

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**A DIMENSÃO PESSOAL COMO QUESITO METODOLÓGICO AO
APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO DE RISCOS NO COMBATE À
FRAUDE E À CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA FEDERAL**

ANDRÉ YOKOMIZO ACEIRO

Brasília-DF, 2022

ANDRÉ YOKOMIZO ACEIRO

**A DIMENSÃO PESSOAL COMO QUESITO
METODOLÓGICO AO APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO
DE RISCOS NO COMBATE À FRAUDE E À CORRUPÇÃO
NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora

Professora Doutora Grace Ladeira Garbaccio

Brasília-DF 2022

ANDRÉ YOKOMIZO ACEIRO

A DIMENSÃO PESSOAL COMO QUESITO METODOLÓGICO A O APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO DE RISCOS NO COMBATE À FRAUDE E À CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovado em 10 / 10 / 2022

Banca Examinadora

Profa. Dra. Grace Ladeira Garbaccio - Orientadora

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim

Prof. Dr. Décio Bottechia Junior

A173d Aceiro, André Yokomizo
A dimensão pessoal como quesito metodológico ao aperfeiçoamento da gestão de riscos no combate à fraude e à corrupção no âmbito da Administração Pública Federal / André Yokomizo Aceiro. – Brasília: IDP, 2022.

67 p. : il. Color
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, de Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2022. Orientador: Prof(a). Dra. Grace Ladeira Garbaccio.

1. Dimensão pessoal. 2. Corrupção. 3. Administração pública. I. Título.

CDD: 341.35

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



RESUMO

A dimensão pessoal, caracterizada por critérios objetivos tais como a contratação de pessoas e dirigentes, os programas de valorização de pessoas e a sua inserção no contexto da codificação ética, constitui um importante elemento na maturação da gestão de riscos, no combate à fraude e corrupção no âmbito da administração pública federal. Elementos intrínsecos à autoconsciência, à autoconfiança e à volição possuem relação direta com os comportamentos de empregados e líderes em questões atinentes à corrupção. Por configurarem elementos extremamente subjetivos, não são facilmente aferíveis ou detectáveis, de modo a dificultar a elaboração de uma metodologia apropriada para a maturação da gestão de risco. Verificar esses elementos objetivos e identificar eventuais disfuncionalidades regulatórias e os benefícios desses controles no âmbito da Administração Pública Federal consubstanciarão um trabalho auxiliar no aperfeiçoamento da gestão de riscos inerentes à dimensão pessoal. Os referenciais internacionais, técnicos e a legislação destacam elementos diretamente relacionados à dimensão pessoal e, dentre os modelos existentes, constatou-se que todos eles, sem exceção, priorizam o comprometimento da alta administração na gestão pública e nas atividades relacionadas à mitigação de riscos. Os órgãos de controle interno e externo realizaram diversas auditorias na administração pública federal relacionadas ao objeto de estudo sem estabelecer um caráter sancionador, mas, sim, educativo e balizador para ações futuras de correção e apoio à gestão governamental. Essas auditorias validaram a importância da dimensão pessoal como elemento balizador da governança pública. O comprometimento da alta administração, na criação de uma cultura ética governamental, é tido como um dos elementos também apto e eficaz no combate à corrupção, destacando, sobretudo, seu comprometimento atrelado a uma cultura ética governamental. Incumbe a esses gestores fornecer os instrumentos necessários, alocar corretamente os recursos humanos em adequação às tarefas a serem desempenhadas.

Palavras-chaves: Dimensão Pessoal; Fraude; Corrupção; Administração Pública.

