

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE EDUCAÇÃO - CE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E
AValiação DA EDUCAÇÃO SUPERIOR - PPGAV

KLEBER CRUZ MARQUES NETO

ANÁLISE DAS FRAGILIDADES DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO
EM RELAÇÃO AO RISCO DE FRAUDE E CORRUPÇÃO

JOÃO PESSOA - PB
2022

KLEBER CRUZ MARQUES NETO

**ANÁLISE DAS FRAGILIDADES DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO
EM RELAÇÃO AO RISCO DE FRAUDE E CORRUPÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior (MPPGAV) – Curso de Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Financiamento da Educação Superior.

Orientador: Profa. Dra. Rhoberta Santana de Araújo.

JOAO PESSOA – PB
2022

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

M357a Marques Neto, Kleber Cruz.

Análise das fragilidades dos institutos federais de educação em relação ao risco de fraude e corrupção / Kleber Cruz Marques Neto. - João Pessoa, 2023.
117 f. : il.

Orientação: Rhobertha Santana de Araújo.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE.

1. Ensino superior - Avaliação. 2. Setor público - Corrupção. 3. Setor público - Poder de compra. 4. Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia. I. Araújo, Rhobertha Santana de. II. Título.

UFPB/BC

CDU 378(043)



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

RELATÓRIO FINAL DA ORIENTADORA

Eu, **RHOBERTA SANTANA DE ARAUJO**, orientadora do trabalho final do aluno **KLEBER CRUZ MARQUES NETO**, matrícula **20211007061**, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – Mestrado Profissional/PPGAES, área de concentração em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior, da Universidade Federal da Paraíba, após exame da vida acadêmica do mencionado aluno tenho a relatar que a integralização do Curso foi feita em **24** meses, portanto, dentro do prazo estabelecido pela legislação vigente na UFPB.

Quanto ao desempenho acadêmico, constata-se que o mestrando cursou **24** créditos da Estrutura Curricular a que está submetido e foi aprovado no Exame de Verificação da Capacidade de Leitura em **Língua Estrangeira - Inglês**, realizado no dia 28 de janeiro de 2021

Na apresentação do Trabalho Final, intitulado **ANÁLISE DAS FRAGILIDADES DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO RISCO DE FRAUDE E CORRUPÇÃO**, realizada no dia 28 de fevereiro de 2023, às 09h, no CEDESP, Campus I, o mestrando obteve conceito

APROVADO **INSUFICIENTE** **REPROVADO**

Tendo a Comissão Examinadora sido formada pelos professores:

NOME DOS PROFESSORES	TITULAÇÃO	INSTITUIÇÃO
Rhoberta Santana de Araujo (Presidente/orientadora)	DOUTORADO	PPGAES/CE/UFPB
Alexandre Macedo Pereira (Membro Interno)	DOUTORADO	PPGAES/CE/UFPB
João Ribeiro dos Santos Filho (Membro Externo)	DOUTORADO	SME

Diante do exposto considerando que o aluno **KLEBER CRUZ MARQUES NETO**, matrícula nº **20211007061**, dentro do prazo regimental satisfaz todas as exigências do Regimento Geral da UFPB, do Regulamento Geral dos Cursos de Pós-Graduação “Stricto Sensu” da UFPB e do Regulamento do Programa (Resolução nº 14/2021), está **apto** a obter o Grau de **MESTRE** em **Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior**, a ser conferido pela Universidade Federal da Paraíba.

João Pessoa (PB), 28 de fevereiro de 2023.

Documento assinado digitalmente
gov.br RHOBERTA SANTANA DE ARAUJO
Data: 14/03/2023 08:29:00-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr.ª Rhoberta Santana de Araujo
orientadora



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E AVALIAÇÃO
DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DO TRABALHO FINAL DO MESTRANDO **KLEBER CRUZ MARQUES NETO**, MATRÍCULA Nº **20211007061**, DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.

Aos 28 (vinte e oito) dias do mês de fevereiro do ano de 2023, às 09h, no CEDESP, Campus I, realizou-se a sessão pública de defesa do Trabalho Final do mestrando **KLEBER CRUZ MARQUES NETO**, matrícula nº **20211007061**, intitulado: ANÁLISE DAS FRAGILIDADES DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO RISCO DE FRAUDE E CORRUPÇÃO. O Curso é regido pela **Resolução Nº 14/2021 do CONSEPE**, com área de concentração em Políticas Públicas Gestão e Avaliação da Educação Superior, e Linha de Pesquisa: **Avaliação e financiamento da Educação Superior**. Estavam presentes a Comissão Examinadora composta pelos Professores Doutores: Rhoberta Santana De Araujo (Presidente/orientadora), Ana Paula Furtado Soares Pontes (Membro Interno), João Ribeiro dos Santos Filho (Membro Externo à Instituição/SME) e demais convidados. A Professora Rhoberta Santana De Araujo, na qualidade de orientadora, declarou aberta a sessão e apresentou os Membros da Comissão Examinadora ao público presente. Em seguida passou a palavra ao mestrando **Kleber Cruz Marques Neto** para que no prazo de 30 minutos apresentasse a sua dissertação. Após exposição oral realizada pelo mestrando, a Prof^ª. Rhoberta Santana De Araujo, passou a palavra aos membros da Comissão Examinadora para que procedessem as arguições pertinentes ao trabalho. Em seguida, o mestrando respondeu às perguntas elaboradas pelos Membros da Comissão Examinadora e, na oportunidade, agradeceu as sugestões apresentadas. Prosseguindo, a Sessão foi suspensa pela orientadora que se reuniu com os Membros da Comissão Examinadora e emitiu o seguinte parecer: A Comissão Examinadora considerou o Trabalho Final: **APROVADO** **INSUFICIENTE** **REPROVADO** com as seguintes observações: Realizar adequação dos objetivos do trabalho, aprofundar as análises do capítulo IV, com alteração do título da seção, incorporando às sugestões da banca quanto à atualização de dados até 2020.

A seguir, a Prof^ª. Rhoberta Santana De Araujo apresentou o parecer da Comissão Examinadora ao mestrando **Kleber Cruz Marques Neto**, bem como ao público presente. Em ato contínuo, agradeceu a participação dos Membros da Comissão Examinadora e deu por encerrada a sessão devendo o aluno, no prazo máximo de **até 90 dias**, depositar a versão final da dissertação no Sistema Acadêmico (SIGAA) contendo as modificações sugeridas pela banca examinadora. O aluno fica ciente de que se não cumprir as exigências acima não terá o título acadêmico. E para constar, eu, Raquel Pereira de Lima, secretária *Ad Hoc*, lavrei a presente Ata que depois de lida, segue assinada por mim, pelos Membros da Comissão Examinadora e pelo mestrando em testemunhos de fé.

João Pessoa (PB), 28 de fevereiro de 2023.

Raquel Pereira de Lima
Técnico Administrativo do PPGAES/CE/UFPB
Mat. 1878429

FOLHA DE ASSINATURA

ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DO TRABALHO FINAL DO MESTRANDO **KLEBER CRUZ MARQUES NETO**, MATRÍCULA Nº **20211007061**, DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.



Documento assinado digitalmente
RHOBERTA SANTANA DE ARAUJO
Data: 14/03/2023 08:30:45-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr^a. Rhoberta Santana De Araujo
(Presidente/orientadora)



Documento assinado digitalmente
ANA PAULA FURTADO SOARES PONTES
Data: 13/03/2023 20:19:17-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr^a. Ana Paula Furtado Soares Pontes
(Membro Interno)



Documento assinado digitalmente
JOAO RIBEIRO DOS SANTOS FILHO
Data: 13/03/2023 16:56:27-0300
Verifique em <https://verificador.itl.br>

Prof. Dr. João Ribeiro dos Santos Filho
(Membro Externo à Instituição/SME)



Documento assinado digitalmente
KLEBER CRUZ MARQUES NETO
Data: 13/03/2023 16:45:59-0300
Verifique em <https://verificador.itl.br>

Kleber Cruz Marques Neto
Mestrando do PPGAES/CE/UFPB)

KLEBER CRUZ MARQUES NETO

**ANÁLISE DAS FRAGILIDADES DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO
EM RELAÇÃO AO RISCO DE FRAUDE E CORRUPÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior (MPPGAV) Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba. Linha de Pesquisa: Financiamento da Educação Superior, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Rhoberta Santana de Araújo
Presidente/Orientadora – PPGAES/CE/UFPB

Prof. Dr. João Ribeiro dos Santos Filho
Titular externo –

Profa. Dra. Ana Paula Furtado Soares Pontes
Titular interno –

DEDICATÓRIA

A Nossa Senhora, para que continue a nos dar coragem e sabedoria de perseverar nessa caminhada por uma sociedade mais íntegra, ética e justa, para que continuemos crendo que “unicamente na Palavra de DEUS se encontra a PAZ do coração, e não no prestígio mundano, no dinheiro e na astúcia, em busca de sucesso e poder.”

AGRADECIMENTOS

Agradeço a DEUS pela vitória.

Agradeço aos meus pais, Kleber (*in memoriam*) e Mara.

Agradeço à minha amada esposa Amanda.

Agradeço aos meus filhos Filipe e Maria Luíza.

Agradeço à minha tia Myrta Simões, pelo incentivo.

Agradeço a todos que, diretamente e/ou indiretamente, contribuíram para este meu crescimento.

Meus agradecimentos ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior (MPPGAV), a todos os professores, em especial à minha orientadora Profa. Dra. Rhoberta Santana de Araújo.

RESUMO

O propósito desta pesquisa é analisar as fragilidades dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia em relação ao risco de fraude e corrupção. O objetivo geral foi mensurar a fragilidade dos Institutos Federais em relação ao risco de fraude e corrupção através do fator de risco o Poder de Compra do Setor Público em vinte e sete (27) Institutos Federais de Educação compreendendo os exercícios financeiros de 2013 a 2017. Nossa base de pesquisa foi em documentos oficiais, como Decretos, Leis, Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) e bases bibliográficas relativas à temática. Discorreremos sobre o aspecto histórico do tema – combate à fraude e à corrupção no Brasil e no mundo - e apresentamos os principais conceitos inerentes a esta discussão. A pesquisa quanto à sua finalidade se classifica como uma investigação aplicada e descritiva. Aplicada pela motivação e necessidade de se resolver um problema concreto e imediato, além de ser descritiva, pois seu objetivo primordial foi descrever como o Poder de Compra (PC) afeta a vulnerabilidade das organizações públicas em relação ao risco de fraude e corrupção. A pesquisa tem uma abordagem qualitativa e ao mesmo tempo quantitativa com base documental. Os resultados encontrados na pesquisa apontam que os Institutos Federais de Educação estão expostos aos riscos de fraude e corrupção, considerando o grau do fator de risco o Poder de Compra. Constatou-se que das vinte e sete (27) organizações públicas federais avaliadas, três (03) possuem suscetibilidade à fraude e à corrupção no nível Muito Alto, treze (13) possuem o nível Alto de suscetibilidade à fraude e à corrupção e onze (11) de nível Intermediário. Sendo que dezenove (19) possuem o fator de risco o Poder de Compra do Setor Público no nível Muito Alto e oito (08) possuem o fator de risco no nível Alto. Percebeu-se que a maior parte das organizações pesquisadas possui baixa capacidade de prevenir o surgimento de novos casos de fraude e corrupção. Possui também baixa capacidade para identificar, investigar e corrigir os casos que estejam ocorrendo, aprimorar e/ou atualizar seus controles periodicamente. Outro ponto que destacamos foi a alta suscetibilidade à fraude e à corrupção nas organizações pesquisadas, decorrente da baixa aderência daquelas organizações às boas práticas elencadas no “Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção” do TCU. Por fim, para mudar o cenário, sugerimos mudança nas organizações pesquisadas, a construção de barreiras protetivas para situações de ocorrências à fraude e à corrupção compatíveis com as de países desenvolvidos e proporcionalmente ao seu fator de risco Poder de Compra. As organizações públicas devem implementar boas práticas de combate a esses ilícitos, além de selecionar líderes com perfis compatíveis com a complexidade do cargo que ocupam e da organização a que pertencem. É mister que estas organizações trabalhem em parceria com os órgãos de controle do Estado para acompanhar a implementação das boas práticas, ao longo dos próximos anos, nas organizações pesquisadas.

Palavras-chave: Poder de Compra do setor público; Risco, Fraude; Corrupção; Instituto Federal.

ABSTRACT

This research aims to analyze the weaknesses of the Federal Institutes of Education, Science and Technology in relation to the fraud and corruption risk. The general objective was to measure the fragility of the Federal Institutes concerning the fraud and corruption risk by means of the Public Sector Purchasing Power risk factor in twenty-seven (27) Federal Institutes of Education comprising the financial years from 2013 to 2017. Our theoretical basis was centered on official documents, such as Decrees, Laws, Judgments of the Federal Court of Accounts (TCU) and bibliographic bases related to the theme. We approached the historical aspect of the theme – combating fraud and corruption in Brazil and in the world – and presented the main concepts inherent to this discussion. The research regarding its purpose is classified as an applied and descriptive survey. It is applied due to the motivation and need to solve a concrete and immediate problem, in addition to being descriptive, since its primary objective was to describe how the Purchasing Power (PP) affects the vulnerability of public organizations in relation to the fraud and corruption risk. The research has a qualitative and at the same time a quantitative approach based on documents. The results found in the research indicate that the Federal Institutes of Education are exposed to the fraud and corruption risk, considering the degree of the Purchasing Power risk factor. It was realized that of the twenty-seven (27) evaluated federal public organizations, three (03) have susceptibility to fraud and corruption at the Very High level, thirteen (13) have a High level of susceptibility to fraud and corruption and eleven (11) of Intermediate level. Nineteen (19) have the Public Sector Purchasing Power risk factor at the Very High level and eight (08) have the risk factor at the High level. It was noticed that most of the surveyed organizations have a low capacity to prevent the emergence of new cases of fraud and corruption. They also have a low capacity to identify, investigate and correct cases that are occurring, improve and/or update their controls periodically. Another point that we highlighted was the high susceptibility to fraud and corruption in the surveyed organizations, due to the low adherence of those organizations to the good practices listed in the TCU's "Fraud and Corruption Combat Framework". Finally, to alter the scenario, we suggest a change in the researched organizations, the construction of protective barriers for situations of fraud and corruption occurrences compatible with those of developed countries and proportionally to their Purchasing Power risk factor. Public organizations must implement good practices to combat these crimes, in addition to selecting leaders with profiles compatible with the complexity of the position they occupy and the organization which they belong to. It is imperative that these organizations work in partnership with the State control bodies to monitor the implementation of good practices, over the next few years, in the surveyed organizations.

Keywords: Public Sector Purchasing Power; Risk, Fraud; Corruption; Governance; Integrity; Federal Institute.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 - Exemplo de movimentação orçamentária	32
FIGURA 02 - Estrutura de mecanismos e componentes	36
FIGURA 03 - Representação gráfica da aderência às boas práticas de combate à fraude e à corrupção	38
FIGURA 04 - Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública	57
FIGURA 05 - Triângulo da fraude	61
FIGURA 06 - Pilares de um programa de integridade	69
FIGURA 07 - Exemplo de diagrama de riscos 5 X 5 (probabilidade x impacto)	71
FIGURA 08 - Poder de Compra e fragilidade das organizações analisadas	77

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 – Desempenho do Brasil no IPC entre os anos 2012 e 2022	17
GRÁFICO 02 – Principais preocupações dos brasileiros	42

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01– Casos relevantes de corrupção nos Institutos Federais	18
QUADRO 02 - Orçamento geral analisado no período entre 2013 e 2017	22
QUADRO 03 - Lista de rubricas usadas no cálculo do Poder de Compra	23
QUADRO 04 – Margem de fragilidade à fraude e à corrupção segundo a CEP	28
QUADRO 05 – Rubricas analisadas	28
QUADRO 06 – Margem de fragilidade à fraude e à corrupção segundo o autor	30
QUADRO 07 – Comparação entre as premissas	30
QUADRO 08 - Ações que integraram a base de análise no estudo realizado	34
QUADRO 09 – Ações que foram excluídas da base do Poder de Compra	35
QUADRO 10 – Escala do Poder de Compra	40
QUADRO 11 – Comparativo entre o Decreto nº 11.129/22 e o Decreto nº 8.420/15	50
QUADRO 12 – Principais legislações brasileiras contra a corrupção	62
QUADRO 13 – Tipologias que fazem parte do gênero “corrupção”	66
QUADRO 14 – Poder de Compra e fragilidade das organizações analisadas	76
QUADRO 15 – Melhorias Implementadas pelos Institutos Federais de Educação	78

LISTA DE SIGLAS

CEP - Comissão de Ética Pública da Presidência da República
DA - Dotação Atualizada
DE - Dotação Especial
DR - Destaque Recebido
DS - Dotação Suplementar
DX - Dotação Extraordinária
IFES - Instituições Federais de Ensino Superior
IFMT - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
IFPB - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
IFPR - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná
IFRJ - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro
IFRN - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
MTO - Manual Técnico do Orçamento
OGU - Orçamento Geral da União
PC - Poder de Compra
PCASP - Plano de Contas do Setor Público
PDG - Programa de Dispêndios Globais
RGPS - Regime Geral da Previdência Social
SECCOR - Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e à Corrupção
SECEX - Secretaria de Controle Externo
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFPR - Universidade Federal do Paraná
UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
UFTM - Universidade Federal do Triângulo Mineiro
TCU - Tribunal de Contas da União
UG - Unidade Gestora Executora

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 MOTIVO PARA A SELEÇÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO.....	21
1.2 DEFININDO OBJETIVOS.....	26
1.3 OBJETIVO GERAL	26
1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	26
2 PERCURSO METODOLÓGICO	26
2.1 TIPO DE PESQUISA.....	27
2.2 FORMULAÇÃO DAS PREMISSAS	27
PRIMEIRA PREMISSA	28
SEGUNDA PREMISSA	29
2.3 OBTENÇÃO DOS DADOS	31
2.4 SELEÇÃO DAS ENTIDADES.....	32
TRIAGEM DAS AÇÕES.....	33
2.5 ADERÊNCIA ÀS BOAS PRÁTICAS DO REFERENCIAL DE COMBATE À FRAUDE E À CORRUPÇÃO.....	35
3 CONTEXTUALIZANDO AS BOAS PRÁTICAS NO COMBATE À FRAUDE E À CORRUPÇÃO	40
3.1 O <i>COMPLIANCE</i>	43
3.2 O <i>COMPLIANCE</i> NO BRASIL	47
3.3 GOVERNANÇA: ORIGENS E CONCEITOS	52
3.4 GOVERNANÇA PÚBLICA	54
3.5 FRAUDE.....	57
3.6 NORMAS ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL	60
3.7 CONTEXTO HISTÓRICO DAS NORMAS ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL.....	61
3.8 PROGRAMA DE INTEGRIDADE	67
3.9 AVALIAÇÃO DE RISCO.....	70
3.10 DEFINIÇÃO DO FATOR DE RISCO “O PODER DE COMPRA DO SETOR PÚBLICO”...	72
4 RESULTADOS OBSERVADOS	74
5 CONTRIBUIÇÕES E CONSIDERAÇÕES	87
REFERÊNCIAS	90

APÊNDICE I – ATUALIZAÇÕES DE DÉBITOS	95
APÊNDICE II – PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO.....	97

1 INTRODUÇÃO

Aqui serão apresentados e desenvolvidos os principais conceitos que, direta ou indiretamente, fundamentam a base teórica do nosso objeto de estudo “Mensurar a fragilidade dos Institutos Federais em relação ao risco de fraude e corrupção através do fator de risco o Poder de Compra do Setor Público”.

No total, serão dez (10) conceitos: *compliance*, fraude, triângulo da fraude, normas anticorrupção no Brasil, governança, contexto histórico das normas anticorrupção no Brasil, programa de integridade, avaliação de risco, fator de risco o Poder de Compra, e programa nacional de prevenção à corrupção.

A obra “Corrupção: o mal do século” (QUEIROZ, 2018) define literalmente a situação a qual o Brasil atravessa nas últimas décadas. Segundo o autor, “o Brasil seria uma nação de primeiro mundo se não fosse a epidemia da corrupção”.

Intensificando tal pensamento, Queiroz (2018, p. 5) afirma:

O Brasil atravessa uma verdadeira guerra contra a corrupção em que ambos os lados dos ilícitos (o corrupto que exige e o corrupto que paga a propina) não somente não se intimidam, como afrontam o Poder Judiciário, que muitas vezes integra o círculo de ilicitudes.

A corrupção traz grandes impactos socioeconômicos no mundo. No Brasil, essa visão não é diferente, é surpreendente. A Transparência Internacional estima que 1% do PIB dos países se perde com corrupção. No Brasil, mais de 2,3% do PIB, US\$ 35 a 50 bilhões de dólares são roubados anualmente de brasileiros atingidos pela pobreza, sem contar com a ¹evasão fiscal, de 13,4% do PIB (QUEIROZ, 2018). O Banco Mundial define corrupção como a prática de oferecer, dar, receber ou solicitar, direta ou indiretamente, qualquer coisa de valor para influenciar indevidamente ações de outra pessoa (WORLD BANK, 1992).

No governo de Fernando Collor de Melo, 1990-1992, a corrupção no Brasil alcança uma fase que se estende até 2003, ocasião em que foi implantado um extenso aparelhamento de corrupção nos três poderes da República, assim como nos estados e municípios, com os níveis de corrupção subindo acentuadamente, surgindo escândalos como ²Mensalão, Petrolão e Lava Jato (QUEIROZ, 2018).

1 O termo evasão fiscal é usado quando um investidor ou empreendedor utiliza formas ilegais para evitar o pagamento de tributos.

2 Mensalão é o nome dado ao escândalo de corrupção política mediante compra de votos de parlamentares iniciado em 2003 durante o governo Lula e denunciado em 2005 pelo então deputado federal Roberto Jefferson. Operação

Como podemos notar, nos últimos anos têm ocorrido diversos casos de corrupção de agentes públicos no Brasil em várias instituições federais, estando inclusos também os Institutos Federais de Educação.

Observa-se que o risco de ocorrer casos de fraude e corrupção aumenta na proporção que cresce também o Poder de Compra (PC) das organizações públicas e/ou seu poder de manipular, interferir junto ao mercado privado e seus projetos e interesses, principalmente quando essas organizações condicionam o início de grandes projetos, obras, empreendimentos, ou ainda condicionam o funcionamento dessas empresas ou a ação de pessoas físicas a regras e normativos específicos, fiscalizam a atuação profissional e empresarial, ou até mesmo têm o poder de interferir em sua liberdade física ou negocial, o que podemos denominar Poder de Regulação (PR).

Segundo a auditoria operacional do TCU, TC nº 020.829/2017-5, com o objetivo de avaliar a suscetibilidade das organizações públicas de Mato Grosso do Sul em relação ao risco de ocorrência de fraude e corrupção³, no âmbito das três esferas de governo – federal, estadual e municipal –, as organizações públicas com alto Poder de Compra e/ou de regulação não aplicam com eficiência e eficácia as boas práticas de prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento das ocorrências de fraude e corrupção. Nesse viés, acredita-se que, por isso, ocorrem mais casos de fraudes e corrupções nas organizações públicas, como ora eles vêm acontecendo.

O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) elaborado pela Transparência Internacional (uma organização sem fins lucrativos anticorrupção sediada em Berlim que atua em nível internacional com propósito de combater a corrupção e as atividades criminosas ligadas a atos corruptos) é o principal indicador de corrupção do mundo. Produzido desde 1995, ele avalia cento e oitenta (180) países e territórios e os atribui notas em uma escala entre zero (0,0) e cem (100). Quanto maior a nota, maior é a percepção de integridade do país. Segundo este indicador, o desempenho ruim do Brasil no IPC 2021 o deixou, mais uma vez, abaixo da média global, de 43 pontos. A nota alcançada no último ano foi idêntica à registrada em 2020 e representa o terceiro pior resultado da série histórica. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2022)

Os dados do IPC mostram que segundo a Transparência Internacional, o país está estagnado, sem ter feito avanços expressivos para enfrentar o problema no período. Por outro lado, o desmonte institucional e a inação do Estado no combate à corrupção podem levar a notas

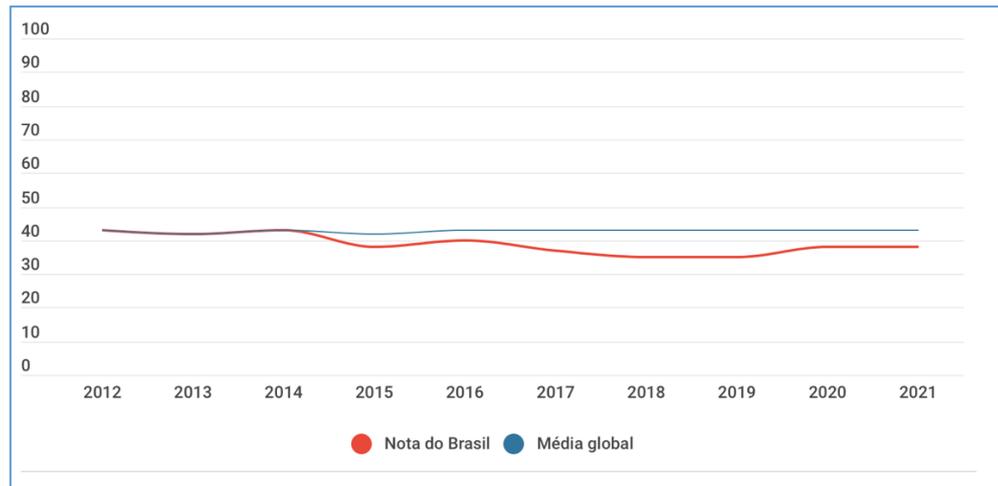
Lava Jato é a investigação relacionada ao multibilionário esquema de corrupção na Petrobras. Petrolão é o megasquema de corrupção instalado na Petrobras entre 2004 e 2014 e descoberto pela operação Lava Jato.

3 Acórdão: 958/2019 - Plenário Data da sessão: 30/04/2019 Relator: Min. Augusto Nardes TC: 020.829/2017-5

ainda piores nos próximos anos. O índice é a referência mais utilizada no planeta por tomadores de decisão dos setores público e privado para avaliação de riscos e planejamento de suas ações.

Conforme se observa no gráfico a seguir, o Brasil apresenta uma queda continuada entre os anos de 2019 e 2021 e logo depois estagna.

GRÁFICO 01- Desempenho do Brasil no IPC entre os anos 2012 e 2021



Fonte: <https://www.transparency.org>

No Brasil atual, a corrupção e os casos de fraude são cada vez mais comuns, tendo crescido nos últimos anos. Nos Institutos Federais de Educação, não foi diferente. Consultas embasadas na Lei de Acesso às Informações (LAI) e formuladas à Controladoria-Geral da União (CGU) e à Polícia Federal (PF) confirmaram que entre os anos de 2012 e 2020, ocorreram casos significativos de desvios e corrupções nos Institutos Federais de Educação.

Os casos mais relevantes de corrupção em Institutos Federais de Educação, neste período, somaram um desvio de R\$ 13,1 (treze vírgula um) milhões de reais. Valores esses que, atualizados até julho de 2022, perfazem um total de mais de R\$ 26,7 (vinte e seis vírgula sete) milhões de reais, como ilustrados no quadro 01 a seguir.

