

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção

**RELATÓRIO DA AUDITORIA OPERACIONAL SOBRE EXPOSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL A FRAUDE E CORRUPÇÃO**

TC 010.348/2018-2

**Fiscalis** 89/2018**Ministra Relatora:** Ana Arraes**Modalidade:** Auditoria Operacional**Ato originário:** Despacho de 26/03/2018 (TC 005.206/2018-9)**Objetivo:** Avaliar se as estruturas de prevenção e detecção de fraude e corrupção das instituições federais do Poder Executivo estão compatíveis com os seus poderes econômico e de regulação, bem como propor melhorias nos controles, de forma a mitigar efeitos e eliminar causas sistêmicas**Atos de designação:** Portarias de Fiscalização/Seccor, 510/2018, de 1/6/2018 (peça 4) e 974/2018, de 29/8/2018 (peça 52).**Período de realização da auditoria:** 26/3/2018 a 14/9/2018.**Unidades participantes:** Seccor, SecexAdministração, SeinfraOperações, Secex-PE, ISC**Servidores participantes:**

AUFC	Matrícula	Lotação
Renata Pinheiro Normando (coordenadora)	8591-0	Seccor
Cynthia de Freitas Queiroz Berberian (membro)	8667-3	SeinfraOperações
Luiz Geraldo Santos Wolmer (membro)	3503-3	Secex-PE
Joentina Evaristo da Silva (membro)	7633-3	Seccor
Cláudio da Silva Cruz (membro)	3164-0	SecexAdministração
Jetro Coutinho Missias (membro)	10208-3	SecexAdministração
Carla Ribeiro da Motta (membro)	3091-0	ISC

**Órgão auditado (principal):** Casa Civil da Presidência da República**Vinculação no TCU:** SecexAdministração**Responsável:** Eliseu Padilha (Ministro)**Período:** desde 12/5/2016**Demais órgãos/entidades auditados (amostra):**

Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)

**Vinculação no TCU:** SecexRodoviaAviação**Responsável:** José Ricardo Pataro Botelho de Queiroz (Diretor-Presidente)**Período:** desde 13/4/2016



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção

Agência Nacional de Mineração (ANM)

**Vinculação no TCU:** SeinfraCom

**Responsável:** Victor Hugo Froner Bicca (Diretor-Geral)

**Período:** desde 4/7/2016

Banco do Brasil S/A (BB)

**Vinculação no TCU:** SecexFazenda

**Responsável:** Paulo Rogério Caffarelli (Presidente)

**Período:** desde 1/6/2016

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

**Vinculação no TCU:** SecexAmbiental

**Responsável:** Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (Presidente)

**Período:** desde 3/6/2016

Ministério da Saúde (MS)

**Vinculação no TCU:** SecexSaúde

**Responsável:** Gilberto Occhi (Ministro)

**Período:** desde 2/4/2018

Ministério do Trabalho (MTb)

**Vinculação no TCU:** SecexPrevidência

**Responsável:** Caio Vieira de Mello (Ministro)

**Período:** desde 10/6/2018



### **Resumo**

1. O presente trabalho foi idealizado em meio ao 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. 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 diretamente com a missão institucional do TCU: aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade.
2. Diante disso, 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.
3. O modelo conceitual utilizado neste trabalho foi desenvolvido a partir de pesquisa em artigos e trabalhos sobre o tema. Foram, então, escolhidos três parâmetros capazes de demonstrar a exposição das instituições a riscos de fraude e corrupção: Poder Econômico; Poder de Regulação; e Controles Preventivos e Detectivos de Fraude e Corrupção. A partir desses parâmetros foi construído um mapa de exposição das instituições federais a fraude e corrupção. As principais fontes de critérios utilizadas foram o estudo “Desvios Éticos – Risco Institucional” da Comissão de Ética Pública (CEP), o Referencial de Combate a Fraude e Corrupção do TCU (RCFC/TCU), e o conteúdo apresentado no Seminário de Integridade promovido pela Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) da Hungria no ano de 2018.
4. O mapa de exposição adotou a configuração de mapa de calor, utilizado corriqueiramente em avaliações de risco, e foi construído para 287 instituições do Poder Executivo. Sua apresentação foi feita de acordo com os dois fatores de risco escolhidos: Poder Econômico e Poder de Regulação, sempre comparados com o grau de fragilidade nos controles detectivos e preventivos de fraude e corrupção. Para o cálculo do índice de controles, utilizou-se a metodologia já adotada pelo TCU no levantamento Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG). Para o cálculo dos dois fatores de risco, a metodologia foi desenvolvida no presente trabalho.
5. Foram realizados seis estudos de caso, nos quais avaliou-se *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. Também foram avaliados os controles da Casa Civil vinculados à designação de dirigentes e a conflitos de interesse de pessoas da alta administração.
6. A análise dos dados revelou que diversas instituições com alto poder econômico ou de regulação encontram-se com alta exposição ao risco de fraude e corrupção. Uma das principais fragilidades encontradas foi a ausência de critérios objetivos para ocupação de cargos/funções comissionados, situação que aumenta a exposição das instituições à ocorrência desses males.
7. Também se verificou, com base na pesquisa realizada, que a maioria das instituições com alto Poder Econômico ou de Regulação, ainda não adotam sistematicamente gestão de riscos, ações voltadas a gestão da ética e ao programa de integridade. Constatou-se também que as ações da auditoria interna voltadas para a avaliação de riscos de fraude e corrupção ainda são tímidas.
8. Em face dos riscos e fragilidades constatados, foram propostas comunicações sobre os riscos levantados no trabalho para o Comitê de Riscos, Governança e Desburocratização Presidência da República e para a própria Presidência da República, de modo a subsidiar a sua atuação. Também foram expedidas determinações e recomendações para as sete instituições auditadas, de forma a mitigar as fragilidades constatadas. Também, foram propostas comunicações das boas práticas verificadas, de modo a divulgá-las para outras instituições.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção

9. Espera-se que a adoção das ações propostas pelo TCU aperfeiçoe os controles e práticas preventivas e detectivas no combate a fraude e corrupção. Adicionalmente, acredita-se que o mapa desenvolvido no trabalho permita que a identificação das instituições mais expostas a riscos desses fenômenos auxilie a atuação das instituições de centro de governo de controle interno e externo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção

### LISTA DE SIGLAS

AAC	Autoavaliação de Controles
ABGF	Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ACP	Análise de Componentes Principais
AEB	Agência Espacial Brasileira
AGU	Advocacia Geral da União
AI	Auditoria Interna
AMAZUL	Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A.
AmE	Amazonas Distribuidora de Energia S.A.
AmGT	Amazonas Geração e Transmissão de Energia S.A.
AN	Arquivo Nacional
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APF	Administração Pública Federal
ARAUCÁRIA	Araucária Nitrogenados S.A.
ATIVOS S.A.	ATIVOS S.A. Securitizadora de Créditos Financeiros
BASA	Banco da Amazônia S.A.
BB	Banco do Brasil S.A.
BB CONSÓRCIOS	BB Administradora de Consórcios S.A.
BB DTVM	BB Gestão de Recursos - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.
BB SEGURIDADE	BB Seguridade Participações S.A.
BB TURISMO	BBTUR - Viagens e Turismo Ltda.
BCB	Banco Central do Brasil
BN	Fundação Biblioteca Nacional
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A.
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPAR	Bndes - Participações S.A.
BR	Petrobras Distribuidora S.A.
BREITENER	Breitener Energética S.A.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção

BREITENER JARAQUI	Breitener Jaraqui S.A.
BREITENER TAMBAQUI	Breitener Tambaqui S.A.
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
Cadirreg	Cadastro de Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CAIXA SE	CAIXA SEGURIDADE PARTICIPACOES S/A
CAPES	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CARF	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
CASEMG	Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais
CBPF	Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CDC	Companhia Docas do Ceará
CDP	Companhia Docas do Pará
CDRJ	Companhia Docas do Rio de Janeiro
CEAF	Cadastro de Expulsões da Administração Federal
CEAGESP	CEAGESP - Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo
CEAL	Companhia Energética de Alagoas
CEASAMINAS	Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A.
CEFET-MG	Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
CEFET-RJ	Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca
CEITEC	Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada - S.A.
Censipam	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
CEP	Comissão de Ética da Presidência da República
CERON	Centrais Elétricas de Rondônia S.A.
Cetem	Centro de Tecnologia Mineral
CEX	Comando do Exército
CGESP	Coordenação Geral de Gestão de Pessoas
CGRC	Comitê de Governança, Riscos e Controles
CGTEE	Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CHESF	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CHS-UFRJ	Complexo Hospitalar e de Saúde da Universidade Federal do Rio de Janeiro
CM	Comando da Marinha
CMB	Casa da Moeda do Brasil
CNCIAI	Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção

COBRA	COBRA Tecnologia S.A.
CODEBA	Companhia das Docas do Estado da Bahia
CODERN	Companhia Docas do Rio Grande do Norte
CODESA	Companhia Docas do Espírito Santo
CODESP	Companhia Docas do Estado de São Paulo
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
COLOG/EB	Exército/COLOG – Comando Logístico
COMAER	Comando da Aeronáutica
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
Conceição	Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.
COTER/EB	Exército/Comando de Operações Terrestres
CPII	Colégio Pedro II
CPRM	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CTI	Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DCT/EB	Exército/Departamento de Ciência e Tecnologia
DEC/EB	Exército/Departamento de Engenharia e Construção
DECEX/EB	Exército/Departamento de Educação e Cultura do Exército
DGP/EB	Exército/Departamento-Geral do Pessoal
DNIT	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPRF	Departamento de Polícia Rodoviária Federal
EBC	Empresa Brasil de Comunicação S.A.
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EDRR	Eletronuclear Distribuição Roraima
EFS	Entidade Fiscalizadora Superior
ELETROACRE	Companhia de Eletricidade do Acre
ELETROBRAS	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
ELETRONORTE	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.
ELETRONUCLEAR	Eletronuclear S.A.
ELETROSUL	ELETROSUL Centrais Elétricas S.A.
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
EMGEA	Empresa Gestora de Ativos



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção

EMGEPRON	Empresa Gerencial de Projetos Navais
ENAP	Fundação Escola Nacional de Administração Pública
Enccla	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
EPL	Empresa de Planejamento e Logística S.A.
Esaf	Escola de Administração Fazendária
ESMPU	Escola Superior do Ministério Público da União
FBB	Fundação Banco do Brasil
FCP	Fundação Cultural Palmares
FCRB	Fundação Casa de Rui Barbosa
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINAME	Agência Especial de Financiamento Industrial
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FOSORIO	Fundação Osório
FUB	Fundação Universidade de Brasília
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNARTE	Fundação Nacional de Artes
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
Fundacentro	Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho
Fundaj	Fundação Joaquim Nabuco
FURG	Fundação Universidade Federal do Rio Grande
FURNAS	FURNAS - Centrais Elétricas S.A.
GASPETRO	Petrobras Gás S.A.
GBD	Gás Brasileiro Distribuidora S.A.
HCPA	Hospital de Clínicas de Porto Alegre
HC-UFG	Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás
HC-UFMG	Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Minas Gerais
HC-UFPE	Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco
HC-UFPR	Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná
HC-UFTM	Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Triângulo Mineiro
HC-UFU	Hospital de Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia
HE UFPel	Hospital das Clínicas da Fundação Universidade Federal de Pelotas
HEMOBRÁS	Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia
HFA	Hospital das Forças Armadas
HFA(Andaraí-RJ)	Hospital Federal do Andaraí
HFB	Hospital Federal de Bonsucesso
HFCF	Hospital Federal Cardoso Fontes
HFI	Hospital Federal Ipanema



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção

HFL	Hospital Federal da Lagoa
HFSE	Hospital Federal dos Servidores Do Estado
HU da UFGD	Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados
HUAC-UFCG	Hospital Universitário Alcides Carneiro
HUAP-UFF	Hospital Universitário Antonio Pedro
HUBFS-UFPA	Hospital Universitário Bettina Ferro Souza
HUB-UnB	Hospital Universitário de Brasília
HUCAM-UFES	Hospital Universitário Cassiano Antônio Morais
HU-FURG	Hospital Universitário Dr. Miguel Riet Corrêa Jr.
HUGGUnirio	Hospital Universitário Gaffree e Guinle
HUGV-UFAM	Hospital Universitário Getúlio Vargas
HUJBB	Hospital Universitário João de Barros Barreto
HUJM-UFMT	Hospital Júlio Muller
HULW-UFPB	Hospital Universitário Lauro Wanderley
HUMAP	Hospital Universitário Maria Pedrossian
HUPAA-UFAL	Hospital Universitário Prof. Alberto Antunes
HUPES-UFBA	Complexo Hospitalar e de Saúde da Universidade Federal da Bahia
HUSM-UFMS	Hospital Universitário de Santa Maria
HU-UFJF	Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora
HU-UFMA	Hospital Universitário da Fundação Universidade do Maranhão
HU-UFPI	Hospital Universitário da Fundação Universidade Federal do Piauí
HU-UFS	Hospital Universitário da Fundação Universidade Federal de Sergipe
HU-UFSC	Hospital Universitário Prof. Polydoro Ernani de São Thiago
HU-UNIVASF	Hospital Universitário da Universidade Federal do Vale do São Francisco
HUWC-UFC	Hospital Universitário Walter Cantídio
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBC	Instituto Benjamin Constant
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IBRAM	Instituto Brasileiro de Museus
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IEC	Instituto Evandro Chagas
IF Baiano	Instituto Federal Baiano
IF Farroupilha	Instituto Federal Farroupilha
IF Goiano	Instituto Federal Goiano
IF Sertão-PE	Instituto Federal do Sertão Pernambucano
IF Sudeste	Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
IFAC	Instituto Federal do Acre
IFAL	Instituto Federal de Alagoas
IFAM	Instituto Federal do Amazonas



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção

IFAP	Instituto Federal do Amapá
IFB	Instituto Federal de Brasília
IFBA	Instituto Federal da Bahia
IFC	Instituto Federal Catarinense
IFCE	Instituto Federal do Ceará
IFES	Instituto Federal do Espírito Santo
IFF	Instituto Federal Fluminense
IFG	Instituto Federal de Goiás
IFMA	Instituto Federal do Maranhão
IFMG	Instituto Federal de Minas Gerais
IFMS	Instituto Federal do Mato Grosso do Sul
IFMT	Instituto Federal do Mato Grosso
IFNMG	Instituto Federal do Norte de Minas Gerais
IFPA	Instituto Federal do Pará
IFPB	Instituto Federal da Paraíba
IFPE	Instituto Federal de Pernambuco
IFPI	Instituto Federal do Piauí
IFPR	Instituto Federal do Paraná
IFRJ	Instituto Federal do Rio de Janeiro
IFRN	Instituto Federal do Rio Grande do Norte
IFRO	Instituto Federal de Rondônia
IFRR	Instituto Federal de Roraima
IFRS	Instituto Federal do Rio Grande do Sul
IFS	Instituto Federal de Sergipe
IFSC	Instituto Federal de Santa Catarina
IFSP	Instituto Federal de São Paulo
IFSul	Instituto Federal Sul-rio-grandense
IFSULDEMINAS	Instituto Federal do Sul de Minas Gerais
IFTM	Instituto Federal do Triângulo Mineiro
IFTO	Instituto Federal do Tocantins
IGG	Índice Integrado de Governança e Gestão
IGG-FC	Índice de Controle de Fraude e Corrupção
IMBEL	Indústria de Material Bélico do Brasil
Impa	Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada
IN	Imprensa Nacional
INB	Indústrias Nucleares do Brasil S.A.
INC	Instituto Nacional De Cardiologia
Inca	Instituto Nacional do Câncer
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INES	Instituto Nacional de Educação de Surdos



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção

INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
INMET	Instituto Nacional de Meteorologia
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
Inpa	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
Inpe	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
INSA	Instituto Nacional do Semiárido
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
INT	Instituto Nacional de Tecnologia
Into	Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISC	Instituto Serzedello Corrêa
ITI	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação
JBRJ	Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro
LAI	Lei de Acesso à Informação
LIQUIGÁS	Liquigás Distribuidora S.A.
LNCC	Laboratório Nacional de Computação Científica
MANGUE SECO 2	Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A.
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MAST	Museu de Astronomia e Ciências Afins
MCidades	Ministério das Cidades
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MD	Ministério da Defesa
MDH	Ministério dos Direitos Humanos
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
ME	Ministério do Esporte
MEAC-UFC	Maternidade-Escola Assis Chateaubriand
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MI	Ministério da Integração Nacional
MinC	Ministério da Cultura
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPEG	Museu Paraense Emílio Goeldi
MPF	Ministério Público Federal
MRE	Ministério das Relações Exteriores



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção

MS	Ministério da Saúde
MT	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
MTb	Ministério do Trabalho
MTur	Ministério do Turismo
MVFA	Maternidade Victor Ferreira do Amaral
NUCLEP	Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
ON	Observatório Nacional
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PB	Poder de Barbanha
PC	Poder de Compra
PDG	Plano de Dispêndios Globais
PE	Poder Econômico
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
PR	Poder de Regulação
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
RAINT	Relatório Anual de Auditoria Interna
RCFC/TCU	Referencial de Combate a Fraude e Corrupção
RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
Seccor	Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção
SecexAdministração	Secretaria de Controle Externo da Administração
SecexAmbiental	Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente
SecexFazenda	Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional
Secex-PB	Secretaria de Controle Externo no Pernambuco
SecexPrevidência	Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social
SecexRodoviaAviação	Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil
SEF/EB	Exército/Secretaria de Economia e Finanças
Sefip	Secretaria de Fiscalização de Pessoal
SeinfraCom	Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração
SeinfraOperações	Secretaria de Controle Externo de Operações Especiais em Infraestrutura
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
Siape	Sistema Integrado de Administração de Pessoal
SINC	Sistema Integrado de Nomeações e Consultas
SOF	Secretaria de Orçamento Federal



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção

SPI	Superintendentes de Tecnologia da Informação
SPOA-MF	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração/MF
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
STRATURA ASFALTOS	Stratura Asfaltos S.A.
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TAO	Talentos e Oportunidades
TBG	Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A.
TCU	Tribunal de Contas da União
Telebras	Telecomunicações Brasileiras S.A.
TGO	Transenergia Goiás S.A.
TRANSPETRO	Petrobras Transporte S.A.
TRENSURB	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.
UFABC	Fundação Universidade Federal do ABC
UFAC	Fundação Universidade Federal do Acre
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFAM	Fundação Universidade do Amazonas
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFCSPA	Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFGD	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFPA	Universidade Federal de Lavras
UFMA	Fundação Universidade Federal do Maranhão
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFMT	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso
UFOB	Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFOP	Fundação Universidade Federal de Ouro Preto
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção

UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPEl	Fundação Universidade Federal de Pelotas
UFPI	Fundação Universidade Federal do Piauí
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFS	Fundação Universidade Federal de Sergipe
UFSB	Universidade Federal do Sul da Bahia
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSCar	Fundação Universidade Federal de São Carlos
UFSJ	Fundação Universidade Federal de São João del-Rei
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFT	Fundação Universidade Federal do Tocantins
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFV	Fundação Universidade Federal de Viçosa
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UIRAPURU	Uirapuru Transmissora de Energia S.A.
UNIFAL-MG	Universidade Federal de Alfenas
UNIFAP	Fundação Universidade Federal do Amapá
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino Americana
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
UNIPAMPA	Fundação Universidade Federal do Pampa
UNIR	Fundação Universidade Federal de Rondônia
UnIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Univasf	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná
VALEC	VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.
VPR	Gabinete da Vice-Presidência da República



## Sumário

<b>A. Introdução .....</b>	<b>19</b>
A.1 Antecedentes.....	19
A.2 Identificação do objeto de auditoria .....	20
A.3 Objetivos e escopo da auditoria.....	20
A.4 Critérios .....	21
A.5 Metodologia.....	22
A.6 Organização do Relatório .....	22
<b>B. Visão Geral.....</b>	<b>23</b>
B.1 Poder Econômico.....	24
B.2 Poder de Regulação .....	25
B.3 Controles de Combate a Fraude e Corrupção .....	26
B.4 Mapa de Exposição.....	27
<b>C. Mapas de exposição das instituições a fraude e corrupção.....</b>	<b>29</b>
<b>D. Designação de dirigentes.....</b>	<b>32</b>
D.1 Ausência de critérios objetivos para ocupação de cargos/funções comissionados aumenta a exposição das instituições federais ao risco de fraude e corrupção .....	32
<b>E. Gestão de Riscos e Controles Internos.....</b>	<b>36</b>
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 .....	36
<b>F. Gestão da Ética e Programa de Integridade .....</b>	<b>38</b>
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 .....	38
<b>G. Auditoria Interna.....</b>	<b>41</b>
G.1 Pesquisa revela que a Auditoria Interna das Instituições Federais do Poder Executivo com alto Poder Econômico ou alto Poder de Regulação não conduzem ações específicas de atuação sobre riscos de fraude e corrupção .....	41
<b>H. Transparência e <i>Accountability</i>.....</b>	<b>42</b>
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 .....	42
<b>I. Conclusão .....</b>	<b>43</b>
<b>J. Proposta de encaminhamento .....</b>	<b>46</b>
<b>Apêndice A – Referências .....</b>	<b>54</b>
<b>Apêndice B – Questões do IGG 2018 .....</b>	<b>56</b>
<b>Apêndice C – Detalhamento da metodologia de cálculo do Poder Econômico .....</b>	<b>65</b>
<b>Apêndice D – Detalhamento da metodologia de cálculo do Poder de Regulação.....</b>	<b>67</b>



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção

<b>Apêndice E – Planilha de Avaliação do Poder de Regulação.....</b>	<b>72</b>
<b>Apêndice F – Detalhamento da metodologia de cálculo da fragilidade dos controles.....</b>	<b>73</b>
<b>Apêndice G – Detalhamento da metodologia do Mapa de Exposição a Fraude e Corrupção ..</b>	<b>86</b>
<b>Apêndice H – Mapas de Exposição da APF a fraude e corrupção .....</b>	<b>89</b>
<b>Apêndice I – Detalhamento da Análise de Comentários do Gestor.....</b>	<b>93</b>