ABSTRACT

The personal dimension, characterized by objective elements such as the hiring of people and managers, the programs for valuing people and their insertion in the context of ethical codification, is an important element in the maturing of risk management, in the fight against fraud and corruption in the federal public administration. Elements related to self-awareness, self-confidence and volition are directly related to the behavior of employees and leaders in matters concerning corruption. Because they are extremely subjective elements, they are not easily gauged or detectable, making it difficult to develop an appropriate methodology for the maturity of risk management. Verifying these objective elements and identifying possible regulatory dysfunctions and the benefits of these controls within the Federal Public Administration will help improve the management of risks inherent to the personnel dimension. The international and technical references and the legislation highlight elements directly related to the personal dimension and, among the existing models, it was found that all of them, without exception, prioritize the commitment of top management in public management and in activities related to risk mitigation. The internal and external control bodies have conducted several audits in the federal public administration related to the object of study, without establishing a sanctioning character, but rather an educational and guiding character for future actions of correction and support to government management. These audits have validated the importance of the personal dimension as a guiding element in public governance. The commitment of the senior management in the creation of an ethical government culture is seen as one of the elements also apt and effective to fight corruption, The internal and external control bodies have conducted several audits in the federal public administration related to the object of study, without establishing a sanctioning character, but rather an educational and guiding character for future actions of correction and support to government management. These audits have validated the importance of the personal dimension as a guiding element in public governance. The commitment of the senior management in the creation of an ethical government culture is seen as one of the elements also apt and effective to fight corruption, highlighting, above all, its commitment linked to an ethical government culture. It is up to these managers to provide the



necessary tools, to correctly allocate human resources in adequacy to the tasks to be performed.

Keywords: Personal Dimension; Fraud; Corruption; Public Administration.



LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAA	<i>American Accounting Association</i>
ADELE	Análise de Disputa em Licitações Eletrônicas
ÁGATA	Aplicação Geradora de Análise Textual com Aprendizado
AICPA	<i>American Institute of Certified Public Accountants</i>
ALICE	Análise de Licitações e Editais
CARINA	<i>Crawler</i> e Analisador de Registros da Imprensa Nacional
CEAG/UNB	Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração da Universidade de Brasília
CEP	Comitê de Ética Pública
CEPAA	<i>Council on Economic Priorities Accreditation Agency</i>
CGDF	Controladoria-Geral do Distrito Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CGE-MG	Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais
CONACI	Conselho Nacional de Controle Interno
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway</i>
CSA	<i>Control Self-Assessment</i>
EFS	Entidade De Fiscalização Superior
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ESAF	Escola de Administração Fazendária
EUROSAI	Organização Europeia de Entidades Fiscalizadoras Superiores
FEI	<i>Financial Executives International</i>
GAO	<i>Government Accountability Office</i>
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

IA-CM	<i>Internal Audit Capability Model</i>
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
INDA	<i>Infraestrutura Nacional de Dados Abertos</i>
INTOSAI	Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
IMA	<i>Institute Of Management Accountants</i>
ISO	<i>International Organization For Standardization</i>
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LAI	Lei de Acesso à Informação
MAF	<i>Management Accountability Framework</i>
MONICA	Monitoramento Integrado para o Controle de Aquisições
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
OGU	Ouvidoria-Geral da União
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
RBG	Referencial Básico de Governança
SAI	<i>Social Accountability International</i>
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SENAI/DN	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional
SESI/DN	Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SOFIA	Sistema de Orientação sobre Fatos e Indícios para O Auditor
TCU	Tribunal de Contas da União
WGFACML	<i>Working Group of Fighting Against Corruption and Money Laundering</i>

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Níveis de infraestrutura ética de uma organização	26
Figura 2 Modelo de questões de auditoria, a ser desenvolvido para auditorias de desempenho ético	26
Figura 3 Linha do tempo	30
Figura 4 Modelo de gestão de risco previsto no COSO II	32
Figura 5 Modelo de gestão de risco COSO GRC 2016	33
Figura 6 Relação entre princípios, estrutura e processo de gestão de risco	38
Figura 7 Modelo de avaliação da gestão de riscos do Reino Unido	46
Figura 8 Estágio de implantação do modelo de dados abertos	77