QUADRO 01 – Casos relevantes de corrupção nos Institutos Federais

NOME DA OPERAÇÃO	DATA DA DEFLAGRAÇÃO	INSTITUIÇÃO	PREJUÍZO POTENCIAL	VALORES ATUALIZADOS
Circumitus	21/10/2020	IFMT	R\$ 127.430	152.578
Nota Zero	13/05/2014	IFRJ	R\$ 1.000.000	1.645.012

Sinapse	08/08/2013	IFPR	R\$ 6.500.000	14.763.073
Liceu	28/06/2012	IFPA	R\$ 5.474.601	10.156.267
TOTAL DESVIADO			R\$ 13.102.032	26.716.931

4 Quadro elaborado pelo autor embasadas na Lei de Acesso às Informações (LAI) e formuladas à Controladoria-Geral da União (CGU) e à Polícia Federal (PF). Valores atualizados pelo IPCA até julho 2022.

Com a finalidade de mitigar essas ocorrências, é crucial analisar a fragilidade dos Institutos Federais de Educação propícios ao risco de ocorrência de fraude e corrupção. Com base nesta perspectiva, será mister utilizar o fator de risco o Poder de Compra (PC) do setor público, visto que o volume dos recursos financeiros administrados pelas organizações públicas para a efetivação de aquisições e contratação de serviços é bem elevado.

Para ilustrar esse valor, podemos tomar como exemplo a União que, apenas com os recursos do Orçamento Fiscal, movimentou R\$ 1,29 trilhões de reais (um vírgula vinte e nove), no ano de 2020, conforme informações extraídas no portal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento Federal (Siop). Optamos por não trabalhar com os exercícios de 2021 e 2022, por serem contabilmente atípicos, por causa da pandemia da covid-19.

Por este motivo, para mitigar os casos de fraude e corrupção, o Tribunal de Contas da União (TCU) por meio de sua unidade de representação em Mato Grosso do Sul (TCU/MS), a Controladoria-Geral da União (CGU/MS), o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE/MS), a Controladoria-Geral do Estado (CGE/MS), todos os órgãos de controle do Estado de Mato Grosso do Sul e a Controladoria-Geral Municipal de Campo Grande (CGM) firmaram parceria inédita para realizar auditoria operacional destinada a avaliar as fragilidades à fraude e à corrupção das organizações públicas daquele Estado, baseando-se na determinação do Poder de Compra (PC) das instituições federais, estaduais e municipais e na comparação desse poder de cada organização com sua adesão às boas práticas de combate à fraude e à corrupção do Referencial do TCU.

Com esta parceria, utilizaram-se critérios específicos, construídos a partir de estudo de especialistas na área, assim como nas normas nacionais e internacionais, com o objetivo de propor melhorias para a aplicação de boas práticas que diminuam a ocorrência desses casos em todo o Estado (Acórdão TCU N° 2377/2017 Plenário).

4 Fonte: CGU, processo n° 00106.015183/2021-12 – LAI. Os valores foram corrigidos através do sistema de débitos do TCU, conforme Art. 28 c/c os arts. 24 e 23, III, b da Lei n° 8.443/92, c/c os arts. 1º, 2º e 3º da Lei n° 6.822/80 e de acordo com a Decisão 1.122/2000 TCU-Plenário e o Acórdão 1603/2011-Plenário com alterações do Acórdão 1247/2012-Plenário. Detalhamento dos cálculos no apêndice.

Para este trabalho, este pesquisador, em decorrência de pesquisa realizada no Instituto Federal da Paraíba (IFPB), Campus João Pessoa, teve o trabalho identificado pela Secretaria de Controle Externo (SECEX/MS) do TCU/MS, no site⁵ do IFPB, e recomendado por meio do Acórdão N° 2377/2017 Plenário e o Relatório de Auditoria Operacional (2019), realizado pelo TCU, conforme se observa a seguir:

ACÓRDÃO N° 2377/2017 - TCU – Plenário. trata os autos de Auditoria de Natureza Operacional, realizada em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (TCE/MS), com objetivo avaliar a suscetibilidade das organizações públicas situadas no Estado de Mato Grosso do Sul à ocorrência de fraude e corrupção. **Considerando que o Poder de Compra do Setor Público é um dos pilares em que a auditoria se encontra estruturada; Considerando que, em relação ao citado pilar, será necessário o desenvolvimento de uma metodologia própria de cálculo para coleta das informações a serem utilizadas como evidências do trabalho de auditoria;** Considerando que as informações relativas ao Poder de Compra a serem tratadas, relacionadas à execução orçamentária, financeira e contábil do governo federal, serão extraídas do sistema denominado “Tesouro Gerencial”, específico para geração de relatórios gerenciais, a partir de dados constantes do Siafi Operacional; **Considerando a necessidade de utilização de conhecimentos técnicos especializados para aprimoramento da metodologia denominada “Poder de Compra do Setor Público”;** Considerando a necessidade de utilização de serviços técnicos especializados de outros órgãos, através da participação de servidores pertencentes ao seu corpo técnico, a fim auxiliar no desenvolvimento/aprimoramento da metodologia de cálculo em comento; **Considerando que Secex-MS identificou na página da internet do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba/PB, Campus João Pessoa, publicações periódicas de relatórios de natureza orçamentária, financeira e contábil que podem ser aproveitados para o desenvolvimento da metodologia supracitada;** Considerando que a prestação dos serviços técnicos especializados a serem realizados serão sem ônus para o Tribunal; Considerando que não será necessária a presença de servidor a ser disponibilizado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba/PB de forma contínua junto às dependências da Secex-MS no decorrer da realização dos trabalhos, já que parte dos trabalhos pode ser desenvolvido a distância, sob a supervisão da Unidade Técnica. **(grifo nosso)**

5 Em 2015, com a implantação de um "Novo Modelo de Contabilidade Aplicada ao Setor Público" que teve como objetivo convergir as práticas de contabilidade vigentes aos padrões estabelecidos nas Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e com as mudanças implementadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a contabilidade pública passou a seguir os padrões internacionais, onde, o objeto da contabilidade pública é o patrimônio público, deixando de lado o padrão histórico, onde o foco era o orçamento público. Foi quando idealizamos o Relatório Mensal de Execução e Controle (RMEC). No início, o relatório era de publicação mensal, e passou a publicações trimestrais. <https://www.ifpb.edu.br/joaopessoa/aceso-a-informacao/demonstracoes-e-relatorios-contabeis/relatorios-contabeis/relatorios-contabeis>.

O projeto visou apresentar uma sugestão prática e aprimorada para as metodologias do PC elaboradas pela Comissão de Ética da Presidência da República (CEP), em 2002, e pela Secretaria de Estratégias de Controle para o Combate à Fraude e à Corrupção (SECCOR), em 2017, com aplicação em todas as organizações públicas e disponível para a sociedade, em especial aos Institutos Federais de Educação.

Dessa forma, com o objetivo de descobrir uma solução para o problema em questão - a fragilidade dos Institutos Federais de Educação à fraude e à corrupção -, torna-se indispensável a realização de um diagnóstico para identificar o total de recursos que os Institutos Federais de Educação dispõem para promoção de contratações de serviços e aquisições de bens no mercado, seja no relacionamento com o mercado privado ou nas contratações de serviços com o setor público.

Nesse olhar, onde há recursos públicos, existirá interesses privados sobre eles. Assim, é mister que os Institutos Federais de Educação empreguem métodos de prevenção à fraude e à corrupção, que sejam recomendados por órgãos de controle e por organizações internacionais de combate à fraude e à corrupção.

O Tribunal de Contas de União (TCU) evidenciou, em uma publicação, que a mais eficiente e proativa atitude para preservar os recursos públicos é prevenir que estes sejam desviados de seus propósitos (BRASIL, 2018). Dentre os mecanismos de combate à fraude e à corrupção, a prevenção é, incontestavelmente, a mais eficiente. Mesmo assim, os componentes da prevenção – gestão da ética, controles preventivos, transparência e *accountability* – não impedirão totalmente a ocorrência de fraude e de corrupção, mas fazem parte das primeiras atividades de defesa para diminuir o risco de virem a ocorrer desvios de finalidade em uma organização pública.

Em geral, devido ao melhor custo-benefício, medidas preventivas devem ser adotadas para evitar esse risco, reduzindo as chances de acontecer. Os fatos apontam que, de uma forma geral, qualquer organização, como órgão, autarquia, empresa pública, sociedades de economia mista, parcerias público-privadas, fundações, organizações sociais, fundos de pensão, etc., está sob o risco de fraude e corrupção, bastando para tal a existência de recursos públicos disponíveis para aguçar a ambição das organizações criminosas (BRASIL, 2018).

Os casos de corrupção e a falta de mecanismos de prevenção nas organizações públicas nos motivam a analisar, qual o nível de risco à fraude e à corrupção que os Institutos Federais de Educação estão sujeitos, baseados no fator de risco o Poder de Compra do Setor Público. Tornou-se imprescindível para alcançar o objetivo do estudo proposto, o qual possui foco no

Poder de Compra de Instituições Públicas brasileiras, que os órgãos selecionados possuíssem uma singularidade perante outras instituições públicas, como, por exemplo, os municípios brasileiros, no que concerne ao poder discricionário de seus dirigentes.

Nesse entendimento, a seleção das entidades para a realização da apreciação do Poder de Compra foi definida segundo dois critérios: acessibilidade (ou conveniência) e tipicidade (ou intencional) (VERGARA, 2007; GIL, 2008). Os órgãos da Administração Pública compuseram o universo de análise pelo critério da tipicidade. O espaço amostral ficou definido como sendo os Institutos Federais de Educação das vinte e seis (26) capitais da federação e do Distrito Federal, totalizando vinte e sete (27) instituições públicas. Nos estados onde há mais de um Instituto Federal de Educação, foi selecionado o Instituto Federal com sede na capital.

O critério da tipicidade foi escolhido por observação e conhecimento empírico do autor, que é contador público em uma dessas instituições. A tipicidade foi necessária para se atingir o objetivo do estudo proposto, o qual possui foco no Poder de Compra de Instituições Públicas brasileiras, e os órgãos selecionados possuem uma singularidade perante outras instituições públicas no que diz respeito ao poder discricionário de seus gestores.

1.1 Motivo para a seleção dos Institutos Federais de Educação

Os Institutos Federais são Autarquias Federais e possuem autonomia na gestão. Essa autonomia deriva da própria Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo nº 207, garante às universidades “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” (BRASIL, 1988). Como forma de mostrar o volume de recursos financeiros destinados a uma instituição desse porte, em alguns dos Estados do Brasil, o orçamento de um Instituto Federal está entre os cinco (05) maiores orçamentos do Estado, perdendo apenas para os orçamentos do próprio Estado, das Universidades Federais e de um município de grande porte.

Para análise, foram considerados os orçamentos dos exercícios de 2013 a 2017, abrangendo o período após a implantação do Plano de Contas do Setor Público (PCASP) no Governo Federal e os últimos cinco (05) anos da primeira década de implantação dos Institutos Federais. É poca essa com um grande aporte de recursos nessas instituições, em que foram analisados, aproximadamente, R\$ 199 bilhões de reais, valor referente ao orçamento anual das vinte e sete (27) organizações pesquisadas no período.

A seguir, no quadro 02, observa-se que a composição do valor do Poder de Compra engloba os grupos de despesas 5, 4 e 3, assim como os recursos ordinários e os destaques recebidos pelas organizações analisadas.

QUADRO 02 – Orçamento geral analisado no período entre 2013 e 2020 em valores históricos

ANO LANÇAMENTO	GRUPO DESPESA	DOTACAO	DESTAQUE RECEBIDO	BASE DO PC
2020	5			
	4	1.661.548.032	73.067.759	
	3	19.896.227.513	114.782.837	
		21.557.775.545	187.850.596	21.745.626.142
2019	5			
	4	1.689.364.191	179.372.396	
	3	19.027.875.934	120.017.997	
		20.717.240.125	299.390.394	21.016.630.518
2018	5			
	4	1.827.175.623	297.812.872	
	3	18.195.260.800	129.597.382	
		20.022.436.423	427.410.254	20.449.846.677
2017	5	6.600.000		
	4	3.410.952.498	1.152.422.669	
	3	17.399.078.947	751.476.484	
		20.816.631.445	1.903.899.153	22.720.530.598
2016	5	42.000		
	4	5.821.124.442	1.128.759.032	
	3	17.618.895.795	971.693.107	
		23.440.062.237	2.100.452.139	25.540.514.376
2015	5	40.804.450		
	4	10.221.627.273	155.286.999	
	3	15.373.361.800	906.175.796	
		25.635.793.523	1.061.462.795	26.697.256.318
2014	5	183.820.654	9.087.067	
	4	15.753.636.739	229.535.456	
	3	16.427.240.822	2.022.719.037	
		32.364.698.215	2.261.341.560	34.626.039.775
2013	5	18.566.665		
	4	11.060.381.848	390.914.103	
	3	12.064.665.886	3.307.618.832	
		23.143.614.399	3.698.532.935	26.842.147.334
Total				199.638.591.738

Quadro elaborado pelo autor. Fonte: Sistema Tesouro Gerencial, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Valores históricos sem correções.

Para decidir quais ações participariam da composição do PC, foi considerado o poder discricionário do gestor. O quadro 03 lista todas as rubricas utilizadas para o cálculo do Poder

de Compra. 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 agente corrupto ou fraudador exercer influência sistêmica danosa sobre esses dispêndios.

QUADRO 03 - Lista de rubricas usadas no cálculo do Poder de Compra

Categorias Econômicas	Grupo de Natureza da Despesa	Modalidade de Aplicação
Despesas Correntes (3)	Outras Despesas Correntes (3)	50 – Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos
		60 – Transferências a instituições privadas com fins lucrativos
		90 – Aplicações diretas
		91 – Aplicações diretas – operações internas
		99 – Reserva de contingência
Despesas de Capital (4)	Investimentos (4)	50 – Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos
		60 – Transferências a instituições privadas com fins lucrativos
		90 – Aplicações diretas
		91 – Aplicações diretas – operações internas
		99 – Reserva de contingência
	Inversões Financeiras (5)	50 – Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos

		60 – Transferências a instituições privadas com fins lucrativos
		90 – Aplicações diretas
		91 – Aplicações diretas – operações internas
		99 – Reserva de contingência

Quadro elaborado pelo autor, adaptado do Manual Técnico do Orçamento Federal – MTO - 2021

A opção por incluir o grupo 5 (Inversões Financeiras) veio pelo fato de que das vinte e sete (27) instituições analisadas, nos cinco (05) exercícios, observamos que pelo menos uma instituição configurava com essa rubrica em todos os exercícios analisados e com valores consideráveis. Por exemplo, a compra de imóvel usado.

A modalidade de aplicação 90 (Aplicação Direta) indica aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não do Orçamento Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo (MTO 2021) e todas as naturezas de despesas que fazem relação com essas categorias econômicas e grupos.

O mesmo raciocínio foi utilizado para a modalidade 91, pois identificamos, dentre as organizações analisadas, a existência de valores originários de orçamento de terceiros, ou seja, os destaques orçamentários ou descentralização externa.

A existência de destaques em organizações como os Institutos Federais de Educação é comum, visto que elas recebem recursos para projetos de pesquisas, projetos de extensão, compra de software ou transferências de tecnologia. Esses valores são originários de outras organizações federais, participantes do Orçamento Geral da União (OGU).

Essas tecnologias são desenvolvidas com recursos públicos, em instituições públicas, por servidores públicos, mas, algumas vezes, essas instituições cobram, através de descentralizações orçamentárias e/ou financeiras, para repassar os direitos de utilização às demais instituições federais. Nesse momento, ocorre a descentralização dos créditos orçamentários.

Podemos citar aqui, também, exemplos concretos, como a compra de software para gestão patrimonial. Institutos Federais de Educação que utilizam tecnologia comprada ao

Instituto Federal de Educação do Rio Grande do Norte (IFRN), como o Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP).

O mesmo acontece com as Universidades Federais, onde uma série delas também adquiriu alguns sistemas vendidos pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), como o Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA).

Um dado que nos chamou atenção durante a pesquisa e foi ao encontro do nosso tema - fragilidades dos Institutos Federais de Educação – diz respeito à quantidade de casos de corrupção investigados pela Polícia Federal (PF) envolvendo Instituições Federais de Ensino Superior.

Citamos aqui algumas das operações da PF, deflagradas nos períodos analisados, envolvendo Institutos e Universidades Federais que estão publicizados no site oficial da Polícia Federal e confirmados pelo processo aberto através da ⁶Lei de acesso a informações:

- a) Operação Nota Zero no IFRJ;
- b) Operação Sinapse no IFPR;
- c) Operação *Mark Up* no IFMT;
- d) Operação Torre de Marfim na UFSC;
- e) Operação Estirpe na UFTM;
- f) Operação “Esperança Equilibrista na UFMG;
- g) Operação *Research* na UFPR;
- h) Operação *Circumitus* no IFMT;
- i) Operação Liceu no IFPA.

Dessa forma, toda ação de governo, que, direta ou indiretamente, pudesse sofrer influência do servidor, com relação ao seu gasto, foi considerada frágil à fraude ou à corrupção. Assim, concebeu-se a chamada base de pesquisa do PC.

Após a análise dos exercícios selecionados, fizemos uma triagem nas ações de governo que, a princípio, não teriam influência direta do gestor, ou seja, não estariam sujeitas ao poder discricionário do gestor (tais como: assistência pré-escolar ao servidor, auxílio-alimentação, etc.).

Nesse viés, eliminamos essas ações da chamada base do Poder de Compra (PC). Apenas para ilustrar, no exercício de 2017, ano marco zero da análise, a exclusão dessas ações representou uma redução de aproximadamente 18% no valor inicialmente estimado do PC.

⁶ Fonte: CGU, processo nº 00106.015183/2021-12 – LAI.

Vale lembrar que será oportuna uma análise detalhada sempre que houver alteração das instituições pertencentes à base da amostra analisada, pois poderão existir outras ações que não estejam ligadas às instituições analisadas e que não sofram influência por parte do gestor.

1.2 Definindo objetivos

1.3 Objetivo geral

Apresentar, através do fator de risco o Poder de Compra do Setor Público, o grau de risco à fraude e à corrupção, em vinte e sete (27) Institutos Federais de Educação, entre os exercícios financeiros de 2013 a 2020.

1.4 Objetivos específicos

1. Calcular o Poder de Compra dos Institutos Federais, especificamente das vinte e seis (26) capitais e o Distrito Federal;
2. Apontar contribuições e alternativas para a melhoria de governança de gestão de riscos nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, com base no Poder de Compra dessas instituições.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

Neste capítulo, apresentam-se os procedimentos metodológicos adotados e as etapas para operacionalizar esta proposta. A classificação metodológica é de grande relevância porque todas as etapas que antecedem à sua operacionalização referem-se a uma pesquisa, e, portanto, devem seguir o rigor metodológico necessário.

Assim, inicia-se com a caracterização da pesquisa realizada, destacando-se o seu tipo bem como as suas principais características. Em seguida, definem-se as técnicas para a coleta dos dados, o universo e o tamanho da amostra, além da técnica de análise dos dados. Por fim, apresentam-se as etapas para o desenvolvimento da proposta.

2.1 Tipo de pesquisa

Dentre as várias taxonomias apresentadas por Vergara (2007), este trabalho pode ser classificado quanto à sua finalidade como sendo uma investigação aplicada e descritiva. Aplicada, uma vez que é motivada pela necessidade de se resolver um problema concreto, imediato ou não, com uma finalidade prática (VERGARA, 2007); e descritiva, pois seu objetivo primordial é descrever como o Poder de Compra (PC) afeta a vulnerabilidade das organizações públicas em relação ao risco de fraude e corrupção. Segundo Gil (2008), este tipo de estudo busca descrever os fatos e os fenômenos de determinada realidade ou estabelecer relações entre variáveis.

Segundo Gil (2008, p. 10), “o conhecimento é fundamentado exclusivamente na experiência, sem levar em consideração princípios preestabelecidos”. Nesse método, (GIL, 2008, p. 11) mostra que:

parte-se da observação de fatos ou fenômenos cujas causas se desejam conhecer. A seguir, procura-se compará-los com a finalidade de descobrir as relações existentes entre eles. Por fim, procede-se à generalização, com base na relação verificada entre os fatos ou fenômenos.

As conclusões obtidas por meio da indução correspondem a uma verdade não contida nas premissas consideradas. É diferente do que ocorre, por exemplo, com a dedução, por meio da qual se chega a conclusões verdadeiras, já que são baseadas em premissas igualmente verdadeiras. Por meio da indução, chega-se a conclusões que são apenas prováveis.

2.2 Formulação das premissas

Após a formulação da problemática que se pretende abordar neste trabalho, o passo seguinte foi a construção das premissas. Para Gil (2008, p. 41), “o papel fundamental da premissa na pesquisa é sugerir explicações para os fatos. Essas sugestões podem ser a solução para o problema. Podem ser verdadeiras ou falsas, mas, sempre que bem elaboradas, conduzem à verificação empírica, que é o propósito da pesquisa científica”.

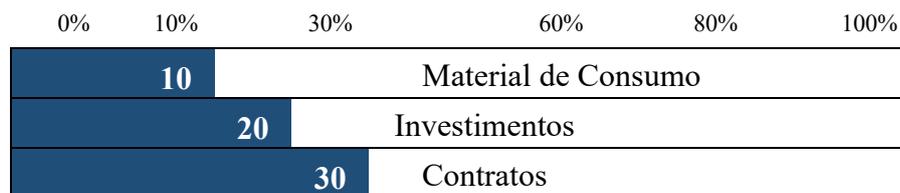
Sendo assim, apresentam-se abaixo premissas formuladas para se mensurar o chamado “Poder de Compra (PC) do Setor Público”.

Primeira premissa

A primeira premissa parte do trabalho apresentado pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP), em 2002. Para mensurar o Poder de Compra (PC), a CEP analisou e utilizou algumas rubricas das contas orçamentárias, excluindo-se as despesas sobre as quais os órgãos não detêm qualquer influência como, por exemplo: folha de pagamento, juros, etc.

A CEP partiu da premissa de que as aquisições de bens de consumo teriam uma margem de fragilidade de manipulação em torno de 10%. Já para os bens de investimentos, essa margem seria mais alta 20%, e os itens contratados teriam uma margem de manipulação de 30%, como ilustramos no quadro a seguir.

QUADRO 04 – Margem de fragilidade à fraude e à corrupção segundo a CEP



Fonte: Elaborado pelo autor com base na premissa da CEP.

Nesta perspectiva, as seguintes rubricas foram consideradas, conforme observamos no quadro a seguir.

Para teste do modelo, a CEP selecionou onze (11) entidades públicas e dois (02) exercícios financeiros, cujos dados requeridos para entrada no sistema foram obtidos por meio de análises orçamentárias, avaliação de regulamentos e, em alguns casos, entrevistas com seus executivos.

QUADRO 05 – Rubricas analisadas

Categorias Econômicas	Grupo de Natureza da Despesa
Despesas Correntes (3)	Outras Despesas Correntes (3)
Despesas de Capital (4)	Investimentos (4)

Elaborado pelo autor com base na premissa da CEP.

Programas de fortalecimento institucional e de modernização do Estado, desenvolvidos principalmente nos anos 1990, não contemplaram ações específicas para o estabelecimento de um modelo efetivo de gestão da ética. Países que tradicionalmente deram atenção aos problemas referentes à ética desenvolveram programas de sucesso.

Um desses estudos é pertinente à tentativa de identificar e relacionar os componentes que influem no contexto ético de entidades públicas, possibilitando assim implementar as medidas compensatórias essenciais para minimizar a ocorrência de desvios éticos.

Nessa trilha, a CEP define que o Poder de Compra (PC) é a capacidade de transferir numerário para o mercado, comprando, investindo ou financiando. Este PC deve considerar os seguintes componentes na sua formação:

- Orçamento disponível para compras, investimento e/ou financiamento;
- Valores alocados por tipo de aquisição (Bens de Consumo, Investimento, Serviços), considerando-se que a susceptibilidade a desvios éticos cresce potencialmente para cada um dos tipos mencionados;
- Valores alocados por modalidade de aquisição (Licitação, Carta-Convite, Dispensa), considerando-se que a susceptibilidade a desvios éticos cresce potencialmente para cada uma das modalidades mencionadas.

Segunda premissa

A segunda deriva do que foi levantado no referencial teórico quanto às classificações de corrupção. As classificações contemporâneas de corrupção mais recorrentes na literatura podem ser estruturadas em três (03) grupos: as definições baseadas na teoria econômica, as definições relacionadas com os deveres dos agentes públicos e as que partem do interesse público (HEIDENHEIMER; JOHNSTON; LEVINE, 1989 apud ISAZA, 2013).

As classificações baseadas na teoria econômica e nos deveres dos agentes públicos acabam se sobrepondo e tratam dos atos de corrupção praticados em razão do descumprimento do dever ou responsabilidade devido à posição ocupada pelo agente público ou à violação das normas profissionais que regem o cargo e a profissão. De modo simplificado, é dizer: trata-se do abuso (ou do uso indevido) de cargo público para benefícios privados (ISAZA, 2013).

Ainda segundo essa classificação, parte da literatura faz uma pequena distinção trocando-se a expressão cargo por “poder”. A corrupção passa a ser definida, então, como sendo o uso indevido do poder confiado para ganhos privados. Essa é a definição que tem sido adotada por muitas organizações que trabalham no combate à corrupção, dentre elas a Transparência Internacional (ISAZA, 2013; BRASIL, 2017).

À primeira vista, é evidente que se trata de uma definição por demasiado ampla e que poderia englobar um amplo espectro de relações sociais. Desta feita, é imprescindível qualificar o elemento de poder aqui entendido: trata-se do “poder discricionário”, ou seja, a capacidade que tem o agente público em tomar decisões autônomas.

Nessa perspectiva, o que se propõe aqui é uma segunda premissa de análise, mais abrangente, incluindo-se nas bases de pesquisas mais organizações pesquisadas, um maior período de tempo e trabalhamos com a possibilidade de 100% de fragilidade de manipulação. Porque onde há recursos públicos, há riscos à fraude e à corrupção, como ilustrado no quadro abaixo.

QUADRO 06 – Margem de fragilidade à fraude e à corrupção segundo o autor

0%	10%	30%	60%	80%	100%
Material de Consumo					100
Investimentos					100
Contratos					100

Elaborado pelo autor, com base na premissa da CEP, com adaptações.

A partir da compreensão dos percentuais apresentados, percebe-se agora o quadro 07 “Comparação entre as premissas”, no qual se observa claramente que a segunda premissa é consideravelmente superior a primeira.

QUADRO 07 – Comparação entre as premissas

CRITÉRIOS ANALISADOS	Primeira (CEP)	Segunda (Autor)
Organizações analisadas	11	27
Exercícios financeiros analisados	2	5
Critério de escolha	Análise orçamentária	Tipicidade, Análise Orçamentária
Margem de fragilidade à fraude e à corrupção	Até 30% dos recursos são frágeis.	100% dos recursos são frágeis.

Elaborado pelo autor, com base nos quadros 4, 5 e 6.

Com diferenças perceptíveis e pertinentes, a segunda premissa é notoriamente mais abrangente que a primeira, considerando os critérios de análise apresentados.

2.3 Obtenção dos dados

A coleta dos dados foi realizada no Sistema Tesouro Gerencial, em consultas formuladas especialmente para o projeto, que foram disponibilizadas ao TCU ao término dos nossos trabalhos. Para a base de análise do Poder de Compra (PC), foram consideradas as seguintes composições:

A primeira, quando a organização for um órgão que receba dotações orçamentárias, utilizaremos as definições abaixo:

- Poder de Compra (PC) representa o somatório da dotação atualizada (Da) mais os destaques de crédito (β), subtraídos do conjunto das ações orçamentárias excluídas da análise (Δ).

A segunda composição será utilizada quando a organização analisada for uma Unidade Gestora Executora (UG) e receba provisão orçamentária de um órgão “mãe”.