## Lista de Figuras

Figura 1 – Condições da ocorrência de fraude e corrupção .....	24
Figura 2 – Mecanismos de Governança Pública .....	26
Figura 3 – Pilares da integridade pública segundo a OCDE.....	26
Figura 4 – Práticas de Combate a Fraude e Corrupção, de Governança e de Integridade .....	27
Figura 5 – Exemplo de mapa de calor com quatro faixas .....	28
Figura 6 – Comparação entre os mapas de exposição das Estatais e das demais Instituições do Poder Executivo Federal .....	29
Figura 7 – Mapa de exposição das Instituições a fraude e corrupção pelo seu Poder Econômico (destaque das faixas de maior exposição).....	30
Figura 8 – Distribuição das instituições no mapa de exposição do poder de regulação .....	31
Figura 9 – Mapa de exposição das Instituições a fraude e corrupção pelo seu Poder de Regulação (destaque das faixas de maior exposição).....	31
Figura 10 – Gráfico do estágio de implantação de Gestão de Riscos e Controles Internos dos 30% maiores Poderes Econômico e de Regulação .....	36
Figura 11 - Gráfico do estágio de implantação de controles detectivos de fraude e corrupção dos 30% maiores Poderes Econômico e de Regulação .....	37
Figura 12 – Gráfico do estágio de implantação do Programa de Integridade dos 30% maiores Poderes Econômico e de Regulação .....	39
Figura 13 – Gráfico do estágio de implantação de Gestão da Ética e Programa de Integridade dos 30% maiores Poderes Econômico e de Regulação .....	39
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 .....	41
Figura 15 – Gráfico do estágio de implantação do modelo de dados abertos dos 30% maiores Poderes Econômico e de Regulação .....	43
Figura 16 – Cálculo do Poder Econômico para integrantes do OGU .....	65
Figura 17 – Resumo da atribuição de pontuação do Poder de Regulação .....	71
Figura 18 - Análise de autovalores (eigenvalues) para o agregado 2120 .....	77
Figura 19 – Gráfico do Índice de Controles de Combate a Fraude e Corrupção .....	81
Figura 20 - Gráfico do Índice de Fragilidade na Designação de Dirigentes .....	81
Figura 21 – Gráfico do Índice de Controles na Gestão de Riscos e Controles Internos .....	82
Figura 22 - Gráfico do Índice de Controles na Gestão da Ética e Programa de Integridade .....	82
Figura 23 - Gráfico do Índice de Controles na Auditoria Interna .....	83
Figura 24 – Gráfico do Índice de Controles na Auditoria Interna – Competência .....	83
Figura 25 – Gráfico do Índice de Controles na Auditoria Interna - Planejamento .....	84
Figura 26 - Gráfico do Índice de Controles na Auditoria Interna - Execução .....	84
Figura 27 – Gráfico do Índice de Controles em Transparência e <i>Accountability</i> .....	85
Figura 28 – Mapa de calor com quatro faixas .....	87
Figura 29 – Mapa de Exposição da APF a fraude e corrupção – Poder Econômico OGU (sem instituições de ensino e de saúde).....	89
Figura 30 – Mapa de Exposição da APF a fraude e corrupção – Poder Econômico OGU (instituições de ensino e de saúde).....	90
Figura 31 – Mapa de Exposição da APF a fraude e corrupção – Poder Econômico PDG .....	91
Figura 32 – Mapa de Exposição da APF a fraude e corrupção – Poder de Regulação .....	92



# TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção

## Lista de Tabelas

Tabela 1 – Lista de instituições objeto de estudo de caso .....	21
Tabela 2 – Relatórios de achados preliminares e finais por instituição .....	23
Tabela 3 – Quantitativo de instituições por faixa de exposição .....	32
Tabela 4 – Lista de cargos e funções sujeitos a análise da Casa Civil .....	33
Tabela 5 – Número de restrições apontadas em cadastro dos ocupantes de cargo ou função comissionada no período de agosto/2017 a julho/2018.....	34
Tabela 6 – Lista de Rubricas Usadas no Cálculo do Poder Econômico .....	66
Tabela 7 – Lista de atividades do Poder de Regulação .....	68
Tabela 8 – Pontuação de cada atividade.....	69
Tabela 9 – Fator multiplicador do Poder de Mercado .....	70
Tabela 10 - Matriz de correlações entre os itens de verificação do iGG .....	74
Tabela 11 – Detalhamento dos agregadores para o cálculo dos índices referentes aos controles preventivos e detectivos de fraude e corrupção .....	79
Tabela 12 – Equivalência entre as faixas dos controles do IGG e o índice de fragilidade de controles de combate a fraude e corrupção.....	86



## **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	<b>Agência Nacional de Aviação Civil</b>
ANM	<b>Agência Nacional de Mineração*</b>
BB	<b>Banco do Brasil</b>
Ibama	<b>Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis</b>
MS	<b>Ministério da Saúde</b>
MTb	<b>Ministério do Trabalho</b>

\* 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 Crítérios

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 numérica 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 evidenciar as 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, conseqüentemente, 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 Dispêndios 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*.

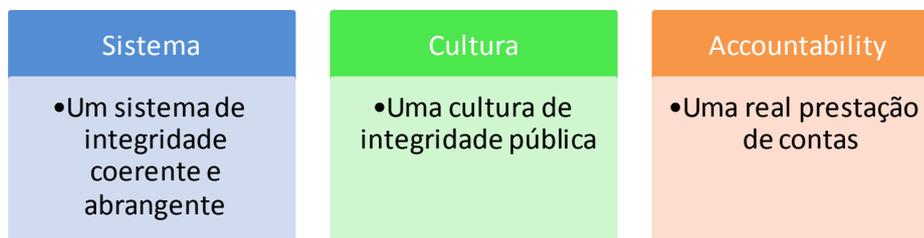
**Figura 2 – Mecanismos de Governança Pública**



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**



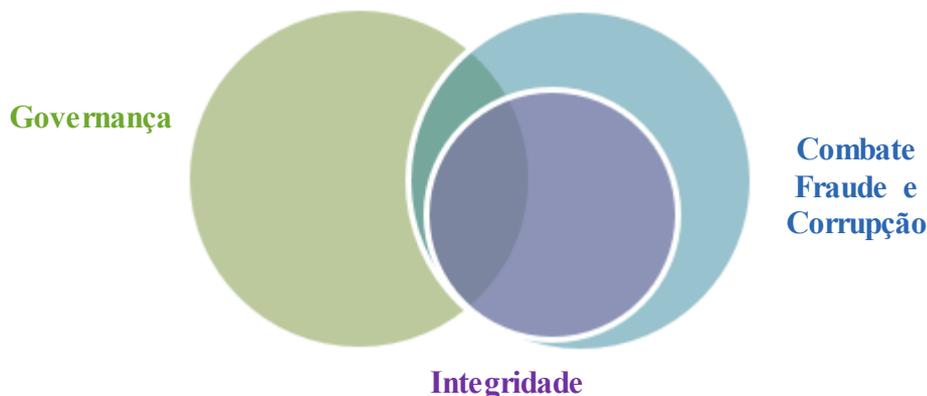
Fonte: Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública (2017).

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.

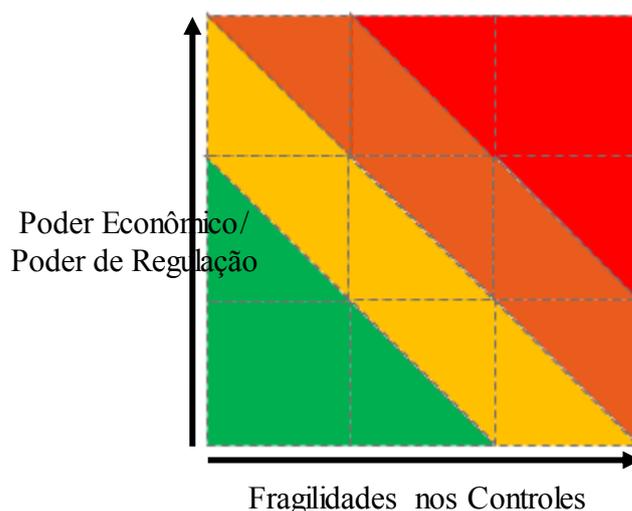
61. A primeira consideração a ser feita sobre o mapa se refere a seu objetivo principal: a construção de um cenário geral, no qual podem ser visualizadas as instituições públicas que estão mais

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**



Fonte: elaboração própria.

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.

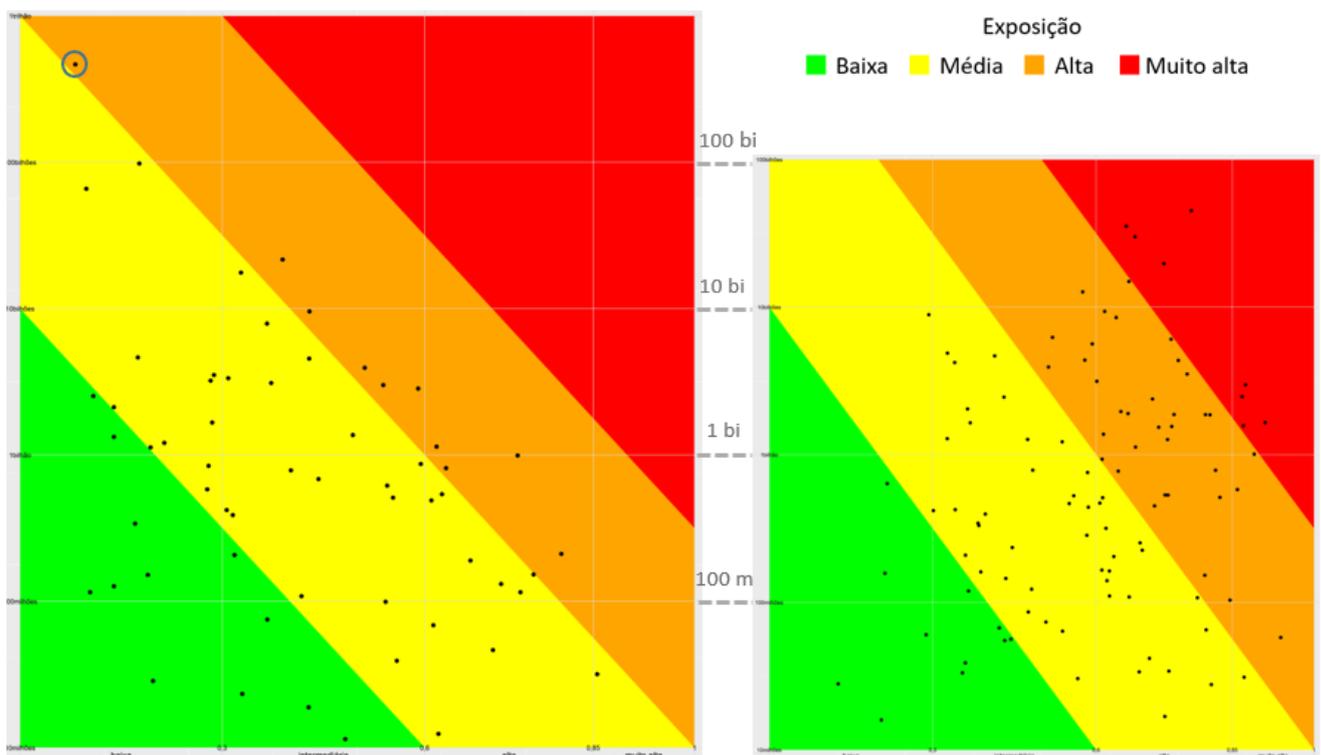
66. O mapa está dividido em quatro áreas, identificadas pelas cores verde (baixa exposição), amarela (média exposição), laranja (alta exposição) e vermelha (altíssima exposição). O posicionamento da instituição no mapa permitirá várias inferências sobre o seu grau de exposição. Como, por exemplo, que 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**



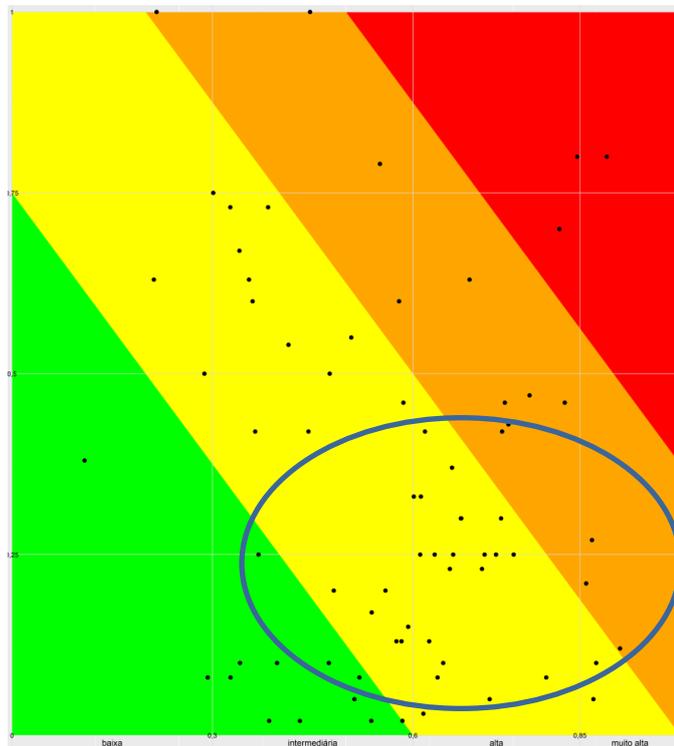
69. Percebe-se que os pontos, indicadores das instituições, se concentram mais sobre a faixa amarela (exposição média) no gráfico das estatais. Já no do OGU, há uma maior concentração de instituições nas faixas laranja (exposição alta), com algumas na faixa vermelha (exposição muito alta). Isso demonstra 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.

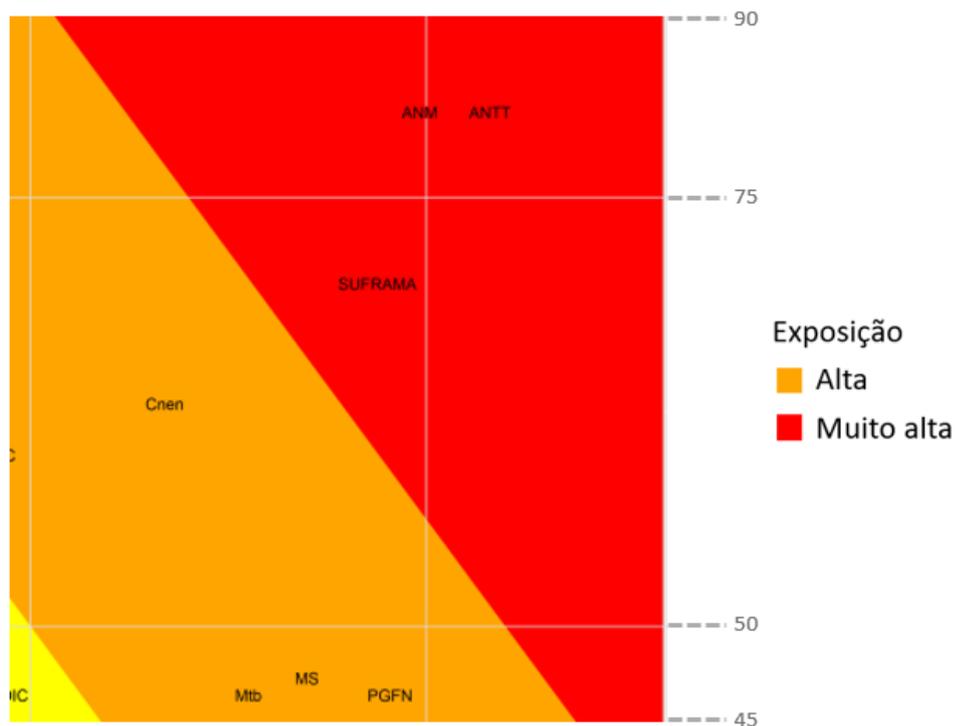


**Figura 8 – Distribuição das instituições no mapa de exposição do poder de regulação**



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 seu Poder Econômico, tanto pelo seu Poder de Regulação. São elas: Agência Nacional de Transpores 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
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>228</b>	<b>72</b>

#### 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**

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

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.

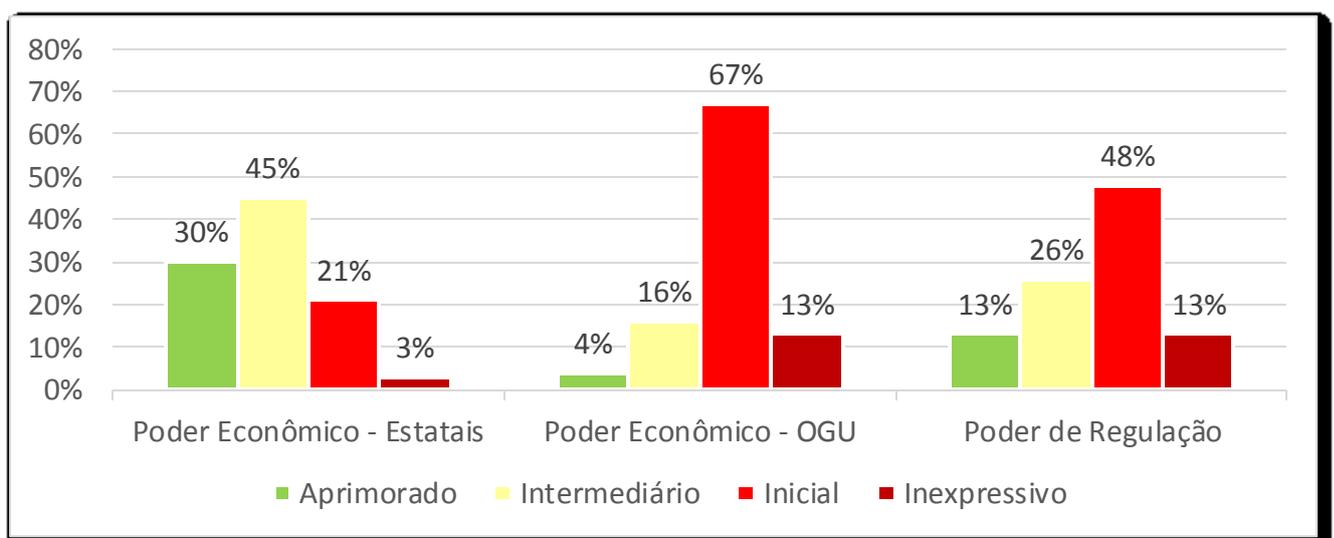
100. O BB possui política específica de indicação e sucessão, cuja abrangência alcança não somente o Banco, mas também suas empresas controladas, coligadas e participadas. As demais funções da instituição são divulgadas por meio de sistema informatizado de recrutamento interno denominado sistema TAO, 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**

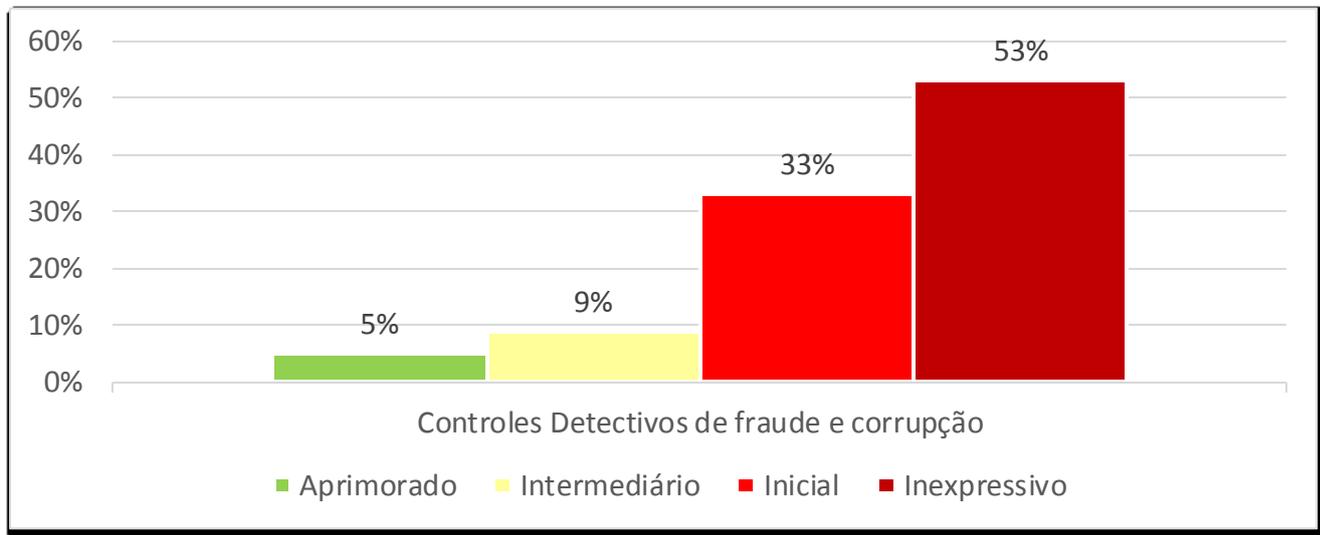


102. O gráfico revela que 80% instituições de maior poder econômico pertencentes ao OGU ainda estão em níveis iniciais de estabelecimento desses controles. Situação semelhante é observada nas instituições com alto poder de regulação que apresentaram 51% das instituições nesse estágio.

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):

- a) as decisões críticas que demandam segregação de funções não estão identificadas;
- b) não estão definidos diretrizes e critérios para segregação de funções vinculadas a decisões críticas;
- c) as diretrizes e limites para exposição a risco não estão definidos;

- d) os critérios de avaliação de riscos institucionais e de fraude e corrupção não estão definidos;
- e) não há controles proativos de detecção de transações incomuns;
- f) 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.