LISTA DE QUADROS

Quadro 1

Sistemas de trabalho

.....50

Quadro 2

Capacitação e desenvolvimento

.....51

Quadro 3

Qualidade de vida

.....52

Quadro 4

Níveis das Normas ISSAI

.....55

Quadro 5

Comparativo de Normas

.....61

Quadro 6

Níveis de exposição

.....84

Quadro 7

Perfil dos gestores

.....84

Quadro 8

Ferramentas de Inteligência Artificial

.....86

Quadro 9

Aderência Tecnológica

.....88

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 15

2 REFERENCIAL TEÓRICO 20

2.1	Comportamento Moral e Ético	20
2.2	Ética	20
2.2.1	Ética Profissional do Servidor Público Federal	21
2.2.2	Ética Empresarial	22
2.2.3	Ética Pública – Governamental	24
2.2.4	Ética Auditável	27
2.3	Governança	27
2.3.1	Governança e Gestão Pública	28
2.3.2	Governança de Pessoas	29
2.4	Dimensão Pessoal	30
2.5	Modelos de Avaliação de Riscos	30
2.5.1	Modelo COSO	30
2.5.2	Modelo ISO 31000	34
2.5.3	Modelo Canadense	38
2.5.4	Modelo Britânico	43
2.5.5	Modelo Americano	47
2.5.6	Gespública	49
2.5.7	CSA – Control Self-assesment	52
2.5.8	IA-CM	53
2.6	Referências Técnicas	54
2.6.1	Intossai	54
2.6.2	Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública	56
2.6.3	Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção	56
2.7	Legislação	57

3 RESULTADO E DISCUSSÃO 64

3.1	A dimensão pessoal na Controladoria Geral da União	64
3.2	A dimensão pessoal no Tribunal de Contas da União	66
3.3	Programa Nacional de Prevenção à Corrupção	83
3.4	Novas Tecnologias	84
3.5	Dados Abertos	89

4 CONCLUSÃO 92

Referências	97
-------------------	-----------



1

INTRODUÇÃO

A pesquisa tem por objetivo geral identificar, nos modelos referenciais de gestão de riscos, elementos metodológicos relacionados à dimensão humana, que possam auxiliar o combate à fraude e à corrupção no âmbito da administração pública federal, inclusive os quesitos aplicáveis à estrutura de contratação e provimento de cargos e nos comitês de elegibilidade da Administração Pública federal.

O estudo desses elementos metodológicos, a identificação de eventuais disfuncionalidades regulatórias e os benefícios desses controles no âmbito da Administração Pública federal consubstanciarão um trabalho auxiliar no aperfeiçoamento da gestão de riscos inerentes à dimensão pessoal.

O controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), tem contribuído para o aperfeiçoamento da gestão pública dos entes e órgãos estatais. Com efeito, a democracia substantiva trouxe novos desafios e novas referências para o gestor público. Nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “as demandas passavam a ter uma nova ancoragem mais profunda na ética, crescendo as exigências, não apenas de probidade como, inovadoramente, de qualidade na gestão da coisa pública” (REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO, 2003, p.27), de modo a afetar o trabalho dos gestores públicos em sua missão de atender às demandas da sociedade.

Essa complexidade, relativamente nova, é percebida pelo gestor como aumento de risco de sua responsabilização. Contudo, os fenômenos da fraude e da corrupção pressupõem um comportamento disruptivo do agente, causado por elementos subjetivos, vinculados à sua psiquê e dificilmente detectáveis (senão desfeitos sob a ótica jurídica), bem como por elementos objetivos, relacionados: (a) à forma de contratação/nomeação, (b) às vantagens percebidas durante o exercício de suas funções e (c) à cultura organizacional e seu ambiente (codificação ética).

Esse último elemento, de natureza objetiva, é identificável e mensurável, mas deve estar formalmente inserido como quesito metodológico para a maturação da gestão de risco no combate à fraude e à corrupção no âmbito da Administração Pública federal.