- Poder de Compra (PC) representa o somatório da dotação atualizada (Da), das provisões de créditos (p) e dos destaques subtraídos do conjunto das ações (Δ) orçamentárias excluídas da análise.

Para isso, definimos:

Da - Dotação atualizada é o resultado da dotação inicial, somadas ou subtraídas as alterações orçamentárias que a instituição obteve, por exemplo, as dotações recebidas.

Ds - Dotação suplementar – créditos destinados ao reforço de dotação orçamentária já existente que se tornou insuficiente para execução da despesa.

De - Dotação especial – créditos destinados a despesas novas, não previstas no orçamento inicial.

Dx - Dotação extraordinária – créditos destinados a despesas imprevisíveis, urgentes, calamidades, etc.

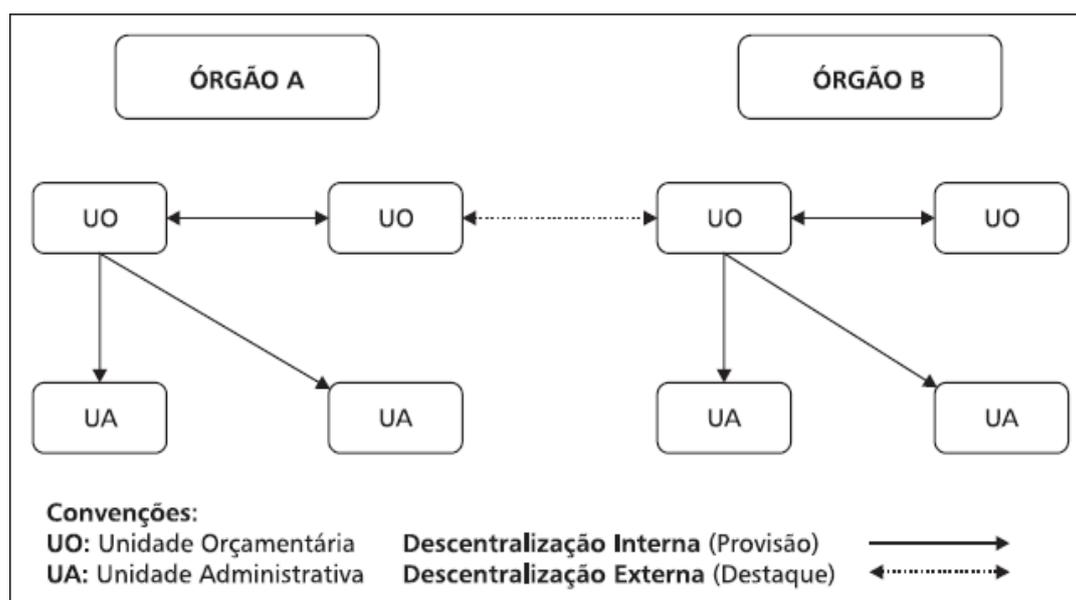
β – Destaque – é a cessão de crédito orçamentário entre unidades orçamentárias ou unidades gestoras integrantes de diferentes entidades.

p — Provisão é a denominação dada à cessão de crédito orçamentário entre unidades orçamentárias ou unidades gestoras do mesmo órgão (ministério) ou entidade integrante dos orçamentos fiscais e da seguridade social.

Δ – Conjuntos das ações orçamentárias excluídas da análise.

A descentralização de créditos caracteriza-se pela cessão de crédito orçamentário entre unidades orçamentárias ou unidades gestoras. Na definição do Manual do SIAFI, descentralização orçamentária é a “Transferência (externa ou interna) concedida por uma Unidade Orçamentária (UO) ou Unidade Administrativa (UA), para outra Unidade, o poder de utilizar créditos orçamentários ou adicionais que estejam sob a sua supervisão ou lhe tenham sido dotados ou transferidos” (GIACOMONI 356).

FIGURA 01 – Exemplo de movimentação orçamentária



Descentralização de créditos orçamentários e adicionais (GIACOMONI).

A representação esquemática dessa modalidade pode ser visualizada na figura 01, acima, na qual apresentamos um “Exemplo de movimentação orçamentária” segundo GIACOMONI.

2.4 Seleção das entidades

A seleção das entidades para a realização da análise do Poder de Compra foi definida segundo dois critérios: acessibilidade (ou conveniência) e tipicidade (ou intencional)

(VERGARA, 2007; GIL, 2008). O universo de análise são os órgãos da Administração Pública Federal. Entretanto, pelo critério da tipicidade, o espaço amostral ficou definido como sendo os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia das vinte e seis (26) capitais da federação e do Distrito Federal, totalizando vinte e sete (27) instituições públicas.

O critério da tipicidade foi escolhido por observação e conhecimento empírico do autor, que é contador público em uma dessas instituições. A tipicidade foi primordial para se atingir o objetivo do estudo proposto, o qual possui foco no Poder de Compra dos Institutos Federais de Educação, e os órgãos selecionados possuem uma singularidade perante outras instituições públicas como por exemplo, os municípios, no que diz respeito ao poder discricionário de seus gestores. As instituições pesquisadas possuem similaridade aos municípios brasileiros quando elas executam políticas públicas nas mesmas áreas e finalidades dos municípios, e seus dirigentes têm nas mãos o poder de decisão semelhante ao de um chefe do poder executivo municipal. Como exemplo, podemos citar ações fomentam promoção à saúde, assistência social, emprego e arranjos na economia local.

Foram analisados os orçamentos dos exercícios de 2013 a 2020, compreendendo o período após a implantação do Plano de Contas do Setor Público (PCASP), os últimos cinco (05) anos da primeira década de implantação dos Institutos Federais, época em que houve grande aporte de recursos nessas instituições e o período em que houve redução dos investimentos e custeios dos Institutos Federais de Educação.

A título de ilustrar o volume do orçamento direcionado a uma instituição desse porte, em alguns Estados da federação, o orçamento de um Instituto Federal chega a representar um dos cinco (05) maiores orçamentos do Estado, perdendo apenas para os orçamentos do próprio Estado, das Universidades Federais e de um município de grande porte. Como exemplo, apresentamos o IFPB que em 2017 teve um orçamento de R\$499 milhões de reais segundo o portal da transparência do governo federal. Enquanto no mesmo período, a cidade de Patos – PB registrou, segundo o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), um valor de R\$313 milhões de reais, ressaltamos que o município de Patos-PB é o terceiro maior orçamento municipal do Estado, perdendo apenas para a capital João Pessoa e o município de Campina Grande, região central do Estado.

Triagem das ações

Levamos em consideração o poder discricionário do gestor para decidir quais ações participariam da composição do PC. Dessa forma, toda Ação de Governo, que, direta ou indiretamente, pudesse sofrer influência do servidor, com relação ao seu gasto, foi apontada como suscetível à fraude ou à corrupção. Assim, concebeu-se a chamada base de pesquisa do PC.

Após a análise dos exercícios selecionados, fizemos uma triagem nas ações de governo que, a princípio, não teriam influência direta do gestor, ou seja, não estariam sujeitas ao poder discricionário do gestor. Dessa forma, eliminamos as ações da chamada *Base do Poder de Compra* (PC). Para o exercício de 2017, a exclusão dessas ações representou uma redução de aproximadamente 18% no valor inicialmente estimado do PC.

Vale lembrar que caberá uma análise detalhada sempre que houver alteração das instituições pertencentes à base da amostra analisada, pois poderão existir outras ações que não estejam ligadas às instituições analisadas e que não sofram influência por parte do gestor. No quadro 08 “Ações que integraram a base de análise no estudo realizado”, apresentamos as ações orçamentárias que podem apresentar alguma fragilidade à fraude e à corrupção.

QUADRO 08 - Ações que integraram a base de análise no estudo realizado

AÇÃO DE GOVERNO	
20RL	FUNCIONAMENTO DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
20RG	EXPANSÃO E REESTRUTURAÇÃO DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO
2994	ASSISTÊNCIA AOS ESTUDANTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO
20RW	APOIO À FORMAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA
4572	CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS
6380	FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
20RJ	APOIO À CAPACITAÇÃO E FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA
00PI	APOIO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA (PNAE)
20YM	AMPLIAÇÃO DAS PRÁTICAS DE GESTÃO PARTICIPATIVA, DE CONTROLE
20AG	APOIO À GESTÃO DOS SISTEMAS DE SANEAMENTO BÁSICO EM MUNICÍPIOS
4269	PLEITOS ELEITORAIS
216H	AJUDA DE CUSTO PARA MORADIA OU AUXÍLIO-MORADIA A AGENTES PÚBLICOS
0509	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
20K7	APOIO À MODERNIZAÇÃO DO PARQUE PRODUTIVO INDUSTRIAL DA SAÚDE
4641	PUBLICIDADE DE UTILIDADE PÚBLICA
20YD	EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO EM SAÚDE
20YJ	FORTELECIMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE
210T	PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO DO CAMPO
20WI	IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS
215F	FOMENTO E FORTALECIMENTO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA
20JP	DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES E APOIO A PROJETOS DE ESPORTE
210ª	PROMOÇÃO DE POLÍTICAS DE IGUALDADE E DE DIREITOS DAS MULHERES
2000	ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE

20GP	JULGAMENTO DE CAUSAS E GESTÃO ADMINISTRATIVA NA JUSTIÇA E LEI
20VB	PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DE TECNOLOGIAS
20ZF	PROMOÇÃO E FOMENTO À CULTURA BRASILEIRA
20V8	APOIO A INICIATIVAS E PROJETOS DE INCLUSÃO DIGITAL
0487	CONCESSAO DE BOLSAS DE ESTUDOS NO ENSINO SUPERIOR
20V6	FOMENTO À PESQUISA E DESENVOLVIMENTO VOLTADOS À INOVAÇÃO
216S	IMPLEMENTAÇÃO DO CANAL DE CULTURA
20UG	PROMOÇÃO DA CIDADANIA, ALTERNATIVAS PENAIAS E CONTROLE SOCIAL
20RK	FUNCIONAMENTO DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR
20RI	FUNCIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO BÁSICA
20JQ	REALIZACAO E APOIO A EVENTOS DE ESPORTE, LAZER E INCLUSÃO SOCIAL
20KH	AÇÕES INTEGRADAS DE CULTURA E EDUCAÇÃO
0536	BENEFÍCIOS E PENSÕES INDENIZATÓRIAS DECORRENTES DE LEGISLAÇÃO
20Y8	DESENVOLVIMENTO DA CAFEICULTURA
215	DESENVOLVIMENTO DAS CADEIAS PRODUTIVAS DA AGROPECUÁRIA
20GK	FOMENTO ÀS AÇÕES DE GRADUAÇÃO, PÓS-GRADUAÇÃO, ENSINO, PESQUISA
00PW	CONTRIBUIÇÕES A ENTIDADES NACIONAIS SEM EXIGÊNCIA DE PROGRAMA
214Y	FORTALECIMENTO DO SISTEMA UNIFICADO DE ATENÇÃO À SANIDADE AG
8282	REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO

Fonte: Sistema Tesouro Gerencial, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

QUADRO 09 – Ações que foram excluídas da análise

AÇÕES DE GOVERNO	
2012	AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS E MILITARES
2004	ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA AOS SERVIDORES CIVIS
2011	AUXÍLIO-TRANSPORTE AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS E MILITARES
2010	ASSISTÊNCIA PRÉ-ESCOLAR AOS DEPENDENTES DOS SERVIDORES CIVIS
00M1	BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DECORRENTES DO AUXÍLIO-FUNERAL
0005	SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS)

Fonte: Sistema Tesouro Gerencial, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

No quadro 09, “Ações que foram excluídas da análise”, apresentamos, como exemplo, as ações que, apesar de estarem inclusas nos Grupos de Despesa selecionados (3,4,5), foram excluídas da base do PC.

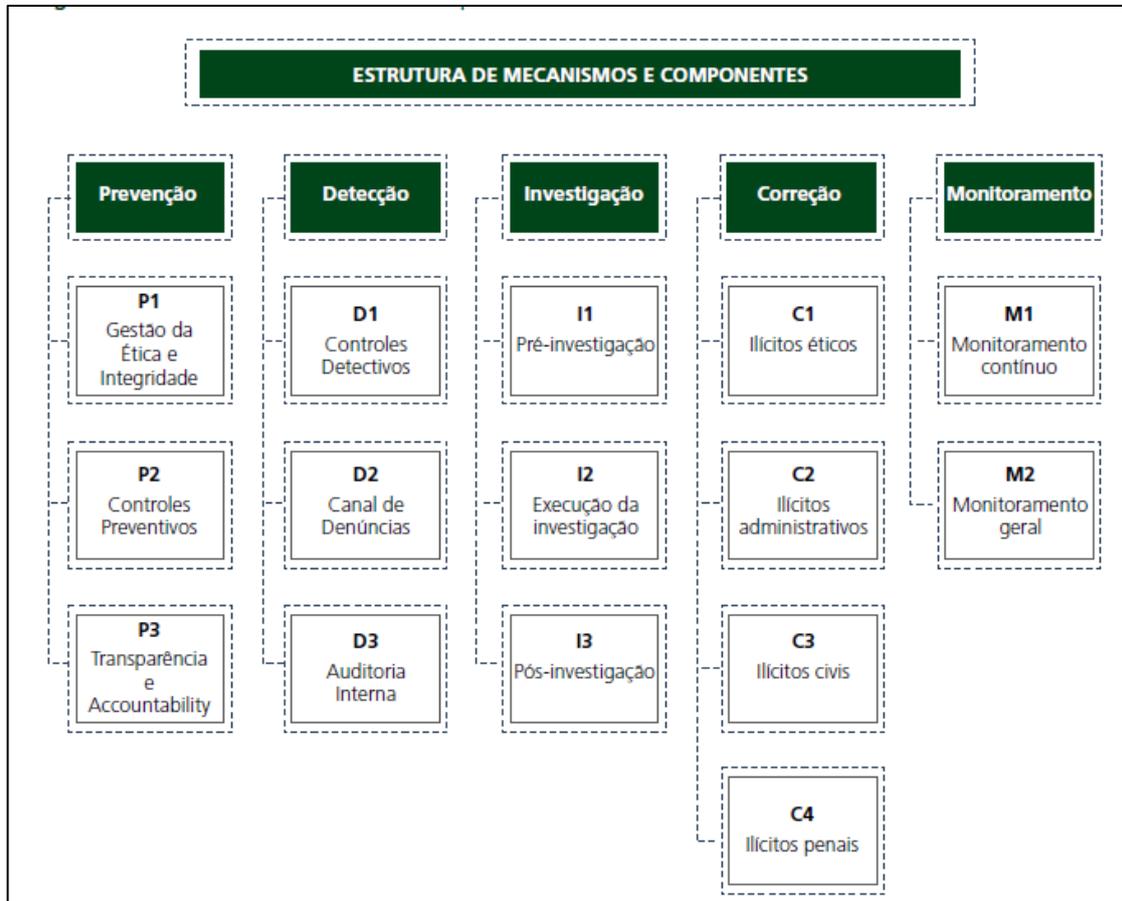
2.5 Aderência às boas práticas do referencial de combate à fraude e à corrupção

De acordo com o Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção do TCU (2018), “é preciso reconhecer a fraude e a corrupção como grandes obstáculos ao progresso social do país. Nesse sentido, torna-se necessário um salto de qualidade na governança e gestão pública por meio da redução dos níveis de fraude e corrupção para patamares de países desenvolvidos”.

O modelo sugerido pelo Referencial está baseado tanto no ordenamento jurídico

nacional como em boas práticas adotadas internacionalmente e encontra-se estruturado na forma demonstrada na figura 02.

FIGURA 02 – Estrutura de mecanismos e componentes



Fonte: Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção do TCU, 2018.

Boas Práticas do Mecanismo Prevenção do Referencial de Combate à Corrupção do TCU: a prevenção evita a ocorrência de fraude e corrupção, sendo a mais eficiente e proativa atitude para preservar os recursos públicos, conforme Referencial do TCU (p. 34).

Para o mecanismo prevenção, é esperado que todas as organizações públicas, independentemente de seu Poder de Compra (muito baixo, baixo, médio, alto ou muito alto), tenham grau de aderência avançado, ou seja, no mínimo 80,10% de aderência às boas práticas do mecanismo prevenção, tendo em vista que é o mecanismo com menor custo e maiores resultados para diminuir e/ou evitar ocorrências de fraude e corrupção.

Boas Práticas do Mecanismo Detecção do Referencial de Combate à Corrupção do TCU: a detecção tem como propósito averiguar os apontamentos em busca de fraude e corrupção que já ocorreram ou estão ocorrendo. A detecção dessas fraudes e corrupções não só

aciona os mecanismos de investigação e de correção a fim de identificar e punir o responsável e recuperar o montante desviado, mas pode também impedir a sequência de novas fraudes e corrupções, possuindo, portanto, efeitos preventivos.

Para o mecanismo detecção, é esperado que as organizações públicas com Poder de Compra alto ou muito alto tenham grau de aderência às boas práticas no nível aprimorado. Para as demais, é esperado o nível intermediário.

Boas Práticas do Mecanismo Investigação do Referencial de Combate à Corrupção do TCU: a investigação tem o objetivo de buscar informações expressivas para esclarecer um incidente específico de fraude e corrupção, conforme Referencial do TCU (p. 68).

Para o mecanismo investigação, é esperado que as organizações públicas com Poder de Compra alto ou muito alto tenham grau de aderência às boas práticas de combate à fraude e à corrupção no nível “aprimorado”, no mínimo. Para as demais, com Poder de Compra muito baixo, baixo ou médio, é esperado o nível intermediário.

Boas Práticas do Mecanismo Correção do Referencial de Combate à Corrupção do TCU: as práticas de correção promovem a mitigação do dano, a devida sanção aos responsáveis no caso concreto, e emitem para todas as partes da organização a mensagem de que não há omissão perante a fraude e corrupção, conforme Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção do TCU (p. 111-112).

Para o mecanismo Correção, é esperado que as organizações públicas, com Poder de Compra alto ou muito alto, tenham grau de aderência às boas práticas no nível aprimorado (no mínimo) de aderência às boas práticas do mecanismo detecção. Para as demais, é esperado o nível intermediário.

Boas Práticas do Mecanismo Monitoramento do Referencial de Combate à Corrupção do TCU: o monitoramento tem o objetivo, na forma contínua ou geral, de acompanhar a efetividade dos controles implantados no combate à fraude e à corrupção, conforme referencial do TCU (p. 93).

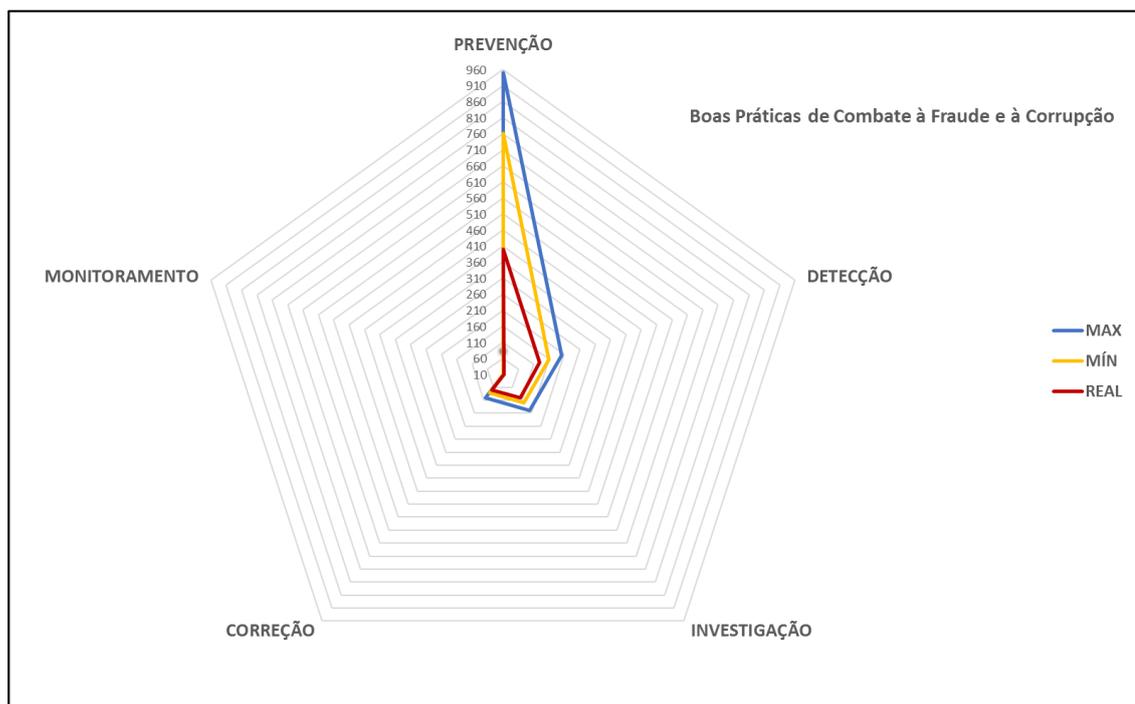
Para o mecanismo monitoramento, é esperado que as organizações públicas com Poder de Compra muito alto tenham grau de aderência às boas práticas no nível aprimorado (no mínimo). Para as demais, é esperado o nível básico, no mínimo.

Cada um dos cinco mecanismos que integram o Referencial do TCU contribui de maneira diferente para o combate à fraude e à corrupção, razão pela qual se estabeleceram, como premissas, ordens de grandezas distintas para cada um deles. Para o mecanismo prevenção, por representar a mais eficiente e proativa atitude para preservar os recursos

públicos e prevenir que estes sejam desviados dos seus propósitos, atribui-se um percentual de contribuição maior, ou seja, 50%.

Para os demais mecanismos, estabeleceram-se os seguintes percentuais: Detecção 20%; Investigação 15%; Correção 10%; e Monitoramento 5%, respectivamente. Sendo assim, calcula-se o valor individual de cada boa prática, que, em função dos percentuais estabelecidos como premissas, fica com valores individuais diferentes. Dessa forma, como o objetivo da metodologia desenvolvida foi mensurar a aderência da organização às práticas do referencial, e não a outras práticas, ainda que louváveis, com base na pontuação obtida pela organização, estabeleceram-se cinco níveis/graus de aderência às práticas de combate à fraude e à corrupção, conforme demonstrado na figura 03 a seguir.

FIGURA 03 – Representação gráfica da aderência às boas práticas de combate à fraude e à corrupção.



Fonte: Elaborado pelo autor com base no relatório técnico TCU -TC nº 020.829/2017-5

Para cada Mecanismo (vértice), o gráfico atribui uma nota máxima (linha azul), uma nota mínima (linha amarela) e a nota obtida pela organização (linha vermelha). Dessa forma, é desejável que a organização analisada esteja pontuando, sempre, entre o mínimo e o máximo adotado pelo Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção do TCU.

Segundo a metodologia utilizada, o Poder de Compra (classificado como muito baixo; baixo; médio; alto; e muito alto) é confrontado com o grau de aderência às boas práticas

(classificado como avançado; aprimorado; intermediário; básico; e inicial) para identificar se a organização tem um nível aceitável ou não de aderência às boas práticas de combate à fraude e à corrupção.

Vê-se, portanto, que, para ter chances menores de serem surpreendidas por atos de fraude e corrupção, as organizações devem ter patamares aceitáveis de suscetibilidade. Não ter um alto grau aceitável, no entanto, não indica, necessariamente, que há corrupção na organização. Denota, apenas, que ela não possui práticas de combate à fraude e à corrupção em níveis compatíveis com seu Poder de Compra/regulação, o que enseja maior probabilidade de ocorrência desses delitos.

O fator de risco: o Poder de Compra

⁷O Relatório Técnico do Poder de Compra do Setor Público teve por objetivo apurar o Poder de Compra das organizações públicas do estado de Mato Grosso do Sul, incluindo o Sistema “S” e Conselhos de Classe. O Poder de Compra consiste no somatório de recursos que uma organização dispõe para promover contratações de bens e serviços no relacionamento com o mercado privado e, eventualmente, nas contratações de serviços com o setor público.

Portanto, o conceito de Poder de Compra não integra gastos com pagamento de pessoal e encargos sociais; pagamento de amortização/refinanciamento da dívida; pagamento de juros e encargos da dívida; e transferência a Estados, ao Distrito Federal, a municípios e ao exterior.

⁸Para se mensurar o nível de fragilidade em relação ao fator de risco o Poder de Compra do setor público, foi estabelecida a seguinte escala, como ilustrado no quadro a seguir, onde quanto maior o Poder de Compra, maior o risco à fraude e à corrupção, conforme demonstramos abaixo.

⁷ O Relatório Técnico do Poder de Compra do Setor Público Federal foi elaborado pelo especialista Kleber Cruz Marques Neto, Contador Público, indicado pelo Instituto Federal da Paraíba (IFPB), Campus João Pessoa, após requisição do Tribunal, conforme Acórdãos 2.377/2017 e 550/2018 todos do Plenário. Relatório de Auditoria Operacional – suscetibilidade à fraude e à corrupção nas organizações públicas de Mato Grosso do Sul. Tribunal de Contas da União. TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, Brasília, DF, 2019.

⁸ Deliberação constante em Despacho de 05/07/2017 do Min. AUGUSTO NARDES (Peça 5 do TC-012.530/2017-4). Objetivo da Fiscalização: Avaliar a suscetibilidade das organizações públicas de Mato Grosso do Sul ao risco de ocorrência de fraude e corrupção. TC nº 020.829/2017-5.

QUADRO 10 – Escala do Poder de Compra

Valor	Nível
0 a 20 milhões	Muito baixo
20.000.000,01 a 40 milhões	Baixo
40.000.000,01 a 60 milhões	Médio
60.000.000,01 a 100 milhões	Alto
Acima de 100 milhões	Muito alto

Fonte: Relatório técnico TCU -TC nº 020.829/2017-5

Portanto, o conceito de Poder de Compra não implica necessariamente que há casos de corrupção nas organizações avaliadas, o fator de risco mensura o grau de fragilidade com base no volume dos recursos públicos disponíveis para movimentação, devendo ser utilizado como indicador de risco.

3 CONTEXTUALIZANDO AS BOAS PRÁTICAS NO COMBATE À FRAUDE E À CORRUPÇÃO

Para fundamentar nossa pesquisa “Apresentar, através do fator de risco o Poder de Compra do setor, o grau de risco à fraude e à corrupção, em vinte e sete (27) Institutos Federais de Educação, entre os exercícios financeiros de 2013 a 2017”, nossa base de estudo será uma análise de documentos oficiais, como Decretos, Leis, Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) e bases bibliográficas relativas à temática. Discorreremos também sobre o aspecto histórico do tema – combate à fraude e à corrupção no Brasil e no mundo. Na sequência, apresentamos os principais conceitos que são inerentes a esta discussão.

Segundo a Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma das maiores ameaças à boa governança e ao desenvolvimento político e econômico dos Estados é a corrupção. A corrupção é uma das questões mais corrosivas do nosso tempo.

Desperdiça recursos públicos, amplia as desigualdades econômicas e sociais, gera descontentamento e polarização política e reduz a confiança nas instituições. A corrupção perpetua a desigualdade e a pobreza, impactando o bem-estar e a distribuição de renda e minando as oportunidades de participação igualitária na vida social, econômica e política.

Afeta, ainda, de modo geral, o desenvolvimento econômico e acarreta danos às empresas que valorizam práticas justas em suas transações comerciais (OCDE, 2017).

A comunidade internacional, a partir da década de 1990, começou a dar maior apreciação às implicações e impactos da corrupção na condução dos mercados internacionais. Com este olhar, diversos desafios, tais como o combate à corrupção internacional em um panorama de globalização crescente, subsidiaram a percepção da Convenção da OCDE sobre o combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais.