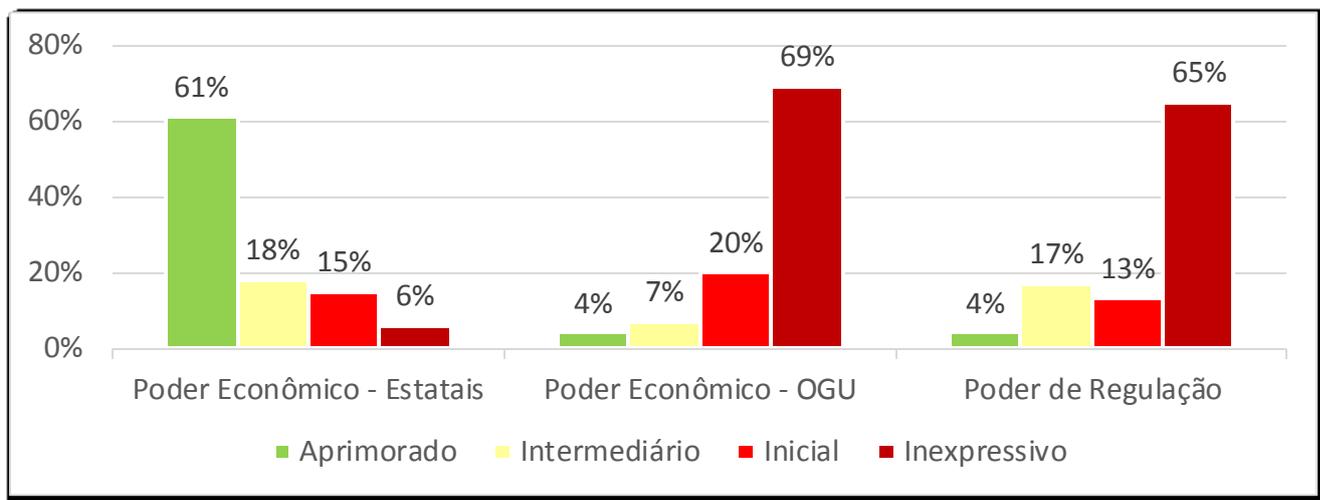
112. Por fim, nos ministérios do Trabalho e da Saúde não há rotina estabelecida para identificar e tratar eventuais casos de nepotismo envolvendo colaboradores e gestores da organização.

## **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.

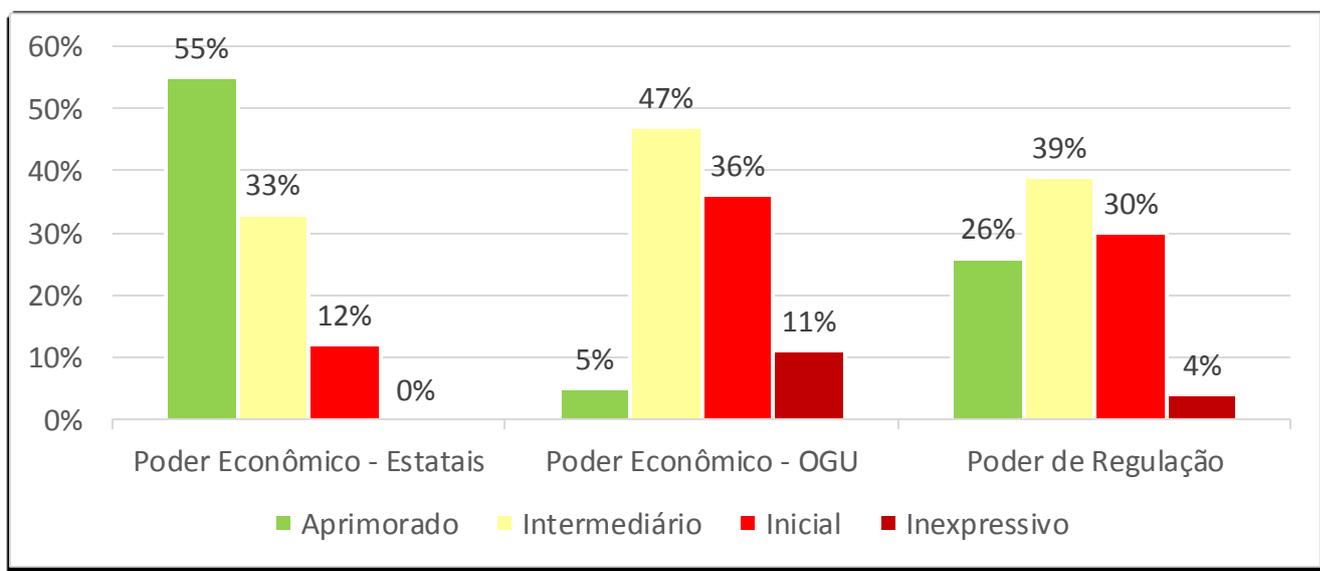
**Figura 12 – Gráfico do estágio de implantação do Programa de Integridade dos 30% maiores Poderes Econômico e de Regulação**



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 constatadas 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/conduta 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.

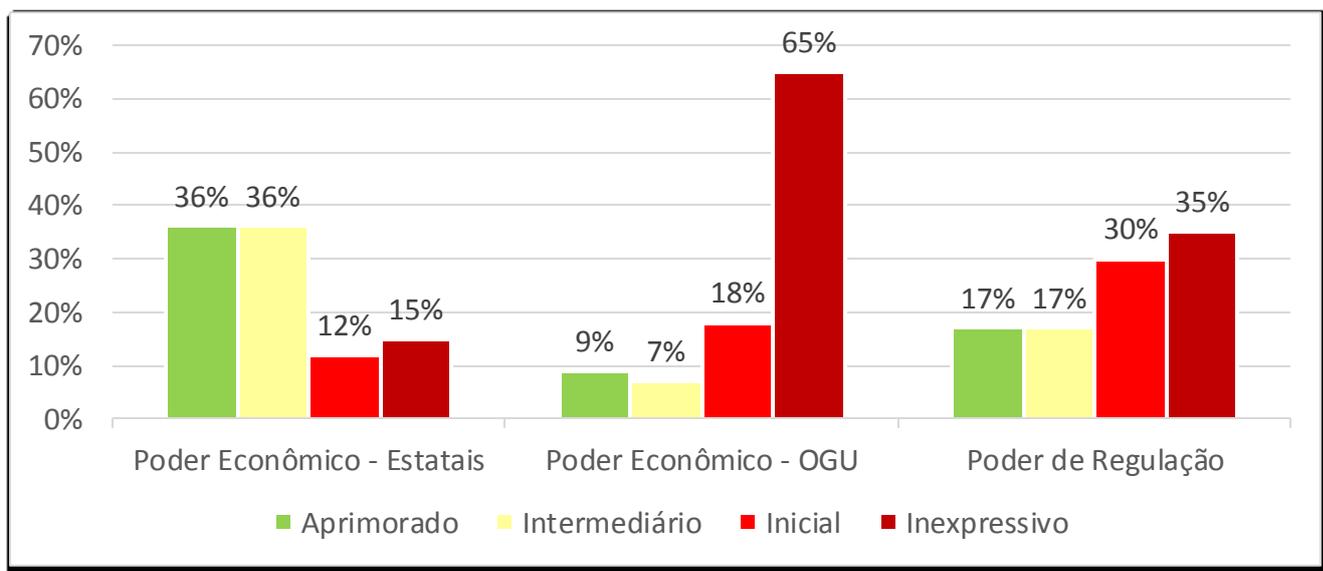
**G. Auditoria Interna**

**G.1 Pesquisa revela que a Auditoria Interna das Instituições Federais do Poder Executivo com alto Poder Econômico ou alto Poder de Regulação não conduzem 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.

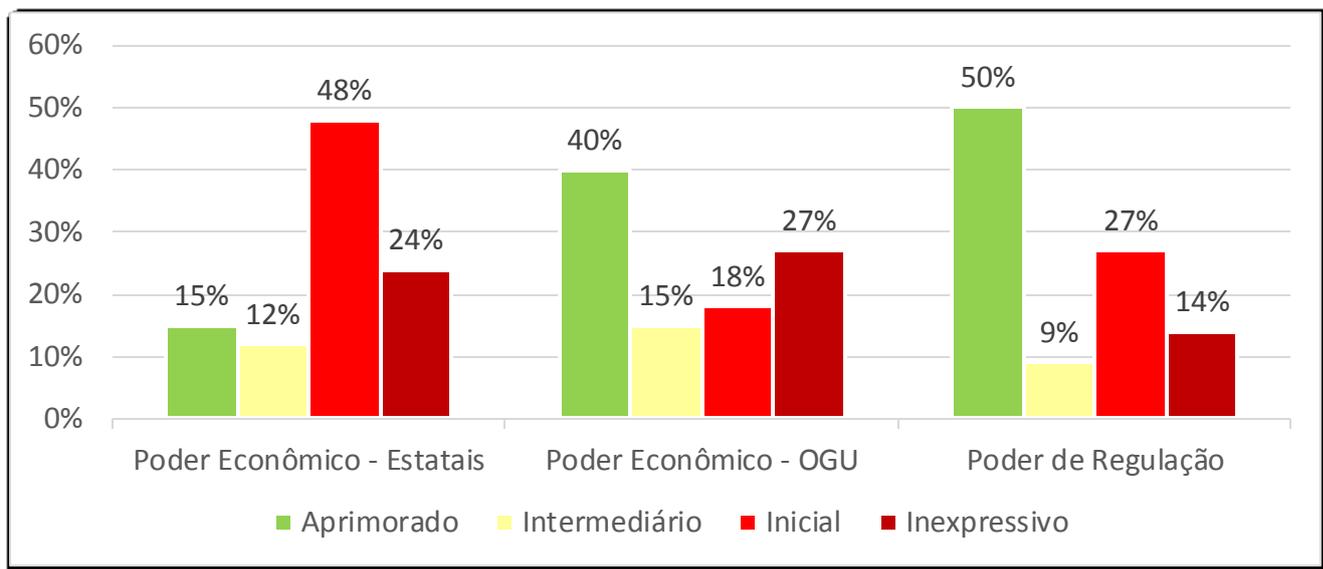
136. Também não houve, no instituto, trabalhos da Auditoria Interna, em 2016 e 2017, de avaliação em áreas mais expostas a riscos, tais como: gestão de riscos da organização; controles internos da gestão de processos finalísticos; riscos de tecnologia da informação; controles de mitigação do risco de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



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

161.3. Determinar à Segecex que considere o quadro de risco ínsito 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 dos 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;



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

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;



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

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

161.6.1.2. elaboração e execução de plano de ações de promoção da ética, com divulgação e conscientização quanto ao código de ética/conduita aplicável ao seu corpo funcional;

161.6.1.3. estabelecimento de controles e mecanismos de assegurar a 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/conduita próprio, em andamento, subsidiado por mapeamento de riscos éticos que contemple, entre outros aspectos, condutas específicas a serem exigidas dos seus servidores;



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

161.6.3.2. elaboração e execução de plano de ações de promoção da ética, com divulgação e conscientização quanto ao código de ética/conduita 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:



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

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:



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

- 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 SINCC, 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.

Brasília/DF, em 30 de setembro de 2018.

*(Assinado eletronicamente)*

Renata Pinheiro Normando

Matrícula 8591-0

*(Assinado eletronicamente)*

Joentina Evaristo da Silva

Matrícula 7633-3



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

*(Assinado eletronicamente)*

Luiz Geraldo Santos Wolmer

Matrícula 3503-3



**Apêndice A – Referências**

- BRASIL. Decreto 1.171, de 22 de junho de 1994
- BRASIL. Decreto 3.591, de 6 de setembro de 2000
- BRASIL. Decreto 6.029, de 1º de fevereiro de 2007
- BRASIL. Decreto 7.203, de 4 de junho de 2010
- BRASIL. Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012
- BRASIL. Decreto 8.821, de 26 de julho de 2016
- BRASIL. Decreto 8.945, de 27 de dezembro de 2016
- BRASIL. Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017
- BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011
- BRASIL. Lei 12.813, de 16 de maio de 2013
- BRASIL. Lei 13.303, de 30 de junho de 2016
- BRASIL. Lei 13.346, de 10 de outubro de 2016
- BREYER S. The Executive Branch, Administrative Action, and Comparative Expertise, 2011
- COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA – CEP. Desvios Éticos: risco institucional. Brasília, 2002
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FIESP. Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. São Paulo, 2010
- GATTUSO, J.; KATZ, D. Red Tape Rising: Five Years of Regulatory Expansion, Heritage Foundation Backgrounder No. 2895, 2014
- HAIR JR., J.F.; WILLIAM, B.; BABIN, B.; ANDERSON, R.E. Análise multivariada de dados. 6.ed. Porto Alegre: Bookman, 2009
- Lei 12.257/2011
- MAJONE, G. Do Estado Positivo ao Regulador: Causas e Conseqüências de Mudanças no Modo de Governança, 1999
- MALCOM, J.; SLATTERY, E. Boehner v. Obama: Can the House of Representatives Force the President to Comply with the Law? Heritage Foundation Legal Memorandum No. 132, July 24, 2014
- MAROCO; GARCIA-MARQUES, Qual a fiabilidade do alfa de Cronbach? Questões antigas e soluções modernas?, 2006
- MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais, 2015. Brasília, 2015
- MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. Guia de Integridade Pública. Brasília, 2015
- MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública. Brasília, 2018
- MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. Manual para Implementação de Programas de Integridade. Brasília, 2017



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO; MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. Integridade Pública: uma estratégia contra a corrupção. 2017

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. The OECD Report on Regulatory Reform – Synthesis. Paris, 1997, p.6, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768>

POSTELL, J. From Administrative State to Constitutional Government, Heritage Foundation Special Report No. 116, Dec. 14, 2012

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Nota Técnica nº 4/2017/AESP/SAG/CC-PR Mapeamento do estado da arte da Análise de Impacto Regulatório. Brasília, 2017

ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and Government: causes, consequences, and reform. Cambridge, United Kingdom, 1999

SLATTERY, E. Who Will Regulate the Regulators? Administrative Agencies, the Separation of Powers, and Chevron Deference. The Heritage Foundation.

SOBEL; REDING, Enterprise Risk Management: Achieving and Sustaining Success, The Institute of Internal Auditors Research Foundation, 2012

STATE OFFICE OF HUNGARY'S FIFTH INTERNATIONAL INTEGRITY SEMINAR. Budapeste, 2018

TABACHNICK; FIDELL, Using Multivariate Statistics, 2007

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Acórdão 588/2018. Plenário. Relator Ministro Bruno Dantas. Brasília, 2018

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Referencial Básico de Governança. Brasília, 2014

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Referencial de Combate a Fraude e Corrupção. Brasília, 2016

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Relatório TC 011.954/2015-9 e Acórdão 1332/2016. Plenário. Relator Ministro Vital do Rego. Brasília, 2015

WRIGHT JR., The Internal Auditor's Guide to Risk Assessment, The Institute of Internal Auditors Research Foundation, 2013



## Apêndice B – Questões do IGG 2018

### Designação de Dirigentes

1121. A seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
- Adota em maior parte ou totalmente
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- a) diretrizes e critérios para seleção de membros da alta administração da organização estão definidos
- b) a organização verifica o cumprimento de critérios estabelecidos, quando do ingresso de componente da alta administração
- c) a organização verifica se há impedimentos legais decorrentes de sanções administrativas, eleitorais ou penais, quando do ingresso de componente da alta administração

1133. Os casos de conflitos de interesse, envolvendo membro do conselho ou colegiado superior, são identificados e tratados.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
- Adota em maior parte ou totalmente
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- a) há obrigatoriedade de os membros de conselho ou colegiado superior manifestarem e registrarem situações que possam conduzir a conflito de interesse
- b) a organização dispõe de instrumentos de apoio ao tratamento de situações que possam conduzir a conflito de interesse de membro de conselho ou colegiado superior
- c) há indicação de instância formalmente responsável pelo acompanhamento, e avaliação de situações de conflito de interesse envolvendo membros conselho ou colegiado superior
- d) A organização verifica as vedações relacionadas a conflito de interesse, quando do ingresso de membros do conselho ou colegiado superior
- e) denúncias recebidas quanto a conflitos de interesse envolvendo membros conselho ou colegiado superior são analisadas em processo específico.
- f) denúncias recebidas quanto a nepotismo envolvendo membros conselho ou colegiado superior são analisadas em processo específico
- g) há rotina estabelecida para identificar e tratar eventuais casos de nepotismo envolvendo pessoa que pertença ao conselho ou colegiado superior
- h) os membros de conselho ou colegiado superior encaminham a sua situação patrimonial e de participação societária periodicamente



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

1134. Os casos de conflitos de interesse, envolvendo membro da alta administração, são identificados e tratados.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
- Adota em maior parte ou totalmente
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- a) há obrigatoriedade de os membros da alta administração manifestarem e registrarem situações que possam conduzir a conflito de interesse
- b) a organização dispõe de instrumentos de apoio ao tratamento de situações que possam conduzir a conflito de interesse de membro da alta administração
- c) há indicação de instância formalmente responsável pelo acompanhamento, e avaliação de situações de conflito de interesse envolvendo membros da alta administração
- d) A organização verifica as vedações relacionadas a conflito de interesse, quando do ingresso de membros da alta administração
- e) denúncias recebidas quanto a conflitos de interesse envolvendo membros da alta administração são analisadas em processo específico.
- f) denúncias recebidas quanto a nepotismo envolvendo membros da alta administração são analisadas em processo específico
- g) há rotina estabelecida para identificar e tratar eventuais casos de nepotismo envolvendo membro da alta administração
- h) os membros da alta administração encaminham a sua situação patrimonial e de participação societária periodicamente

### Gestão de Riscos e Controles Internos

1112. Há segregação de funções para tomada de decisões críticas.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
- Adota em maior parte ou totalmente
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- a) as decisões críticas que demandam segregação de funções estão identificadas
- b) diretrizes e critérios para segregação de funções estão definidos, a exemplo da matriz RACI

2111. O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

- Adota em maior parte ou totalmente
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- a) a política institucional de gestão de riscos está definida
- b) o processo institucional de gestão de riscos está definido
- c) diretrizes e limites para exposição a risco estão definidos
- d) critérios de avaliação de riscos institucionais estão definidos
- e) critérios de avaliação de riscos de fraude e corrupção estão definidos
- f) o modelo de gestão de riscos da organização é divulgado

2112. Os riscos considerados críticos para a organização são geridos.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
- Adota em maior parte ou totalmente
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- a) processos considerados críticos para o alcance dos objetivos institucionais estão identificados
- b) ativos desses processos considerados críticos (p. ex. tecnologias, informações, pessoas) estão identificados
- c) riscos que podem afetar o alcance dos objetivos institucionais (riscos considerados críticos) estão identificados, analisados e avaliados
- d) a organização informa os membros das instâncias superiores de governança acerca de riscos considerados críticos
- e) a organização implantou controles internos para tratar riscos considerados críticos para o alcance de seus objetivos
- f) a organização implantou controles internos para tratar riscos considerados críticos para a prevenção de casos de fraude e corrupção
- g) a organização estabeleceu controles de detecção de transações incomuns, por meio de técnicas de análise de dados e/ou outras ferramentas tecnológicas

2113. Controles detectivos de possíveis situações de fraude e corrupção estão estabelecidos.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
- Adota em maior parte ou totalmente
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- a) a organização possui sistema que gera automaticamente indicadores de situações de fraude e corrupção (red flags)
- b) as situações sinalizadas pelos indicadores do tipo red flags são avaliadas e tratadas automaticamente



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

- c) a organização promove incidentalmente a detecção de atividades fraudulentas por meio de técnicas de análise de dados e outras ferramentas tecnológicas (data mining, data matching e data analytics)
- d) a organização documenta as técnicas desenvolvidas e implementadas na detecção de fraude e corrupção
- e) a organização testa e registra o desempenho das técnicas de detecção de fraude e corrupção, a fim de melhorá-las e eliminar os controles ineficientes.
- f) a documentação dos controles detectivos contempla o planejamento do processo, os controles específicos, os papéis e responsabilidades pela implementação, pelo monitoramento, pela apuração, pela comunicação e pelos recursos tecnológicos requeridos.