Assim, configuram objetivos específicos da presente pesquisa:

- **Identificar, por meio de pesquisas doutrinárias e manuais referenciais, elementos metodológicos relativos à dimensão pessoal.**
- **Identificar, por meio de pesquisas doutrinárias e manuais referenciais, inclusive códigos de ética, elementos metodológicos relativos à dimensão pessoal adequada ao exercício de atividades junto à Administração Pública federal.**
- **Identificar, por meio de pesquisas jurisprudenciais, relatórios de auditoria de órgãos de controle, elementos metodológicos relativos à dimensão pessoal adequada ao exercício de atividades junto à Administração Pública federal.**
- **Identificar a visão institucional dos órgãos de controle, sua perspectiva e eventuais ações em andamento sobre a dimensão pessoal no controle e combate à fraude e à corrupção.**
- **Avaliar, por meio de pesquisas jurisprudenciais, relatórios de auditoria e monitoramentos de órgãos de controle e eventuais efeitos.**

As mudanças na sociedade demandam a transformação do Estado e, por consequência, afetam a Administração Pública. Os novos arranjos institucionais, derivados do pluralismo democrático, romperam as fronteiras de classes definidas e estagnadas que representavam o poder estatal e constituem novas aspirações e valores que pautarão o implemento de políticas públicas e anseios da sociedade.

Essas novas demandas, mais exigentes e complexas, afetam diretamente os conceitos clássicos de controle de gestão financeiro-orçamentária (tradicionalmente pautados na legalidade), ampliando as fronteiras de controle estatal (interno e externo).

Essa nova dimensão da atividade pública afeta diretamente as escolhas dos servidores e dos gestores públicos, impondo-lhes novos desafios no seu proceder e no controle ao qual se submetem.

Os órgãos de controle, sobretudo de controle externo, apresentam mais vitalidade (reconhecida) para que essas novas fronteiras sejam adicionadas em seus trabalhos de auditoria, monitoramento e fiscalização e na defesa da coisa pública.

Essa vitalidade muitas vezes é recebida como disfuncionalidade e ativismo político pelos órgãos de controle. Por sua vez, em nossa história recente, vimos o protagonismo judicial da denominada Operação Lava-Jato ruir diante de uma reconhecida disfuncionalidade na condução das investigações e formação do conjunto probatório.

O fato é que essa vitalidade e esse protagonismo no controle afetaram a gestão de risco na Administração Pública, tendo por consequência o destaque da importância da melhoria dos processos de governança.

Todo ato vinculado à fraude e à corrupção nasce da ação humana motivada – *a priori* – por questões de ordem subjetiva (caráter, comportamento moral e ético, questões culturais e psíquicas), cuja avaliação, detecção e quantificação não constituem tarefa fácil nos processos de seleção de pessoal e elegibilidade de dirigentes.

A chamada dimensão pessoal (a contratação e elegibilidade de pessoas e dirigentes, os programas de valorização de pessoas e a sua inserção no contexto da codificação ética) é caracterizada por uma natureza mais objetiva, passível de ser integrada como um quesito metodológico para a maturação da gestão de riscos no combate à fraude e à corrupção.

No âmbito da Administração Pública federal, não há um referencial metodológico que oriente a estruturação da gestão de riscos, mas apenas um conjunto de orientações denominado Gespública. Entretanto, alguns modelos de avaliação de risco dos órgãos canadense, britânico e norte-americano foram edificados no contexto da Administração Pública (contexto esse inserido no ordenamento jurídico de cada país). Modelos híbridos elaborados *pele* *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway* (COSO) e pelo *Internacional Organization for Standardization* (ISO) são aplicáveis a ambos os setores (público e privado).

Para compreender a importância da dimensão pessoal como quesito metodológico, é preciso identificá-la nos referenciais metodológicos existentes (nos principais) e, ainda, analisá-la, se existente, sob a ótica de pertinência e aplicabilidade nas relações pessoais próprias da Administração Pública (no caso em estudo, da Administração Pública federal).