A OCDE formou um grupo de trabalho (GT) sobre o suborno de funcionários públicos estrangeiros. Inicialmente o tema tratado versou sobre suborno em transações comerciais internacionais. Ocorreu em 1994, o primeiro acordo multilateral relacionado ao combate do suborno de servidores estrangeiros, resultado do GT da OCDE.

No ano seguinte, em 1995, a OCDE aceitou a sugestão sobre a dedução de impostos de subornos de funcionários públicos estrangeiros. Em 1997, a “Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais” foi consolidada pelos Estados membros da OCDE, incluindo o Brasil, a Argentina, a Bulgária, o Chile e a República Eslovaca.

A partir de 1999, a Convenção se consolidou. Em nosso país, a Convenção foi confirmada em junho de 2000 e promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. O objetivo principal da Convenção é o de prevenir e combater o crime de corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera de transações comerciais internacionais.

Após a consolidação da Convenção, observou-se um acréscimo no número de averiguações e condenações nos Estados Partes, tendo sido conduzidas mais de cinquenta (50) investigações de casos de suborno transnacional que resultaram em trinta (30) condenações. Além disso, indivíduos e empresas responsabilizados por suborno transnacional foram condenados com penas de até 2 milhões de euros (OCDE, 2017).

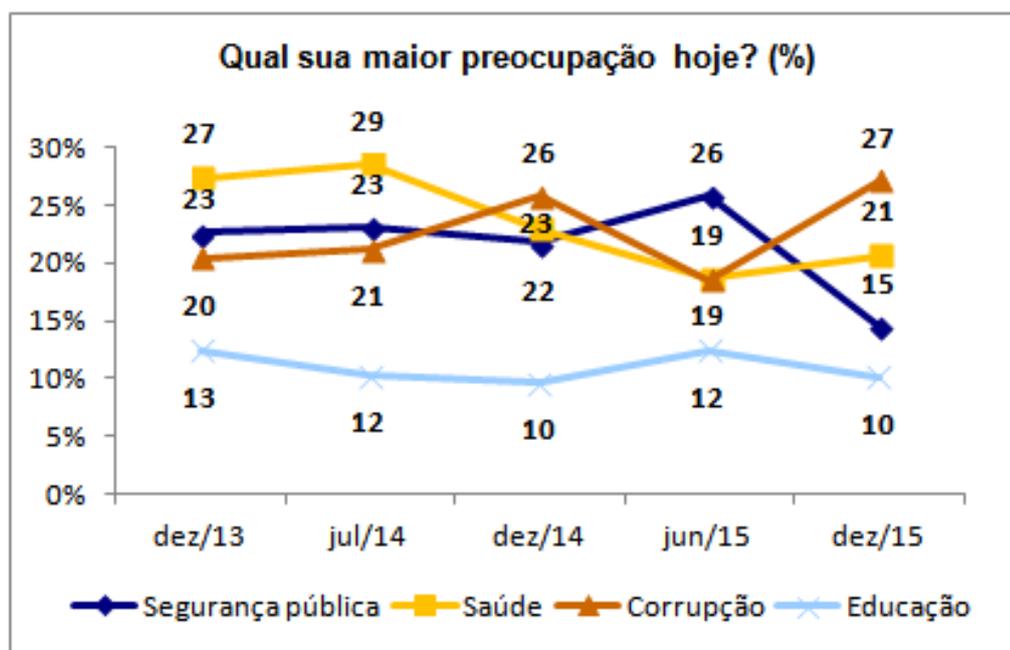
A OCDE em *Recommendation of the Council on Public Integrity (2017)* apresenta que entre 10% e 30% do investimento em um projeto de construção com financiamento público podem ser perdidos devido à má gestão e à corrupção. Nessa mesma publicação, a OCDE afirma que a corrupção foi tratada como a preocupação número um dos cidadãos, causando mais preocupação do que globalização ou migração.

Neste olhar vale ressaltar que, a partir desses fatos, a realidade brasileira passou a se modificar. A percepção de corrupção deixou de ser algo secundário para ser preocupação por

parte dos brasileiros, chegando ao ponto de ser mais relevante que os temas como saúde, segurança pública e educação.

Em 2015, o Senado Federal publicou pesquisa onde aponta que a corrupção é considerada a principal preocupação dos brasileiros, à frente de questões históricas como segurança pública, educação e saúde. No gráfico 02, observamos os dados referentes à pesquisa do Senado:

GRÁFICO 02 – Principais preocupações dos brasileiros



Fonte :data senado, 2015.

Em consonância com este panorama, é que o Tribunal de Contas da União (TCU), em dezembro de 2016, divulgou a primeira edição do Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção e, em 2018, surge a segunda edição que ratifica os mesmos conceitos e ideais defendendo a relevância e a grandeza que esta temática representa para o nosso país e para o mundo.

Diante dos fatos, no que diz respeito ao tema corrupção, foi publicada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) a tradução da versão nacional da então ISO 37001, uma norma de Sistemas de Gestão Antissuborno que se adapta tanto às organizações privadas quanto às públicas e indica medidas para prevenir, detectar e contrapor ao risco de suborno. Tal norma, por ser internacional, torna-se incentivo para empresas estatais que operam em outros países e/ou com empresas estrangeiras.

A legislação brasileira também evoluiu, novas normas foram editadas, engrossando a base legal disponível para contribuir com o combate à fraude e à corrupção, como, por exemplo, a Lei Federal nº 12.846, de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências; o Decreto Federal nº 9.203, de 2017, que delibera a política de governança da administração pública federal; e a Portaria da CGU nº 1.089, de 2018, que norteia a estruturação de programas de integridade.

3.1 O *Compliance*

O termo *Compliance* tem origem na língua inglesa a partir do verbo “*to comply*”, cuja tradução literal para a língua portuguesa significa cumprir, consentir. No Brasil, na linguagem acadêmica e no mundo dos negócios, a palavra “*compliance*” não possui uma tradução específica e usa-se o termo em inglês.

A palavra *compliance* significa em tradução literal estar em conformidade. Esta simples tradução, porém, esconde uma das maiores dificuldades da conceituação do termo: trata-se de um conceito relacional, cujo significado só acaba por ser descoberto, portanto, através de uma análise do objeto com o qual se relaciona, dado que, por óbvio, quem está “em conformidade”, está “em conformidade” com “algo”.

Compliance estabelece uma relação, portanto, entre um “estado de conformidade” e uma determinada “orientação de comportamento”. Se esta “orientação de comportamento” é uma norma jurídica, está-se diante de *Compliance* jurídico, cuja designação varia conforme a área do direito, na qual a norma a ser seguida se insere (SAAVEDRA, 2020, p. 245).

Para Bertocelli (2021), a dificuldade de se compreender o termo *compliance* decorre, por um lado, do fato de o conceito ser relativamente novo no Brasil. Até pouco tempo atrás, esta palavra estava restrita ao ambiente corporativo de setores altamente regulados, como as indústrias, financeiras e de saúde, ou, ainda, empresas multinacionais expostas a legislações internacionais anticorrupção, como a lei americana⁹ *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) e a lei do Reino Unido¹⁰ *UK Bribery Act*.

9 FCPA: <<https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2022.

10 Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>>. Acesso em: 18 jul. 2022.

No Brasil, mesmo nesses casos, o uso da expressão *compliance* estava limitado aos profissionais ligados a questões regulatórias e advogados com uma formação bastante específica (BERTOCCELLI, 2021, p. 49).

É pacífico que palavra *compliance* vem do inglês *to comply*, que significa cumprir (MENDES, 2017). Logo, a compreensão do termo *compliance* deve ser expandida e percebida com as diligências de garantia para a execução das exigências legais e regulamentadoras de uma determinada atividade.

Considerando, também, os princípios da ética, da transparência e da integridade, substancialmente, o *compliance* estabelece uma transformação intensa no ambiente organizacional e, portanto, gradativamente, as organizações estão reconhecendo e seguindo um estilo cada vez mais cauteloso e diligente.

No início dos anos 1970, em nível mundial, surgiu o Comitê da ¹¹Basileia para Supervisão Bancária, que fortificou o Sistema Financeiro por meio da maior conceituação sistemática de suas atividades, delineando as boas práticas financeiras e fortalecendo-as de procedimentos prudentes para sua atuação.

A partir de então, começou o processo de incentivo de saneamento do Sistema Financeiro Internacional. Em 1977, nos EUA é promulgada a *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), uma Lei sobre Práticas de Corrupção no Exterior, cujo objetivo era combater as práticas de corrupção no exterior, ou seja, fora dos Estados Unidos. A partir desta lei, observa-se uma concretização no que concerne ao conceito de *compliance*.

Um dos fatos que impulsionaram a criação do FCPA aconteceu em 1972, no momento das investigações sobre doações corporativas com fins políticos, realizadas pelas autoridades norte-americanas, propagou-se o esquema de pagamentos a funcionários públicos estrangeiros. Como aponta o relatório de justificativa do projeto de lei, que resultou no FCPA, investigações promovidas pela *U.S. Securities and Exchange Commission* (SEC) na década de 1970 revelaram que centenas de companhias norte-americanas haviam efetuado pagamentos ilegais a políticos, partidos e agentes públicos estrangeiros, em montante superior a 300 milhões de dólares.

As apurações apontaram a utilização de fundos secretos para tal fim, além da falsificação de registros financeiros e contábeis por parte das companhias para ocultar pagamentos ilícitos.

11 O Comitê de Basileia para Supervisão Bancária (*Basel Committee on Banking Supervision* – BCBS) é o fórum internacional para discussão e formulação de recomendações para a regulação prudencial e cooperação para supervisão bancária, composto por 45 autoridades monetárias e supervisoras de 28 jurisdições. O Comitê de Basileia – criado em 1974 no âmbito do Banco de Compensações Internacionais (*Bank for International Settlements* – BIS) tem por objetivo reforçar a regulação, a supervisão e as melhores práticas bancárias para a promoção da estabilidade financeira.

Com toda esta divulgação do escândalo no setor empresarial e político, surge também o termo *offshore* que é empregado para assinalar empresas ou contas abertas em paraísos fiscais com fins ilícitos e crimes do colarinho branco. Deste desvio de verbas, as empresas usavam os fundos das empresas que tinham sua contabilidade em país diverso ao seu exercendo o *offshore*, para o pagamento de propinas aos funcionários públicos estrangeiros, e para garantir seus negócios fora dos Estados Unidos (CUNHA, 2021).

As investigações conseguiram provar que mais de quatrocentas (400) empresas realizaram pagamentos ilícitos, cujo montante somava mais de USD 300 milhões. A referida investigação ficou conhecida como o caso ¹²*Watergate* e custou o segundo mandato do presidente Richard Nixon. Este nome faz alusão ao edifício *Watergate* em Washington, D.C., local onde foram presos, em 1972, cinco homens tentando colocar escutas no escritório do Comitê Democrata Nacional, com o intuito de obter informações relevantes dos adversários. Em seguida, ficou descoberto que estes homens eram apoiadores do Partido Republicano de Richard Nixon, na época das eleições para o seu segundo mandato como presidente. Todas essas explicações se fazem necessárias para ilustrar como as políticas de combate a fraude e corrupção americana influenciaram a chegada do *compliance no Brasil*.

Este caso tomou proporções grandiosas, pois outras investigações apontaram que, durante o segundo governo de Richard Nixon, tentaram abafar o escândalo *Watergate*, algumas transações escusas nos bastidores políticos e a comprovação de ilegalidades ocorridas em seu governo.

A partir de então, teve início um processo de *impeachment* no Congresso Americano, contra o presidente Richard Nixon. Logo após, em 1974, ele renunciou ao cargo (CUNHA, 2021). Diante do cenário de incertezas e informações a respeito do pagamento de subornos no exterior, os Estados Unidos decidiram aprovar o FCPA com o objetivo de reduzir os casos de pagamento de propinas para funcionários públicos estrangeiros e recuperar a confiança das companhias norte-americanas no mundo dos negócios.

Além disso, os Estados Unidos também aprovaram o FCPA por estarem preocupados com a sua economia e precisarem proteger o mercado interno de ações. Muitas empresas negociam seus papéis na bolsa de valores norte-americana, e os norte-americanos têm como tradição investir na bolsa de valores. Assim, o FCPA procura combater o pagamento de propina fora dos Estados Unidos e punir a fraude nos livros contábeis e balanços das empresas. Os

HISTORY.COM. Watergate Scandal. Disponível em <<https://www.history.com/topics/1970s/watergate>>. Acesso em 20 nov. 2021.

programas de ¹³*compliance* possuem um intenso enfoque no combate à corrupção, desde a origem do FCPA (CARVALHO, 2021).

Nas últimas décadas, contudo, a pressão de organismos internacionais em favor da adoção de medidas efetivas de combate à corrupção por parte dos países aumentou significativamente, culminando no advento de inúmeros instrumentos multilaterais, tais como: a Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA, 1996), a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE, 1997), o Convênio sobre a Luta contra o Suborno dos Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Comitê de Ministros do Conselho Europeu, 1999) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU, 2003), dentre outros.

Tudo isto acarretou uma rivalidade que colaborou para a ruptura de várias instituições, como também estas instituições tiveram que adequar o universo de seus controles internos com base no risco dos seus segmentos. No panorama mundial, vários fatos pertinentes devem ser destacados como o ato terrorista nos EUA em 2001 e os escândalos financeiros em Wall Street em 2002, que provocaram a exigência de regulamentações mais efetivas, rápidas e aplicáveis à maioria dos países, com o objetivo de gerenciar os riscos aos quais as instituições estão sujeitas.

Ancorando-se nestes fatos e nestas mudanças, a maioria das instituições financeiras foi forçada a começar uma nova fase com transformações drásticas no que concerne às reestruturações estratégicas, organizacionais e tecnológicas com o intuito de edificar um conceito sólido para a instituição financeira diante de seus clientes e fornecedores. Nessa conjuntura, a “Função de *Compliance*” se sobressai com enorme importância na proteção e no aperfeiçoamento do valor e da reputação corporativa.

Outros casos simbólicos foram desvendados pela FCPA, com existência há mais de 30 anos. Em termos de multa, seria o caso da *Siemens*, empresa alemã, que aplicava um sistema de corrupção com pagamentos ilícitos e recebeu a maior multa já aplicada pela FCPA.

As ações fraudulentas da *Siemens* ocorriam de várias formas, como: falsificações de contratos, emissões de faturas simbólicas e pagamentos ilícitos. Sendo condenada pelos EUA e pela Alemanha, pagou uma multa de USD 800 milhões a cada país. Estes países também

13 Guia produzido pelo DOJ/SEC. Cf. UNITED STATES OF AMERICA. Criminal Division of the U.S. Department of Justice; Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission. *FCPA: A Resource Guide to the US Foreign Corrupt Practices Act*. 2012. Disponível em: <<https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2022.

forçaram a referida empresa a contratar um monitor de *compliance* por quatro anos (CUNHA, 2021).

A empresa sueca *Telia Company AB*, em setembro de 2017, ultrapassou o valor da multa paga pela *Siemens* até então, quando firmou um acordo com o Departamento de Justiça dos Estados Unidos (DOJ) e a SEC para pagar USD 965 milhões e assim finalizar seu processo de investigação por ofensas à FCPA em operações no Uzbequistão.

O Programa de *Compliance* tem como princípios prevenir, detectar e remediar fraudes e corrupções que são ou poderão ser praticadas por colaboradores, representantes e terceiros, em nome da pessoa jurídica e/ou em benefício desta.

Para Castro (2021), o desenvolvimento de um Programa de *Compliance* se relaciona a um sistema contínuo de atividades, muitas vezes organizadas em três fases, mas que se comunicam e alternam ciclicamente, quais sejam, *establishment*, *embedment* e *enforcement* – ou seja, “estabelecimento”, “incorporação” (à cultura organizacional) e “aplicação”. O Programa de *Compliance*, portanto, não “se compra”, mas sim deve ser incorporado como padrão valorativo e comportamental da empresa, refletido em atividades permanentes de todos os colaboradores, como parte integrante do seu modelo de negócio.

3.2 O *Compliance* no Brasil

O *compliance* chega ao Brasil, inicialmente, no caminho do combate à corrupção, quando o governo assume compromissos nesse sentido, em relação a convenções internacionais – da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e, sobretudo, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em agosto de 2013, o Brasil aprovou o Projeto de Lei nº 6.826/2010, que se converteria na Lei nº 12.846/2013, mais conhecida como “Lei Brasileira Anticorrupção” ou “Lei da Empresa Limpa”. A Lei Brasileira Anticorrupção instituiu, no país, a responsabilidade objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, bem como conferiu ao Estado, mecanismos administrativos para responsabilizar, educar e obter o ressarcimento ao erário, em face de atos de corrupção e fraudes praticadas por pessoas jurídicas e seus agentes, sobretudo nas licitações públicas e na execução dos contratos administrativos.

Até então, embora desde o tempo do Império, o Brasil já viesse editando normas para combater a corrupção, não havia qualquer lei brasileira que tornasse possível a aplicação de

penalidades às pessoas jurídicas envolvidas especificamente em suborno estrangeiro, em manifesta ofensa ao artigo 2º da ¹⁴Convenção da OCDE.

Conforme apontou Moreira Neto (2014), a referida lei ingressou no chamado “sistema legal de defesa da moralidade”, composto pela Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079/1950); pela Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965); pelo Decreto que dispõe sobre a responsabilidade de prefeitos e vereadores (Decreto-lei nº 201/1967); pela lei de combate à improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992); pela parte penal da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), no Código Penal; pela Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011); e pelo Código Penal em seu Título XI, quando se refere aos crimes praticados contra a Administração Pública.

Pelo menos do ponto de vista normativo, é somente a partir da Lei Brasileira Anticorrupção que as empresas com operações no país passaram a reconhecer a necessidade de efetivamente desenvolverem programas de *compliance*, cuja existência poderá amenizar sanções administrativas e/ou judiciais aplicáveis em caso de sua infração¹⁵, impactando, assim, na dosimetria da pena.

O programa de *compliance* em âmbito público deve ser compreendido como vital para uma boa gestão estratégica e na governança, independentemente do tamanho da organização, pois assegura sustentabilidade em suas ações, estando alinhado com o ordenamento jurídico, as regulações e as normas fundadas em padrões éticos e de responsabilidade social. A cultura de integridade deverá envolver os colaboradores, os cidadãos e suas partes interessadas de forma sincronizada, monitoradas e buscando sempre as melhores práticas. Assim, tem-se a garantia no gerenciamento dos riscos, nas sanções legais e administrativas, mitigando a responsabilização administrativa, civil e criminal de todas as partes interessadas, é o que acredita a Rede Governança Brasil (RGB, 2022).

Assim, denominamos de Programas de *Compliance*, o conjunto de mecanismos e controles internos que se prestam a assegurar cumprimento das normas e regras de conduta de uma determinada organização.

14 O Brasil deve cessar imediatamente as ameaças à independência e à capacidade das autoridades públicas para combater a corrupção Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/o-brasil-deve-cessar-imediatamente-as-ameacas-a-independencia-e-a-capacidade-das-autoridades-publicas-para-combater-a-corrupcao.htm>. Acessado em 18.jul.2022.

15 “Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: (...) VIII – a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”. Lei nº 12.846.

Pela definição do ¹⁶Decreto nº 8.420/2015, que regulamentou a Lei Brasileira Anticorrupção, tal programa consistiria no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, visando detectar e sanar irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

A título comparativo, podemos citar a orientação do ¹⁷Instituto Brasileiro de Direito e Ética Empresarial (IBDEE), no sentido de que as instituições devem estruturar um programa compatível com toda lei e regulação aplicável ao setor, bem como com elevados padrões de ética empresarial e de responsabilidade social das instituições, além de indicar como conteúdo mínimo, independentemente da atividade da instituição, não apenas o combate à corrupção e às infrações contra a ordem econômica, mas, igualmente, aos conflitos de interesse e à corrupção privada.

Em publicação mais recente, no dia 12 de julho, há o novo decreto que regulamenta a Lei Anticorrupção, que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos lesivos praticados contra a Administração Pública nacional e estrangeira. O novo regulamento veio atualizar as disposições constantes do Decreto nº 8.420/2015, que foi substituído no dia 12 de julho de 2022, quando entrou em vigor o novo ¹⁸Decreto nº 11.129/2022.

A atualização promovida pelo novo decreto é fruto da experiência acumulada pelo Poder Executivo Federal na aplicação da Lei Anticorrupção ao longo de oito (08) anos de sua vigência. Nesse período, de 2015 a 2022, foi instaurado um total de 1.154 processos administrativos de responsabilização, resultando na aplicação de um montante de multas financeiras superior a R\$270 milhões de reais. No período citado, foram celebrados dezenove (19) acordos de leniência que implicaram no compromisso de devolução de mais de R\$ 15 bilhões de reais para os cofres públicos.

16 “Art. 41. (...) Programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira”.

17 INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E ÉTICA EMPRESARIAL. Código de conduta corporativo – guia de melhores práticas de *compliance* no âmbito empresarial, de maio de 2017 “Artigo 9º É responsabilidade da empresa estabelecer um Programa de Compliance efetivo e compatível com a lei e a regulação aplicável ao setor; à natureza, aos riscos e aos desafios éticos relativos às suas atividades; ao volume, ao porte e à abrangência das suas operações; e aos anseios legítimos da sociedade. (§) Parágrafo Único – é esperado dos profissionais de Compliance e da alta administração que enviem esforços para que os Programas de Compliance sejam cada vez mais alinhados a elevados padrões de ética empresarial e de responsabilidade social das empresas, e que não se limitem a assegurar conformidade com a lei e a regulação aplicável ao setor”.

18 Novo decreto que regulamenta a Lei Anticorrupção, Lei nº 12.846/2013, Brasília, 2022. Disponível em <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/faq/faq-decreto-no-11-129-de-11-de-julho-de-2022>

A nova peça vem reforçar o incentivo para que as instituições adotem programas de integridade. O Decreto aumenta os benefícios que poderão ser obtidos pelas instituições que adotem um programa de integridade efetivo, capaz de prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira e de fomentar e manter uma cultura de integridade em seu ambiente organizacional.

O quadro abaixo apresenta uma comparação entre a legislação vigente e as novas alterações trazidas pelo decreto, (destacamos em negrito as modificações vigentes).

**QUADRO 11 – Comparativo entre o Decreto nº 11.129/22 e o Decreto
Decreto nº 8.420/15**

DECRETO FEDERAL Nº 11.129, DE 11 DE JULHO DE 2022	DECRETO FEDERAL Nº 8.420, DE 18 DE MARÇO DE 2015
I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem como pela destinação de recursos adequados;	I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;
II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida;	II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;
III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;	III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
IV - treinamentos e ações de comunicação periódicos sobre o programa de integridade;	IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;
V - gestão adequada de riscos, incluindo sua análise e reavaliação periódica , para a realização de adaptações necessárias ao programa de integridade e a alocação eficiente de recursos;	V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;
VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;	VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;	VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;

VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;	VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;
IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento;	IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;
X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciante de boa-fé;	X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé;
XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;	XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;
XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;	XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;
XIII - diligências apropriadas, baseadas em risco, para: a) contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários, despachantes, consultores, representantes comerciais e associados; b) contratação e, conforme o caso, supervisão de pessoas expostas politicamente, bem como de seus familiares, estreitos colaboradores e pessoas jurídicas de que participem; e c) realização e supervisão de patrocínios e doações;	XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas; e	XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;
XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº	XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos

12.846, de 2013.	previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013 ; e
	XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.

Elaborado pelo autor, adaptado dos Decretos nº 8.420/2015 e nº 11.129/2022. Destaque nosso.

Em resumo, destacamos que a expressão programa de integridade é oriunda do Decreto nº 11.129/2022, sendo um conjunto de ferramentas que possibilitam prevenir, identificar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Dessa maneira, o programa de integridade tem como foco medidas anticorrupção adotadas pelas instituições, especialmente aquelas que visam à prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos contra a gestão pública nacional e estrangeira previstos na Lei nº 12.846/2013. Em sua cartilha, ¹⁹Integridade para Municípios, a ²⁰Rede Governança Brasil define que o programa de *compliance* no setor público é um sistema organizacional responsável por operacionalizar a adequação de entes públicos e/ou privados às leis, às normas e às boas práticas. É uma estrutura que tem como diretrizes atuar na prevenção, na detecção e na correção de eventuais desvios. Essa estrutura é responsável por implementar, fiscalizar, podendo, inclusive, sancionar, exemplificando, pessoas jurídicas, administrativamente, que não cumprirem determinadas normas, regras internas e determinações de órgãos de controle/reguladores.

3.3 Governança: origens e conceitos

Os casos das instituições Enron, WorldCom e Tyco ficaram conhecidos como exemplos emblemáticos de fraude e crise de confiança enfrentadas pelos EUA após uma série de denúncias de fraudes contábeis e fiscais. Tais escândalos contribuíram para a aprovação da Lei *Sarbanes-Oxley* com impactos em companhias de todo o mundo, aumentando as discussões, e evidenciando a importância da Governança Corporativa nas instituições (Di MICELLI, 2008).

19 Cartilha para estruturação de programas de integridade para prefeituras / Rede Governança Brasil. Salvador, BA; Brasília, DF: Editora Mente Aberta; Rede Governança Brasil, 20 de setembro de 2022. [E-book].
 20 A RGB é uma Associação que trabalha em Rede, qualificada tecnicamente, composta por servidores públicos, gestores públicos e privados, técnicos, professores, profissionais das mais diversas áreas, especialistas e sociedade, que, de forma conjunta, trabalham em prol da Governança.

A Crise Financeira de 2008, com origem nos Estados Unidos, atingiu rapidamente os mercados de todo o mundo, e investidores evadiram-se de países que ofereciam menor capacidade de proteção a seus capitais, ressaltando a importância de bons níveis de Governança Corporativa (BRESSER-PEREIRA, 2009).

O termo governança se refere ao processo de direção e controle realizado pelo governo, pelo mercado ou por redes, sobre qualquer tipo de organização (públicas ou privadas/formais ou informais), sistema, território etc. (BEVIR, 2012). A governança não se confunde, nem se restringe ao governo (a organização do setor público responsável pela direção política do Estado).

É o processo de direção e controle que ocorre quando o governo dirige politicamente o Estado, assim como quando as instituições dirigem seus empregados ou os parceiros de uma rede fixam regras de deliberação e implementação de suas decisões (RHODES, 1996).

O Banco Mundial, em 1992, publicou em *Governance and Development*, uma definição geral de governança: “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando ao desenvolvimento”, sendo assim, “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”.

O Banco Mundial, mais uma vez, em seu Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei, descreve governança como sendo um “processo por meio do qual atores estatais e não estatais interagem para formular e implementar políticas dentro de um conjunto predefinido de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder” (WORLD BANK, 1992, p. 32).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2016), a vertente mais aceita acerca das origens do tema é que ele surgiu para superar o conflito de ²¹agência, através da adoção de medidas como práticas de monitoramento, controle e ampla divulgação de informações no sentido de alinhar interesses dos envolvidos, objetivando, acima de tudo, o sucesso das organizações. Segundo o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC - documento que define princípios básicos de governança aplicáveis ao contexto nacional: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa

21 Teoria de agência ou teoria do principal agente consiste numa das principais teorias de finanças e é considerada a principal abordagem formal para a governança corporativa. Foi formalizada no artigo seminal de Jensen e Meckling (1976, p. 5).² Os autores definem uma relação de agência como “um contrato pelo qual uma ou mais pessoas (s) principal(is) contrata(m) outra pessoa (o agente) para executar algum serviço em favor deles e que envolva delegar, ao agente, alguma autoridade de tomada de decisão” (tradução nossa). (MATIAS-PEREIRA, 04/2010, p. 17) MATIAS-PEREIRA, José. (2010). Governança no Setor Público. [VitalSource Bookshelf 9.4.3]. Retirado de vbk://9788597015980.