3114. O canal de denúncias e representações está estabelecido

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
- Adota em maior parte ou totalmente
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- a) a organização dispõe de canais para apresentação e acompanhamento de denúncias e representações
- b) diretrizes para recebimento, tratamento e acompanhamento de denúncias e representações estão definidas
- c) o canal de denúncias é divulgado para o público interno
- d) o canal de denúncias é divulgado para o público externo
- e) os canais existentes permitem o recebimento de denúncias ou representações anônimas
- f) o processo de tratamento da denúncia possui mecanismos de proteção à identidade do denunciante
- g) as denúncias são tratadas sigilosamente até decisão definitiva sobre a matéria
- h) as denúncias e representações contra a alta administração são destinadas a uma instância superior, a exemplo de conselhos de administração ou órgãos colegiados
- i) as denúncias e representações recebidas são analisadas em processo específico
- j) houve alguma sanção nos últimos 2 anos originadas em denúncias recebidas pelo canal oficial

4164. Os casos de conflitos de interesse, envolvendo colaboradores e gestores da organização, são identificados e tratados.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
- Adota em maior parte ou totalmente
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- a) há obrigatoriedade de os colaboradores e gestores da organização manifestarem e registrarem situações que possam conduzir a conflito de interesse
- b) a organização dispõe de instrumentos de apoio ao tratamento de situações que possam conduzir a conflito de interesse
- c) há indicação de instância formalmente responsável pelo acompanhamento, e avaliação de situações



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

de conflito de interesse envolvendo colaboradores e gestores da organização

d) a organização verifica as vedações relacionadas a conflito de interesse, quando do ingresso de colaboradores e gestores da organização

e) denúncias recebidas quanto a conflitos de interesse envolvendo colaboradores e gestores da organização são analisadas em processo específico.

f) denúncias recebidas quanto a nepotismo envolvendo colaboradores e gestores da organização são analisadas em processo específico.

g) há rotina estabelecida para identificar e tratar eventuais casos de nepotismo envolvendo colaboradores e gestores da organização

h) colaboradores e gestores da organização encaminham a sua situação patrimonial e de participação societária periodicamente

### Gestão da Ética e Integridade

1131. Código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior da organização está estabelecido.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
- Adota em maior parte ou totalmente
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- a) os membros de conselho ou colegiado superior da organização são regidos por código de ética e de conduta a eles aplicável
- b) os membros do conselho ou colegiado superior estão sujeitos ao juízo de comissão ou comitê de ética interno ou externo à organização
- c) estão estabelecidos controles para reduzir a ocorrência de desvios éticos e de conduta por parte de membros de conselho ou colegiado superior
- d) a corregedoria instaurou, nos últimos dois anos, processos para apurar possíveis violações ao código de ética e de conduta por parte de membros de conselho ou colegiado superior
- e) o código de ética e de conduta disciplina o recebimento de presentes por parte dos membros de conselho ou colegiado superior
- f) o código de ética e de conduta disciplina a participação em eventos externos por parte dos membros de conselho ou colegiado superior, quando tais eventos são promovidos pelo setor privado
- g) o código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior estabelece padrões para relacionamento com o setor privado (a exemplo de fornecedores ou setor regulado)
- h) existem ações concretas dos membros de conselho ou colegiado superior de promoção da ética

1132. Código de ética e de conduta aplicável aos membros da alta administração da organização está estabelecido.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
- Adota em maior parte ou totalmente



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- a) os membros da alta administração da organização são regidos por código de ética e de conduta a eles aplicável
- b) os membros da alta administração estão sujeitos ao juízo de comissão ou comitê de ética interno ou externo à organização
- c) estão estabelecidos controles para reduzir a ocorrência de desvios éticos e de conduta por parte de membros da alta administração
- d) a corregedoria instaurou, nos últimos dois anos, processos para apurar possíveis violações ao código de ética e de conduta por parte de membros da alta administração
- e) o código de ética e de conduta disciplina o recebimento de presentes por parte dos membros da alta administração
- f) o código de ética e de conduta disciplina a participação em eventos externos por parte dos membros da alta administração, quando tais eventos são promovidos pelo setor privado
- g) o código de ética e de conduta aplicável aos membros da alta administração estabelece padrões para relacionamento com o setor privado (a exemplo de fornecedores ou setor regulado)
- h) existem ações concretas dos membros da alta administração de promoção da ética
- d) outros controles: \_\_\_\_\_

4161. Os colaboradores e gestores da organização são regidos por código de ética e de conduta a eles aplicável.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
- Adota em maior parte ou totalmente
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- a) o código estabelece mecanismos de monitoramento e avaliação do seu cumprimento
- b) o código define as ações cabíveis, em caso de seu descumprimento
- c) o código é divulgado ao público-alvo
- d) existe programa destinado à conscientização do código para os integrantes da organização, como por exemplo, treinamentos, palestras, quiz, entre outros
- e) há mecanismos em funcionamento que permitem o esclarecimento de dúvidas sobre o código de ética e de conduta.
- f) a organização regulamentou situações que envolvam o recebimento de presentes e participação em eventos por parte do seu corpo funcional
- g) o código de ética e de conduta aplicável aos colaboradores e gestores da organização estabelece padrões para relacionamento com o setor privado (a exemplo de fornecedores ou setor regulado)
- h) nos últimos dois anos, a organização instaurou processos para apurar possíveis violações ao código de ética e de conduta por parte de colaboradores ou gestores
- i) é prestado, por ocasião da posse no cargo ou investidura em função pública, compromisso de acatamento e observância das regras estabelecidas no código de ética por parte do corpo funcional da organização
- j) outros controles: \_\_\_\_\_



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

4162 A organização dispõe de comissão ou comitê interno de ética e conduta.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- a) há indicação de instância formalmente responsável pelo acompanhamento e gestão da ética
- b) os riscos éticos estão identificados e mapeados
- c) estão implementadas medidas de monitoramento contínuo do programa de ética

4163 O Programa de integridade da organização está estabelecido.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
- Adota em maior parte ou totalmente
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- a) há indicação de unidade formalmente responsável pelo acompanhamento e gestão do programa de integridade
- b) há divulgação pela alta administração do programa de integridade perante o público interno e externo
- c) os riscos para a integridade estão identificados e mapeados
- d) estão estabelecidas medidas de tratamento dos riscos para a integridade
- e) estão implementadas medidas de monitoramento contínuo do programa de integridade

### **Auditoria Interna**

3121. A organização definiu o estatuto da auditoria interna.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- e) o estatuto atribui à auditoria interna a competência para avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de gestão de riscos
- f) o estatuto atribui à auditoria interna a competência para avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de controle
- h) o estatuto 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



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

3122. A organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
- Adota em maior parte ou totalmente
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- c) o Plano Anual de Auditoria Interna contém ações concretas de avaliação ou consultoria visando a implantação ou melhoria do processo de gestão de riscos da organização
- f) o Plano Anual de Auditoria Interna inclui trabalhos cujo objeto é a gestão da ética e da integridade
- g) o Plano Anual de Auditoria Interna inclui trabalhos cujo objeto é a avaliação dos controles de mitigação do risco de fraude e corrupção

3123. A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
- Adota em maior parte ou totalmente
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- a) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação da gestão de riscos da organização
- h) há relatório contendo resultados de trabalhos de a gestão da ética e da integridade
- i) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação nos controles de mitigação do risco de fraude e corrupção

### **Transparência de *Accountability***

3111. O modelo de transparência está estabelecido.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
- Adota em maior parte ou totalmente
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- a) a organização dispõe de canais de comunicação para acesso, solicitação e recebimento de informações
- b) a organização dispõe de controles e mecanismos de asseguarção da qualidade das informações prestadas
- c) diretrizes, critérios e limites para abertura de dados e acesso a informação estão definidos



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

d) a organização divulga a agenda dos membros de conselho ou colegiado superior, em especial quanto a seu registro e publicidade

e) a organização divulga a agenda dos membros da alta administração, em especial quanto a seu registro e publicidade

3112. O modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
- Adota em maior parte ou totalmente
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

a) diretrizes, critérios e limites para relacionamento com partes interessadas (internas e externas à organização) estão definidos

b) a satisfação das partes interessadas com as informações prestadas é avaliada

3113. O modelo de responsabilização está estabelecido.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
- Adota em maior parte ou totalmente
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

a) Existe informação clara para os gestores de suas responsabilidades

b) Houve alguma sanção interna nos últimos dois anos originadas em denúncias recebidas pelo canal oficial

3115. A organização publica conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos.

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
- Adota em maior parte ou totalmente
- Não se aplica

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

a) plano de dados abertos da organização está elaborado

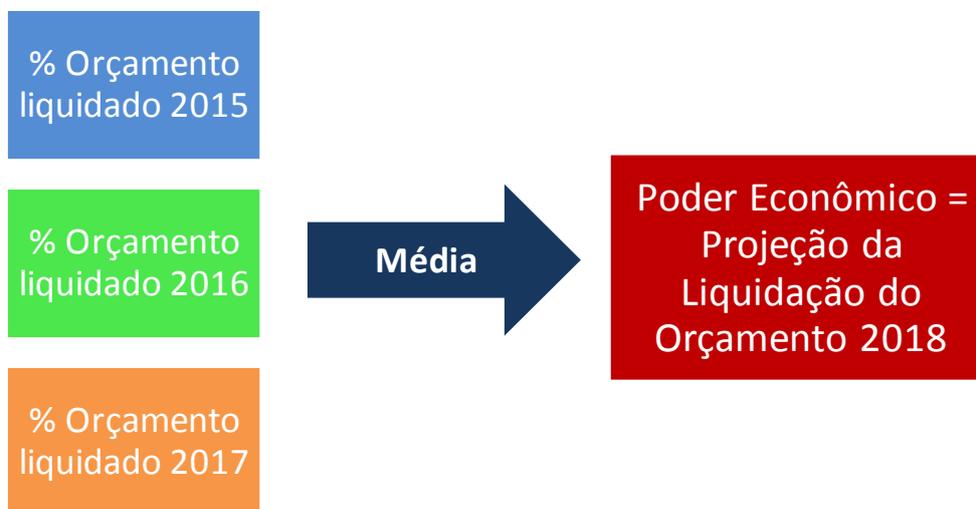
b) o conteúdo mínimo, conforme o §1º do artigo 8º da LAI, é publicado em formato aberto

c) ao menos o conteúdo mínimo, conforme o §1º do artigo 8º da LAI, é divulgado

d) a organização divulga o catálogo de informações às quais espontaneamente se compromete a dar transparência ativa, por serem de interesse público

**Apêndice C – Detalhamento da metodologia de cálculo do Poder Econômico**

1. A escolha do Poder Econômico como um dos fatores de risco que influenciam a exposição a fraude e corrupção nas instituições públicas federais teve origem no estudo “Desvios Éticos: risco institucional”, editado pela Comissão de Ética Pública da CEP. Esse trabalho apontava o Poder de Compra como um dos fatores que aumentavam a susceptibilidade de ocorrência de desvios éticos nas instituições (valores relacionados a aquisições dos órgãos). Para a presente auditoria, ampliamos esse conceito para Poder Econômico de forma a incluir as transferências voluntárias realizadas pelas instituições, uma vez que também são processos de disposição de recursos financeiros.
2. De forma geral, 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. Dentro desse entendimento, foram selecionados, com base no Orçamento Geral da União (OGU) e no Plano de Dispêndios Globais (PDG), os valores destinados aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.
3. Para os integrantes do OGU, o valor foi calculado a partir das planilhas de dados orçamentários disponíveis no site da Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Foram estudados os valores liquidados nos anos de 2015, 2016 e 2017 e projetada a liquidação do orçamento de 2018, conforme demonstrado na Figura 16. Para os integrantes do PDG não foi possível fazer essa projeção por falta de dados das despesas liquidadas, tendo sido utilizado o valor constante no PDG.

**Figura 16 – Cálculo do Poder Econômico para integrantes do OGU**

4. A Tabela 6 lista todas as rubricas utilizadas para o cálculo do Poder Econômico no OGU e no PDG. Tais escolhas procuraram refletir os dispêndios mais sujeitos ao crivo discricionário do gestor e, portanto, escolhas mais sujeitas aos interesses espúrios. Dispêndios com pessoal ou serviço da dívida, por exemplo, não são considerados, nesse caso, pois não haveria muita facilidade de o corrupto ou fraudador exercer influência sistêmica danosa sobre esses dispêndios.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

**Tabela 6 – Lista de Rubricas Usadas no Cálculo do Poder Econômico**

<b>OGU (rubricas escolhidas)</b>	
<b>Natureza da Despesa</b>	3 – outras despesas correntes; 4 – investimentos; 5 – investimentos financeiros.
<b>Modalidades</b>	30 – transferências a Estados e ao Distrito Federal 40 – transferências a Municípios 50 – transferências a entidades privadas sem fins lucrativos; 60 – transferências a entidades privadas com fins lucrativos; 90 – aplicações diretas; 91 – aplicação direta decorrente de operação de órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscais e da seguridade social
<b>PDG (rubricas escolhidas)</b>	
<b>Descrição de dispêndios</b>	222000 – investimentos no ativo imobilizado; 223000 – inversões financeiras; 242000 – materiais e produtos; 243000 – serviços de terceiros; 244000 – utilidades e serviços; 249000 – outros dispêndios; 249200 – locação de equipamento de tecnologia da informação; 822000 – investimentos no ativo imobilizado; 823000 – inversões financeiras; 842000 – locação de equipamentos de tecnologia da informação; 843000 – serviços de terceiros; 844000 – utilidades e serviços; 849000 – outros dispêndios correntes.

## **Apêndice D – Detalhamento da metodologia de cálculo do Poder de Regulação**

### **Aspectos Gerais do Conceito**

1. Assim como no caso do Poder Econômico (Apêndice C), a escolha do Poder de Regulação como fator de risco teve origem no artigo estudo “Desvios Éticos: risco institucional”, editado pela Comissão de Ética Pública (CEP). O referido documento define Poder de Regulação como “capacidade de tomar decisões que interferem na existência ou rentabilidade de negócios”. Destaca também os seguintes componentes:

- Se a entidade exerce função fiscalizadora sobre os negócios sob sua jurisdição, com capacidade de realizar “advertência”, “fechamento” ou “prisão”;
- Se a autorização para funcionamento de negócios depende da entidade;
- Se a entidade tem poder de estabelecer limites tarifários para serviços ou produtos;
- Se a entidade tem capacidade de interpretação normativa de atos legais;
- Se os clientes da entidade tem capacidade de organizar-se para exercer pressões em apoio às suas pretensões;
- Tamanho (valor) do mercado alcançado pelas decisões da entidade;
- Poder econômico dos negócios ou clientes sob sua jurisdição.

2. No contexto desta auditoria, Poder de Regulação deve ser entendido como o poder que as instituições reguladoras detêm em razão de suas atribuições e prerrogativas legais e que impacta a vida dos cidadãos e as atividades das empresas e setores econômicos por eles regulados. 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 já estão relacionadas ao Poder Econômico da instituição. Esta escolha teve como objetivo tornar a aferição mais precisa.

3. 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 a que a mensuração produzisse os resultados mais acurados e objetivo possíveis. Na montagem dos critérios 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.

4. Com base nesses trabalhos, foram selecionadas as atividades exercidas por entidades reguladoras, tais como realização de outorgas, emissão de licenças, interpretação de normas, dentre outras. Essas atividades foram a base usada para a aferição do Poder de Regulação.

5. Devido ao universo desta auditoria ser composto por órgãos/entidades diversos, o tamanho do mercado afetado pela regulação de cada um foi utilizado como fator de ponderação 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 da CEP sobre desvios éticos, denominava esse fator como “poder de barganha”.

6. A escolha desses fatores buscou utilizar os elementos que afetam o risco de fraude e corrupção de forma homogênea, sem diferenças em análise de riscos particulares. Assim, escolheu-se por não usar o fator de concentração de mercado, traduzido pelo número de empresas que fazem parte desse universo.

7. A depender do tipo de fraude ou corrupção, a concentração do mercado pode aumentar ou diminuir o risco da sua ocorrência. Mercados muito concentrados favorecem a ocorrência de conluio entre as empresas, que buscam dividir entre elas as oportunidades oferecidas pelo governo. Já mercados com várias empresas reduzem as chances de conluio, uma vez que seria necessário combinar o resultado de licitações e leilões com muitas partes. Nos casos de direcionamento de editais, as chances das empresas recorrerem a essa prática pode ser maior em mercados com muitos participantes. Por esse motivo, decidiu-se por não usar esse fator como ponderação de mercado, pois não foi possível apontar como esse fator influenciaria os casos de fraude e corrupção de maneira geral.

8. Por outro lado, o fator complexidade do objeto regulado foi apontado pelos documentos pesquisados e pelas entrevistas com especialistas como um fator que aumentaria a exposição a fraude e corrupção. Entretanto, para o presente trabalho não foi possível traduzir de maneira objetiva esse quesito.

9. Nas entrevistas, foi possível observar que os especialistas tendem a julgar o mercado com o qual trabalham mais importante e complexo que os demais. Assim, seriam necessárias precisas medidas objetivas que pudessem traduzir o conceito de complexidade de maneira imparcial, o que não foi possível de se fazer no presente trabalho, devido às restrições de tempo para sua conclusão. O mesmo ocorreu para um fator destacado no artigo Desvios Éticos da CEP, que elencou também a capacidade dos clientes da entidade em se organizar para exercer pressões em apoio às suas pretensões. A equipe de auditoria reconhece a importância desses pontos, os quais poderão ser incorporados na evolução do presente trabalho.

### **Avaliação do Poder de Regulação**

10. 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 a capacidade de regular, o Poder de Regulação foi calculado somente para 72 órgãos/entidades.

11. Conforme, explanado no capítulo anterior, o Poder de Regulação foi traduzido em uma lista de atividades que podem fazer parte do mandato legal das instituições. Essa lista contempla as atividades divididas em três micro poderes, conforme detalhado na tabela a seguir:

**Tabela 7 – Lista de atividades do Poder de Regulação**

<b>Micro Poderes</b>	<b>Atividades</b>
<b>Poder de Autorizar</b>	Realiza outorgas e concessões
	Emite autorizações ou licenças
	Emite certidões de regularidade
	Regula ou estabelece tarifas ou limites tarifários
<b>Poder de Normatizar</b>	Emite normas para regular o setor em que atua
	Interpreta normas (por meio de documentos, referentes a leis e normativos mais abrangentes, que influenciam o setor regulado)
<b>Poder de Fiscalizar</b>	Aplica ou perdoa sanções ao mercado regulado
	Firma acordos que flexibilizam o cumprimento de requisitos contratuais e a execução das sanções aplicadas ao mercado regulado

12. A avaliação de cada instituição foi realizada pelas Secretarias de Controle Externo do TCU de acordo com a divisão da sua clientela. No caso das instituições de ensino (universidades, fundações universitárias e IFES), a avaliação foi feita pela SecexEducação de maneira concentrada de modo a

manter a coerência na avaliação. Isso foi possível, já que essas instituições, de maneira geral, possuem mandatos iguais.

13. Para aferir o uso dessa ferramenta de avaliação, foi realizado um piloto com quatro secretarias: Educação, Fazenda, Saúde e Rodovias. Após o piloto, foram efetuados ajustes na planilha de avaliação e realizada reunião com as demais secretarias envolvidas na análise de modo a explicar a ferramenta de avaliação e os objetivos desta auditoria.

14. A análise feita pelas secretarias, envolveu classificar a relevância de cada atividade no contexto de atuação da instituição com os seguintes parâmetros:

a) R = para competência relevante na atuação da instituição, ou seja atividades relevantes dentro das competências legais do órgão;

b) P = para competência pouco relevante, atividades pouco importantes no mandato legal da instituição;

c) N = não se aplica ou atividades que não estão entre as competências da instituição sob análise.

15. Essa gradação foi escolhida de modo a diferenciar os mandatos legais relevantes na atuação das instituições, assim atividades exercidas de maneira esporádica ou mesmo incidental não receberiam a mesma gradação das mais relevantes. O Apêndice E apresenta a planilha utilizada para essa avaliação.

16. Em relação ao Poder de Mercado, foram colhidos, de cada secretaria do TCU, os valores estimados do tamanho do mercado regulado, em bilhões de reais. Como não era possível estabelecer o erro estatístico de cada uma dessas estimativas, optou-se por agrupá-las em quatro faixas diferentes, determinadas por análise estatística de *clusters* pelo método *k-means*, usando-se o logaritmo base dez dos valores de mercado. Essa análise resultou nas seguintes faixas de classificações pelo valor:

- a) Acima de 300 bilhões de reais;
- b) Entre 24 e 300 bilhões de reais;
- c) Entre 1 e 24 bilhões de reais;
- d) Abaixo de 1 bilhão de reais.

17. Esse procedimento permite maior segurança nas conclusões, pois, mesmo que as estimativas contenham erro significativo, tais erros não alterariam as conclusões das análises. Por essa razão, nos casos em que as respectivas secretarias do TCU não puderam estimar alguns tamanhos de mercado de reguladores (devido à dificuldade de cálculo ou mesmo de inferência desse valor, e até mesmo pela intangibilidade dos mercados envolvidos), nesses casos as estimativas foram realizadas pela própria equipe de auditoria, de acordo com as faixas definidas, com a segurança de que dificilmente a equipe enquadraria algum regulador em faixa incorreta. Ressalta-se que a grande maioria desses casos ocorreu em pontuações baixas nos Poderes de Regulação.

### **Pontuação do Poder de Regulação**

18. Para a pontuação dos valores do Poder de Regulação, foi utilizada a seguinte escala de acordo com a classificação de cada atividade:

**Tabela 8 – Pontuação de cada atividade**

Classificação da atividade	Pontuação
R- relevante	3

Classificação da atividade	Pontuação
<b>P – pouco relevante</b>	1
<b>N – não se aplica</b>	0

19. Após a atribuição da pontuação, esses valores foram somados para cada instituição sem atribuição de pesos por atividade. Em princípio, considerou-se a possibilidade de incluir pesos ponderados nas atividades listadas para o cálculo do índice.

20. Contudo, a tentativa mostrou-se imprecisa, segundo avaliação de especialistas internos em casos de fraude e corrupção. Houve dificuldade na separação dessas atividades de outros fatores que influenciariam a exposição, como o valor envolvido e a sua complexidade dessas atividades. Isso resultou em análises multicritério muito diferentes entre si, gerando impossibilidade de convergência nas avaliações apresentadas. Dessa maneira, optou-se por não ponderar as atividades, assumindo que elas possuem o mesmo peso na análise.

21. Após o somatório dos pontos de cada instituição, foi feita a conversão desse valor para uma escala de 0 a 100, de modo a facilitar a interpretação dos dados. A ponderação dos valores de mercado foi feita de acordo com as faixas de análise de modo a reduzir a pontuação do Poder de Regulação de acordo com o tamanho do mercado:

**Tabela 9 – Fator multiplicador do Poder de Mercado**

Faixa de Mercado	Multiplicador
<b>Acima de 300 bilhões de reais</b>	1
<b>Entre 24 e 300 bilhões de reais</b>	0,8
<b>Entre 1 e 24 bilhões de reais</b>	0,6
<b>Abaixo de 1 bilhão de reais</b>	0,4

162. A Figura 17 apresenta um resumo de como foi atribuída a pontuação do Poder de Regulação.

**Figura 17 – Resumo da atribuição de pontuação do Poder de Regulação**





## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

### Apêndice E – Planilha de Avaliação do Poder de Regulação

#### Avaliação da Exposição das Instituições Federais a Fraude e Corrupção

Orientação: A finalidade deste questionário é avaliar a força e o impacto do poder de regulação dos órgãos pertencentes à clientela da sua secretaria. As instruções detalhadas para o preenchimento deste questionário estão na aba instruções.