Não menos relevante será identificar, nos trabalhos dos órgãos de controle da Administração Pública federal (controles internos e externo), a eventual utilização de quesitos da dimensão pessoal, bem como analisar os resultados dos trabalhos de auditoria realizados.

Isso porque a gestão da coisa pública está submetida às novas exigências amparadas não somente no conceito de legalidade (como já referimos), mas também nos de licitude, legitimidade, eficiência e moralidade administrativa.

A raiz de toda fraude e corrupção reside na psiquê humana. A fraude e a corrupção são um fenômeno histórico cuja origem remonta à própria existência humana.

A questão comportamental demanda uma ciência própria, a criminologia, correlacionada, mas distinta, da ciência administrativa.

O princípio da presunção de boa-fé, necessário às relações humanas, impede, de forma correta, a avaliação subjetiva na contratação e elegibilidade na Administração Pública.

A questão primordial é identificar a existência de elementos de metodologia relativos à dimensão pessoal. Primeiro em referenciais já existentes e reconhecidos como estrutura apta à gestão de combate à fraude e à corrupção.



?

2

REFERENCIAL TEÓRICO

É importante em um estudo que tem por escopo o combate à fraude e à corrupção fazer uma sucinta abordagem sobre ética e moral. O objetivo é apresentar os elementos fundamentais e construir uma abordagem do contexto empresarial e público, tendo como conseqüência lógica a sistematização de códigos de ética e elaboração de projetos de cultura e integridade para, por fim, relacioná-los à dimensão pessoal.

O ponto de partida é trazer conceitos mais objetivos e pragmáticos, reconhecidos e validados, sem aprofundar a seara filosófica (não menos importante, ressaltado) já muito explorada em outros trabalhos acadêmicos

2.1 COMPORTAMENTO MORAL E ÉTICO

Ética é a ciência do “**comportamento moral dos homens em sociedade**”. Moral é o conjunto de normas de comportamento e formas de vida, através das quais o homem tende a realizar o valor do bem. A moral, portanto, se relaciona com os costumes, enquanto a ética implica uma análise crítica destes costumes que serão aceitos ou questionados pelo indivíduo.

2.2 ÉTICA

A definição de ética não é o escopo do presente trabalho. Contudo, para melhor compreensão do objeto de pesquisa é importante destacar sua inserção em alguns ambientes culturais, relacionados ou contrapostos ao ambiente cultural governamental.

2.2.1 ÉTICA PROFISSIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL

A Constituição Federal de 1988 consagrou, em seu artigo 37, o princípio da moralidade como um daqueles a que todos os Poderes da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios devem obedecer no exercício de suas atividades administrativas.

Por consequência dessa posituação, é de se esperar o tratamento da ética na seara da administração pública federal como um conjunto de normas, de considerações jurídicas da conduta humana.

No caso dos servidores públicos federais, a ética foi estabelecida pelo Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994, que, apesar de apresentar princípios gerais (sem definir condutas), configura um importante instrumento para afastar a desconfiança da sociedade com os agentes responsáveis pela gestão e pelos serviços públicos prestados.

A Comissão de Ética Pública, criada em 1999, estabeleceu o Código de Conduta da Alta Administração Federal (Exposição de Motivos n. 37, publicada em 22 de agosto de 2000), que teve como principais finalidades :

[...] tornar claras as regras éticas de conduta das autoridades da alta Administração Pública Federal, para que a sociedade possa aferir a integridade e a lisura do processo decisório governamental e contribuir para o aperfeiçoamento dos padrões éticos da Administração Pública Federal, a partir do exemplo dado pelas autoridades de nível hierárquico superior.

A despeito de conter comportamentos taxativos e balizadores de padrões éticos, as violações de suas disposições se resumem à aplicação de advertência e da denominada censura ética, que fica gravada no currículo do agente público.