-, a Governança Corporativa pode ser entendida como: “o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas” (IBGC, 2016).

3.4 Governança Pública

É importante diferenciar os termos governabilidade e governança. Para diversos autores, como, por exemplo, Diniz (1997) e Matias-Pereira (2009), o termo governabilidade se refere às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, como a forma de governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários etc.

Por sua vez, governança refere-se à capacidade governativa em sentido mais amplo envolvendo a capacidade da ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas, incluindo o conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade.

A governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa faz referência à forma como as corporações são administradas. A governança corporativa no setor público, por sua vez, refere-se à administração das agências do setor público, por meio dos princípios de governança corporativa do setor privado, que são totalmente aplicáveis ao setor geral do Estado, em que as agências de serviços não públicos são agrupadas (BHATTA, 2003).

O Banco Mundial (1992) define governança, num sentido amplo, como o exercício da autoridade, controle, administração, do poder de governo, ou seja, é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando ao desenvolvimento, implicando ainda a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções.

Para Matias-Pereira (2010), a governança pública também pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa organização – governantes, gestores, servidores, cidadãos – com vista a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos. Na visão do referido autor, “uma boa governança corporativa no setor público exige competência e conduta ética dos gestores em relação à transparência, prestação de contas e a responsabilização (*accountability*)” (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Os fundamentos da governança pública estão apoiados nos estudos desenvolvidos no âmbito da ciência econômica e da ciência política. A governança (*governance*) sob a ótica econômica tem como foco o estudo das modalidades de coordenação dos sistemas de negócios (WITHLEY, 1996).

Slomski (2009), ao discutir pontos sobre a Governança Pública, ressalta que ela contribui para o processo de construção social por meio do oferecimento de benefícios efetivos que melhoram a concepção das instituições do setor público. Diante disso, o autor conclui que a governança no setor público pode ser entendida como um sistema de gerenciamento que visa assegurar que órgãos da administração pública sejam gerenciados de forma mais eficiente e efetiva, cumprindo seu papel social. Nesse contexto, Secchi (2009) define que o termo governança aplicado ao setor público:

[...] Denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. A Governança Pública também significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública. (SECCHI, 2009, p. 359)

O Tribunal de Contas da União (TCU), em seu Referencial de Governança Pública, vai definir governança pública como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade. O Referencial destaca as instâncias externas de governança; as instâncias externas de apoio à governança; as instâncias internas de governança; e as instâncias internas de apoio à governança, que estão explanadas a seguir:

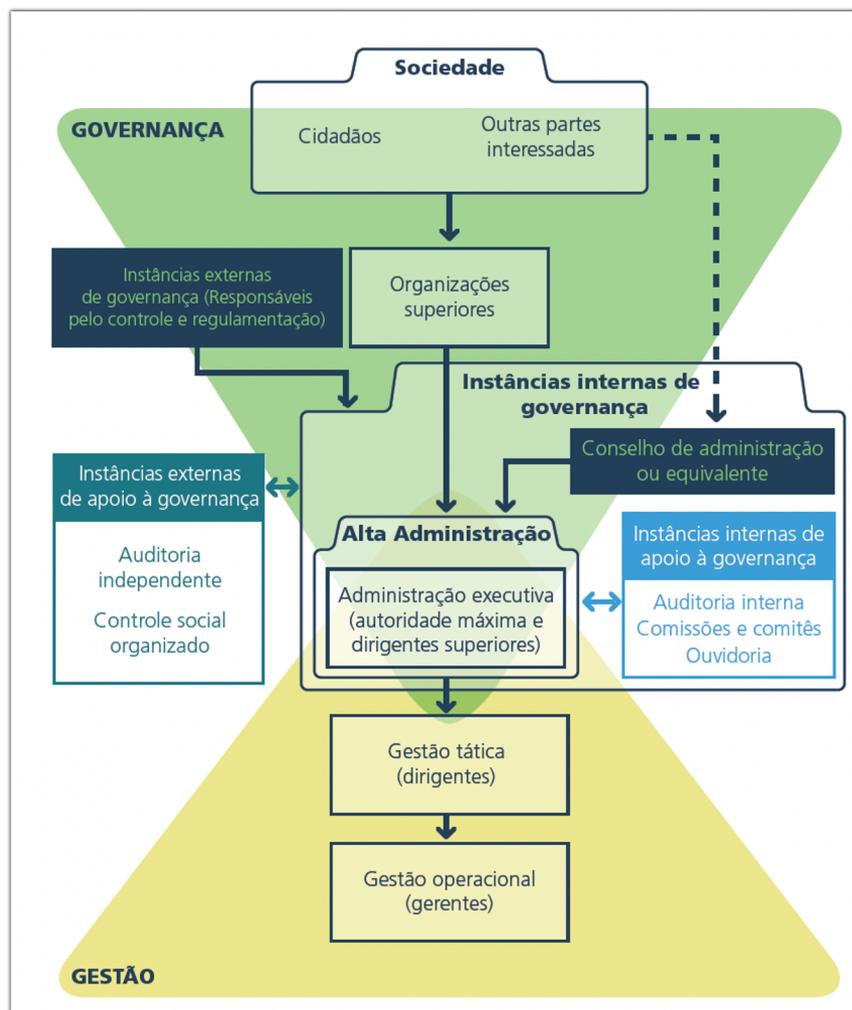
a) As instâncias externas de governança são responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação, desempenhando um significativo papel para promoção da governança das organizações públicas. São autônomas e independentes, não estando vinculadas apenas a uma organização. Exemplos típicos dessas estruturas são o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União.

b) As instâncias externas de apoio à governança são responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente e, nos casos em que disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança. Exemplos típicos dessas estruturas são as auditorias independentes e o controle social organizado.

c) As instâncias internas de governança são responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. São, também, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre o principal e o agente. Exemplos típicos dessas estruturas são os conselhos de administração ou equivalentes e, na falta desses, a alta administração.

d) As instâncias internas de apoio à governança realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas que avaliam e monitoram riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração. Exemplos típicos dessas estruturas são a ouvidoria, a auditoria interna, o conselho fiscal, as comissões e os comitês.

FIGURA 04 – Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública



Fonte: Referencial Básico de Governança do TCU.

Nardes (2018) define governança pública como a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de suas políticas ou serviços para atender às demandas da população, utilizando-se de um conjunto de instrumentos e ferramentas adequadas. Ou seja, governança pública pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de: assegurar que a vontade do cidadão seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais; selecionar pessoas e instituir normas e processos adequados para executar as ações planejadas; articular as ações de todos os agentes públicos e privados para alcançar e controlar resultados previstos; estabelecer indicadores de desempenho para verificar o quanto foi ou não foi alcançado; e divulgar todas essas etapas à sociedade.

3.5 Fraude

Há alguns milhares de anos que a fraude existe na vida das pessoas e no mundo dos negócios. Aqueles que cultivam a sua prática, de várias formas, nos mais variados tipos de fraudes, artificios, códigos e esquemas para iludir e roubar o próximo, são chamados de “golpistas” em alusão ao vocábulo “golpe”.

O *International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB)* é um órgão autônomo que normatiza e delibera modelos internacionais de auditoria e controle da qualidade, avaliação e serviços que promovem a confluência das normas nacionais e internacionais.

Para eles, a fraude é “ato intencional praticado por um ou mais indivíduos, entre gestores, responsáveis pela governança, empregados ou terceiros, envolvendo o uso de falsidade para obter uma vantagem injusta ou ilegal” (ISA 240 da IAASB, 2009).

A obra ²²*Managing the business risk of fraud: a practical guide* assevera que fraude é qualquer ato ou omissão intencional concebido para enganar os outros, resultando em perdas para vítima e/ou em ganho para o autor.

Destacamos também as ²³Normas Brasileiras de Contabilidade, para elas, o termo fraude se refere ao ato intencional de omissão ou manipulação de transações, adulteração de documentos, registros e demonstrações contábeis.

A fraude pode ser caracterizada por manipulação, falsificação ou alteração de registros ou documentos, de modo a modificar os registros de ativos, passivos e resultados; apropriação

22 Editado em conjunto pelo *Institute of Internal Auditors, The American Institute of Certified Public Accountants and Association of Certified Fraud Examiners.*

23 NBC T 11 – IT – 03 – fraude e erro.

indébita de ativos; supressão ou omissão de transações nos registros contábeis; registro de transações sem comprovação; e aplicação de práticas contábeis indevidas.

A *Enron Corporation* (Enron), empresa norte-americana do setor energético, é também um dos casos famosos de denúncias de fraudes contábeis e fiscais. A referida empresa possuía uma dívida de bilhões de dólares, mas esta dívida não aparecia em seus registros contábeis, e somente em dezembro de 2001, ela pediu falência com a concomitância da empresa *Arthur Anderson*, empresa de auditoria responsável por auditar as demonstrações financeiras da Enron.

As duas instituições adulteraram seus balanços e seus lucros durante dois (02) anos. E ao serem descobertas suas dívidas, elas estavam em torno de USD 25 bilhões. Este escândalo, e muitos outros que aconteceram no setor financeiro, impulsionaram os Estados Unidos à aprovação da Lei ²⁴*Sarbanes-Oxley*.

Para Borgareth (2007, p. 15), “essas descobertas deram início a um efeito dominó, com constatação de práticas de manipulação em várias outras empresas, não só norte-americanas, mas, no resto do mundo, resultando em uma crise de confiança em níveis inéditos desde a quebra da bolsa norte-americana em 1929”.

É essencial frisar a notoriedade da origem histórica e etimológica de dois termos bem usuais que estão relacionados ao domínio das fraudes. Eles são: conto do vigário e vigarista. No início a expressão era “cair na conta do vigário”. O golpe era receber o ouro roubado, pagar pouco pela compra dos escravos e depois vender o ouro novamente. Nesta época, os historiadores relatam que muitas igrejas foram construídas graças a este volume de dinheiro que caía na conta do vigário, surgindo também daí o termo “vigarista”.

Podemos relatar aqui outros casos famosos na história, como o que aconteceu em 1637, na Holanda, a famosa "bolha" das Tulipas. Foi uma fraude coletiva que levou à falência milhares de pessoas que especularam o comércio de flores. A bolha da "*South Sea Co.*", em 1720, também ficou famosa, quando uma empresa inglesa de comércio marítimo anunciou pareceres falsos levando as pessoas a investir em suas ações sempre com valores mais altos e, ao final, todos perderam com a falência da referida empresa.

24 A Lei SOX foi criada para restabelecer a confiança no sistema financeiro, aplicando procedimentos para coibir o desrespeito aos princípios éticos dos administradores em relação às práticas contábeis, elevando a exigência e o monitoramento sobre as empresas de auditoria e o fortalecimento de governança corporativa nas empresas que decidirem permanecer ou ingressar no mercado de capitais norte-americano. A Lei SOX propõe que estabelecer e monitorar os Controles Internos da empresa é uma responsabilidade e dever da alta administração. A necessidade de auditoria independente exclusivamente sobre os Controles Internos é parte de uma certificação anual, tendo por objetivo principal a proteção aos acionistas através da apresentação de Demonstrações Financeiras transparentes e confiáveis. A SOX é uma Lei de Governança Corporativa dos Estados Unidos, focada principalmente em Controles Internos, que foi globalizada. Pizo, Frank, Mapeamento de controles internos SOX: práticas de controles internos sobre as demonstrações financeiras / Frank Pizo. 1. ed. - São Paulo: Atlas, 2018.

As fraudes, como também a maioria dos fenômenos concernentes ao mundo corporativo, se globalizaram, ou melhor dizendo, se adaptaram a cada mercado econômico, os quais observamos que os modelos, os esquemas de fraudes são percebidos em quase todos os países do mundo.

Com a difusão e propagação das multinacionais, empresas que atuam em vários mercados internacionais, também se constata que existem em algumas “filiais” pessoas prontas, isto é, os golpistas transnacionais para atuar em nacionalidades e países ao mesmo tempo, com mecanismos, sistemas e esquemas de operacionalização e planejamento universal.

Na visão ²⁵*Managing the business risk of fraud: a practical guide*, fraude é qualquer ato ou omissão intencional concebido para enganar os outros, resultando em perdas para a vítima e/ou em ganho para o autor. Quanto ao nosso país, as Normas Brasileiras de Contabilidade explicitam que “a fraude se aplica a atos voluntários de omissão e manipulação de transações e operações, adulteração de documentos, registros, relatórios e demonstrações contábeis, tanto em termos físicos quanto monetários” (NBC T 12).

Ainda fundamentando-se nas mesmas normas, existe a fraude quando ela é descrita pela falsificação, adulteração, contrafação de documentos, de registros de ativos, passivos e resultados. A segunda forma acontece quando há um apoderamento improcedente de ativos; o desaparecimento ou a eliminação de transações nos registros contábeis; registro de transações sem confirmação; e aproveitamento de práticas contábeis indevidas (NBC T 12).

Para o TCU (2018), a fraude pode ocorrer pela lesão intencional, ainda que o agente não se beneficie dela. Pode até ocorrer sem lesão, desde que o agente esteja se beneficiando. Existindo ganho, este pode ser direto – o mais comum, ou indireto, por recebimento de vantagem, mesmo que sem valoração financeira.

Em continuidade ao que ora estamos discutindo - os conceitos fundamentais relacionados ao nosso projeto de pesquisa -, apresentamos o “triângulo da fraude”. Este termo surge a partir das pesquisas de ²⁶Cressey (1953), criminologista americano e pesquisador dos crimes financeiros nos EUA. A teoria do “triângulo da fraude” (“*fraud triangle*”), segundo este

25 Esta definição de fraude foi desenvolvida exclusivamente para este guia, e os autores reconhecem que existem muitas outras definições de fraude, incluindo as desenvolvidas pelas organizações patrocinadoras e apoiantes deste guia.

26 SANTOS, R. A. Modelo preditivo de fraude ocupacional nas organizações privadas. Tese (Doutorado em Administração). São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, p. 40-60. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/18875/2/Renato%20de%20Almeida%20dos%20Santos.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2021.

autor, disserta que para que ocorra uma fraude, é fundamental que haja três elementos capitais: o motivo, a técnica e a oportunidade.

FIGURA 05 – Triângulo da fraude

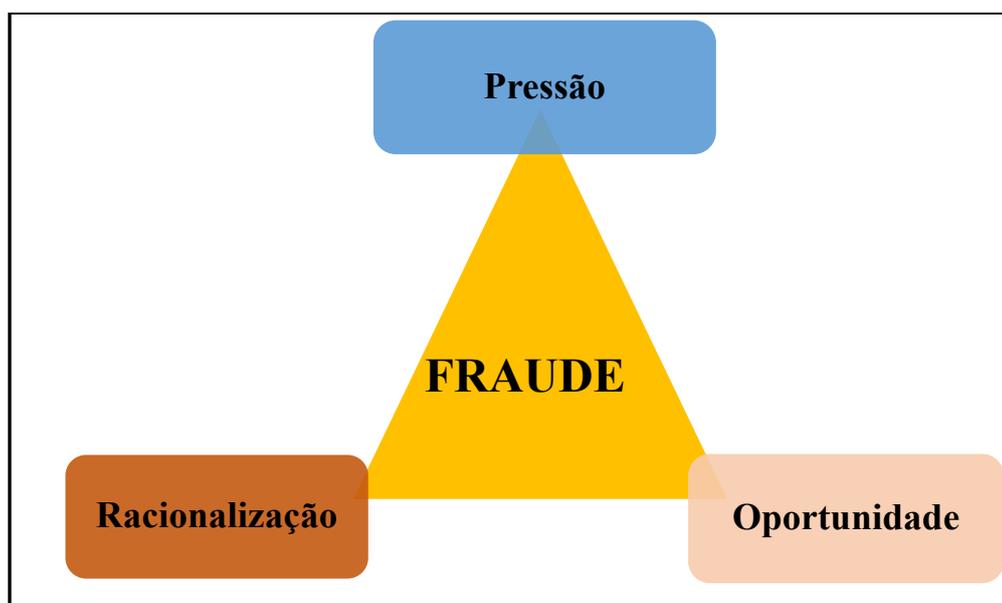


Figura elaborada pelo autor. Baseada em Cressey (1953).

Então, o motivo *pressão* seria o primeiro elemento que impulsiona o fraudador a cometer o delito. O segundo elemento se refere a temas referentes à técnica, isto é, a informação do que concerne à finalidade da fraude: *racionalização*. O terceiro elemento, *oportunidade*, é onde o fraudador encontra a “brecha”, a falha no processo para poder cometer a fraude.

Melhor explicando, quando o fraudador conhece as circunstâncias em relação à fraude, maior será a probabilidade deste fraudador cometer algum delito. O terceiro elemento do triângulo é a oportunidade, localizado justamente em um dos vértices, talvez possivelmente seja a única forma de se evitar a fraude. Visto que os dois elementos podem estar presentes e inerentes ao fraudador que se encontra cheio de más intenções, com motivos e técnicas suficientes, mas se a oportunidade não surgir, não haverá a fraude.

3.6 Normas anticorrupção no Brasil

Anterior à promulgação da Lei Brasileira Anticorrupção – Lei nº 12.846/13, consta no ordenamento jurídico nacional um conjunto de leis que intentam combater não só a corrupção,

mas os demais atos ilícitos que a acompanham. Além disso, importante ressaltar que há também diversas normas que são aplicadas aos servidores públicos e que devem ser observadas pelos particulares. Segue o quadro abaixo com informações sobre as principais leis nacionais que combatem a corrupção e outros atos relacionados, incluindo as normas pertinentes à Lei nº 12.846/13.

QUADRO 12 – Principais legislações brasileiras contra a corrupção

Principais legislações brasileiras anticorrupção	
Código Penal	Lei de Licitações (Lei n.º 8.666/93)
Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/92)	Lei dos Crimes contra a Ordem Tributária (Lei n.º 8.137/90)
Lei do CADE (Lei n.º 12.529/11)	Normas da Comissão de Ética Pública
Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11)	Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/13)
Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei nº 12.683/2012)	Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13)
Decreto Federal nº 8.420/15	Portarias nº 909 e 910, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União
Instruções Normativas nº 1 e nº 2, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União	Portaria interministerial nº 2278/2016, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União

Quadro elaborado pelo autor.

As leis mencionadas acima são apenas algumas que possuem dispositivos relacionados à corrupção e aos demais atos que a acompanham. Há, ainda, a Lei nº 8.112/1990 que regula o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Nessa linha de compreensão, urge assinalar que os estados e municípios também possuem suas normas aplicáveis aos seus respectivos servidores, as quais também devem ser analisadas caso a caso.

3.7 Contexto histórico das normas anticorrupção no Brasil

A ²⁷história da corrupção no Brasil inicia-se no descobrimento. Manuscritos relatam que em sua carta ao rei de Portugal, D. Manuel, Pero Vaz de Caminha retrata a riqueza e a beleza da nova terra e, ao final, pede ao rei favores para o seu genro. O novo país foi construído sem qualquer compromisso moral ou ideológico de formar uma nação. Para FURTADO (2015), os colonizadores que vinham aportar no Brasil eram somente aventureiros cujo único interesse era tirar proveito das riquezas locais e retornar a Portugal, fugindo, o mais rapidamente possível, das doenças, intempéries, ataques, índios canibais e de toda dificuldade que assolavam a jovem colônia.

Queiroz em sua obra “Corrupção, o mal do século” (2018) trata a corrupção como o pior dos crimes que a humanidade pode sofrer. A corrupção é de longe o maior crime cometido na história da humanidade, uma vez que está por trás de todas as guerras fabricadas, principalmente após a 2ª Guerra Mundial (exemplos recentes: Iraque, Líbia e Síria), assim como de todas as mazelas que existem nas sociedades, incluindo miséria, pobreza, fome e morte de bilhões de pessoas. Um grave crime que envolve a cobiça, o querer o que não lhe pertence e, conseqüentemente, o beneficiar-se do que pertence à sociedade ou a terceiros.

Se fossemos discutir o termo corrupção no Brasil, teríamos que nos aprofundar em obras que destacam tópicos de grande relevância. Como este tema não é o objeto de nossa dissertação, apenas apresento os principais tópicos discutidos por FURTADO (2015, 2018), em suas principais obras: a) a importância do estudo da corrupção; b) seu significado e as razões para combatê-la; c) a impossibilidade de se conceituar a corrupção; d) as características da corrupção; e) os efeitos políticos, sociais, econômicos e administrativos da corrupção; f) as propostas para o combate à corrupção; e g) as causas da corrupção administrativa.

No olhar de Furtado (2018, p. 28), “no Brasil, a corrupção constitui a principal fonte de preocupação da população”. Poucas pesquisas eram realizadas, somente a partir de 1980, este tema saiu da esfera sociológica e começou a adentrar a esfera econômica. Mesmo assim, a corrupção era considerada um “problema exclusivo do setor público, cujos efeitos seriam indiferentes para a economia” (FURTADO, 2018, p. 29).

A partir da década de 1990, houve uma “explosão” de trabalhos científicos sobre a corrupção, realizados sob o enfoque das ciências econômicas. (...) merecem destaque as pesquisas realizadas no âmbito do Banco Mundial (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) (FURTADO, 2018, p. 30).

27 Brasil: quinhentos anos de corrupção: enfoque sócio-histórico-jurídico-penal / Sérgio Habib: Porto Alegre, S.A. Fabris, 1994.232 p.

A Lei Brasileira Anticorrupção foi promulgada em 1º de agosto de 2013, mas só entrou em vigor em 29 de janeiro de 2014. Apesar de muitos terem tido a impressão de que a lei foi aprovada de repente e aparentemente sem motivos, a Lei Brasileira Anticorrupção Brasileira já estava em processo de elaboração e aprovação há bastante tempo.

O Brasil é signatário das Convenções da OEA, OCDE e das Nações Unidas. Assim, o país estava obrigado a dispor em seu ordenamento jurídico uma norma que penalizasse as instituições pela prática de atos corruptos contra servidores públicos nacionais e estrangeiros. Além disso, vale lembrar as manifestações de junho de 2013 que demonstraram a insatisfação do povo brasileiro contra os atos de corrupção e os desvios de dinheiro que estavam ocorrendo para a construção e reforma de estádios para a Copa do Mundo de 2014. Desta forma, o governo brasileiro estava sofrendo pressões internas e externas para aprovação da Lei Brasileira Anticorrupção.

Nessa perspectiva, acentua-se a Ação Penal 470 movida pelo Ministério Público, mais conhecida como ação do Mensalão, que foi um dos julgamentos mais marcantes da história do Supremo Tribunal Federal (STF), e posteriores escândalos da Operação Lava Jato. O escândalo de corrupção política que envolveu a compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional, no período de 2005 a 2006, foi denominado de ‘Mensalão’.

O Acórdão do Mensalão, ou seja, a sentença da Ação Penal 470, foi publicado no dia 22 de abril de 2013 com 8.405 páginas, como sendo o julgamento mais extenso da história do Supremo Tribunal Federal (STF)⁵⁶. Uma das inovações trazidas pelo Acórdão do Mensalão foi a ampliação das premissas de autoria, com base em uma controversa noção do conceito alemão de ²⁸“domínio do fato”.

Ainda que se possa não considerar equivocada tal extensão, a bem da verdade, essa sentença reflete um cenário de grande banalização do direito penal de garantias, o que por certo alcança as novas preocupações com a ética dos negócios.

As instituições e os indivíduos são penalizados pelas ações contra administração pública, nacional e estrangeira, com base nas disposições da Lei Brasileira Anticorrupção, no Código Penal Brasileiro e em outras leis, como a Lei de Improbidade Administrativa. É

28 A teoria do domínio do fato não é adotada em nosso código penal, apesar de ser usada em casos excepcionais, mas um breve conceito para melhor entendimento é a citado na obra de Gonçalves.

(...) Autor é quem tem o domínio do fato, ou seja, controle pleno da situação, com poder de decidir sobre sua prática ou interrupção, bem como acerca de suas circunstâncias. Por esta corrente, o mandante pode ser considerado autor, enquanto pela teoria restritiva, adotada em nosso Código, o mandante é partícipe, porque não realiza ato de execução. GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. Direito Penal: Parte Geral. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2007. Coleção sinopse jurídicas; v. 7. p. 102.

imperioso pontuar que a Lei Brasileira Anticorrupção não é uma lei penal. As penas e medidas repressivas acontecem no domínio civil e administrativo. Seguem alguns pontos proeminentes da Lei Brasileira Anticorrupção:

- (i) aplicação a qualquer pessoa jurídica que tenha sede, filial ou representação no território brasileiro, constituída de fato ou de direito, ainda que temporariamente;
- (ii) responsabilização solidária entre as entidades do grupo econômico;
- (iii) responsabilização sucessória nas reorganizações societárias;
- (iv) extensão dos atos lesivos contra a administração para atos ilícitos também em licitações;
- (v) julgamento do ato lesivo através do Processo Administrativo de Responsabilização – PAR;
- (vi) possibilidade de celebração de acordos de leniência;
- (vii) cadastro das empresas condenadas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS e Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP; e
- (viii) incentivo para a implementação de programas de Integridade.

Numa compreensão mais simples, o entendimento do termo corrupção pode ser visto como o compromisso, a remuneração e/ou a anuência de gratificações de valores monetários ou presentes ao servidor público, direto ou indiretamente, com o objetivo de alcançar, alimentar e garantir vantagens e benefícios indevidos.

Um dos conceitos mais conhecidos para corrupção é o da Transparência Internacional: “Corrupção é abuso de poder confiado a alguém para obtenção de ganho privado” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019). E pode ser classificada como grande corrupção, pequena corrupção e aquelas de natureza política, a depender do volume de recursos apropriados indevidamente e do setor em que ocorre.

A grande corrupção corresponde aos atos ilícitos praticados pelo alto escalão de governos, que distorcem políticas públicas e o funcionamento dos estados, permitindo que líderes se beneficiem a despeito do interesse público, e também por empresários e executivos de grandes instituições privadas, com prejuízos para a eficiência da economia e ampliação das desigualdades sociais.

A pequena corrupção se refere ao abuso cotidiano cometido por servidores públicos locais de baixo e médio escalão em suas interações com pessoas comuns. Neste caso, muito frequentemente, esses cidadãos tentam acessar bens e serviços públicos como hospitais, escolas, delegacias de polícia e outras agências, mas só o conseguem mediante pagamento de determinada quantia a um funcionário público.

A corrupção política se revela na manipulação de políticas públicas, interferência nas instituições e mudanças de regras na alocação de recursos e em linhas de financiamento por parte de autoridades, que abusam de sua posição para ganhar poder, status e dinheiro.

Etimologicamente, a definição do vocábulo corrupção encontra-se no ²⁹*Michaelis* (2022): “uso de meios ilícitos, por parte de pessoas do serviço público, para obtenção de informações sigilosas, a fim de conseguir benefícios para si ou para terceiros”.

No geral, a forma mais comum de corrupção ocorre com pagamento em dinheiro. Mas muitos casos de corrupção já foram constatados com outras formas de aliciar o servidor público ou não. Exemplos como: brindes, presentes, contribuições para ONGs, doações para partidos políticos, despesas de viagens e outras diversas.

O quadro a seguir, de autoria do ³⁰Ministério Público Federal (MPF), lista as principais condutas que caracterizam o comportamento corrupto pelo ordenamento nacional, e incluem tanto as infrações penais quanto as civis e administrativas.