Indique, na sua experiência, a relevância das competências abaixo listadas para cada um dos órgãos de sua clientela, relacionadas ao “Poder de Regulação”. A resposta deve considerar as indicações:

**R = para competência relevante para atuação da instituição, ou seja atividades relevantes dentro das competências legais do órgão**

**P = para competência pouco relevante, atividades pouco importantes no mandato legal da instituição**

**N = não se aplica ou atividades que não estão entre as competências da instituição sob análise**

<b><u>PODER DE REGULAÇÃO</u></b>	Instituição da clientela da Secex - um órgão da clientela por coluna		Comentários adicionais do avaliador
	Inst.1	Inst.2	
<b>Poder de Autorização</b>			
Realiza outorgas e concessões			
Emite autorizações ou licenças			
Emite certidões de regularidade			
Regula ou estabelece tarifas ou limites tarifários			
<b>Poder de Normatização</b>			
Emite normas para regular o setor em que atua			
Interpreta normas (por meio de documentos, referentes a leis e normativos mais abrangentes, que influenciam o setor regulado)			
<b>Poder de Fiscalização</b>			
Aplica ou perdoa sanções ao mercado regulado			
Firma acordos que flexibilizam o cumprimento de requisitos contratuais e a execução das sanções aplicadas ao mercado regulado			
<b><u>PODER DE MERCADO</u></b>			
Tamanho estimado do mercado regulado (em R\$ bilhões)			
Quais os mercados considerados			
Fonte da informação fornecida (link para o site, nome do relatório, etc.)			



## **Apêndice F – Detalhamento da metodologia de cálculo da fragilidade dos controles**

### **Aspectos Gerais**

1. Os controles de prevenção e detecção de fraude e corrupção avaliados neste trabalho tiveram como origem as práticas descritas no RCFC/TCU. Como forma de coleta dos dados, foi utilizado o IGG 2018. Partiu-se das práticas de prevenção e detecção do RCFC/TCU, e depois 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 desenho 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*;

2. Vale informar que a princípio havia sido designada a questão do IGG referente à estrutura interna de governança (1111), que trata da existência de instâncias de governança, para compor um tema junto com a Auditoria Interna. Entretanto, estudos estatísticos nos dados revelaram que não havia correlação significativa entre esses dados, fato que levou à exclusão dessa questão na nossa análise. Para o tema Auditoria Interna, foram consideradas apenas questões referentes à sua atuação frente ao risco de casos de fraude e corrupção.

3. Destaca-se que, com relação aos controles na designação de dirigentes, foram considerados riscos de investidura indevida em três situações mapeadas em levantamento anterior, produzido pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) do TCU (TC 011.954/2015-9), a saber: nepotismo, conflito de interesses e impedimentos legais. Para o presente trabalho não foi analisado o risco relacionado à competência técnica dos indicados, uma vez que a Sefip realizará trabalho específico sobre o tema, e também por esta questão, em tese, não estar relacionada diretamente com riscos de fraude e corrupção (apenas de maneira indireta). Para efeito deste trabalho, foram também incorporadas questões no IGG 2018 sobre controles preventivos e detectivos relacionados aos três riscos mencionados.

### **Metodologia de cálculo dos índices do IGG**

4. O questionário integrado de governança e gestão públicas dispõe de 30 práticas avaliadas por meio de 100 itens de verificação. Esse documento foi respondido de forma válida por 498 organizações. A matriz de correlações desses 100 itens de verificação é apresentada na Tabela 10. Os tons esverdeados indicam alta correlação, os amarelados indicam média correlação e os avermelhados indicam baixa correlação. Os índices estatísticos que avaliam a qualidade da amostra colhida são excelentes:



# TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

### Tabela 10 - Matriz de correlações entre os itens de verificação do iGG

a) **Coefficiente Alfa de Cronbach: 0,968**, com 95% de certeza, indicando excelente confiabilidade interna do questionário, tendo em vista a variância das respostas da amostra, sendo 0,70 o mínimo requerido, admitindo-se até 0,6 no caso de pesquisas exploratórias (HAIR ET. AL., 2009, p. 96);

b) **Teste de esfericidade da amostra de Bartlett: 0**, indicando que a amostra é adequada, pois avalia a significância geral de todas as correlações em uma matriz de correlação, sendo requeridos valores de p menores que 0,05 (HAIR ET. AL., 2009, p. 102,110);

c) **Medida da adequação da amostra: 0,931**, também denominada Kaiser-Meyer-Olkin (KMO-MSA), indicando que a amostra é adequada, pois calcula a adequação para cada variável individual e também para toda a matriz de correlação, objetivando avaliar quão adequada é a extração de componentes principais à situação estudada, sendo considerados medianos os valores entre 0,70 e 0,80 e admiráveis os valores acima de 0,80 (HAIR ET. AL., 2009, p. 110);

d) **Quantidade de respostas: 498 respostas válidas**, pois é requerido que o número de respostas seja superior a 100 e pelo menos 5 vezes maior que o número de perguntas.

5. Todos estes valores são considerados muito bons, indicando que o questionário foi bem construído e que os dados são convergentes e consistentes (MAROCO; GARCIA-MARQUES, 2006, p. 69).

6. A origem das perguntas detalhadas (ou itens de verificação) são as práticas (ou boas práticas) de governança citadas na literatura. Essas práticas (descritas com elevado nível de abstração) foram desdobradas em itens de verificação mais objetivos, avaliáveis e auditáveis, e foram ajustadas e contextualizadas à Administração Pública brasileira pela experiência da equipe de auditores e pela contribuição de gestores públicos, por meio de grupos focais, realizados com auxílio de equipe da UnB, liderada pelo professor Paulo Calmon.

7. Com o objetivo de aumentar a confiabilidade das respostas dadas em cada item de verificação, acrescentaram-se subitens de verificação referentes a ações ou documentos altamente verificáveis e auditáveis e exigiu-se o preenchimento de texto livre indicando quais seriam as evidências auditáveis do cumprimento de um item de verificação. No caso de a resposta indicar que o item de verificação não se aplicava à organização, o respondente também deveria informar se essa não

aplicabilidade seria derivada de impedimento legal, de custo-benefício desinteressante ou de outras razões, as quais deveriam ser explicitadas em texto livre, sendo que tais explicações foram avaliadas individualmente pelos membros da equipe e estavam passíveis de rejeição, decisão que acarretaria redução da nota da organização naquele item de verificação.

8. A validade dos dados informados em questionários de autoavaliação é uma preocupação importante. Tal validade só pode ser diretamente aferida por meio de auditorias de campo, especialmente desenhadas para esse fim, o que seria bastante oneroso e conseqüentemente de eficiência duvidosa.

9. Por este motivo, a equipe optou por adicionar dois procedimentos com vistas a aumentar a riqueza de informação e reduzir a probabilidade de superestimação de autoavaliação.

10. Procedimento 1. Na ocorrência de respostas do tipo “adota parcialmente”, “adota em grande parte ou totalmente” ou “adota”, optou-se por exigir do respondente o preenchimento de campo adicional de texto livre com a indicação da evidência auditável que comprovasse o nível de adoção declarado.

11. Procedimento 2. Na ocorrência dos mesmos tipos de resposta, em várias questões, optou-se também por exigir o preenchimento de subquestões adicionais, do tipo “sim/não”, chamadas de questões TipoX, que detalhavam a adoção da prática. Nesses casos, na fase de tratamento de dados, o não preenchimento das questões TipoX consideradas obrigatórias para caracterizar a adoção da prática implicou desconto de nota da questão inteira. No caso extremo de não marcação de qualquer das questões TipoX consideradas obrigatórias, o desconto de nota levou a questão a patamar de nota da resposta “Adota em menor parte”, que é a alternativa de resposta mais elevada que não exige a marcação de questões TipoX.

12. Foi possível observar que esses dois procedimentos tornaram as respostas mais realistas e, possivelmente, aumentaram a precisão do questionário nas faixas mais altas de nota. A esse respeito, vale lembrar que, desde 2010, as equipes de levantamento de governança consideram que o questionário apresenta boa precisão nas faixas mais baixas de nota.

13. O modelo adotado para análise multivariada das respostas foi a **Análise de Componentes Principais** (ACP), e o método escolhido para extração de componentes foi o método dos mínimos resíduos, visto ser um método largamente aplicado e que aproveita ao máximo a variância existente na amostra (REVELLE, 2015, p.101, 104-105, 119; TABACHNICK; FIDELL, 2007, p.636-637), situação ideal quando se pretende extrair apenas um único componente. A ACP é um método estatístico multivariado que permite a redução dimensional de um conjunto de dados ao seu conteúdo mais significativo, expurgando a variância devida ao acaso (ruído) e a variância devida a outros fatores que não são o objetivo da mensuração. A ACP analisa a estrutura das correlações entre um número de variáveis e identifica os componentes mais significativos que compõem o valor dessas variáveis.

14. Considerando que os itens de verificação (Q1, Q2, ... Qn) de uma prática P1 buscam mensurar o grau de adoção dessa prática, a equação esperada é  $P1 = p1Q1 + p2Q2 + \dots + pnQn$ , onde P é a prática, Q é a questão (ou item de verificação) e p é o peso de cada questão na composição da prática. Para esse tipo de estimativa, o método ACP é o mais rigoroso e adequado, pois pode ser usado para identificar o valor aproximado do componente mais expressivo de um conjunto de questões. Por isso, um conjunto de questões deve ser concebido para mensurar apenas uma prática, sendo que a influência de outras práticas e do erro de mensuração tendem a ser expurgados pela ACP (redução dimensional a apenas uma dimensão), resultando em medida de maior precisão da prática que se deseja medir. Um conjunto de questões ou de medidas é chamado neste trabalho de **agregado**.

15. Os conceitos de agregado de medidas e de medida agregadora foram largamente aplicados neste trabalho. Uma vez que a ACP se presta muito bem a identificar a melhor estimativa de uma prática a partir dos itens de verificação que a análise buscou mensurar, expurgando outras influências e erros.



Esta técnica pode ser usada em novos níveis de agregação, produzindo novos indicadores complexos, de nível de abstração cada vez mais elevado.

16. Considerando que a escolha de cada agregado de variáveis (itens de verificação de uma prática) foi dirigida pelo desejo de mensurar apenas um único componente (a medida da adoção de uma prática específica), o método é empregado aqui para gerar um único índice de adoção para cada agrupamento de questões, que lhe seja o mais representativo possível.

17. Nos casos em que o cálculo de ACP indica a existência de mais de uma dimensão significativa, são aplicados os seguintes procedimentos:

18. Eliminar a questão que mais se afasta ou destoa do comportamento das demais questões do agregado; ou

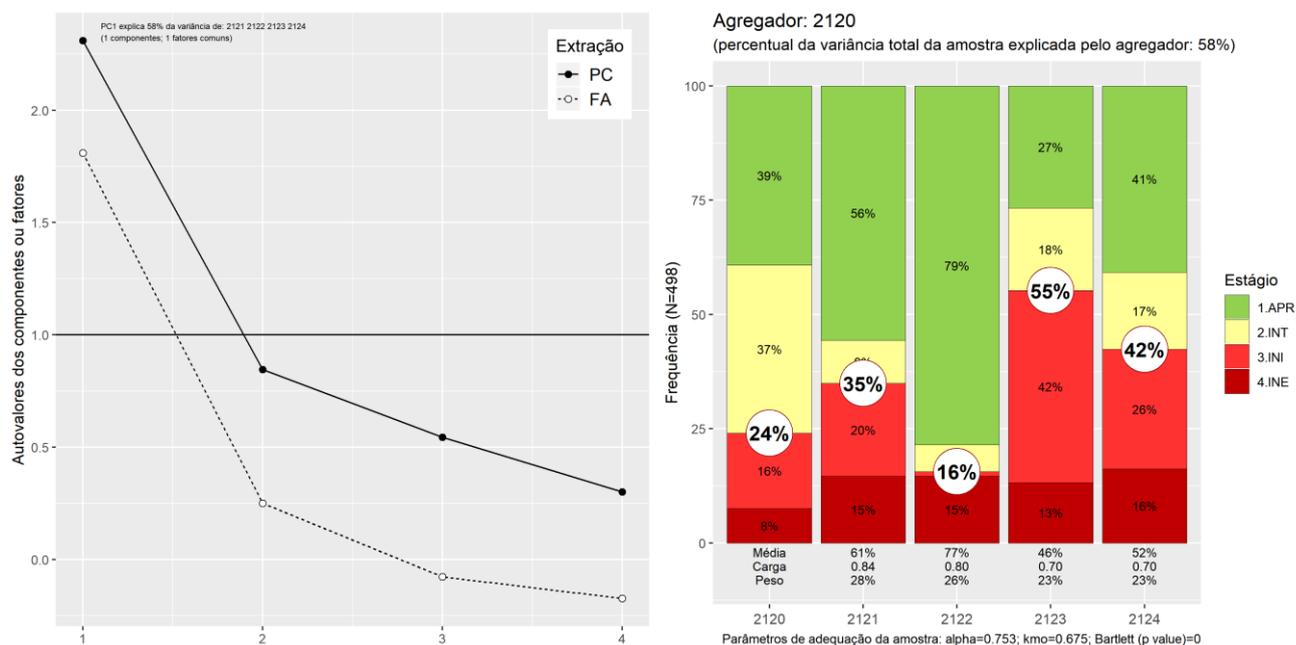
19. Primeiro agregar as questões de comportamento mais próximo (correlações mais altas entre si), com o objetivo de gerar novas variáveis mais precisas pelo expurgo de ruído e de fatores indesejados, e posterior agregação das novas variáveis calculadas. Este foi o procedimento adotado no cálculo do agregador 2130, como segue:

- a) 2130PC1 ← 2133 2134 2137 2138
- b) 2130PC2 ← 2131 2132
- c) 2130PC3 ← 2135 2136
- d) 2130 ← 2130PC1 2130PC2 2130PC3

20. Foram adotados dois critérios para avaliar a adequação de uma agregação: a) o percentual da variância da amostra explicada pelo primeiro componente principal, que deve ser superior a 50%, sempre que possível; b) o número de componentes com autovalor superior a 1 (critério de Kaiser), que deve ser de apenas 1, sempre que possível.

21. A Figura 18 apresenta um exemplo: a prática 2120 é “Estabelecer a estratégia da organização”, composta pelas seguintes questões ou itens de verificação: Item 2121. “O modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido”; Item 2122. “A estratégia da organização está definida”; Item 2123. “Os principais processos estão identificados e mapeados”; Item 2124. “As demandas das partes interessadas estão identificadas, mapeadas e priorizadas”. O resultado de ACP é mostrado no gráfico a seguir.

**Figura 18 - Análise de autovalores (eigenvalues) para o agregado 2120**



22. O gráfico à esquerda (chamado *screeplot*) mostra que 58% da variância das quatro questões concentram-se no primeiro componente principal (PC1). Mostra também que os três demais componentes existentes nesse sistema de quatro questões são irrelevantes estatisticamente (abaixo do limite de Kaiser, que é o autovalor 1). Já o gráfico à direita mostra os parâmetros estatísticos de qualidade dessa amostra (todos bons) e as quatro questões (colunas 2121 a 2124) consolidadas no primeiro componente principal (primeira coluna, 2120). Na parte de baixo das colunas, são apresentadas as médias das notas em cada questão ou no componente agregado, as cargas fatoriais, que representam a correlação entre cada questão e o primeiro componente principal e os pesos, conforme a equação  $P1 = p1Q1 + p2Q2 + \dots + pnQn$ , obtidos por aproximação, por meio de regressão linear múltipla. Assim, conclui-se que, pelo método ACP e considerando a amostra dada, o indicador calculado de Estabelecimento de Estratégia (2120) é a melhor estimativa estatística desse conceito intangível, a partir das quatro perguntas mais objetivas, tangíveis e auditáveis.

23. Este processo de consolidação de agregados de questões foi repetido para todo o questionário, segundo as seguintes formulações:

===== Agregações básicas

- 1110 ← 1111 1112
- 1120 ← 1121 1122
- 1130 ← 1131 1132 1133 1134
- 2110 ← 2111 2112 2113
- 2120 ← 2121 2122 2123 2124
- 2130 ← 2131 2132 2133 2134 2135 2136 2137 2138
- 3110 ← 3111 3112 3113 3114 3115
- 3120 ← 3121 3122 3123 3124
- 4110 ← 4111 4112 4113
- 4120 ← 4121 4122 4123 4124
- 4130 ← 4131 4132 4133 4134
- 4140 ← 4141 4142 4143 4144
- 4150 ← 4151 4152 4153 4154



# TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

4160 ← 4161 4162 4163 4164 4165 4166 4167

4170 ← 4171 4172 4173 4174

4180 ← 4181 4182 4183

4210 ← 4211 4212

4220 ← 4221 4222 4223 4224

4230 ← 4231 4232 4233

4240 ← 4241 4242

4250 ← 4251 4252 4253 4254

4260 ← 4261 4262 4263 4264

4270 ← 4271

4280 ← 4281

4310 ← 4311

4320 ← 4321 4322 4323

4330 ← 4331 4332

4340 ← 4341 4342

5110 ← 5111

5120 ← 5121 5122 5123 5124 5125

Result ← 5111 5121 5122 5123 5124 5125

## #===== Controles de Risco de Fraude e Corrupção

iContr\_DesigDirig <- 1121 1133 1134

iContr\_GestÉticaIntegr <- 1131 1132 4161 4162 4163

iContr\_TranspAcc <- 3111 3112 3113 3115

iContr\_GRCI <- 1112 2111 2112 2113 3114 4164

iContr\_AudInt\_Compt <- 3121E 3121F 3121H

iContr\_AudInt\_Plan <- 3122C 3122F 3122G

iContr\_AudInt\_Exe <- 3123A 3123H 3123I

iContr\_AudInt <- iContr\_AudInt\_Compt iContr\_AudInt\_Plan iContr\_AudInt\_Exe

iContr\_FC <- iContr\_DesigDirig iContr\_GestÉticaIntegr iContr\_TranspAcc iContr\_GRCI iContr\_AudInt

## #===== Governança e Gestão das Contratações

GestContrat ← 4341 4342

Pessoas ← 4121B 4122B 4123C 4131B 4151B 4172B

Processos ← 4311 4321 4322 4323

RiscoContr ← 4331 4332 2111 2112

GerirRiscos ← 2110 4241 4242 4331 4332

iGestContrat ← Pessoas Processos RiscoContr GestContrat

Gov Contrat ← 2137 2138 3121G 3123D

iGov Contrat ← Gov Contrat iGestContrat

## #===== Governança e Gestão de TI

ModeloTI ← 2135

MonitorAvaliaTI ← 2136 3123E 3123F 3123G

ResultadoTI ← 5120



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

GovernancaTI ← ModeloTI MonitorAvaliaTI ResultadoTI

PlanejamentoTI ← 4211 4212

iGestServicosTI ← 4221 4222 4223 4224

iGestNiveisServicoTI ← 4231 4232 4233

iGestRiscosTI ← 4241 4242 2111 2112 2113

EstruturaSegInfo ← 4251 4252 4253 4254

ProcessoSegInfo ← 4261 4262 4263 4264

ProcessoSoftware ← 4270

iGestProjetosTI ← 4280

PessoasTI ← 4121D 4122D 4123D 4131D 4151C 4172D

iGestContratosTI ← 4332D 4341A 4342

iGestSegInfo ← EstruturaSegInfo ProcessoSegInfo

ProcessosTI ← iGestServicosTI iGestNiveisServicoTI iGestRiscosTI iGestSegInfo ProcessoSoftware iGestProjetosTI iGestContratosTI

iGestTI ← PlanejamentoTI PessoasTI ProcessosTI

iGovTI ← GovernancaTI iGestTI

#===== Governança e Gestão de Pessoas

213P ← 2133 2134

iGestPessoas ← 4110 4120 4130 4140 4150 4160 4170 4180

iGovPessoas ← 1110 1120 1130 2110 2120 213P 3110 3120 4110 4120 4130 4140 4150 4160 4170 4180

#===== Governança Pública e Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas

Lid ← 1110 1120 1130

Estr ← 2111 2112 2120 2130

Acct ← 3110 3120

iGovPub ← Lid Estr Acct

iGG ← iGovPub iGestPessoas iGestTI iGestContrat

### Metodologia de cálculo dos índices de fragilidade nos controles de combate a fraude e corrupção

24. O cálculo dos índices de fragilidade de controles no combate a fraude e corrupção adotaram a mesma metodologia do cálculo do IGG. Entretanto, este trabalho utilizou agregadores diferentes e específicos para os seus objetivos. A tabela a seguir apresenta esses agregadores.