O Decreto n. 4.081, de 11 de janeiro de 2002, por sua vez, instituiu o Código de Conduta ética dos agentes públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República

2.2.2 ÉTICA EMPRESARIAL

Não constitui objeto do presente trabalho analisar a dimensão pessoal pertinente ao mundo empresarial, mas é inegável que o fenômeno da fraude e da corrupção possui relação intrínseca com sociedade empresarial (vide Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013).

A ética empresarial compreenderia princípios e padrões que orientam o comportamento no mundo dos negócios. O ponto de intersecção com a ética na administração pública seria a realização de negócios com o Poder Público, através de licitações, contratos, financiamento de campanhas, distribuição de brindes e presentes, patrocínio de eventos, dentre outros.

A partir do objetivo desse trabalho, que compreende sobretudo a fraude e a corrupção na administração pública federal, e considerando a supracitada intersecção entre os interesses empresariais e públicos, reputo valorosa a definição de Adela Cortina mencionada no artigo A importância da ética institucional na contemporaneidade do setor público brasileiro. (CORTINA, 1994, p.89 apud MENDONÇA; GARBACCIO; MENDONÇA; 2001):

[...] a descoberta e aplicação dos valores e normas compartilhadas por uma sociedade pluralista — valores que compõem a ética cívica — para a esfera particular de empresa, que exige alcançar de acordo com um modelo comunitário, mas sempre submergida no pós-convencionalismo (CORTINA, 1994, p. 89).

Portanto, a ética empresarial se relaciona cada vez mais com a sociedade, seja pela incorporação de valores preconizados pela comunidade, seja pelo protagonismo crescente na substituição do Estado na execução de serviços e obras públicas.

2.2.3 ÉTICA PÚBLICA - GOVERNAMENTAL

A relação contemporânea entre o Estado e a sociedade está cada vez mais influenciada pela aproximação entre os valores comuns entre as nações e, principalmente, pelos avanços tecnológicos e facilidade de comunicação.

Essa recente mudança nas relações existente entre os Estados e os reflexos dessa nova relação além das fronteiras politicamente definidas aprofundou o debate sobre a ética pública.

O novo cenário internacional tende a legitimar a participação da Organização das Nações Unidas (ONU) na promoção da ética pública entre os estados participantes, dentre eles o Brasil. Novos valores, além

da moral, são inseridos no contexto ético, relacionados à promoção dos direitos humanos, paz, segurança, desenvolvimento socioeconômico das nações e dos povos.

A ONU editou a Carta das Nações Unidas (ONU, 1945), na qual preconiza a cooperação em nível internacional, com o fomento da integridade governamental na execução de políticas públicas.

Dessa forma, a ética pública está cada vez mais pautada por valores universais, aplicáveis a todas as nações, com respeito ao pluralismo e participação de seus cidadãos no processo de governança.

Evidentemente, cada nação poderá estabelecer sua regulamentação voltada à Ética Pública, mas cada vez mais elas serão congruentes entre si em razão do aperfeiçoamento do patamar civilizatório e esclarecimento dos cidadãos sobre seus direitos.

No Brasil, o Poder Executivo Federal estabeleceu formalmente duas diretrizes para a Ética Pública: um comitê de ética pública e uma comissão de ética setorial (voltado para agentes públicos da Presidência e Vice-Presidência da República).

O primeiro é composto por até sete brasileiros dotados de idoneidade moral, reputação ilibada e notória experiência em administração pública. É a instância consultiva do presidente da República e de Ministros de Estado em matéria de ética pública¹.

O Comitê de Ética Pública atua também na análise de conflito de interesses e na apuração de infrações éticas dos integrantes da Alta Administração Federal.

A segunda atua como instância colegiada com funções consultivas em matéria de ética pública e conflito de interesses dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República, à exceção dos ocupantes dos cargos e dos empregos de que trata o artigo 2º do Código de Conduta da Alta Administração Federal (BRASIL, 2022).