Todas essas condutas apresentam as suas especificidades, mas podem ser agrupadas pela definição de “corrupção” adotada pela Transparência Internacional, que define “corrupção é o abuso do poder confiado para ganhos privados”. Abuso de poder envolve a prática de atos ilícitos ou ilegítimos de forma deliberada ou intencional, e é caracterizado pela quebra de confiança por parte do agente que comete o ato, e pode envolver agentes públicos ou privados.

QUADRO 13 – Tipologias que fazem parte do gênero “Corrupção”

CONDUTAS QUE FAZEM PARTE DO GÊNERO “CORRUPÇÃO”
Inserção de dados falsos em sistema de informações
Crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores
Improbidade administrativa
Prevaricação
Violação de sigilo funcional
Corrupção ativa
Corrupção passiva
Facilitação de contrabando ou descaminho
Emprego irregular de verbas ou rendas públicas

29 <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/corrupcao/> acesso em 28.jun.2022

30 <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br>

Peculato
Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações
Corrupção ativa em transação comercial internacional
Tráfico de influência
Advocacia administrativa
Crimes da lei de licitações
Corrupção eleitoral
Concussão
Condescendência criminosa

Fonte: Ministério Público Federal, adaptado pelo autor.

Na legislação penal brasileira, isto é, o Código Penal (1940), de forma restrita, observa-se dois tipos de corrupção: corrupção ativa e corrupção passiva, que sucintamente significam oferecer ou solicitar alguma vantagem indevida, respectivamente. No cotidiano, contudo, a corrupção é um termo guarda-chuva que abriga diversas outras condutas.

Na perspectiva de outros autores como (HEIDENHEIMER; JOHNSTON; LEVINE, 1989 apud ISAZA, 2013), as categorizações do termo corrupção acontecem organizadas em três grupos, como a seguir: a) as definições baseadas na teoria econômica; b) as definições relacionadas com os deveres dos agentes públicos; e c) as que partem do interesse público.

As classificações fundamentadas na teoria econômica e nos deveres dos agentes públicos culminam, adicionam e abordam os atos de corrupção cometidos em razão do descumprimento do dever ou responsabilidade devido à posição ocupada pelo agente público ou à violação das normas profissionais que conduzem o cargo e a profissão. Melhor explicando, conforme (ISAZA, 2013), a autora aborda sobre o abuso (ou do uso indevido) de cargo público para benefícios privados.

Ainda segundo essa classificação, parte da literatura faz uma pequena distinção trocando-se a expressão cargo por 'poder'. A corrupção advém como sendo o uso indevido do poder confiado para ganhos privados. Muitas organizações que trabalham no combate à corrupção, dentre elas a Transparência Internacional, adotam este conceito (ISAZA, 2013; BRASIL, 2017).

À primeira vista, é evidente que a definição sobre corrupção é muito ampla e abrange um extenso espectro de relações sociais. Desta feita, é importante qualificar o elemento de poder

aqui entendido: trata-se do “poder discricionário”, ou seja, a competência que o agente público possui em tomar decisões autônomas.

3.8 Programa de integridade

O conceito de integridade expressa a condição das agências públicas ou corporativas que atuam em conformidade com os princípios e normas que orientam a sua gestão. Promover uma cultura de integridade pública é um requisito essencial para o aumento da confiança da sociedade no Estado e em suas instituições.

Manter um elevado nível de integridade pública e corporativa e desenvolver uma cultura organizacional baseada em elevados valores e padrões de conduta é uma política fundamental para o desenvolvimento de todo o Estado (CGU, 2017). Com esse propósito, os programas de integridade reúnem um conjunto de ações voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção governamental.

Esses programas criam uma estrutura de incentivos organizacionais – positivos e negativos – que orientam o comportamento dos agentes públicos e corporativos, de forma a alinhá-los ao interesse público do Estado (CGU, 2017). No Brasil, os programas de integridade visam assegurar a conformidade com os princípios éticos (ética) e a observância das leis e normas aplicáveis (*compliance*).

A terminologia empregada pela legislação brasileira (Lei Anticorrupção, Decreto da Governança e Lei das Estatais) denomina os sistemas de *compliance*, de forma genérica, como programas de integridade, mas ambos se referem à conformidade com os requisitos (deve observar) e compromissos (escolhe observar) da organização (ISO, 2014).

O primeiro tipo de mecanismo de integridade é o compromisso com a promoção da ética que se propõe a atestar o comportamento virtuoso do agente, público ou corporativo, privilegiando o seu progresso ético, baseado na consciência do próprio indivíduo, capaz de discernir e agir de forma correta, orientado por valores e princípios, dispostos em códigos, transmitidos em treinamentos, incentivados por meio do exemplo da liderança.

O segundo tipo de mecanismo de integridade é a promoção do *compliance, stricto sensu*, que visa garantir o cumprimento das leis que são observadas, privilegiando o comportamento legalmente orientado dos agentes, capazes de reconhecer as normas e procedimentos que devem ser observados, sob pena de responsabilização. Segundo essa concepção, os mecanismos de

ética e *compliance* são complementares, pois tencionam, por meio de incentivos de natureza distinta, internos ou externos ao indivíduo, promover a integridade pública.

Antes da regulamentação da Lei Anticorrupção no Brasil, um Programa de Integridade para ser considerado efetivo deveria se submeter aos parâmetros previstos no ³¹*U.S Federal Sentencing Guidelines Manual*, dessa maneira, o programa poderia ser observado em 07 (sete) pilares fundamentais representados na figura, a seguir:

FIGURA 06 – Pilares de um programa de integridade



Fonte: *United States Sentencing Commission Guidelines, Policy Statements, and Commentary may be cited as follows: novembro, 2021*. Elaborada pelo autor

Um programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

31 <http://www.ussc.gov/guidelines>

Segundo o Decreto Federal nº 8.420 de 18 de março 2015, que regulamentou a Lei Anticorrupção no âmbito federal, os parâmetros de efetividade de um Programa de Integridade estão descritos no seu artigo 42. São eles:

- I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível inequívoco ao programa;
- II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;
- III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;
- V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;
- VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
- VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;
- VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;
- IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;
- X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé;
- XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;
- XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;
- XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;
- XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013; e
- XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.

Para CGU, em seu Manual para implementação de programas de integridade, um programa de integridade é o conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção. Em outras palavras, é uma estrutura de incentivos organizacionais – positivos e negativos – que visa orientar e guiar o comportamento dos agentes públicos de forma a alinhá-los ao interesse público.

Integridade pública, segundo a OCDE, é o alinhamento consistente e a aderência a valores éticos compartilhados pela sociedade. São, pois, princípios e normas para a garantia e a priorização dos interesses públicos diante dos interesses privados no setor público.

3.9 Avaliação de risco

A finalidade da gestão de riscos é auxiliar na tomada de decisões. A partir dos resultados desta análise, observar-se-ão os riscos que necessitam de tratamento e a prioridade para a sua implementação. A avaliação de riscos compreende a comparação entre o nível de risco encontrado durante o processo de análise, com os critérios de risco estabelecidos, desde que tenha sido considerado o contexto.

Para esta avaliação, devem ser respeitados os fatores de probabilidade quanto à ocorrência e o fator de impacto que o risco pode causar, sendo estes medidos a partir de um mapa de calor de cada organização que for avaliada como mostra a figura abaixo.

FIGURA 07 – Exemplo de diagrama de riscos 5 X 5 (probabilidade x impacto)

ESCALA DE IMPACTO X PROBABILIDADE		IMPACTO				
		1 Muito baixo	2 Baixo	3 Médio	4 Alto	5 Muito Alto
PROBABILIDADE	5 Muito Alta	Risco Baixo (5x1 =5)	Risco Moderado (5x2 =10)	Risco Moderado (5x3 =15)	Risco Elevado (5x4 =20)	Risco Extremo (5x5 =25)
	4 Alta	Risco Baixo (4x1 =4)	Risco baixo (4x 2=8)	Risco Moderado (4x3 =12)	Risco Elevado (4x4 =16)	Risco Elevado (4x5 =20)
	3 Média	Risco Baixo (3x1 =3)	Risco baixo (3x 2=6)	Risco Moderado (3x 3=9)	Risco Moderado (3x4=12)	Risco Elevado (3x45 =15)
	2 Baixa	Risco Baixo (2x1 =2)	Risco baixo (2x 2=4)	Risco baixo (2x 3=6)	Risco Moderado (2x4=8)	Risco Moderado (2x5 =10)
	1 Muito Baixa	Risco Baixo (1x1 =1)	Risco baixo (1x 2=2)	Risco baixo (1x 3=3)	Risco baixo (1x 4=)	Risco baixo (1x 5=5)

Elaborada pelo autor.

Para Carvalho (2021), saber lidar com gestão de riscos é saber conciliar a ciência do Direito e a da Administração. Gestão de riscos nada mais é que balancear riscos com controles. A qualidade da gestão de riscos está intimamente ligada à capacidade de definir controles adequados para os riscos críticos existentes de forma proporcional.

As decisões quanto aos riscos avaliados devem ser tomadas levando em consideração os requisitos legais, regulatórios, dentre outros, que possam subsidiar este processo. A decisão inclusive pode ser também a de não se tratar o risco de nenhuma outra forma, mantendo-se os controles já existentes. A atitude final perante o risco deve ser influenciada também pelo desejo de cada organização pública e pelos critérios já estabelecidos.

Segundo a norma ISO 31000, risco é o efeito da incerteza nos objetivos. Um efeito é um desvio em relação ao esperado, pode ser positivo, negativo ou ambos, e pode abordar, criar ou resultar em oportunidades e ameaças. Para a CGU, o Art. 2º, XIII, da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 define risco, como toda possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos de uma organização.

Como uma espécie do gênero “risco”, os “riscos de integridade” também impactam nos objetivos, atribuições ou missão da organização. Tais riscos caracterizam-se como vulnerabilidades organizacionais que podem favorecer ou facilitar situações de quebra de integridade.

A primeira etapa do programa de integridade, após sensibilizar a alta administração, é a avaliação de riscos. A avaliação de riscos se faz premente para identificar os riscos aos quais a organização está exposta, bem como quais setores são mais suscetíveis à violação de leis e necessitam de melhorias em seus sistemas de controle.

Riscos são ameaças aos valores de uma organização, sejam estes econômicos, reputacionais, legais ou regulatórios, mercadológicos ou operacionais. A gestão de riscos, por sua vez, é a identificação e a mensuração destes riscos, com a finalidade de definir qual estratégia será utilizada pela companhia para lidar com eles. É recomendável que a avaliação de riscos seja feita periodicamente, bem como quando há alterações na estrutura organizacional e no objeto social e na realização de grandes projetos.

No Brasil, embora a Lei nº 12.846/2013 não preveja expressamente os requisitos de efetividade de um Programa do Decreto nº 8.420/2015, que regulamentou a lei em nível federal, assim o fez. Dessa forma, o artigo 42, inciso V, prevê a necessidade de análise periódica de riscos para realizar adaptações imperiosas ao programa de integridade.

A gestão de riscos, a partir dos riscos detectados e de suas origens, tem a finalidade de:

- (i) adequar a organização aos seus riscos;
- (ii) atualização das normas internas (políticas, procedimentos, código de conduta);
- (iii) ajustar os controles internos para mitigar os riscos;
- (iv) fortalecer a comunicação e os treinamentos;

(v) propor modificações em processos operacionais, etc.

Assim, a avaliação de riscos tem como objetivo identificar:

(i) as atividades e setores que estão expostos a riscos de violação de leis e das normas internas;

(ii) a probabilidade de ocorrência de cada risco;

(iii) o impacto (financeiro e reputacional) de cada ocorrência.

O setor responsável pelo Programa de Integridade não realiza a avaliação de riscos isoladamente. De acordo com as boas práticas anticorrupção, a avaliação de riscos é realizada em conjunto com os demais departamentos/setores da organização, os quais vão expor os riscos que verificam em suas atividades no dia a dia. Vale ressaltar ainda que o profissional de integridade deve ser um guia para auxiliar os colaboradores a identificarem os riscos aos quais estão expostos.

Também é recomendável envolver indivíduos de vários locais e unidades operacionais, se aplicável. Em certas indústrias, outras funções também se tornam relevantes, como uma função de desenvolvimento, responsável por construir novas unidades em locais com alto risco de suborno, muitas vezes praticado para obter as basilares aprovações e permissões governamentais (CARVALHO, 2021).

O profissional de integridade pode supor a existência de alguns riscos inerentes a qualquer atividade, como pagamento de propina para obtenção de licença, fraude na área de compras, desvios no departamento financeiro, etc. Mas apenas cada área de negócio é capaz de trazer riscos específicos e atinentes à sua atividade. Ainda, importante notar que a avaliação de riscos não deve ser realizada apenas com foco em anticorrupção.

Porém a exigência legal para que os órgãos do poder executivo tenham um programa de integridade efetivo e eficaz não implica que aquelas organizações mantenham em pleno funcionamento seus respectivos programas. Apenas uma auditoria operacional poderia constatar a efetividade dos programas de integridade das organizações públicas.

3.10 Definição do fator de risco “O Poder de Compra do Setor Público”

O Poder de Compra do Setor Público foi definido pela primeira vez pela Comissão de Ética da Presidência de República em 2002. De acordo com o documento da Comissão de Ética

da Presidência da República (CEP), o Poder de Compra (PC) consiste na capacidade de transferir numerário para o mercado, comprando, investindo ou financiando.

De acordo com o ³²TCU, o Poder de Compra (PC) consiste no somatório de recursos que o órgão ou entidade pública dispõe para promover contratações de bens e serviços no relacionamento com o mercado privado e, eventualmente, nas contratações de serviços com o setor público. Essa nova definição, porém, não apresentava comprovação científica. Nesse olhar, foi imprescindível o referido trabalho para consolidar a premissa.

Os estudos para o desenvolvimento da pesquisa iniciaram-se no estado de Mato Grosso do Sul - MS, com um grupo de trabalho de auditoria envolvendo a Secretaria de Controle Externo do TCU no MS, a Controladoria-Geral da União no MS, a Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul e a Controladoria-Geral de Campo Grande, capital de Mato Grosso do Sul. Todo esse trabalho acabou resultando nos Acórdãos TCU Plenário nº 958/2019; nº 1661/2018; nº 550/2018; e nº 2377/2017 que deram origem ao Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC).

³³O Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC) é um programa que nasceu no estado de Mato Grosso do Sul em 2017 e que hoje se tornou o maior Programa de Prevenção à Corrupção no Brasil. Entre os objetivos iniciais do PNPCC está a realização de um diagnóstico preliminar de como atualmente se estrutura o combate à corrupção na Administração Pública.

Tal diagnóstico será efetuado através do aplicativo “e-Prevenção” que é um sistema de autosserviço em auditoria, gerenciado em parceria pelo TCU e a ³⁴Rede de Controle, que permitirá ao gestor avaliar as boas práticas de prevenção à corrupção, bem como ter acesso a sugestões para a implementação de melhores condutas. Busca-se, assim, estimular cada participante a desenvolver mecanismos internos de prevenção, detecção, investigação e monitoramento de condutas inadequadas de seus agentes, favorecendo a consolidação da atividade correcional. Ressalte-se que o referido Programa integrou a ³⁵ação 09/2021 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) para o ano de 2021: consolidar e difundir o Programa Nacional de Prevenção à Fraude e à Corrupção.

32 Acórdãos nº 958/2019, nº 1661/2018; nº 550/2018 e 2377/2017 – TCU – Plenário, o Tribunal de Contas da União.

33 <http://www.rededecontrole.gov.br>

34 A Rede de Controle é um centro decisório Interorganizacional, que visa aprimorar a efetividade da função de controle do Estado sobre a gestão pública. A Rede tem como principal objetivo o desenvolvimento de ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social, ao compartilhamento de informações e documentos, ao intercâmbio de experiências e à capacitação dos seus quadros.

35 Ação 09/2021: Consolidar e difundir o Programa Nacional de Prevenção à Fraude e à Corrupção.

Participaram todas as organizações públicas brasileiras, tanto dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário quanto das três esferas, União, Estados e Municípios, que trazem em sua essência a prevenção a essa prática tão cruel, a corrupção, que acaba por prejudicar uma nação inteira.

Segundo a ³⁶ Secretaria de Integridade, Governança e Prevenção à Corrupção (SEIG), o município de João Pessoa foi o piloto na implementação desse programa que abrangerá todos os órgãos do Poder Executivo Municipal. A partir daí, o Estado como um todo se submeterá ao PNPC, ou seja, os poderes Executivos, Legislativos, Sistema S, órgãos estaduais, federais. Foram mais de seiscentas (600) organizações públicas, envolvendo os municípios e o estado da Paraíba como um todo.

4 RESULTADOS OBSERVADOS

O trabalho busca estimar quantos Institutos Federais se encontram expostos aos riscos de fraude e corrupção, considerando o Poder de Compra e os mecanismos de controle preventivo e detectivo implantados em cada organização. Para efeito deste trabalho, foram avaliadas vinte e sete (27) instituições.

O principal critério utilizado para a definição de controles de combate à fraude e à corrupção foi o Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção do TCU. Foram escolhidos os mecanismos de prevenção e detecção desse referencial, uma vez que representam a maioria das práticas destacadas nesse documento. Dentre os diversos controles capazes de inibir as práticas de fraude e corrupção, optou-se por adotar apenas a implementação das práticas específicas: Programa de Integridade; Auditoria Interna; e Transparência e *Accountability*.

As práticas acima mencionadas formam um conjunto de controles essenciais às instituições públicas, uma vez que cobrem áreas primordiais como: conscientização sobre o 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.

No quadro 14, baseado nos estudos realizados, demonstramos o Poder de Compra para o exercício de 2017, nas vinte e sete (27) organizações escolhidas para amostra.

36 <https://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretaria/seig/>

QUADRO 14 – Poder de Compra e fragilidade das organizações analisadas

ORGANIZAÇÃO	PODE DE COMPRA	ÍNDICE DE FRAGILIDADE
INSTITUTO FEDERAL DO ACRE	ALTO	INTERMEDIÁRIO
INSTITUTO FEDERAL DE ALAGOAS	MUITO ALTO	ALTO
INSTITUTO FEDERAL DO AMAPÁ	ALTO	ALTO
INSTITUTO FEDERAL DO AMAZONAS	MUITO ALTO	INTERMEDIÁRIO
INSTITUTO FEDERAL DA BAHIA	MUITO ALTO	ALTO
INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ	MUITO ALTO	ALTO
INSTITUTO FEDERAL DE BRASÍLIA	ALTO	INTERMEDIÁRIO
INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO	MUITO ALTO	INTERMEDIÁRIO
INSTITUTO FEDERAL DE GOIÁS	ALTO	ALTO
INSTITUTO FEDERAL DE MATO GROSSO	MUITO ALTO	INTERMEDIÁRIO
INSTITUTO FEDERAL DO MARANHÃO	MUITO ALTO	ALTO
INSTITUTO FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL	ALTO	INTERMEDIÁRIO
INSTITUTO FEDERAL DE MINAS GERAIS	MUITO ALTO	MUITO ALTO
INSTITUTO FEDERAL DO PARÁ	MUITO ALTO	ALTO
INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA	MUITO ALTO	INTERMEDIÁRIO
INSTITUTO FEDERAL DO PARANÁ	MUITO ALTO	ALTO
INSTITUTO FEDERAL DE PERNAMBUCO	MUITO ALTO	ALTO
INSTITUTO FEDERAL DO PIAUÍ	MUITO ALTO	ALTO
INSTITUTO FEDERAL DO RIO DE JANEIRO	MUITO ALTO	MUITO ALTO
INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE	MUITO ALTO	INTERMEDIÁRIO
INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	MUITO ALTO	ALTO
INSTITUTO FEDERAL DE RONDÔNIA	ALTO	ALTO
INSTITUTO FEDERAL DE RORAIMA	ALTO	MUITO ALTO
INSTITUTO FEDERAL DE SÃO PAULO	MUITO ALTO	INTERMEDIÁRIO
INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA	MUITO ALTO	ALTO
INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE	ALTO	INTERMEDIÁRIO
INSTITUTO FEDERAL DE TOCANTINS	MUITO ALTO	INTERMEDIÁRIO

Elaborado pelo autor.

Na figura 08, baseada nos estudos realizados, demonstramos de forma gráfica, a relação entre o Poder de Compra para o exercício de 2017, nos vinte e sete (27) Institutos Federais de Educação selecionados para amostra, e o índice de fragilidade dessas organizações.

FIGURA 08 – Poder de Compra e fragilidade das organizações analisadas

PODER DE COMPRA (PC)	MUITO ALTO (MA)			AM; ES ; MT; PB; RN; RS; TO	BA; CE; MA; MG; PA; PR; PE; PI; SP; SC; TO	RJ
	ALTO (AL)			AC; DF; GO; MS; RO; SE;	AC; AP; DF; GO; MS; RR;	
	MÉDIO (ME)					
	BAIXO (BA)					
	MUITO BAIXO (MB)					
		AVANÇADO	APRIMORADO	INTERMEDIÁRIO	BÁSICO	INICIADO
		ÍNDICE DE FRAGILIDADE				

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado no quadro 14.

Na figura acima, apontamos a construção de um cenário geral no qual visualizamos 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.

Ressalta-se, também, que a figura não é uma ferramenta para avaliar a ocorrência de casos de fraude e corrupção. Ela registra apenas o quanto determinada organização está exposta ao risco desses eventos. Assim, ainda que uma organização apareça na figura em área indicativa de “alta exposição”, isso não significa que existam casos concretos desses fenômenos na organização em questão.

No gráfico podemos perceber que, quanto mais frágil, exposta, está a organização maior deverá ser seus mecanismos de controle a fraude e corrupção. Através do fator de risco o poder de compra do setor público, objeto da nossa pesquisa, foi possível ranquear as organizações mais frágeis a estes ilícitos. Ter um indicador de fragilidade muito alto implica em dizer que a instituição não possui mecanismos de prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramentos proporcionais ao poder de compra calculado para ela. Que os

recursos públicos movimentados pela instituição estão sujeitos a fraude e corrupção em grau alto. Ou seja, existe uma grande possibilidade da ocorrência de fraude e corrupções nessas organizações fragilizadas.

O fato de uma organização está classificada com “alto poder de compra” e “muito alta” a fragilidade de risco a fraude e corrupção, implica que esta organização tem grandes possibilidades de ocorrência desses ilícitos. E, para que isso não ocorra, as fraudes e corrupções, os gestores devem elaborar, estruturar e implementar programas de integridade, com intenção de prevenir, detectar e punir possíveis casos de desvios.

O Fator de Risco o poder de compra do Setor Público, vem como um indicador aos gestores públicos, principalmente nas instituições pesquisadas, para apresentar que qualquer organização pública que arrecade, gere ou movimente recursos públicos, está sujeita a fraude e corrupções. O Tribunal de Contas da União, em seus acórdãos nº 958/2019, nº 1661/2018; nº 550/2018 e 2377/2017 - TCU Plenário, consolidam o fator de risco do poder de compra como um indicador que deve ser observado e considerado pelos gestores públicos no planejamento de ações que visem a prevenção e fraudes e corrupções.

O Acórdão 958/2019 do Tribunal de Contas da União (TCU) determinou a implementação de diversas melhorias pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, algumas das principais melhorias implementadas pelos Institutos Federais foram:

1. Padronização dos processos de compras: Os institutos federais devem padronizar os processos de compras, tornando-os mais eficientes e transparentes.
2. Controle de estoque e patrimônio: Os institutos devem adotar medidas para melhorar o controle do estoque e do patrimônio, a fim de evitar perdas, desvios e desperdícios.
3. Gestão de contratos: Os institutos devem melhorar a gestão de contratos, garantindo a conformidade com as normas legais e evitando prejuízos financeiros.
4. Controle interno: Os institutos devem aprimorar o controle interno, estabelecendo mecanismos de monitoramento e avaliação da gestão.
5. Capacitação dos servidores: Os institutos devem investir na capacitação dos servidores, visando melhorar a qualidade do serviço prestado e garantir a conformidade com as normas legais.
6. Transparência: Os institutos devem melhorar a transparência das informações, disponibilizando dados e informações relevantes para a sociedade.

Essas são apenas algumas das melhorias implementadas pelos Institutos Federais de Educação após o Acórdão 958/2019 do TCU. Cada instituto pode ter adotado medidas específicas para atender às exigências do Tribunal de Contas da União.

A seguir, individualizamos algumas ações, que os Institutos Federais, com alto grau de fragilidade realizaram após o acórdão TCU 959/2019 – Plenário.

QUADRO 15 – Melhorias Implementadas pelos Institutos Federais de Educação

Instituto Federal	Melhorias Implementadas Após o Acórdão TCU 959/2019 Plenário
IFRJ	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão dos processos de compras: O IFRJ revisou seus processos de compras, a fim de torná-los mais eficientes e transparentes. Isso incluiu a adoção de novas ferramentas de gestão de compras e a realização de treinamentos para os servidores responsáveis por essas atividades. • Aperfeiçoamento da gestão de contratos: O IFRJ aprimorou sua gestão de contratos, implementando controles mais rigorosos e garantindo a conformidade com as normas legais. • Implantação de sistema de gestão de patrimônio: O IFRJ implantou um sistema de gestão de patrimônio, a fim de melhorar o controle e a rastreabilidade dos bens patrimoniais da instituição. • Fortalecimento da controladoria interna: O IFRJ fortaleceu sua controladoria interna, investindo na capacitação dos servidores e na implantação de novos mecanismos de monitoramento e avaliação da gestão. • Melhoria da transparência: O IFRJ melhorou a transparência das informações, disponibilizando dados e informações relevantes para a sociedade por meio de seu portal da transparência e de outros canais de comunicação.
IFBA	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação do Programa de Integridade: O IFBA implantou um Programa de Integridade, visando promover a transparência, a ética e a conformidade na gestão das atividades da instituição. • Fortalecimento da controladoria interna: O IFBA fortaleceu sua controladoria interna, investindo na capacitação dos servidores e na implantação de novos mecanismos de monitoramento e avaliação da gestão. • Revisão dos processos de compras: O IFBA revisou seus processos de compras, a fim de torná-los mais eficientes e transparentes. Isso incluiu a adoção de novas ferramentas de gestão de compras e a realização de treinamentos para os servidores responsáveis por essas atividades. • Aperfeiçoamento da gestão de contratos: O IFBA aprimorou sua gestão de contratos, implementando controles mais rigorosos e garantindo a conformidade com as normas legais.