**Tabela 11 – Detalhamento dos agregadores para o cálculo dos índices referentes aos controles preventivos e detectivos de fraude e corrupção**

Índice	Agregador	Componentes
<b>Controles na Designação de Dirigentes</b>	iContr_DesigDirig	<- 1121 1133 1134
<b>Controles na Gestão da Ética e Integridade</b>	iContr_GestÉticaIntegr	<- 1131 1132 4161 4162 4163
<b>Controles na Transparência e Accountability</b>	iContr_TranspAcc	<- 3111 3112 3113 3115



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

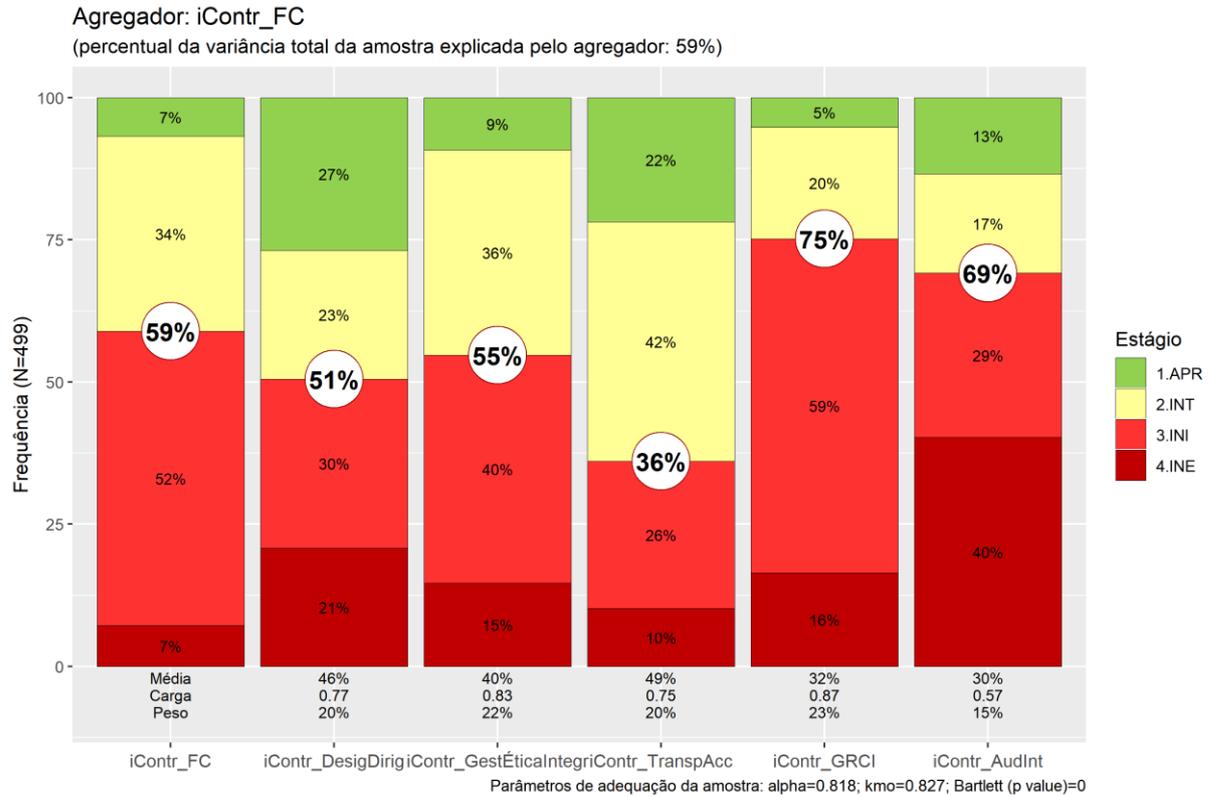
Índice	Agregador	Componentes
<b>Controles da Gestão de Riscos e Controles Internos</b>	iContr_GRCI	<- 1112 2111 2112 2113 3114 4164
<b>Controles da Auditoria Interna - competência</b>	iContr_AudInt_Compt	<- 3121E 3121F 3121H
<b>Controles da Auditoria Interna - planejamento</b>	iContr_AudInt_Plan	<- 3122C 3122F 3122G
<b>Controles da Auditoria Interna - execução</b>	iContr_AudInt_Exe	<- 3123A 3123H 3123I
<b>Controles da Auditoria Interna</b>	iContr_AudInt	<- iContr_AudInt_Compt iContr_AudInt_Plan iContr_AudInt_Exe
<b>Controles de Combate a Fraude e Corrupção</b>	iContr_FC	<- iContr_DesigDirig iContr_GestÉticaIntegr iContr_TranspAcc iContr_GRCI iContr_AudInt

25. Observa-se que o índice de fragilidade de controles é o inverso do valor calculado pelo IGG, que tem como objetivo avaliar o grau dos controles. Assim, adotou-se, de maneira geral, o índice de fragilidade como sendo o resultado da seguinte expressão: “1 – Controles”.

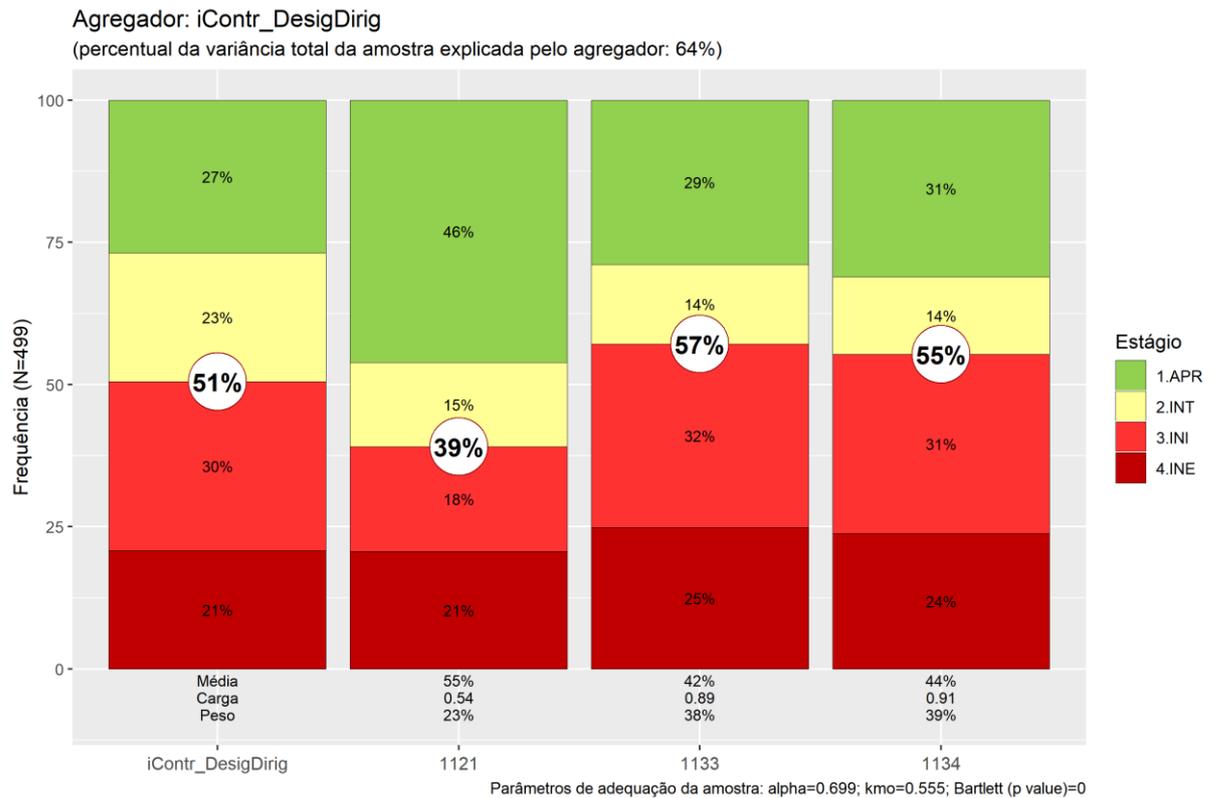
### Gráficos da composição dos índices desse trabalho

26. Estão representados, nas figuras a seguir, os gráficos dos agregadores utilizados para composição do mapa de exposição a fraude e corrupção.

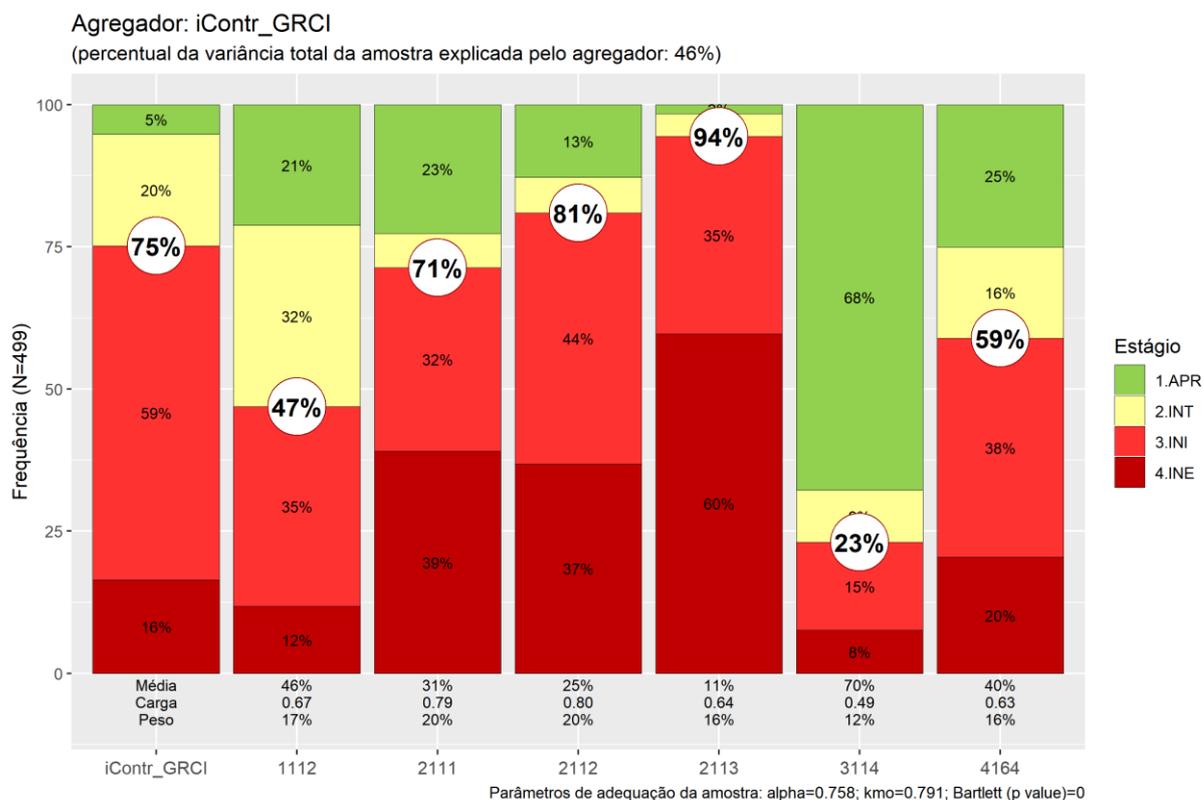
**Figura 19 – Gráfico do Índice de Controles de Combate a Fraude e Corrupção**



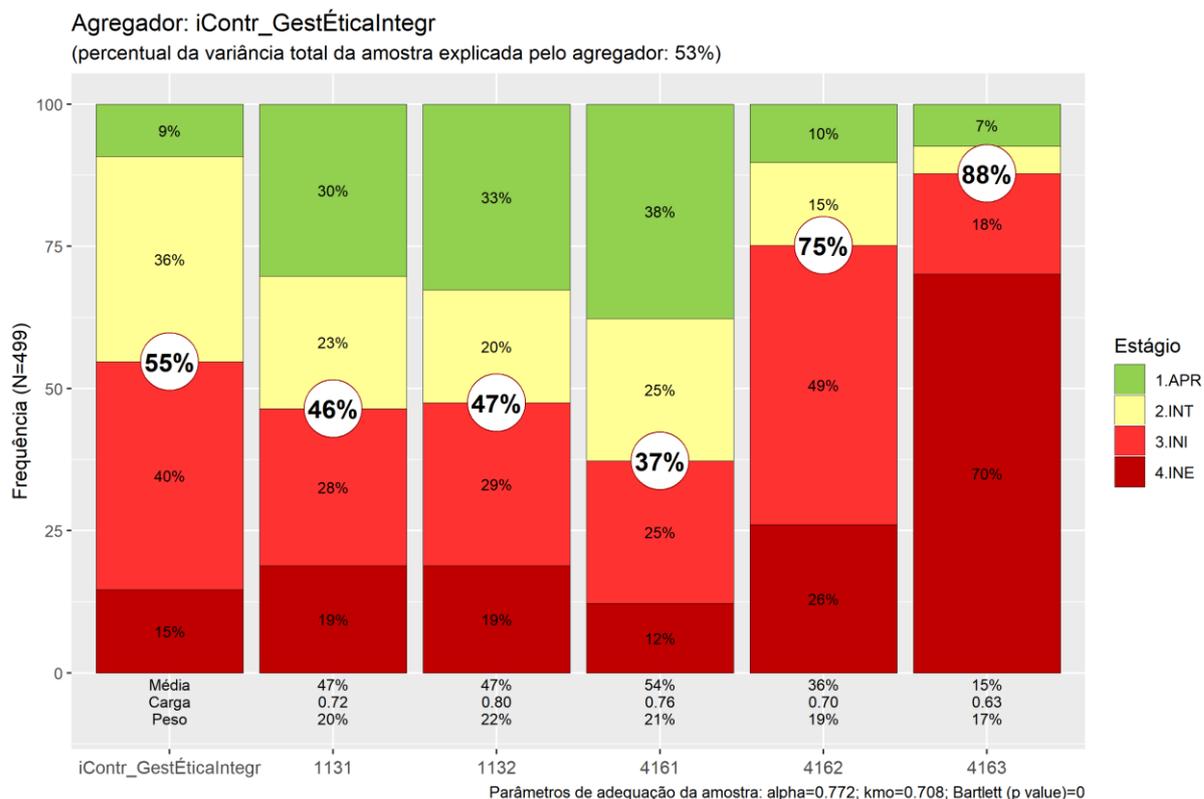
**Figura 20 - Gráfico do Índice de Fragilidade na Designação de Dirigentes**



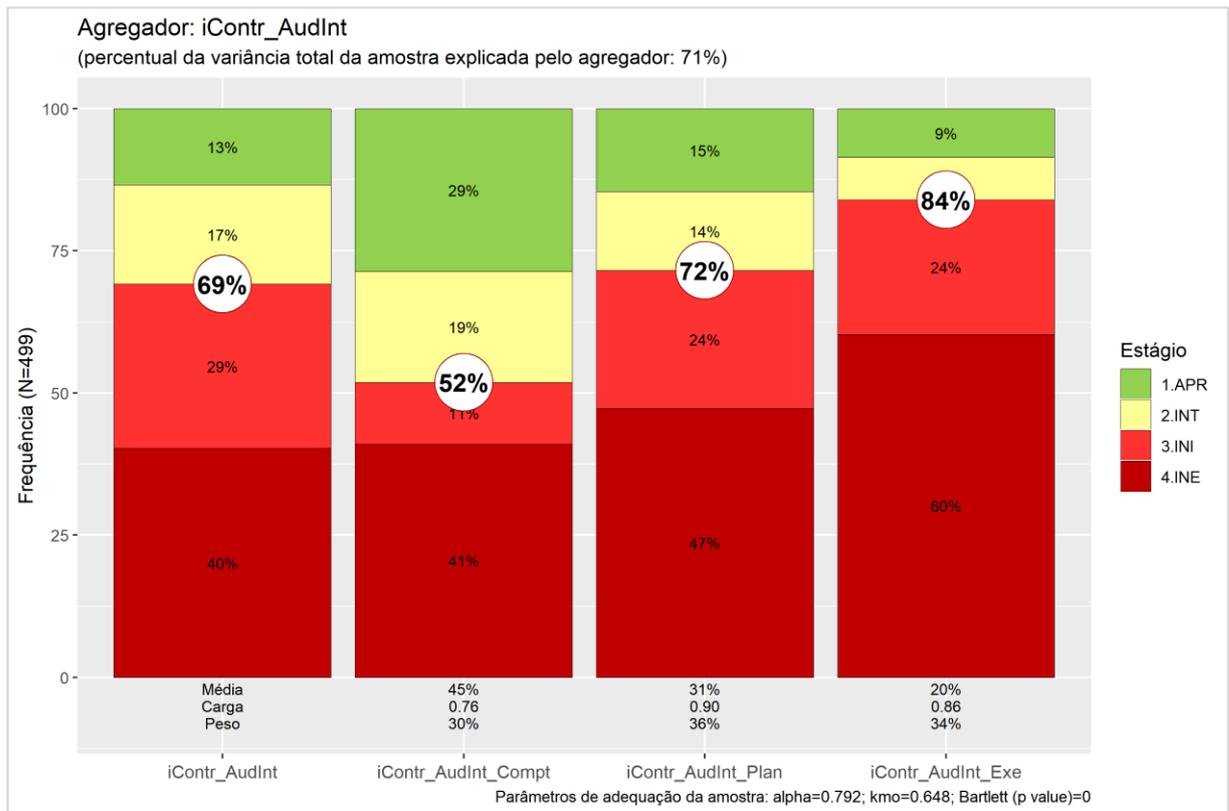
**Figura 21 – Gráfico do Índice de Controles na Gestão de Riscos e Controles Internos**



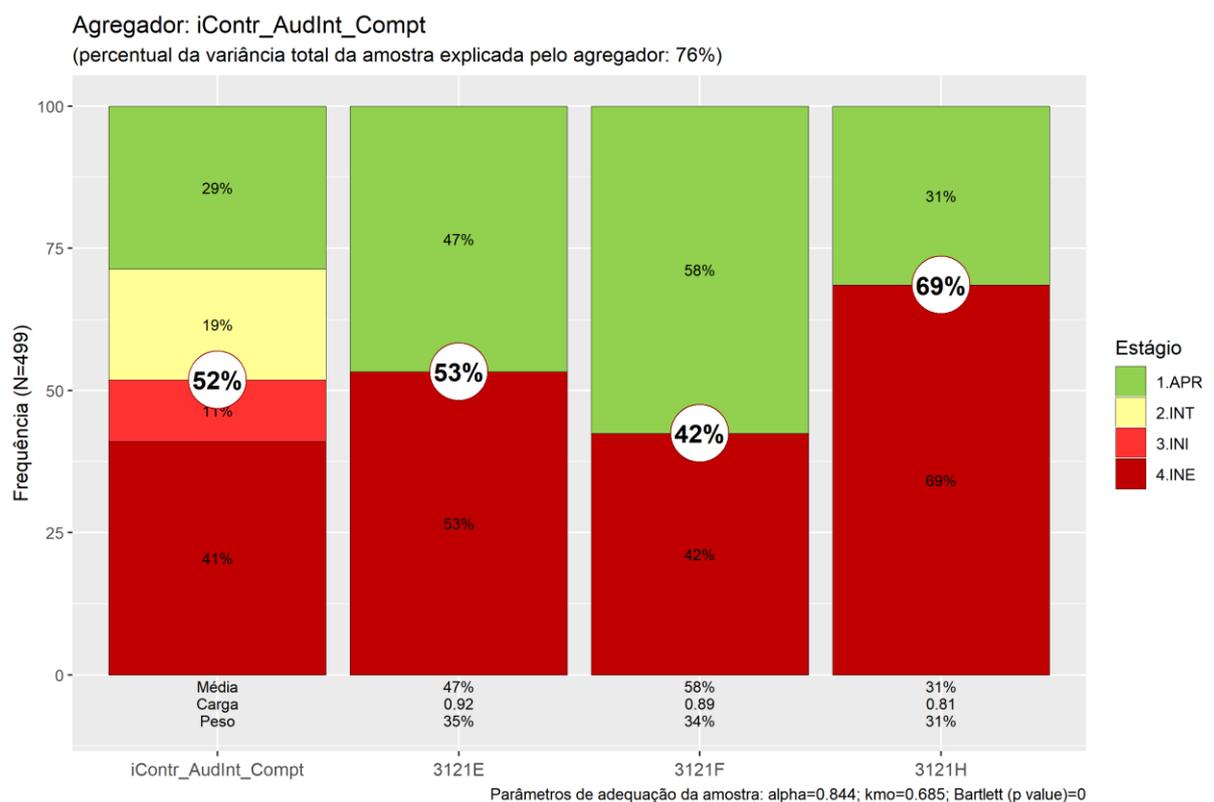
**Figura 22 - Gráfico do Índice de Controles na Gestão da Ética e Programa de Integridade**



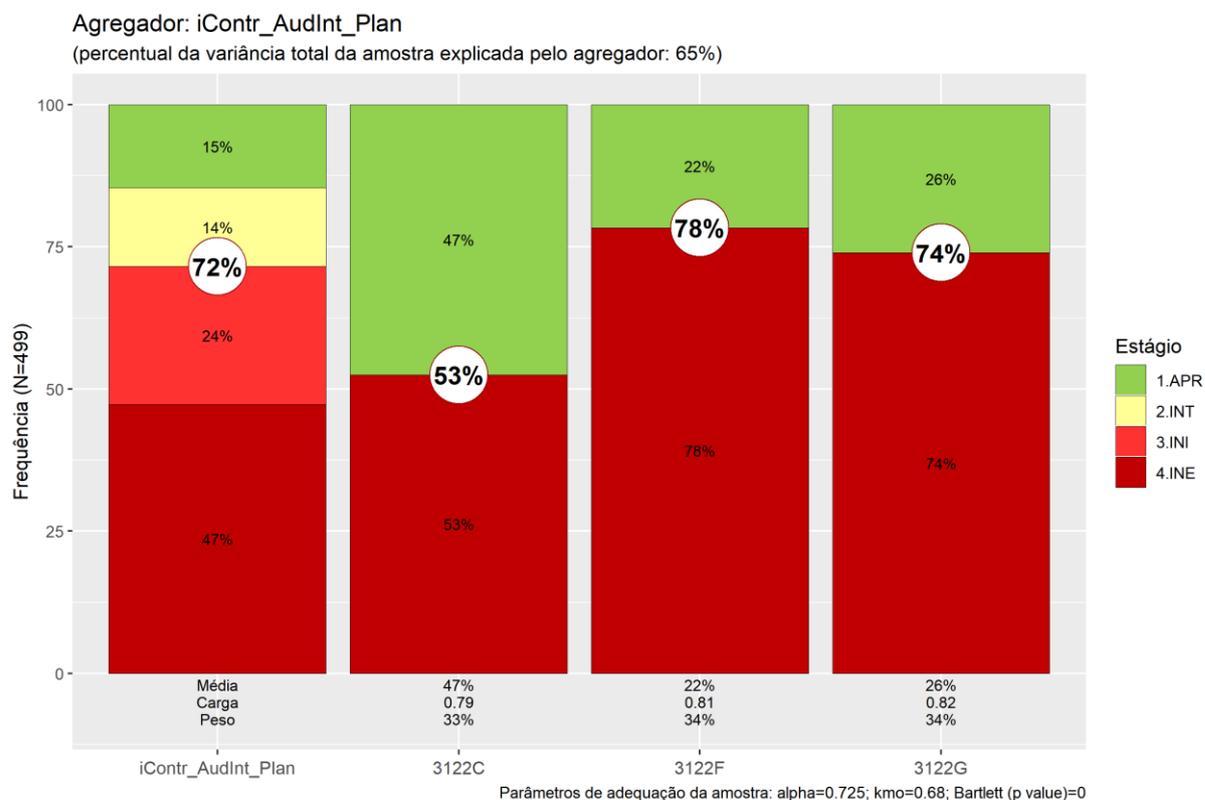
**Figura 23 - Gráfico do Índice de Controles na Auditoria Interna**



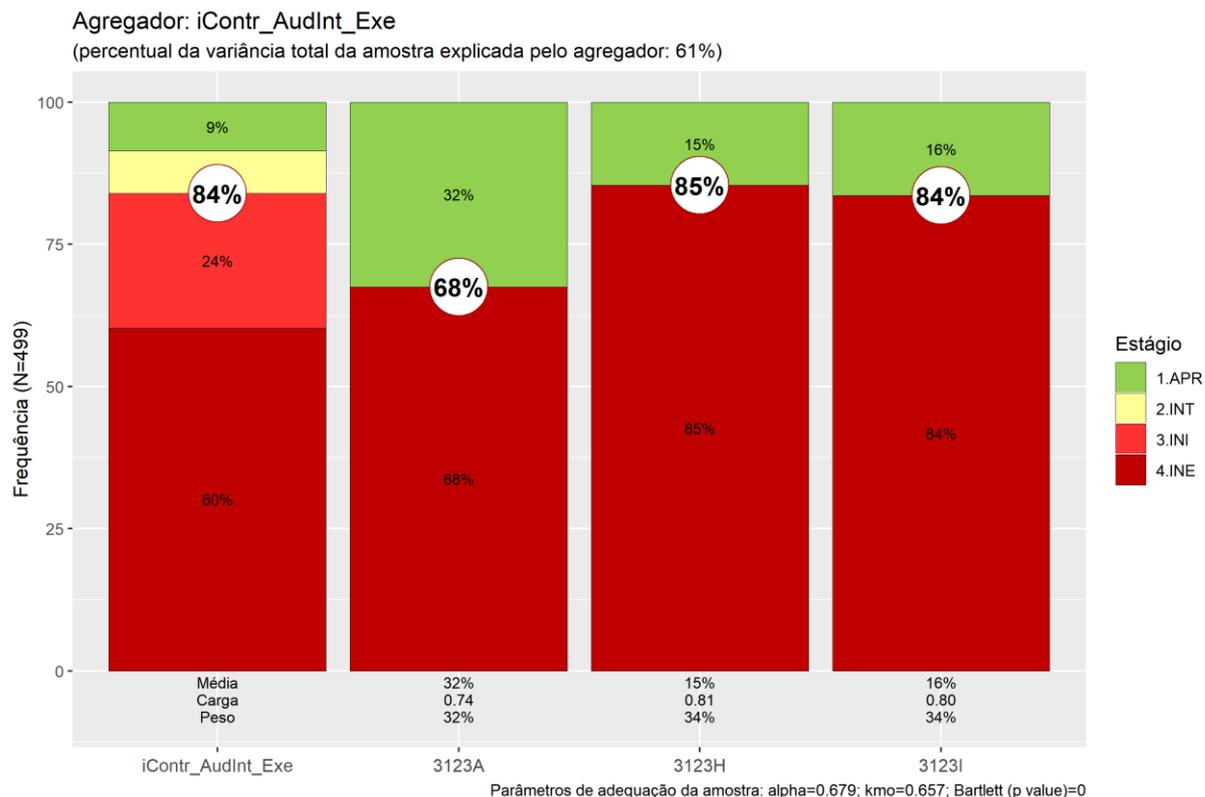
**Figura 24 – Gráfico do Índice de Controles na Auditoria Interna – Competência**



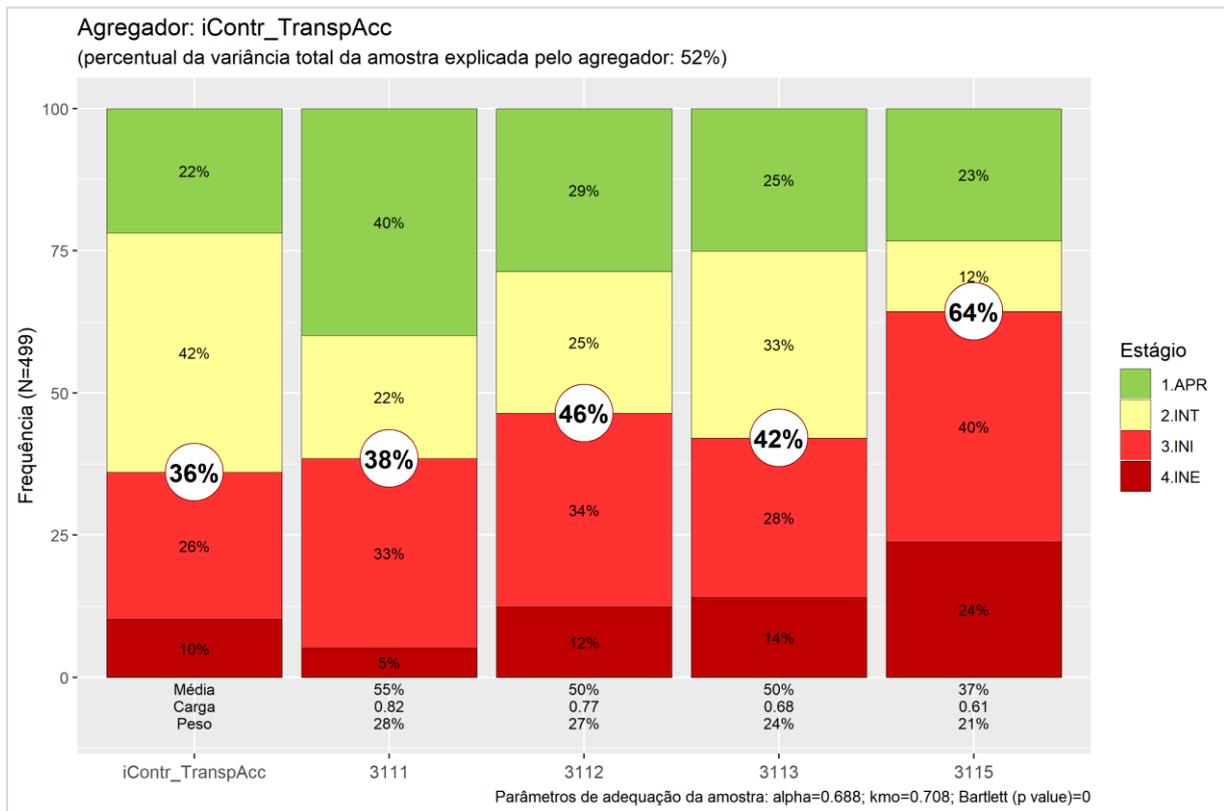
**Figura 25 – Gráfico do Índice de Controles na Auditoria Interna - Planejamento**



**Figura 26 - Gráfico do Índice de Controles na Auditoria Interna - Execução**



**Figura 27 – Gráfico do Índice de Controles em Transparência e Accountability**



**Apêndice G – Detalhamento da metodologia do Mapa de Exposição a Fraude e Corrupção**

1. A principal motivação para a construção do mapa de exposição das instituições federais a fraude e corrupção foi a obtenção de um panorama geral que mostra quais instituições federais estão mais vulneráveis a ocorrência desses fenômenos. Dessa forma, essa ferramenta não visa analisar riscos em casos concretos ou mesmo informar-se sobre a ocorrência de casos de fraude e corrupção nos órgãos avaliados.
2. Ressalta-se, também, que o mapa apresenta apenas o quanto determinada instituição está exposta ao risco de fraude e corrupção. Assim, ainda que uma instituição apareça no mapa em área indicativa de “alta exposição”, isso não significa que exista casos concretos desses fenômenos no órgão em questão.
3. Para sua apresentação, escolheu-se o formato de mapa de calor, vastamente utilizado na avaliação de riscos. O mapa clássico normalmente utiliza dois parâmetros: Probabilidade e Impacto (Sobel, 2012, p. 79 e Wright, 2013 p. 90 e 93). Neste mapa de exposição, os parâmetros foram adaptados para: um relacionado ao poder (econômico ou de regulação) e outro relacionado à fragilidade dos controles.
4. Trata-se de ferramenta que, ao cruzar dados fornecidos pelos indicadores **Poder Econômico – Poder de Regulação – Fragilidades dos Controles**, mostrará o quanto uma dada instituição pública está exposta ao risco de fraude e corrupção. Para facilitar a leitura dos resultados, é preciso considerar que os poderes econômico e de regulação estão relacionados aos valores que o órgão tem para desembolsar ou ao quanto ele pode influenciar um mercado consumidor específico, proporcionando (ou reduzindo) ganhos a entes privados.
5. Vale salientar que quanto menor o grau de robustez dos controles, maior será a fragilidade da instituição no enfrentamento da fraude e da corrupção. Seguindo essa explicativa, as escalas de exposição aos riscos serão 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. A tabela a seguir apresenta a equivalência entre as escalas dos controles utilizadas no IGG e no Índice de Fragilidade dos controles.

**Tabela 12 – Equivalência entre as faixas dos controles do IGG e o índice de fragilidade de controles de combate a fraude e corrupção**

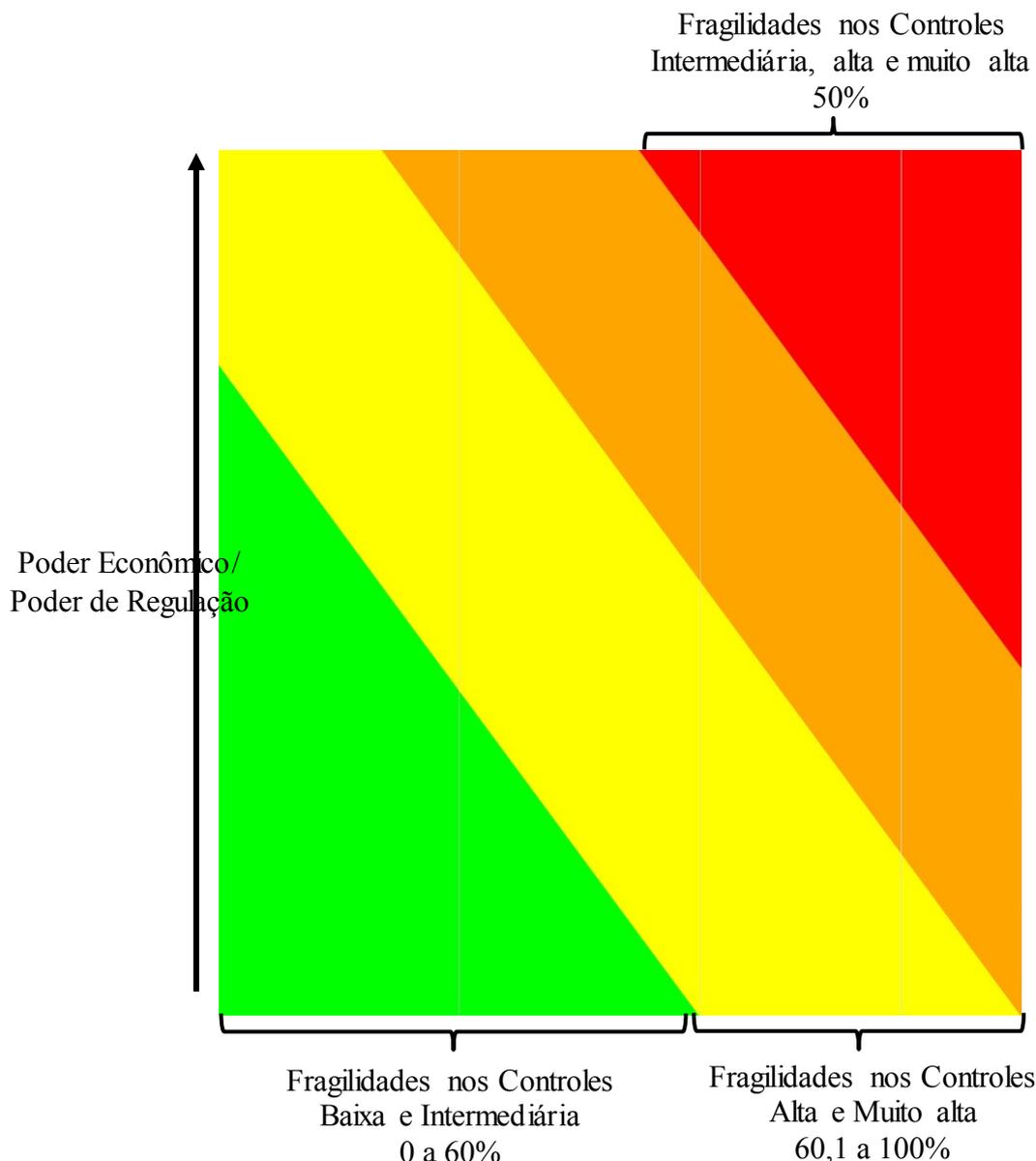
Classificação dos controles do IGG	Valores dos índices de controle	Classificação da fragilidade dos controles de combate a fraude e corrupção	Valores dos índices de fragilidade de controles
<b>Aprimorado</b>	70 a 100%	<b>Fragilidade Baixa</b>	0 a 30 %
<b>Intermediário</b>	40 a 69,9%	<b>Fragilidade Intermediária</b>	30,1 a 60%
<b>Inicial</b>	15 a 39,9%	<b>Fragilidade Alta</b>	60,1 a 85%
<b>Inexpressivo</b>	0 a 14,9	<b>Fragilidade Muito Alta</b>	85,1 a 100%

6. A apresentação dos dados do Poder Econômico foi dividida em dois grupos: os pertencentes ao OGU; e os pertencentes ao PDG. Essa divisão foi necessária devido à diferença dos normativos referentes às estatais, e também como forma de melhor apresentar os dados.

7. De fato, em regra, os orçamentos das estatais independentes, integrantes do PDG, possuem valores muito mais altos que os integrantes do OGU. Esses dois grupos também possuem legislação diferentes relacionadas à parte dos controles estudados: as estatais possuem lei específica com critérios para indicação de dirigentes (Lei 13.303/2016). Dessa forma, mostra-se mais adequado analisá-los em mapas diferentes. Os dados do PE estão apresentados no mapa como base de logaritmo comum na base dez (log10), de modo a representar melhor os dados. Também foi feito um corte no valor de 10 milhões, de modo a não distorcer muito a análise da exposição com a inclusão de orçamentos de valor muito baixo.

8. O mapa está dividido em quatro áreas, identificadas pelas cores verde (exposição baixa), amarela (média exposição), laranja (alta exposição) e vermelha (exposição muito alta). O posicionamento da instituição no mapa permitirá várias inferências. 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 seleção de seu dirigente máximo não contempla requisitos suficientes para garantir a adequabilidade dessa escolha. A figura a seguir apresenta o modelo de mapa de riscos com as faixas.

**Figura 28 –Mapa de calor com quatro faixas**





## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

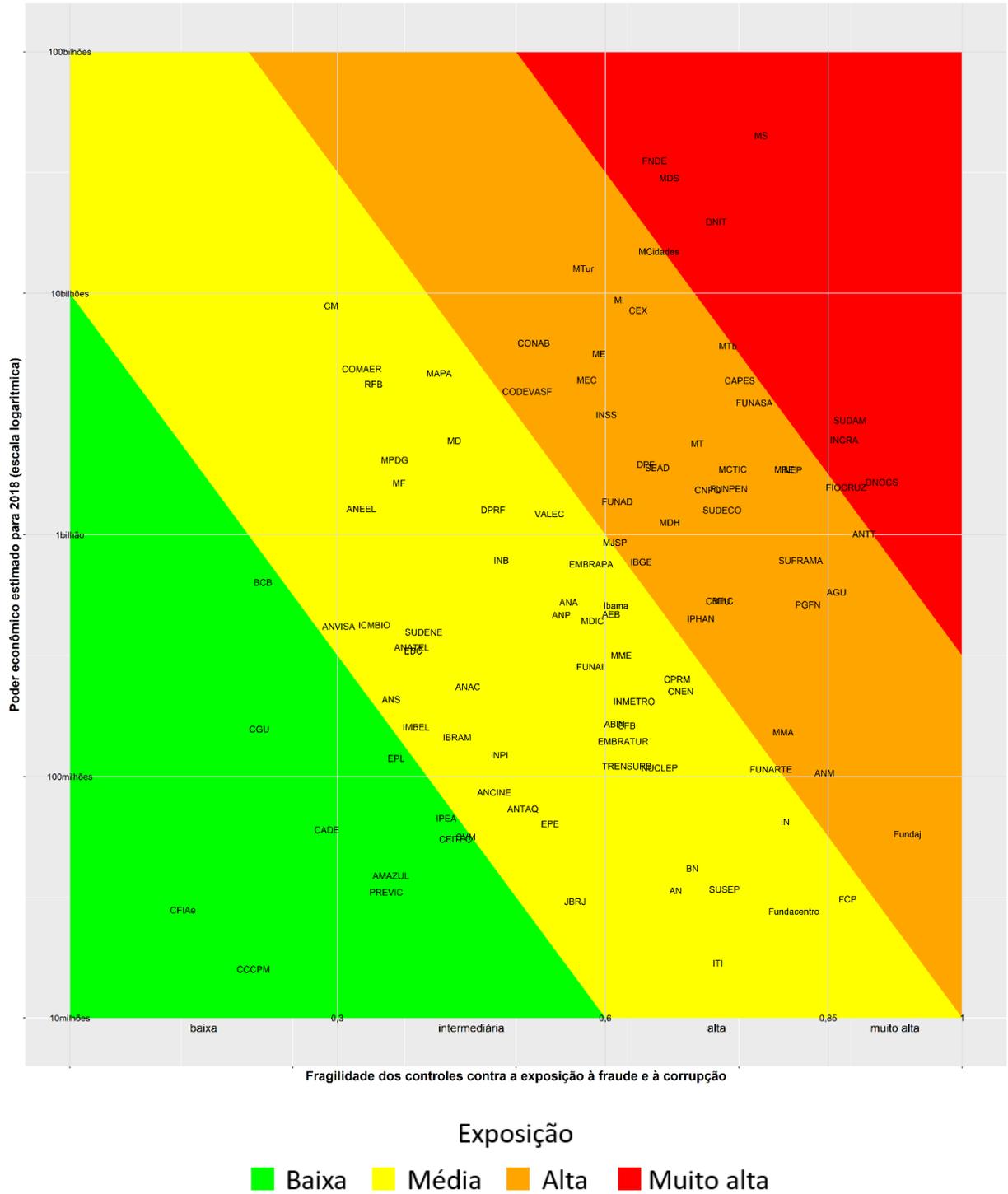
Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

9. A posição das faixas foi atribuída de acordo com a faixa de fragilidade de controles. A faixa verde inicia no eixo “x” no ponto que engloba as fragilidades baixa e intermediária nos controles. A faixa amarela, por sua vez, inicia no ponto que engloba as fragilidades alta e muito alta nos controles. Dessa forma, ainda que o poder de determinada instituição seja baixo comparado às outras, se o seu nível de controle for muito frágil, haverá exposição média a fraude e corrupção.
10. A linha que separa a área vermelha (exposição muito alta) e laranja (exposição alta) corta o eixo “x” no ponto de 0,5 (fragilidade intermediária). A escolha desse ponto é justificada pela análise que instituições com alto poder devem possuir pelo menos uma nota mediana para diferenciá-las entre essas duas faixas.
11. A escala das retas foi estabelecida a partir do ponto de referência no eixo y equivalente aos 3 primeiros quadrantes da escala do poder analisado. Ou seja, a reta que delimita a faixa verde (exposição baixa) é a união dos pontos de fragilidades baixa e intermediária e os 3 primeiros quadrantes do valor do Poder. Essa escolha foi feita a partir de critério arbitrado pela equipe de auditoria, de que instituições com Poder Econômico acima de 10 bilhões de reais ou Poder de Regulação cima de 75, ainda que possuam alto nível de controles estabelecidos, estarão expostas a algum risco de ocorrência de fraude e corrupção. Isso decorre da exposição inerente a qual determinadas instituições estão inseridas, relacionada ao alto poder a elas concedido, seja por dotação orçamentária, ou por seu mandato legal.
12. Aqui vale fazer uma ressalva na apresentação das faixas entre os gráficos do Poder Econômico. O gráfico com o orçamento do PDG apresenta um *outlier*: a Petrobrás como único orçamento superior a 100 bilhões de reais. Dessa forma, na apresentação desse mapa foi incluída uma faixa extra para acomodar essa instituição, na qual houve o prolongamento das retas já definidas. Os mapas construídos com base nesse critério estão apresentados no Apêndice H.