	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação de sistema de gestão de patrimônio: O IFBA implantou um sistema de gestão de patrimônio, a fim de melhorar o controle e a rastreabilidade dos bens patrimoniais da instituição. • Melhoria da transparência: O IFBA melhorou a transparência das informações, disponibilizando dados e informações relevantes para a sociedade por meio de seu portal da transparência e de outros canais de comunicação.
IFCE	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento da controladoria interna: O IFCE fortaleceu sua controladoria interna, investindo na capacitação dos servidores e na implantação de novos mecanismos de monitoramento e avaliação da gestão. • Revisão dos processos de compras: O IFCE revisou seus processos de compras, a fim de torná-los mais eficientes e transparentes. Isso incluiu a adoção de novas ferramentas de gestão de compras e a realização de treinamentos para os servidores responsáveis por essas atividades. • Aperfeiçoamento da gestão de contratos: O IFCE aprimorou sua gestão de contratos, implementando controles mais rigorosos e garantindo a conformidade com as normas legais. • Implantação do Programa de Integridade: O IFCE implantou um Programa de Integridade, visando promover a transparência, a ética e a conformidade na gestão das atividades da instituição. • Melhoria da transparência: O IFCE melhorou a transparência das informações, disponibilizando dados e informações relevantes para a sociedade por meio de seu portal da transparência e de outros canais de comunicação. • Implantação de sistema de gestão de patrimônio: O IFCE implantou um sistema de gestão de patrimônio, a fim de melhorar o controle e a rastreabilidade dos bens patrimoniais da instituição.
IFMA	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento da gestão de riscos: O IFMA fortaleceu sua gestão de riscos, identificando e monitorando os riscos relevantes à instituição e implementando ações para minimizá-los. • Aperfeiçoamento da gestão de contratos: O IFMA aprimorou sua gestão de contratos, implementando controles mais rigorosos e garantindo a conformidade com as normas legais. • Revisão dos processos de compras: O IFMA revisou seus processos de compras, a fim de torná-los mais eficientes e transparentes. Isso incluiu a adoção de novas ferramentas de gestão de compras e a realização de treinamentos para os servidores responsáveis por essas atividades. • Implantação do Programa de Integridade: O IFMA implantou um Programa de Integridade, visando promover a transparência, a ética e a conformidade na gestão das atividades da instituição. • Fortalecimento da área de auditoria interna: O IFMA fortaleceu sua área de auditoria interna, investindo na capacitação dos servidores e na implantação de novos mecanismos de monitoramento e avaliação da gestão.

	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da transparência: O IFMA melhorou a transparência das informações, disponibilizando dados e informações relevantes para a sociedade por meio de seu portal da transparência e de outros canais de comunicação.
IFMG	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento da gestão de riscos: o IFMG fortaleceu sua gestão de riscos, identificando e monitorando os riscos relevantes à instituição e implementando ações para minimizá-los. • Aperfeiçoamento da gestão de contratos: o IFMG aprimorou sua gestão de contratos, implementando controles mais rigorosos e garantindo a conformidade com as normas legais. • Revisão dos processos de compras: o IFMG revisou seus processos de compras, a fim de torná-los mais eficientes e transparentes. Isso incluiu a adoção de novas ferramentas de gestão de compras e a realização de treinamentos para os servidores responsáveis por essas atividades. • Implantação do Programa de Integridade: o IFMG implantou um Programa de Integridade, visando promover a transparência, a ética e a conformidade na gestão das atividades da instituição. • Fortalecimento da área de auditoria interna: o IFMG fortaleceu sua área de auditoria interna, investindo na capacitação dos servidores e na implantação de novos mecanismos de monitoramento e avaliação da gestão. • Implementação do Plano Anual de Auditoria: o IFMG implementou o Plano Anual de Auditoria, visando aprimorar a gestão de recursos e a transparência nas atividades da instituição. • Fortalecimento da transparência: o IFMG melhorou a transparência das informações, disponibilizando dados e informações relevantes para a sociedade por meio de seu portal da transparência e de outros canais de comunicação.
IFPA	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento da gestão de riscos: o IFPA fortaleceu sua gestão de riscos, identificando e monitorando os riscos relevantes à instituição e implementando ações para minimizá-los. • Aperfeiçoamento da gestão de contratos: o IFPA aprimorou sua gestão de contratos, implementando controles mais rigorosos e garantindo a conformidade com as normas legais. • Revisão dos processos de compras: o IFPA revisou seus processos de compras, a fim de torná-los mais eficientes e transparentes. Isso incluiu a adoção de novas ferramentas de gestão de compras e a realização de treinamentos para os servidores responsáveis por essas atividades. • Implantação do Programa de Integridade: o IFPA implantou um Programa de Integridade, visando promover a transparência, a ética e a conformidade na gestão das atividades da instituição. • Fortalecimento da área de auditoria interna: o IFPA fortaleceu sua área de auditoria interna, investindo na capacitação dos servidores e na implantação de novos mecanismos de monitoramento e avaliação da gestão.

	<ul style="list-style-type: none"> • Implementação do Plano Anual de Auditoria: o IFPA implementou o Plano Anual de Auditoria, visando aprimorar a gestão de recursos e a transparência nas atividades da instituição. • Fortalecimento da transparência: o IFPA melhorou a transparência das informações, disponibilizando dados e informações relevantes para a sociedade por meio de seu portal da transparência e de outros canais de comunicação.
IFPR	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento da gestão de riscos: o IFPR adotou medidas para fortalecer a gestão de riscos, identificando e monitorando os riscos relevantes à instituição e implementando ações para minimizá-los. • Aperfeiçoamento da gestão de contratos: o IFPR aprimorou sua gestão de contratos, implementando controles mais rigorosos e garantindo a conformidade com as normas legais. • Revisão dos processos de compras: o IFPR revisou seus processos de compras, a fim de torná-los mais eficientes e transparentes. Isso incluiu a adoção de novas ferramentas de gestão de compras e a realização de treinamentos para os servidores responsáveis por essas atividades. • Implementação do Programa de Integridade: o IFPR implantou um Programa de Integridade, visando promover a transparência, a ética e a conformidade na gestão das atividades da instituição. • Fortalecimento da área de auditoria interna: o IFPR fortaleceu sua área de auditoria interna, investindo na capacitação dos servidores e na implantação de novos mecanismos de monitoramento e avaliação da gestão. • Implementação do Plano Anual de Auditoria: o IFPR implementou o Plano Anual de Auditoria, visando aprimorar a gestão de recursos e a transparência nas atividades da instituição. • Fortalecimento da transparência: o IFPR melhorou a transparência das informações, disponibilizando dados e informações relevantes para a sociedade por meio de seu portal da transparência e de outros canais de comunicação.
IFPE	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento da gestão de riscos: o IFPE adotou medidas para fortalecer a gestão de riscos, identificando e monitorando os riscos relevantes à instituição e implementando ações para minimizá-los. • Aperfeiçoamento da gestão de contratos: o IFPE aprimorou sua gestão de contratos, implementando controles mais rigorosos e garantindo a conformidade com as normas legais. • Revisão dos processos de compras: o IFPE revisou seus processos de compras, a fim de torná-los mais eficientes e transparentes. Isso incluiu a adoção de novas ferramentas de gestão de compras e a realização de treinamentos para os servidores responsáveis por essas atividades. • Implementação do Programa de Integridade: o IFPE implantou um Programa de Integridade, visando promover a transparência, a ética e a conformidade na gestão das atividades da instituição.

	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento da área de auditoria interna: o IFPE fortaleceu sua área de auditoria interna, investindo na capacitação dos servidores e na implantação de novos mecanismos de monitoramento e avaliação da gestão. • Implementação do Plano Anual de Auditoria: o IFPE implementou o Plano Anual de Auditoria, visando aprimorar a gestão de recursos e a transparência nas atividades da instituição. • Fortalecimento da transparência: o IFPE melhorou a transparência das informações, disponibilizando dados e informações relevantes para a sociedade por meio de seu portal da transparência e de outros canais de comunicação. • Implantação do Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos: o IFPE implantou o Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos (SEI), visando aprimorar a eficiência e a transparência na tramitação de processos e documentos na instituição.
IFAL	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação de sistema integrado de gestão patrimonial: O IFAL implantou um sistema integrado de gestão patrimonial para monitorar e controlar o uso de seus bens patrimoniais, como equipamentos, veículos e imóveis. • Aperfeiçoamento dos procedimentos de licitação e contratação: O IFAL aperfeiçoou seus procedimentos de licitação e contratação, implementando novas regras e normas para garantir maior transparência e eficiência nesses processos. • Revisão dos contratos em vigor: O IFAL revisou os contratos em vigor para garantir que estavam de acordo com as leis e normas vigentes e para buscar reduzir os custos operacionais. • Implantação de programa de capacitação de servidores: O IFAL criou um programa de capacitação de servidores para garantir que estes possam desempenhar suas funções de forma eficiente e eficaz. • Fortalecimento dos controles internos: O IFAL fortaleceu seus controles internos para evitar fraudes e irregularidades nos processos de gestão financeira e patrimonial.
IFAM	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI): para modernizar e agilizar os processos administrativos do IFAM. • Fortalecimento da Controladoria Interna: para garantir a transparência e a legalidade na gestão dos recursos públicos. • Melhoria na gestão de contratos: com a implantação de ferramentas para melhorar o controle e a fiscalização dos contratos. • Capacitação de servidores: por meio de cursos e treinamentos para aprimorar as competências e habilidades dos servidores do IFAM. • Fortalecimento da Ouvidoria: para aprimorar a comunicação e o diálogo com a sociedade, além de melhorar a gestão dos processos de atendimento ao público. • Revisão e atualização de normas e procedimentos: para adequar as práticas do IFAM às normas e regulamentações vigentes.

IFES	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento do controle interno: O IFES reforçou seu controle interno, com a implementação de sistemas de monitoramento e avaliação de processos e ações. Isso permitiu identificar possíveis falhas e erros, que foram corrigidos para garantir a transparência e a integridade das ações institucionais. • Criação de comitês de ética e integridade: O IFES criou comitês de ética e integridade, com o objetivo de promover a cultura ética e a integridade na instituição. Esses comitês são responsáveis por propor políticas e diretrizes relacionadas à ética e à integridade, bem como por monitorar e avaliar a implementação dessas políticas. • Implementação de canal de denúncias: O IFES implementou um canal de denúncias para que servidores, alunos e a comunidade em geral possam reportar possíveis casos de corrupção e outras irregularidades. Esse canal é gerenciado pelo comitê de ética e integridade e garante o sigilo das informações recebidas. • Capacitação de servidores: O IFES realizou capacitações para seus servidores sobre ética, integridade e prevenção à corrupção. Essas capacitações têm como objetivo sensibilizar os servidores sobre a importância dessas questões e capacitá-los para identificar possíveis situações de risco e adotar medidas preventivas.
IFMT	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de um comitê de auditoria: o IFMT criou um comitê de auditoria para acompanhar a implementação das medidas determinadas pelo TCU e garantir a transparência e eficiência na gestão. • Revisão dos processos de licitação: o IFMT revisou seus processos de licitação para garantir que estivessem em conformidade com as normas do TCU. • Fortalecimento da governança e controle interno: o IFMT fortaleceu a governança e o controle interno para garantir a eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos. • Implementação de controles internos: o IFMT implementou controles internos para garantir a conformidade com as normas e procedimentos do TCU. • Treinamento e capacitação de servidores: o IFMT ofereceu treinamento e capacitação para seus servidores a fim de melhorar a gestão e evitar irregularidades. • Melhoria dos sistemas de informação: o IFMT melhorou seus sistemas de informação para garantir o registro e o controle adequado de suas operações e processos.
IFMA	<ul style="list-style-type: none"> • Adoção de medidas para aprimorar a gestão orçamentária e financeira do instituto, incluindo a elaboração de um plano de ação para sanar as irregularidades identificadas pelo TCU; • Realização de auditorias internas e externas para garantir a transparência e a efetividade das ações do IFMA; • Aprimoramento dos processos de planejamento estratégico e de gestão de pessoas, com a adoção de metodologias mais eficientes e modernas;

	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da infraestrutura e da qualidade dos serviços prestados pelo IFMA, com a modernização de laboratórios, salas de aula e bibliotecas, além da contratação de mais professores e técnicos-administrativos; • Fortalecimento da participação da comunidade acadêmica nas decisões do instituto, por meio da criação de conselhos e comissões para debater questões relevantes e propor soluções. • Melhorias na gestão orçamentária e financeira, com o objetivo de garantir maior transparência e eficiência na aplicação dos recursos públicos. • Reforço na gestão acadêmica, buscando melhorar a qualidade do ensino e da pesquisa desenvolvidos no instituto. • Fortalecimento da governança, com a criação de comissões de ética, compliance e auditoria interna. • Melhoria na infraestrutura física, com a construção e reforma de instalações em diversos campi. • Fortalecimento da gestão de pessoas, com a realização de concursos públicos e investimentos em capacitação e treinamento de servidores. • Fortalecimento da gestão de tecnologia da informação, com a atualização e modernização dos sistemas utilizados pelo IFMA.
IFMG	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão dos contratos de terceirização de mão de obra; • Revisão dos critérios para concessão de bolsas de pesquisa; • Implementação de um plano de capacitação para os servidores técnico-administrativos e docentes; • Aprimoramento dos sistemas de gestão acadêmica e financeira; • Implantação de medidas de segurança cibernética; • Elaboração de um Plano de Integridade e <i>Compliance</i> para prevenir fraudes e corrupção. • Aperfeiçoamento dos processos licitatórios e contratuais, incluindo a realização de estudos de viabilidade econômico-financeira, a elaboração de termos de referência detalhados, a exigência de garantias contratuais, o acompanhamento e fiscalização dos contratos e a adoção de medidas de transparência e publicidade. • Fortalecimento dos controles internos, com a criação de uma unidade específica para essa finalidade, a realização de auditorias internas e a implementação de sistemas informatizados para controle e monitoramento das atividades. • Aprimoramento da transparência e da comunicação com a sociedade, por meio da disponibilização de informações claras e acessíveis em sites e redes sociais, e a realização de audiências públicas e consultas populares.
IFPB	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria dos controles internos: O IFPB implementou melhorias nos controles internos para garantir a conformidade com as normas e a transparência na gestão de pessoal. • Capacitação de servidores: O IFPB promoveu a capacitação de servidores para que eles possam cumprir suas atribuições com mais eficiência e eficácia.

	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão de processos: O IFPB revisou seus processos internos para identificar e corrigir possíveis falhas e irregularidades na gestão de pessoal. • Regularização de situações irregulares: O IFPB regularizou as situações irregulares identificadas pelo TCU, como acúmulo ilegal de cargos e funções. • Aprimoramento do sistema de controle de frequência: O IFPB aprimorou o sistema de controle de frequência dos servidores para garantir que as horas trabalhadas sejam registradas corretamente. • Criação de uma Comissão de Ética para atuar na promoção da ética e da integridade no ambiente institucional; • Criação de um Plano de Integridade, que contém as ações preventivas e de combate à corrupção a serem adotadas pelo IFPB; • Realização de campanhas educativas, por meio de palestras e eventos, para promover a cultura de integridade e prevenir a corrupção no ambiente institucional; • Implantação de um canal de denúncias, para que os servidores, alunos e a comunidade externa possam denunciar práticas ilegais e antiéticas; • Realização de auditorias internas para verificar a conformidade das atividades do IFPB com as normas e procedimentos internos e externos; • Criação de um Comitê de Governança, Riscos e Controle, para avaliar os riscos de corrupção e implementar medidas para preveni-los;
IFPI	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração do Plano de Integridade: O Plano de Integridade é um documento que apresenta as medidas de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção que serão implementadas pelo IFPI. O plano é elaborado com base em uma análise de risco e contempla ações como a criação de comitês de integridade, a capacitação dos servidores em ética e integridade, e a implementação de canais de denúncia. • Capacitação dos servidores: O IFPI tem investido na capacitação dos servidores em ética e integridade, promovendo treinamentos e cursos para disseminar a cultura de integridade na instituição. • Criação do Comitê de Integridade: O Comitê de Integridade é um órgão responsável por coordenar as ações de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção no âmbito do IFPI. O comitê é formado por representantes de diversas áreas da instituição e tem como objetivo garantir a efetividade do Plano de Integridade. • Implementação de canal de denúncia: O IFPI criou um canal de denúncia para que servidores, alunos e a sociedade em geral possam reportar suspeitas de práticas de corrupção na instituição. O canal é sigiloso e seguro e garante o anonimato do denunciante.

	<ul style="list-style-type: none">• Reestruturação da Diretoria de Gestão de Pessoas e do Departamento de Administração de Pessoal para melhorar a gestão de recursos humanos da instituição;• Criação de uma equipe de gestão de projetos para melhorar a execução de projetos e atividades no âmbito do IFPI;• Implementação de um novo sistema de gestão acadêmica para melhorar a eficiência e a transparência dos processos acadêmicos, como matrículas, rematrículas, registros acadêmicos, entre outros;• Implementação de um novo sistema de gestão financeira para melhorar a transparência e a eficiência na gestão dos recursos financeiros da instituição;• Realização de auditorias internas e externas para identificar possíveis irregularidades e implementar medidas corretivas;• Criação de um comitê de governança e compliance para monitorar e avaliar o cumprimento das normas e regulamentos internos e externos aplicáveis ao IFPI.
--	--

Essas medidas tiveram como objetivo garantir a melhoria da gestão administrativa e financeira dos Institutos Federais e, conseqüentemente, aprimorar a qualidade do ensino, pesquisa e extensão oferecidos pela instituição. Com a criação do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC) em 2020, com o objetivo de incentivar a adoção de boas práticas de gestão, ética e transparência nos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, incluindo as instituições de ensino. Houve uma grande adesão dos Institutos Federais de Educação e implementação de diversas ações para prevenir a corrupção e promover a ética e a transparência em sua gestão.

5 CONTRIBUIÇÕES E CONSIDERAÇÕES

Para efeito deste trabalho, foram avaliadas vinte e sete (27) organizações. Os resultados encontrados na pesquisa apontam que os Institutos Federais de Educação estão expostos aos riscos de fraude e corrupção, considerando o grau do fator de risco o Poder de Compra. 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.

Constatou-se que das vinte e sete (27) organizações públicas federais avaliadas, três (03) possuem suscetibilidade à fraude e à corrupção no nível Muito Alto, treze (13) possuem o nível Alto de suscetibilidade à fraude e à corrupção, e onze (11) de nível Intermediário. Sendo que dezenove (19) possuem o fator de risco o Poder de Compra do Setor Público no nível Muito Alto e oito (08) possuem o fato de risco no nível Alto.

A maior parte das organizações pesquisadas possui baixa capacidade de prevenir o surgimento de novos casos de fraude e corrupção. Verifica-se que possui também baixa capacidade para identificar, investigar e corrigir os casos que estejam ocorrendo, aprimorar e/ou atualizar seus controles periodicamente.

Na nossa pesquisa, percebeu-se a alta suscetibilidade à fraude e à corrupção nas organizações pesquisadas, os Institutos Federais de Educação, que decorre da baixa aderência daquelas organizações às boas práticas elencadas no “Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção” do TCU.

Para que haja uma mudança de cenário nas organizações pesquisadas, isto é, nos Institutos Federais de Educação, é fundamental que se construam barreiras protetivas para situações de ocorrência à fraude e à corrupção compatíveis com as de países desenvolvidos e proporcionalmente ao seu fator de risco Poder de Compra. As organizações públicas devem implementar boas práticas de combate a esses ilícitos, além de selecionar líderes com perfis compatíveis com a complexidade do cargo que ocupam e da organização a que pertencem. Além disso, trabalhar em parceria com os órgãos de controle do Estado para acompanhar a implementação dessas boas práticas, ao longo dos próximos anos, nas organizações pesquisadas.

Podemos citar como uma boa prática, a utilização do sistema de aviso de possível irregularidade (*red flags*) no sistema de empenho, liquidação e pagamentos de bolsas, auxílios e demais despesas discricionárias sem lastro contratual. Este sistema utiliza-se de cruzamentos

de dados com outros sistemas de informação para prevenir e detectar possíveis ilegalidades, buscando impedir pagamentos em duplicidades, a beneficiários sem vínculo com a instituição e/ou acumulação indevida de benefícios. O sistema de detecção pode ser expandido para outras áreas de negócio dentro da própria instituição e a adoção de *red flags* pode servir de inspiração para implementação nos processos de trabalho de outras instituições.

Assim, esperamos que os gestores das organizações pesquisadas utilizem os dados e compreendam que os Institutos Federais de Educação são organizações frágeis perante fraude e corrupções, que busquem utilizar efetivamente o Referencial de Combate a Fraude e Corrupção do TCU, as cartilhas de integridade da CGU e principalmente, implementar um programa efetivo de prevenção à fraudes.

As pesquisas sobre o tema corrupção não podem deixar de existir, mais uma vez, os resultados do principal indicador da corrupção no setor público do mundo acabam de ser divulgados e mostram que o Brasil perdeu uma década no combate à corrupção. Numa escala (de 0 a 100), nosso país marcou apenas 38 pontos no Índice de Percepção da Corrupção 2022. Com este resultado o Brasil ocupa a 94ª posição entre os 180 países avaliados. É a terceira vez consecutiva que o país marca 38 pontos, o que mostra uma estagnação em uma das suas piores posições na série histórica do índice. Em 2012, o Brasil era o 69º país no ranking, mas despencou para a 94ª posição sem conseguir enfrentar, durante esse período, a macrocorrupção com reformas legais e institucionais. ³⁷O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) é a principal referência para pesquisadores, tomadores de decisão e para a sociedade na hora de avaliar e comparar o nível de corrupção de países do mundo inteiro.

O Produto Técnico Tecnológico, exigência da ³⁸CAPES, estabelece algumas premissas para garantir a qualidade desses materiais, isto é a produção final dos mestrados profissionais. Entre as várias exigências deste organismo destacamos: a) a relevância; b) a qualidade e c) a originalidade. No que concerne ao Produto Técnico Tecnológico, resultado desta pesquisa apresentamos Roteiro para implementação de Programas de Integridade, *Compliance* Governança, nele sugerimos etapas, definições, papéis de trabalho, modelos de formulários e plano de ação, que servirão de caminho a ser trilhado pelos gestores dos Institutos Federais, como também outros gestores públicos que se interessem pela sugestão que ora defendemos.

³⁷ <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2022>

³⁸ A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) é uma fundação do Ministério da Educação (MEC) responsável pela avaliação, monitoramento e coordenação da pós-graduação stricto sensu no Brasil. A CAPES tem como premissa garantir a excelência da formação de pesquisadores e docentes, assim como a qualidade dos programas de pós-graduação.

O produto, Roteiro para implementação de Programas de Integridade, *Compliance* Governança, proposto atende aos requisitos da CAPES, pois tem grande importância para as instituições pesquisadas, apresentado de forma simples, em oito etapas bem definidas, com linguagem acessível a público amplo. Baseado nas boas práticas internacionais, e de forma original o modelo proposto pode ser aplicado nos Institutos Federais de Educação sem maiores custos.

Nesta pesquisa, o produto partiu da constatação que as organizações públicas possuem alto poder de compra e baixos níveis de maturidade para os mecanismos de prevenção a corrupção, assim, apresentamos no Apêndice II, uma sugestão de implementação de Programas de Integridade, *Compliance* e Governança para os Institutos Federais de Educação. Nesta perspectiva, poderemos garantir uma gestão eficiente e transparente e contribuir para uma sociedade mais justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

BHATTA, Gambhir. **Post-NPM Themes in public sector governance**, Wellington: State Services Commission, Working Paper no 17, Sept. 2003.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília: Editora da UnB, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

_____. **A Teoria do Estado e do Poder**. In: BOBBIO, Norberto. *Ensaios Escolhidos*. São Paulo: C. H. Cardim Editores, s/d.

BORGERTH, Vania Maria da Costa. **SOX entendendo a Lei Sarbanes-Oxley**. São Paulo: Thompson, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988.

_____. **Referencial de Combate à Fraude e Corrupção**: Aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), Brasília, DF, 2018.

_____. **Desvios éticos: risco institucional**: Presidência da República. Casa Civil. Comissão de Ética Pública. ESAF, Brasília, DF, 2002.

_____. **Manual de auditoria financeira - 2016** / Tribunal de Contas da União. TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (SEMEC), Brasília, DF, 2016.

_____. **Relatório de Auditoria Operacional – suscetibilidade à fraude e corrupção nas organizações públicas do Mato Grosso do Sul**. Tribunal de Contas da União. TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, Brasília, DF, 2019.

_____. **Normas brasileiras de contabilidade**: contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11/ Conselho Federal de Contabilidade, Brasília, DF, 2012.

_____. Presidência da República. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: 4 maio 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

_____. **Lei federal nº 13.460, de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

_____. **Decreto federal nº 9.203, de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

_____. **Portaria CGU nº 1.089, de 2018**. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem

procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/web/guest/materia//asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/11984199/do1-2018-04-26-portaria-n-1-089-de-25-de-abril-de-2018-11984195>

_____. **Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais – CGU** http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicada à Federação, 7. ed. Brasília, DF, 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado Republicano: democracia e Reforma da Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009

CARVALHO, André C.; BERTOCCELLI, Rodrigo de P.; ALVIM, Tiago C.; AL, et. **Manual de Compliance**. Grupo GEN, 2021. 9786559640898. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559640898/>. Acesso em: 16 jul. 2022.

CRESSEY, Donald R. **Other people's money**. Montclair: Patterson Smith, 1953.

CUNHA, Matheus; EL KALAY, Marcio. **Manual de Compliance: Compliance Mastermind Vol. 1**. Edição do Kindle.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro, FGV, 1997.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudos de caso e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

_____. **Brasil e corrupção: análise de casos (inclusive a lava jato)**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17ª edição. Atlas, 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HISTORY.COM. **Watergate Scandal**. Disponível em <<https://www.history.com/topics/1970s/watergate>>. Acesso em 20 nov. 2021.

IIA. **Institute of Internal Auditors**. Managing the business risk of fraud: a practical guide, editado em conjunto pelo Institute of Internal Auditors, The American Institute of Certified Public Accountants e Association of Certified Fraud Examiners. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E ÉTICA EMPRESARIAL. **Código de conduta corporativo – guia de melhores práticas de compliance no âmbito empresarial**, de maio de 2017. Disponível em: <<http://www.ibdee.org.br/codigo-de-compliance-corporativo-guia-de-melhores-praticas-de-compliance-no-a-cc%82mbito-empresarial/>>.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Normas internacionais de contabilidade para o setor público** (International Public Sector Accounting Standards – IPSAS). Tradução do Conselho Federal de Contabilidade. Disponível em: <http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/ipsas2010_web.pdf>.

ISAZA, C. E. **Corrupción: Marcos de Análisis**. Cuadernos del CIPE, Universidad Externado de Colômbia, Bogotá – Colômbia, n. 17. 2013.

LIMA, Severino C., DINIZ, Alves. **Contabilidade Pública - Análise Financeira Governamental**. Atlas, 07/2016.

MATIAS PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009a.

_____. **Governança no Setor Público**. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2010. 9788597015997. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597015997/>. Acesso em: 19 jul. 2022.

MENDES, Francisco S.; CARVALHO, Vinicius Marques D. **Compliance - Concorrência e combate à corrupção**. 1ª edição. [Digite o Local da Editora]: Editora Trevisan, 2017. 9788595450073. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595450073/>. Acesso em: 16 jul. 2022.

MENDIETA, Manuel Villoria. **Transparencias y valor de la transparencia. Marco conceptual**. In: ASENSIO, Rafael Jiménez; ÁLVAREZ, Jesús Lizcano; MENDIETA, Manuel Villoria. *La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012a.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Verás de. **A juridicidade da Lei Anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas**. Fórum Administrativo, ano 14, nº 156, fev. 2014, p. 9-20.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Claudio Sarian; VIEIRA, Luís Afonso Gomes. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2018.

OECD **Recommendation of The Council of Public Integrity** - <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity>. Pdf.

PIZO, Frank. (2018). **Mapeamento de Controles Internos Sox**. [VitalSource Bookshelf 9.4.3]. Retirado de vbk://9788597016338. abril/2018.

QUEIROZ, Jorge Washington D. **Corrupção. O mal do século**. Editora Alta Books, 2018. 9788550816067. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788550816067/>. Acesso em: 17 jul. 2022.

REDE GOVERNANÇA BRASIL. **Cartilha para Estruturação de Programas de Integridade para Prefeituras**. Editora Mente Aberta, Salvador, BA, Brasília, DF. 20 de setembro de 2022. [E-book].