**Apêndice H – Mapas de Exposição da APF a fraude e corrupção**

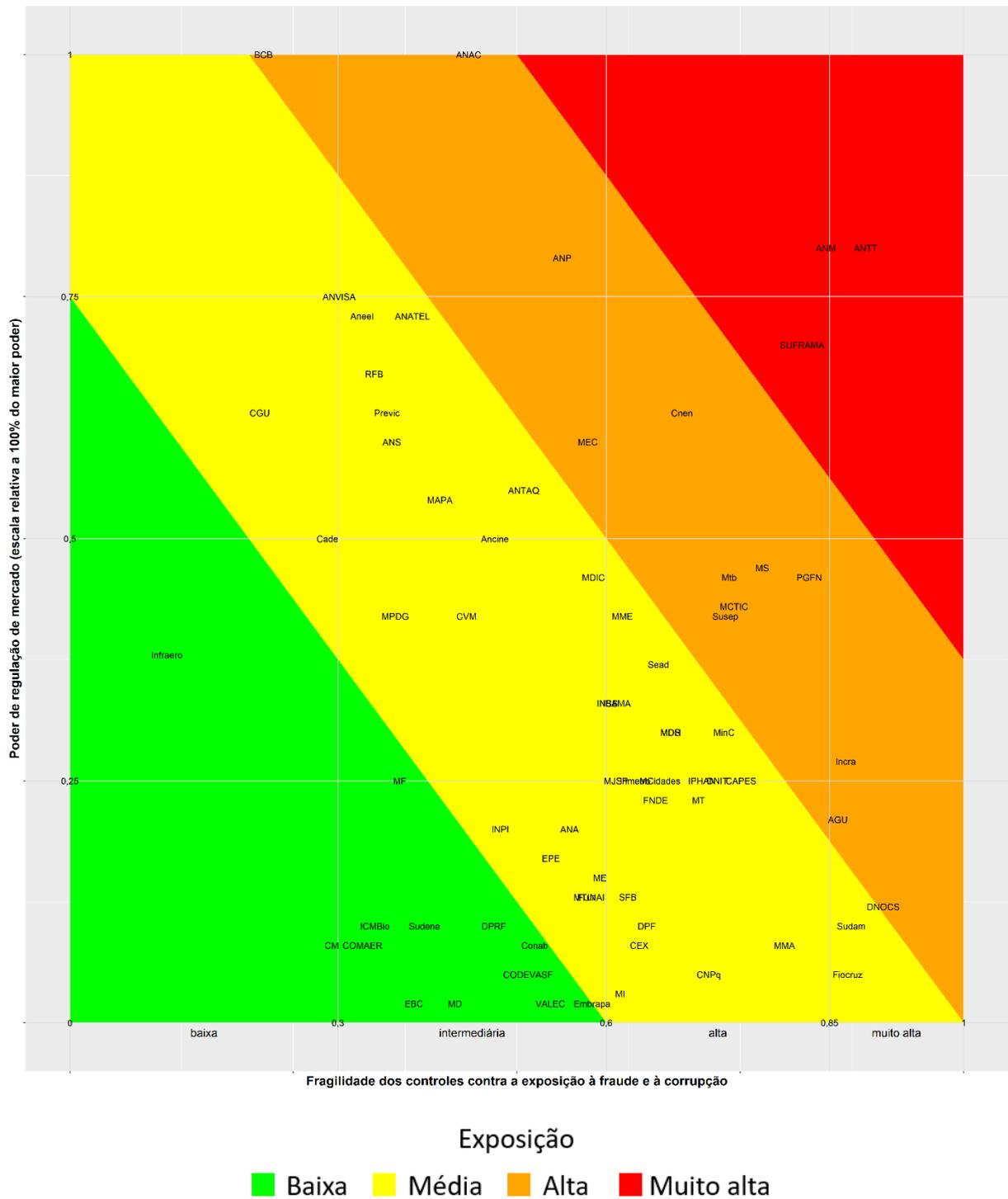
**Figura 29 – Mapa de Exposição da APF a fraude e corrupção – Poder Econômico OGU (sem instituições de ensino e de saúde)**







**Figura 32 – Mapa de Exposição da APF a fraude e corrupção – Poder de Regulação**





## Apêndice I – Detalhamento da Análise de Comentários do Gestor

### Agência Nacional de Mineração (ANM)

1. A Agência Nacional de Mineração (ANM) apresentou comentários sobre os achados preliminares (peça 21) por meio do Ofício 38/2018 e anexos (peça 47), resultando na versão final do documento, autuada como peça 114.
2. Em relação ao achado D.1 (Definição insuficiente das competências da auditoria interna), decorrente da ausência, no Regulamento da Auditoria Interna, da competência para avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de controle relacionados ao risco de fraude e corrupção, entende a ANM que seria “dispensável a inserção da atribuição no Regulamento, dado que ela foi prevista na IN 03/2017, aprovada pelo Ministério da Transparência e Controladoria - Geral da União – capítulo IV (em anexo)”.
3. A referida IN aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, o qual estabelece os princípios, as diretrizes e os requisitos fundamentais para a prática profissional da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal.
4. No referido Capítulo IV dessa norma (intitulado “Gerenciamento da Atividade de Auditoria Interna Governamental”), em relação a riscos de fraude e corrupção, consta o seguinte item: “76. O auditor interno governamental deve buscar identificar potenciais riscos de fraude e verificar se a organização possui controles para tratamento desses riscos”.
5. Na opinião da equipe, em que pese constar, na mencionada norma da CGU, orientação ao auditor interno para que busque, na sua atuação, “identificar potenciais riscos de fraude e verificar se a organização possui controles para tratamento desses riscos”, tal diretriz não supre a necessidade de ser explicitamente atribuída à Auditoria Interna, em norma própria da instituição, a competência para avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de controle relacionados ao risco de fraude e corrupção.
6. A IN-CGU 3/2017 estabelece “**os princípios, as diretrizes e os requisitos fundamentais** para a prática profissional da atividade de auditoria interna” (grifos nossos), que deve justamente servir para nortear a normatização efetiva, por meio de estatuto/regulamento próprio, das competências dessa atividade em cada unidade. Por seu amplo caráter de orientação (princípios, diretrizes e requisitos fundamentais), tal IN não supre a necessidade do estabelecimento formal das competências efetivas da Auditoria Interna em cada instituição.
7. O Achado D.2 (Abrangência temática limitada do planejamento da auditoria interna), por seu turno, decorreu da limitação de temas no planejamento da Auditoria Interna, que não contemplava: implantação ou melhoria do processo de gestão de riscos da organização; governança organizacional; avaliação dos controles internos dos elementos críticos para o alcance dos objetivos organizacionais; gestão da ética e da integridade; e avaliação dos controles de mitigação do risco de fraude e corrupção.
8. Foi argumentado, como justificativa, que o Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) contempla, “conforme dispõe a Instrução Normativa – IN/CGU-PR 24/2015- em anexo, os projetos relativos ao cumprimento de obrigações legais, regimentais e orientações dos órgãos de controle interno e externo, de caráter obrigatório”.
9. Tais projetos englobam: “elaboração do PAINT, elaboração do RAIN, elaboração de Parecer e/ou Relatório de Auditoria Interna (Relatório de Gestão), o acompanhamento das recomendações expedidas pela própria auditoria e pelos órgãos de controle interno e externo, bem como a intermediação dos trabalhos de auditoria realizados pelos órgãos de controle interno e externo”.



10. Também seria mandatário, “de acordo com o Decreto 3.591/2000 e o Regimento Interno do DNPM, avaliar temas como: cumprimento das metas prevista no plano plurianual, execução dos programas de governo e dos orçamentos, além de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e a eficiência da gestão orçamentaria, financeira, patrimonial, de bens e serviço e de TI”.

11. Assim, mesmo reconhecendo a importância dos temas apontados – “gestão de risco, governança organizacional, gestão da ética e da integridade, e risco de fraude e corrupção” – foi declarado que “a AUDIN tem priorizado o desenvolvimento dos projetos obrigatórios” e que “a insuficiência do seu quadro técnico dificulta a inserção de novos projetos sob pena de prejudicar o desenvolvimento dos considerados essenciais pelos normativos citados”.

12. Em que pese a insuficiência de quadro técnico e a inevitabilidade de trabalhos obrigatórios de outras naturezas justificarem a impossibilidade atual de planejar trabalhos de outras naturezas, a equipe de auditoria manteve o Achado D.2, considerando a importância da inclusão, no planejamento da Auditoria Interna, dos temas relacionados no achado, conforme disposto no inciso III do art. 2º da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, bem como na prática D3.1 do RCFC/TCU (p. 64).

13. Por fim, o achado D.3 (Atuação insuficiente da auditoria interna nas áreas mais expostas a risco), decorreu de falta de atuação da Auditoria Interna em: 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.

14. Tal lacuna foi justificada pela inexistência na instituição de: “gestão de risco, gestão de fraude e corrupção e a gestão da ética e da integridade”, o que tornaria “a avaliação desses controles impossível” por parte da Auditoria Interna. Por outro lado, foi salientada a “previsão de que a nova estrutura organizacional contemple áreas de gestão com competência específicas de estabelecer padrões de governança, *accountability* e transparência necessárias à evolução dos processos de trabalho”.

15. Foi informado ainda que, diante da capacidade operacional limitada da Auditoria Interna, “para a priorização dos projetos de caráter avaliativos (auditoria/fiscalizações) são avaliados os riscos das atividades a serem auditadas, a vulnerabilidade pertinente a cada uma delas e sua importância relativa”.

16. Também foi destacado trabalho realizado pela Auditoria Interna de orientação técnica acerca da necessidade de contratação de consultoria especializada em gestão estratégica e no desenvolvimento e implantação de metodologia de gestão de risco. E, por fim, relatado que “para cada trabalho de auditoria foi realizada a avaliação dos controles internos em nível de atividade”.

17. A equipe de auditoria manteve o referido achado, uma vez que os comentários trazidos não lograram alterar a percepção da lacuna de atuação constatada, em que pesem as justificativas quanto à carência institucional em relação a “gestão de risco, gestão de fraude e corrupção e a gestão da ética e da integridade”, bem como a realização corrente de avaliação de riscos e de controles internos no planejamento e execução de atividades da Auditoria Interna.

#### **Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)**

18. A Anac apresentou comentários sobre os achados preliminares (peça 38) por meio do Ofício 18/2018 e despachos anexos (peça 49), resultando na versão final do documento, autuada como peça 113.

19. Em relação ao achado E.1 (Controles detectivos de fraude e corrupção insuficientes), foi proposto pela equipe de auditoria recomendar a implantação de sistemas para gerar automaticamente indicadores de situação 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*).



20. A Anac argumenta, nos despachos dos Superintendentes de Tecnologia da Informação (STI) e de Planejamento Institucional (SPI), que, conforme tratado no Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção do TCU (item D1 – controle detectivos), para implementar a referida recomendação, seria necessário um prévio “mapeamento/identificação das circunstâncias possíveis de fraude e corrupção nas atividades desenvolvidas em todas as áreas da Agência, inclusive na STI” (peça 49, p. 3 e 8).

21. A equipe de auditoria mantém a proposta de recomendação, uma vez que tal tipo de deliberação prevê, conforme dispõe a Resolução-TCU 265/2014, que a instituição destinatária avalie a conveniência e a oportunidade de sua implementação, com vistas ao aperfeiçoamento esperado, estando assim as providências prévias alvitadas pela Anac contidas no âmbito dessa avaliação de viabilidade, não invalidando, portanto, a emissão, desde já, dessa proposta.

22. Levando em conta o comentário apresentado, foi acrescentada à recomendação a seguinte expressão “com base em prévio mapeamento/identificação das circunstâncias possíveis de fraude e corrupção nas atividades desenvolvidas em todas as áreas da agência”.

23. Quanto ao Achado E.2 (Tratamento de conflitos de interesse e de casos de nepotismo insuficiente, envolvendo colaboradores e gestores da organização), o Superintendente de Administração e Finanças informa que “a Anac utiliza, nas contratações com mão de obra terceirizada dedicada, modelo de edital padrão da AGU, no qual consta como obrigação da contratada: ‘Vedar a utilização, na execução dos serviços, de empregado que seja familiar de agente público ocupante de cargo em comissão ou função de confiança no órgão Contratante, nos termos do artigo 7º do Decreto 7.203, de 2010’”.

24. Adicionalmente, declara que “é exigida declaração da empresa juntamente com a documentação de habilitação, atestando ter conhecimento do teor do Decreto 7.203/2010 sobre a vedação do nepotismo e comprometendo-se a não utilizar, durante toda a vigência do contrato, mão-de-obra de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau de agente público que exerce cargo em comissão ou função de confiança nessa Autarquia” (peça 49, p. 11).

25. O Superintendente de Gestão de Pessoas, em relação ao mesmo achado, por sua vez, informa que, “no que diz respeito aos gestores da Anac, já existe obrigatoriedade da manifestação e registro de eventuais situações de nepotismo e que possam conduzir a conflito de interesse”. Afirmar ainda que o Manual de Procedimento MPR/SGP-115-R02 (SEI 2141358) estabelece, como documentos obrigatórios nos processos de nomeação de cargos comissionados, a “Declaração de Vínculo Matrimonial, de Companheirismo ou de Parentesco, a Declaração de Vínculos Familiares entre Agentes Públicos Federais e a Declaração de Vínculo Empregatício” (peça 49, p. 12).

26. Considerando a supracitada exigência, de que pessoas nomeadas para cargos comissionados manifestem e registrem potenciais situações de nepotismo, a recomendação originalmente proposta nesse sentido foi retirada pela equipe de auditoria. No entanto, tendo em vista que os controles preventivos relativos a mão de obra terceirizada, se restringem a alertar e obter compromisso das empresas contratadas, mas não são endereçados diretamente aos colaboradores, a equipe de auditoria manteve a recomendação pertinente.

27. Por fim, a equipe de auditoria mantém a recomendação para manifestação de gestores e colaboradores quanto a situações de conflito de interesse, uma vez que não foram evidenciados controles nesse sentido.

### **Banco do Brasil S/A (BB)**

28. O Banco do Brasil apresentou comentários sobre os achados preliminares (peça 40) por meio do Ofício Secex 2018-4806 (peça 55), resultando na versão final do documento, autuada como peça 115.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção

29. Em relação ao achado C.1 (Ausência de divulgação da agenda dos membros da alta administração), foi apresentado o seguinte posicionamento da Secretaria Executiva, “responsável pela condução do assunto no âmbito do Banco do Brasil”:

Considerando as regras que envolvem as companhias de capital aberto e, sobretudo, as que garantem a exploração de suas atividades empresariais em condições de igualdade com as empresas privadas, nos termos do art. 173, § 1º, inciso II da Constituição Federal, o BB ainda não identificou eventos na agenda de seus administradores passíveis de divulgação.

30. A equipe de 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” e, conseqüentemente, acarretar risco ao resguardo de informações legalmente protegidas.

31. Somente nessa hipótese estaria dispensada a organização do dever de efetuar o registro na agenda de compromissos públicos, conforme parecer da CEP, exarado em resposta à consulta realizada pelo Ministério da Fazenda, como consta na descrição do achado.

32. Assim, para todos os demais eventos da agenda que não sejam considerados sigilosos, deveria haver, sim, o devido registro e divulgação, em conformidade com o art. 11 da Lei 12.813/2013 e a Resolução-CEP 11/2017. Diante disso, a equipe mantém o achado original, bem como a proposta de encaminhamento correspondente.

### **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)**

33. Em resposta ao relato dos achados preliminares (peça 30), encaminhado para apreciação e realização de eventuais comentários, o Ibama informou, no Ofício 648/2018 (peça 48), “não possuir ressalvas a fazer quanto às conclusões e propostas registradas”. Diante disso, foram mantidos os achados e propostas de encaminhamento originais (peça 116).

### **Ministério da Saúde (MS)**

34. Em resposta ao relato dos achados preliminares (peça 23), encaminhado para apreciação e realização de eventuais comentários, o MS informou considerar desnecessário haver qualquer “acréscimo de novos comentários ou a juntada de alguma nova evidência documental”, com base nos despachos emitidos pelas diversas áreas do ministério envolvidas (peça 46).

35. Na ocasião, foi somente informado que a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas “vem adotando procedimentos para verificação de eventuais situações de nepotismo, quando do ingresso de servidores que possam conduzir a conflito de interesse” e que “esse tema está sendo objeto de estudos no âmbito da CGESP a fim de se aprimorar as rotinas e o fluxo do processo”. Em que pese o anúncio dessa iniciativa, foi mantido nos termos originais o achado pertinente ao tema (peça 117).

### **Ministério do Trabalho (MTb)**

36. Em resposta ao relato dos achados preliminares (peça 26), enviado para apreciação e realização de eventuais comentários, o MTb encaminhou o Ofício 261/SE-MTb (peça 44).

37. Nele, o MTb alegou a necessidade de maior análise dos achados, por considerá-los “complexos”, mas não informou prazo para concluir tal exame. Também comunicou que estava tomando providências para “equacioná-los”. Diante da ausência de comentários, após expirado o prazo fixado para resposta, foram mantidos os achados e propostas de encaminhamento originais (peça 118).



### **Casa Civil da Presidência da República (CC/PR)**

38. A Casa Civil apresentou comentários por meio do Ofício 1321/2018/SE/CC-PR e notas técnicas anexas (peças 57 e 58), em resposta ao relato dos achados preliminares encaminhado por meio do Ofício Seccor 18/2018 (peças 53 e 54).

39. Em relação à primeira recomendação do achado B.1 (parágrafo 13), para que se “inclua, 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”, foi comentado que o órgão competente para encaminhar eventuais propostas sobre a matéria é o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), e que a Casa Civil, “no momento oportuno, também analisará os critérios de integridade propostos, quando for fazer a análise do normativo demandado pelo artigo 5º da Lei 13.346/2016” (peça 57, p. 3).

40. A equipe de auditoria manteve inalterada a recomendação original, uma vez que, como já noticiado no referido achado (parágrafo 11), já fora encaminhado pelo MPDG, para análise da Casa Civil, a minuta de decreto para regulamentação do citado artigo art. 5º da Lei 13.346/2016 (peça 110), e que tal análise já havia sido iniciada.

41. Em relação à segunda recomendação do achado B.1 (parágrafo 14), originalmente proposta para que se “estenda a pesquisa realizada pelo sistema SINC aos cargos de natureza especial, propondo-se, inclusive, alteração normativa para esse fim”, foi argumentado que “os requisitos, não apenas para cargos efetivos, como também para cargos em comissão ou função de confiança, decorrem de lei; não decorrem de decreto ou ato normativo inferior”, referenciando os incisos I e V do artigo 37 da Constituição Federal. Também se afirmou que as consultas realizadas pela Casa Civil “não têm efeito vinculante”, sendo “meros registros de fatos para serem aferidos pelas autoridades competentes” (peça 57, p. 4-5).

42. Na opinião da equipe de auditoria, o comentário alerta que a Casa Civil apenas executa consultas demandadas por autoridades, e que os requisitos a serem preenchidos por servidores, efetivos ou não, são obrigatoriamente estabelecidos por lei, mostrando assim que a instituição não teria competência de efetuar consultas por iniciativa própria, sem que lhe sejam demandadas por autoridades competentes, nem o poder de emitir normas para regular a extensão dessas consultas (no caso, para incluir cargos de natureza especial), pois os requisitos, por mandamento constitucional, decorrem somente de lei.

43. Diante dessa limitação, a equipe deixa de direcionar a recomendação à Casa Civil, mas propõe que seja dado conhecimento da proposta à Presidência da República para que avalie a conveniência e a oportunidade da implementação da medida em questão.

44. Em relação à determinação do achado B.2 (parágrafo 18), originalmente proposta para “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”, foi comentado que o referido decreto não trata de requisitos para ocupação de cargos, mas sim de conduta para “já ocupantes” de cargos, e também que nele está prevista a “possibilidade” de decisões da CEP serem levadas em conta nos atos de nomeação, não sendo estabelecida a “obrigatoriedade de consulta”. Por isso, entende-se que não seria cabível a determinação (peça 57, p. 4-5).

45. Considerando o caráter facultativo da pesquisa de sanções éticas prevista no referido decreto, a equipe de auditoria substituiu a determinação original por uma recomendação de mesmo teor.

46. No que tange à primeira recomendação do achado B.3 (parágrafo 25), para que “o cadastro de punições éticas a cargo da Secretaria-Executiva da CEP seja mantido em plataforma tecnológica capaz de garantir a disponibilidade, autenticidade e integridade dessa informação, conforme estabelecido



no art. 6º, II da Lei 12.527/2011”, foi comentado que a recomendação é “benéfica ao pleno de desenvolvimento do Sistema de Gestão da Ética”, mas se ressaltou que a construção desse sistema “depende da disponibilidade de recursos financeiros” (peça 58, p. 1).

47. Quanto à segunda recomendação do achado B.3 (parágrafo 26), para que “seja dada 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”, em síntese, foi declarada concordância com a proposta de divulgação, em transparência ativa, das sanções aplicadas pela própria CEP, que implicaria apenas a sistematização de informações já atualmente divulgadas.

48. No entanto, em relação à divulgação dos nomes de servidores e empregados públicos que sofreram sanções éticas por comissões locais, alega-se que pode haver implicações jurídicas (contestações, em especial na Justiça do Trabalho) que merecem ser bem avaliadas, ante o risco de eventuais prejuízos ao erário (peça 58, p. 1-2).

49. Com respeito à primeira recomendação do achado B.4 (parágrafo 31), para que “encaminhe à CEP notificação 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”, foi comentado que se entende adequada a forma atual de identificação de nomeados aos cargos em questão por meio de leitura do Diário Oficial da União, mas que é possível aprimoramento, sendo sugerido uso do sistema Siape “para fins de notificação e envio das informações”, solução que “depende de parceria com o MPDG e certamente envolveria custos” (peça 58, p. 2).

50. Por fim, em relação à segunda recomendação do achado B.4 (parágrafo 32), para que “seja elaborado normativo específico para que as estatais encaminhem notificação à CEP das suas nomeações dos cargos elencados no art. 2º da Lei 12.813/2013”, foi declarado se entender mais viável a utilização das próprias comissões de ética das estatais para a identificação de autoridades submetidas à competência da CEP, medida que dependeria da aprovação de resolução pelo colegiado da CEP, conforme previsto no art. 23 do Decreto 6.029/2007 (peça 58, p. 3).

51. Pelo exposto, foram acatadas as recomendações decorrentes dos achados B.3 e B.4, descritas nos parágrafos anteriores, tendo sido apontada, entretanto, a necessidade de desenvolvimento de sistemas informatizados, de estudos de viabilidade jurídica, de parcerias com o MPDG, e da emissão de normativo, para sua efetiva implementação.

52. Diante disso, a equipe de auditoria, tendo em vista que a Resolução-TCU 265/2014 estabelece que as recomendações são emitidas com o pressuposto de que as unidades destinatárias avaliem a conveniência e a oportunidade de implementação das melhorias sugeridas, manteve as referidas recomendações, tal como originalmente propostas, a menos da segunda recomendação do achado B.3, em que foi adicionado “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”.