SANTOS, R. A. **Modelo preditivo de fraude ocupacional nas organizações privadas**. Tese (Doutorado em Administração). São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, p. 40-60. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/18875/2/Renato%20de%20Almeida%20dos%20Santos.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2021.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.43, n.2, p.347-369, mar/abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>> Acesso em 22 jun. 2022.

SLOMSKI, V. et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Transparência internacional**, 2022. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes>.

TZU, Sun. **A arte da guerra**. Tradução de Sueli Barros Cassal. Porto Alegre: L&PM, 2006, p. 23.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VIEIRA, James Batista e BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

WITHLEY, R. **Business systems and global commodity chains: competing or complementary forms of economic organizations**. London: Competition and change, v. 1, p. 411-425, 1996.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, Oxford University Press.1992. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/ETGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>>. Acesso em 01 dez. 2018.

_____. **Engagement on governance & anticorruption**. Washington: World Bank, oct. 2007.

_____. **Helping countries combat corruption: the role of the World Bank, BIRD**. Washington, D. C., September 2000.

_____. **Reforming public institutions and strengthening governance: a World Bank Strategy, Implementation Update, Parts 1 and 2**, Washington: World Bank, 2002.

_____. **World Development Report 1992: development and the environment**. Washington D. C.: World Bank, 1992.

_____. **World Development Report 1994: infrastructure for development**. Washington, D. C., World Bank, 1994.

_____. **World Development Report 1997: the state in a changing world.** Washington, D. C., World Bank, 1997.

APÊNDICE I – Atualizações de Débitos

DEMONSTRATIVO DE DÉBITO

Valores atualizados conforme Art. 28 c/c os Arts. 24 e 23, III, b da Lei nº 8.443/92, c/c os Arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 6.822/80 e de acordo com a Decisão 1.122/2000 TCU-Plenário e o Acórdão 1603/2011- Plenário com alterações do Acórdão 1247/2012- Plenário.

Origem do débito:

OPERAÇÃO LICEU – IFPA

DETALHAMENTO DO CÁLCULO

- 01) Atualização monetária do valor de R\$ 5.474.601,00 no período de 26/06/2012 até 14/07/2022, utilizando-se o coeficiente 1,85516107, obtido com a divisão do valor do nº índice-IPCA de 3,87527919, vigente em 14/07/2022, pelo valor do nº índice-IPCA de 2,08891797, em vigor em 26/06/2012.

Valor Atualizado R\$ 10.156.267,00

LEGISLAÇÃO/COEFICIENTES UTILIZADOS:

De 26/06/2012 a 14/07/2022 - Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA Decisão 1.122/2000 TCU - Plenário, de 13/12/2000. Débitos considerados até 14/07/2022. Atualização realizada somente até 31/07/2022.

Origem do débito:

OPERAÇÃO CIRCUMITUS - IFMT

DETALHAMENTO DO CÁLCULO

- 01) Atualização monetária do valor de R\$ 127.430,00 no período de 21/10/2020 até 14/07/2022, utilizando-se o coeficiente 1,19735444, obtido com a divisão do valor do nº índice-IPCA de 3,87527919, vigente em 14/07/2022, pelo valor do nº índice-IPCA de 3,23653483, em vigor em 21/10/2020.
- 02) Valor atualizado R\$ **152.578,88**

LEGISLAÇÃO/COEFICIENTES UTILIZADOS:

- De 21/10/2020 a 14/07/2022 - Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA - Decisão 1.122/2000 TCU - Plenário, de 13/12/2000. Débitos considerados até 14/07/2022. Atualização realizada somente até 31/07/2022.

Origem do débito:

OPERAÇÃO NOTA ZERO - IFRJ

DETALHAMENTO DO CÁLCULO

- 01) Atualização monetária do valor de R\$ 1.000.000,00 no período de 13/05/2014 até 14/07/2022, utilizando-se o coeficiente 1,64501238, obtido com a divisão do valor do nº índice-IPCA de 3,87527919, vigente em 14/07/2022, pelo valor do nº índice-IPCA de 2,35577512, em vigor em 13/05/2014.
- 02) **Valor Atualizado R\$ 1.645.012,38**

LEGISLAÇÃO/COEFICIENTES UTILIZADOS:

De 13/05/2014 a 14/07/2022 - Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA – Decisão 1.122/2000 TCU - Plenário, de 13/12/2000. Débitos considerados até 14/07/2022. Atualização realizada somente até 31/07/2022.

Origem do débito:

OPERAÇÃO SINAPSE - IFPR

DETALHAMENTO DO CÁLCULO

- 01) Atualização monetária do valor de R\$ 8.500.000,00 no período de 08/08/2013 até 14/07/2022, utilizando-se o coeficiente 1,73683214, obtido com a divisão do valor do nº índice-IPCA de 3,87527919, vigente em 14/07/2022, pelo valor do nº índice-IPCA de 2,23123407, em vigor em 08/08/2013.
- 02) **Valor Atualizado R\$ 14.763.073,00**

LEGISLAÇÃO/COEFICIENTES UTILIZADOS:

De 08/08/2013 a 14/07/2022 - Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA Decisão 1.122/2000 TCU - Plenário, de 13/12/2000. Débitos considerados até 14/07/2022. Atualização realizada somente até 31/07/2022.

APÊNDICE II – Produto Técnico Tecnológico

**ROTEIRO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE,
COMPLIANCE E GOVERNANÇA.**



KLEBER MARQUES

CONTABILIDADE E COMPLIANCE PARA O SETOR PÚBLICO

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE EDUCAÇÃO - CE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E
AValiação DA EDUCAÇÃO SUPERIOR - PPGGAV

ROTEIRO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE
PROGRAMA DE INTEGRIDADE, COMPLIANCE E
GOVERNANÇA

MESTRANDO
KLEBER CRUZ MARQUES NETO

Profa. Dra. Rhoberta Santana de Araújo
Orientadora – PPGAES/CE/UFPB

  /CONTADORKLEBERMARQUES

WWW.CONTADORKLEBERMARQUES.COM.BR - **CONTATO@CONTADORKLEBERMARQUES.COM.BR**



KLEBER MARQUES
CONTABILIDADE E COMPLIANCE PARA O SETOR PÚBLICO

MENSAGEM DA ALTA ADMINISTRAÇÃO

Neste página deverá constar a mensagem do Reitor, Pró-reitores, e demais gestores a comunidade Institucional.

Gestor da Instituição

VANTAGENS EM IMPLEMENTAR UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE, COMPLIANCE E GOVERNANÇA.

Já há um consenso, no sentido de que, diante das inúmeras vantagens obtidas com a implementação de um Programa de Integridade, Compliance e Governança, o investimento e as mudanças necessárias no sistema de governança, de controles, inclusive no modelo de negócios, proveniente da sua implementação, são plenamente justificáveis.

Podemos citar, a título exemplificativo, algumas dessas vantagens:

- Aumento da credibilidade da gestão perante a população;
- Aumento da credibilidade da gestão perante os órgãos fiscalizadores (TCU, CGU);
- Apresentação do órgão público como uma organização ética e íntegra;
- Maior possibilidade de atrair novos negócios (convênios, parcerias PPP, etc.);
- Melhora do clima organizacional;
- Valorização dos agentes públicos;
- Melhoria da qualidade do serviço público;
- Maior prevenção, detecção e redução de fraudes e corrupções;
- Maior possibilidade de aprovação de créditos e financiamentos;
- Previne o risco de sanções e exposições negativas da imagem da gestão;
- Reduz o custo de operação (redução de perdas);

OBJETIVOS DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE E COMPLIANCE

De maneira sucinta, podemos citar como os principais objetivos de um Programa de Integridade e Compliance, os seguintes:

- Atender/antecipar as exigências legais: Decreto Federal nº 8.420/2015; Decreto Federal nº 9.203/2017; IN CGU nº 01/2016, entre outras, utilizando os modelos mais atuais de Governança Pública.
- Melhorar a relação com os stakeholders (terceiros): sociedade, órgãos de controle, fornecedores, dentre outros.
- Prevenir casos de fraude e corrupção, atacando o problema de forma estrutural.
- Melhorar as boas práticas e difundir a cultura da ética e da integridade.



PILARES DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE E COMPLIANCE



Fonte: SEIG - Pilares do Programa de Integridade e Compliance da PMJP

Fonte: SEIG - Pilares do Programa de Integridade e Compliance da PMJP

COMPROMETIMENTO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO

Compreende a Alta Administração: Reitores Diretores, e todos os demais componentes de cargos de gestão, dentre outros integrantes da Administração Pública.

“O comprometimento e suporte da Alta Administração é considerado pilar de todo Programa de Compliance efetivo, pois em si representa, a possibilidade e poder de avaliação de elementos como comportamentos, dados e registros formados a partir dos processos de tomadas de decisão pautadas em ética e integridade” (Carolina Gazoni, 2019)

O apoio irrestrito da Alta Administração é o fator determinante, ou seja, é o mecanismo crucial para a implementação do Programa de Compliance, visto que envolverá todos os elementos da unidade organizacional, tais como, pessoas,

sistemas eletrônicos, documentos, ações e ideias. O exemplo deve vir de cima (Tone from the top).

AVALIAÇÃO PERIÓDICA DOS RISCOS

Risco é a possibilidade de ocorrência de um evento que afete adversamente a realização dos objetivos de uma organização. (TCU-Gestão de Risco)

A avaliação periódica dos riscos envolve uma fase de planejamento, entrevistas, documentação e catalogação de dados, análise e estabelecimento de medidas de remediação necessárias, tal avaliação compreende o processo estruturado de identificação e classificação de riscos específicos de determinado órgão ou entidade.

Nesta avaliação, os eventos já ocorridos e os que têm potencial probabilidade de ocorrerem, serão catalogados e mensurados no nível estabelecido que vai do extremo ao insuficiente, e depois de analisados, um diagnóstico será feito visando sua mitigação e se possível e viável, sua cessação.

Inclui-se nesta avaliação, a análise do Poder de Compra, metodologia exclusiva desenvolvida pelo autor, Kleber Marques, a pedido do Tribunal de Contas da União-TCU (acórdãos nº 958/2018; nº 550/2018 e nº 2377/2017- TCU-Plenário), que tem por objetivo avaliar o grau de fragilidade à fraude e corrupção das organizações públicas. Atualmente utilizada pelo Sistema E-Prevenção, sistema este, que foi criado por aquele egrégio Tribunal, utilizado em todo o país, através do PNPC – Programa Nacional de Prevenção à Corrupção.

CÓDIGO DE ÉTICA, PADRÕES DE CONDUTA, POLÍTICAS E PROCEDIMENTOS DE INTEGRIDADE

O Código de Ética é o alicerce principal para a elaboração dos procedimentos de integridade, visto que nele estão inseridos os princípios e valores fundamentais da administração pública direta, bem como os padrões de condutas a serem observados e cumpridos por todos os servidores, sejam eles da Alta Administração ou não.

Nesse código constam ainda, os valores, objetivos, princípios, normas, condutas esperadas e proibitivas de todos os agentes públicos e daqueles que compõem a alta administração, relacionados à políticas anticorrupção e antifraude, conflitos de interesse, viagens, brindes, uso de informação privilegiada, proteção de dados, dentre outros.

TREINAMENTOS E COMUNICAÇÃO

Os treinamentos são as capacitações que serão realizadas periodicamente, para que a alta administração, demais agentes públicos e terceiros, possam ser informados de forma clara, sobre as regras às quais estão sendo submetidos.

Todos os agentes públicos, independentemente do seu grau hierárquico, em todas as organizações, deverão entender os objetivos do Programa Integridade, suas regras, sua aplicação, e o mais importante, seu papel dentro dele para garantir a obtenção do sucesso esperado.

A Comunicação se dará através da ampla divulgação das ações realizadas pela área alta administração, com o objetivo de fomentar valores, normas, políticas e procedimentos de uma conduta ética e íntegra no serviço público.

CONFIABILIDADE DE RELATÓRIOS, DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS E REGISTROS CONTÁBEIS

Conformidade contábil e dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial consiste na certificação de que as demonstrações contábeis geradas pelos Sistemas (contábeis, orçamentários e financeiros) estão de acordo com a Lei Federal nº 4.320/1964, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e com as Instruções Normativas – IN da SEFIN, CGM, SEIG e outras ferramentas que subsidiem o processo de análise realizada pelo responsável de seu registro.

CANAL DE DENÚNCIA

O canal de denúncia é o meio pelo qual são realizadas denúncias sobre irregularidades ou condutas inadequadas dos agentes públicos ou terceiros, que atuam em nome da Administração Pública Municipal.

Em um Programa de Compliance, este canal, serve como um mecanismo de verificação de ocorrências, de forma confidencial e profissional, para que gestores, agentes públicos e terceiros informem suspeitas ou condutas inadequadas em relação ao Código de Ética dos Agentes Públicos e da Alta Administração, políticas internas e a legislação vigente.

O canal também servirá para recebimento de solicitações, sugestões referentes às ações envolvendo agentes públicos, órgãos e entidades, devendo ser garantido sempre o sigilo nas informações e o anonimato do denunciante.

DUE DILIGENCE DE TERCEIROS

A Due Diligence envolve uma minuciosa investigação dos terceiros com os quais a Administração Pública se relaciona ou pretende se relacionar. Trata-se de uma análise prévia das informações fornecidas a respeito de um terceiro, podendo ser esta pessoa física ou jurídica. É um procedimento crucial pois é através dela que serão identificados e mitigados os riscos de provável fraude ou corrupção.

Trata-se, portanto, de um processo preventivo que tem por objetivo aumentar a segurança nas contratações públicas de bens e serviços e diminuir eventuais riscos com os terceiros que, porventura, a administração pública venha a se relacionar.

MONITORAMENTO E RETESTES

O monitoramento é um acompanhamento dos controles operacionais, incluindo as atividades de mitigação dos riscos. Enquanto os retestes são procedimentos desenvolvidos para corrigir e melhorar o desempenho do Programa de Integridade, objetivando a contínua melhoria.

A robustez de um Programa de Integridade e Compliance se calcula pela sua efetividade, por isso, para saber se o programa está se dirigindo para a direção correta, se faz necessário um processo de avaliação e monitoramento constante e, quando necessário, retestes, com o intuito de alcançar o objetivo principal do programa, ou seja, a prevenção à fraude e à corrupção. Abaixo, apresentamos dos pilares do Programa de Integridade e Compliance

CONCLUSÃO

Com esta Minuta de Manual Para Programa de Integridade, Compliance e Governança sugere a todos os agentes públicos, uma visão básica acerca do programa de Integridade, que tem como prioridade buscar e implementar, processos e ações que visem a ética, a integridade e a prevenção à corrupção.

Este é o primeiro documento que formará um conjunto de manuais, políticas e ações específicas, voltadas ao fortalecimento da gestão e dos mecanismos de estratégia, liderança e transparência.

Unidos na missão de construir uma administração municipal mais íntegra e que pautas suas ações na ética, na retidão e na valorização dos servidores, contamos com todos para esta construção. Vamos juntos, mudar a história da administração pública em nosso município.

REFERENCIAS

BRASIL. Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. Brasília: TCU, 2014. Disponível em www.portal.tcu.gov.br. Acessado: em 20.Dez. 2021.

_____ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acessado em 20. Dez. 2021.

_____ MANUAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE. Orientações para o setor público. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acessado em: 20. Dez. 2021

_____ MANUAL DO AGENTE DE COMPLIANCE DO ESTADO DO PARANÁ: CGE/PR, 2020. Versão 1.0 – Vol. 1. Disponível em: https://www.cge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-05/manual_Compliance.pdf



KLEBER MARQUES

CONTABILIDADE E COMPLIANCE PARA O SETOR PÚBLICO

TERMO DE COMPROMISSO

PROGRAMA DE INTEGRIDADE, COMPLIANCE E GOVERNANÇA

Eu, _____, Cargo de (nome da organização), me comprometo a firmar o presente Termo com a _____ representada pelo _____ objetivando o apoio à implementação e a execução do Programa de Integridade, Compliance e Governança, no âmbito da (nome da organização), com a finalidade de contribuir com a cultura da ética, integridade, governança e prevenção à corrupção na Administração Pública _____, em atendimento às normas constantes no Decreto / Lei / _____

E por assim pactuarem, assinam o presente Termo.

João Pessoa, ___ de _____ de 2022

(Nome)

(Nome da organização)



TERMO DE RESPONSABILIDADE E CONFIDENCIALIDADE

Por meio do presente instrumento, eu, _____, inscrito no CPF sob nº _____, atuando na (Setor) de _____, na função de _____, assumo o compromisso de manter a confidencialidade e o sigilo sobre todas as informações relacionadas à função ou atividade que exerço, em razão de atuar _____. Comprometo-me, ainda, a respeitar todos os princípios, diretrizes e normas trazidas pelo (Relacionar as normas e manuais), zelar pelo seu fiel cumprimento e dedicar todos os esforços para promover a disseminação de uma cultura de ética e integridade.

POR ESTE TERMO, DECLARO PARA OS DEVIDOS FINS QUE:

1. Tenho conhecimento de que são consideradas informações confidenciais todas aquelas previstas no Decreto _____ e quaisquer informações sigilosas, escritas ou verbais a que venha ter acesso no desempenho de minhas atividades no âmbito da Administração Pública direta, em que venha a atuar por força de minhas atribuições;
2. Reconheço que não são consideradas informações confidenciais àquelas que já sejam de domínio público à época em que tiverem sido obtidas ou que passem a ser domínio público por não violar qualquer regra de confidencialidade;
3. Tenho conhecimento pleno e inequívoco das diretrizes, objetivos e normas para acesso e uso das informações custodiadas pelo setor () que represento bem como, da legislação correta aplicável;
4. Utilizarei informações e sistemas, aos quais terei acesso ou função que ocuparei, exclusivamente para a realização dos trabalhos pertinentes ao exercício das atribuições legais;
5. Comprometo-me a não efetuar gravação ou cópia da documentação confidencial a que tiver acesso, sem prévia autorização e, ainda, comprometo-me a utilizá-la exclusivamente para os fins previamente autorizados;
6. Comprometo-me ainda a informar imediatamente ao superior hierárquico no órgão ou entidade em que atuo, quando tiver ciência do compartilhamento/vazamento irregular de qualquer informação/dado confidencial;





KLEBER MARQUES

CONTABILIDADE E COMPLIANCE PARA O SETOR PÚBLICO

7. Estou ciente de que o uso indevido das informações, documentos e sistemas poderá acarretar a minha responsabilização administrativa, civil e criminal, nos termos da lei.

As obrigações de sigilo e confidencialidade ora assumidas permanecerão em vigor durante todo o período do vínculo com a Comissão de Conformidade e Transparência - CCT, com a secretaria em que atuo, assim como após o seu término, ou enquanto a informação não for tornada pública em decorrência de previsão legal.

Pelo não cumprimento do presente Termo de Responsabilidade e Confidencialidade, estou ciente da responsabilização administrativa, civil e criminal que poderá advir.

Sendo assim, vai por mim assinado o referido termo,

João Pessoa, ___ de _____ de 2022



/CONTADORKLEBERMARQUES

WWW.CONTADORKLEBERMARQUES.COM.BR - **CONTATO@CONTADORKLEBERMARQUES.COM.BR**

COMPROVANTE DE ENTREGA DE DOCUMENTOS

Prezado ,

De acordo com a reunião realizada com Vossa Senhoria no último dia ___/___/2022, estamos encaminhando, em anexo, conforme acordado, os documentos que serão fornecidos pela _____ para auxiliar na implementação do Programa de Integridade, Compliance e Governança, no âmbito desta instituição, quais sejam:

1. Termo de Compromisso que deverá ser assinado pelo secretário da pasta envolvida;
2. Relatório analítico;
3. Etapas do Fluxo de Implementação do Programa, com a finalidade de acompanhar o seu andamento;
4. Matriz de Riscos.

Lembramos, ainda, que, conforme pactuado, ministraremos no dia ___/___/2022 uma oficina prática, na qual será explanada a análise de risco que a secretaria deverá executar. A oficina ocorrerá das HH:MM às HH:MMh no (local onde será realizada a oficina), tendo como público-alvo os integrantes da Comissão de Conformidade e Transparência - CCT da organização, bem como os demais responsáveis designados para a implementação do programa.

Sem mais no momento, renovamos nossos votos de estima e admiração e nos colocamos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais



KLEBER MARQUES

CONTABILIDADE E COMPLIANCE PARA O SETOR PÚBLICO

ATA DE REUNIÃO

INÍCIO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE INTEGRIDADE

Data:

Local:

Participantes:

DELIBERAÇÕES:

(Nome do Presidente da CCT)



KLEBER MARQUES

CONTABILIDADE E COMPLIANCE PARA O SETOR PÚBLICO

FORMULÁRIO LISTA DE PRESENÇA REUNIÕES

 KLEBER MARQUES CONTABILIDADE E COMPLIANCE PARA O SETOR PÚBLICO	LISTA DE PRESENÇA	Código FOR-GOV-0005	
		Folha 01 / 01	Revisão 00

Evento			
Data:		Horário:	
Local:			
Mediador:			

Item	Nome completo	e-mail (gmail)	Secretaria
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			



/CONTADORKLEBERMARQUES

WWW.CONTADORKLEBERMARQUES.COM.BR - **CONTATO@CONTADORKLEBERMARQUES.COM.BR**



KLEBER MARQUES

CONTABILIDADE E COMPLIANCE PARA O SETOR PÚBLICO

RELATÓRIO DE PERCEPÇÃO

 KLEBER MARQUES CONTABILIDADE E COMPLIANCE PARA O SETOR PÚBLICO	RELATÓRIO DE PERCEPÇÃO	Código FOR-0002	
		Folha 01 / 01	Revisão 00

TAREFAS

1 INSTITUIÇÃO: _____

2 GESTOR(A): _____

3 SETOR: _____

4 RESPONSÁVEL PELO SETOR: _____

5 QUANTIDADE DE PARTICIPANTES: _____

6. QUANTIDADE DE RESPONDENTES: _____

7. EQUIPE TÉCNICA: _____

8. Data: _____ Início: _____ Término: _____

9. OBSERVAÇÕES GERAIS:

Assinatura (Servidor Responsável)



/CONTADORKLEBERMARQUES

WWW.CONTADORKLEBERMARQUES.COM.BR - CONTATO@CONTADORKLEBERMARQUES.COM.BR



MODELO DE MATRIZ DE RISCO

CAMPUS: RESPONSÁVEL:		RANKING - PODER DE COMPRAS 2*	NÍVEL DE RISCO - PODER DE COMPRAS M. BAIXO	CATEGORIA DO RISCO	RISCO INERENTE		
ITEM	EVENTO DE RISCO	CAUSAS	CONSEQUÊNCIAS		P	I	NR (STATUS)
1				Operacional	10	8	80 EXTREMO
2				Integridade	5	10	50 ALTO
3				Compliance	5	8	40 ALTO
4				Compliance	5	8	40 ALTO
5				Operacional	5	10	50 ALTO



MODELO DE PLANO DE AÇÃO

Item	Sub-item	COMO ?	QUEM ?	QUANDO?	DATA LIMITE	STATUS	QUANTO CUSTARÁ ?
Gestão da ética e Integridade	Promover a cultura da ética e da integridade.	Plano de Capacitação	SEIG	Em realização	30/12/2021	●	-
Gestão da ética e Integridade	Estabelecer comportamento ético e íntegro para alta administração.					●	
Gestão da ética e Integridade	Estabelecer, divulgar e esclarecer o código de ética e de conduta.					●	
Gestão da ética e Integridade	Promover a comissão de ética.					●	
Gestão da ética e Integridade	Estabelecer situações de conflito de patrimônio e de sua alteração significativa.					●	
Gestão da ética e Integridade	Instituir políticas de conflito de interesses.					●	
Gestão da ética e Integridade	Regular o recebimento de presentes e participações em eventos.					●	
Gestão da ética e Integridade	Registrar e dar publicidade as audiências.					●	
Gestão da ética e Integridade	Adotar termo de compromisso com padrões éticos e de integridade.					●	
Controles Preventivos	Estabelecer sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas.					●	
Controles Preventivos	Estabelecer política e plano de combate a fraude, e corrupção da organização.					●	
Controles Preventivos	Estabelecer política e práticas de gestão de recursos humanos para prevenir fraude e corrupção.					●	
Controles Preventivos	Estabelecer política e práticas de gestão de relacionamento com entidades e pessoas que recebam recursos financeiros ou que dependam do poder de compra e de regulação da organização.					●	
Controles Preventivos	Gerenciar riscos e instituir mecanismos de controle interno para o combate a fraude e corrupção.					●	
Controles Preventivos	Implantar função antifraude e anticorrupção na organização.					●	
Controles Preventivos	Promover programa de capacitação sobre combate a fraude e corrupção.					●	
Controles Preventivos	Comunicar a política e gestão de risco de fraude, corrupção e os resultados das correções aos casos detectados.					●	
Transparência e accountability	Promover a cultura da transparência e divulgação proativa das informações, utilizando-se especialmente dos meios de tecnologia da informação.					●	
Transparência e accountability	Promover a cultura da prestação de contas e responsabilização pela governança e gestão.					●	

Item	Sub-item	COMO ?	QUEM ?	QUANDO?	DATA LIMITE	STATUS	QUANTO CUSTARÁ ?
Controle Detectivos	Efetuar os controles reativos de detecção.					●	
Controle Detectivos	Efetuar controles proativos de detecção.					●	
Controle Detectivos	Documentar as técnicas de detecção de fraude e corrupção.					●	
Canal de Denúncias	Estabelecer canais de denúncia.					●	
Canal de Denúncias	Gerenciar as denúncias recebidas.					●	
Canal de Denúncias	Analisar a admissibilidade das denúncias.					●	
Auditoria Interna	Avaliar a política, o plano, a gestão de risco de fraude e corrupção e os controles internos da organização.					●	
Auditoria Interna	Avaliar a cultura e gestão da ética e da integridade.					●	
Auditoria Interna	Planejar e realizar auditorias e investigações de fraude e corrupção.					●	
Auditoria Interna	Estabelecer uma sistemática de divulgação de relatórios que tratam de fraude e corrupção.					●	

Item	Sub-item	COMO ?	QUEM ?	QUANDO?	DATA LIMITE	STATUS	QUANTO CUSTARÁ ?
Pré Investigação	Desenvolver plano de resposta à fraude e corrupção.					●	
Pré Investigação	Realizar avaliação inicial do incidente.					●	
Pré Investigação	Estabelecer equipe de investigação.					●	
Pré Investigação	Estabelecer parcerias com outras organizações.					●	
Execução da Investigação	Desenvolver plano de investigação.					●	
Execução da Investigação	Estabelecer a confidencialidade da investigação.					●	
Execução da Investigação	Examinar documentos.					●	
Pós Investigação	Revisar controles internos após a ocorrência de uma fraude e corrupção.					●	



Sub-item	COMO ?	QUEM ?	QUANDO?	DATA LIMITE	STATUS	QUANTO CUSTARÁ ?
Realizar Procedimento ético preliminar.					●	
Realizar Processo de apuração ética e de integridade.					●	
Realizar Sindicância.					●	
Realizar Processo administrativo disciplinar (PAD).					●	
Realizar Termo circunstanciado administrativo (TCA).					●	
Realizar Tomada de contas especial (TCE).					●	
Realizar Processo administrativo de responsabilização (PAR).					●	
Realizar Ação civil de improbidade administrativa.					●	
Realizar Ação civil de improbidade empresarial.					●	
Realizar Responsabilização penal.					●	

Item	Sub-item	COMO ?	QUEM ?	QUANDO?	DATA LIMITE	STATUS	QUANTO CUSTARÁ ?
	Realizar Monitoramento Contínuo.					●	
	Realizar monitoramento Geral.					●	
						●	
						●	
						●	