¹ <https://www.gov.br/planalto/pt-br/assuntos/etica-publica/noticias/2022/comissao-de-etica-publica-completa-23-anos-de-existencia>

Observa-se, portanto, que, além do conjunto regulatório, há uma estrutura administrativa constituída para o implemento e fiscalização da ética governamental.

2.2.4 ÉTICA AUDITÁVEL

Estabelecidos alguns breves conceitos sobre ética e sua inserção em contextos específicos, indagar-se-á se a ética é um elemento mensurável, passível de avaliação, sob pena de torná-lo inservível em auditorias, sobretudo nos controles da administração pública.

Na esfera empresarial, há muito se tenta estabelecer uma metodologia capaz de medir o comprometimento ético de uma organização (ARRUDA, NAVRAN, 2000). A norma SA 8000 foi publicada pela primeira vez em 1997, pelo *Council on Economic Priorities Accreditation Agency (CEPAA)*, hoje SAI (*Social Accountability International*), revisada em 2001, em 2008 e a última em 2014 (cuja transição terminou em 2017). Trata-se de um padrão internacional “baseado em convenções sobre direitos humanos, para que as empresas cuidassem de questões como trabalho infantil, saúde e segurança, liberdade de associação, direito a negociação coletiva, discriminação, horas de trabalho e remuneração, salários-mínimos” são (RESPONSABILIDADE SOCIAL 8000, 2014). Há, portanto, alguns elementos metodológicos que relacionam a dimensão pessoal à ética.

Os capítulos da norma são (RESPONSABILIDADE SOCIAL 8000, 2014):

- **trabalho infantil;**
- **trabalho forçado ou obrigatório;**
- **saúde e segurança;**
- **liberdade de associação e direito à negociação coletiva;**
- **discriminação;**
- **práticas disciplinares;**
- **jornada de trabalho;**
- **remuneração;**
- **sistema de gestão.**

Há outros estudos, igualmente servíveis a organizações empresariais, como o Modelo de Navran, baseado no princípio de que

“a pessoa, individualmente, e a organização são mais eficientes quando há congruência entre os valores e as crenças a respeito de como o trabalho deve ser feito e as expectativas e exigências da organização em relação ao sucesso” (REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS, 2000, p. 26-35).

No entanto, o modelo empresarial pode não ser adequado (embora servível) para mensurar o comprometimento ético de uma entidade pública. Diante dessa falta de aderência do modelo empresarial para aferimento da ética em organizações públicas, é necessário verificar a existência de um modelo mais adequado à administração pública.

Em setembro de 2013, a *European Court of Auditors* (Organização Europeia de Entidades Fiscalizadoras Superiores - EUROSAI) realizou uma conferência sobre governança e *accountability*, na qual ocorreu um seminário sobre o desafio da implementação da ética em organizações públicas com a participação de Paolo Giusta, auditor da União Europeia.

Segundo a proposta do auditor, representada na figura abaixo, o desempenho ético de um órgão público pode ser auditado em quatro etapas, duas regulamentares e duas complementares:

- 1 – Verificação de regulamentações (normas legais) aplicáveis ao órgão público auditado bem como aos servidores públicos a ele vinculados.**
- 2 – Verificação de normas de conduta pública não previstas expressamente em disposições legais, adotadas pelos próprios órgãos auditados, tais como um código de ética que contenha obrigações que se apliquem aos seus servidores.**
- 3 – Verificação de documentos formais, escritos, que contenham declarações de valores, praticados pela entidade e, ainda, que sirvam de orientação à sua missão institucional. Apesar de serem escritos, não são classificados como regulamentos, nos moldes das etapas anteriores.**
- 4 – Verificação da existência de um monitoramento efetivo dos componentes culturais éticos. É a verificação das ações adotadas pela alta administração para tornar o ambiente efetivamente ético.**

Essas etapas podem ser melhor compreendidas pelo modelo abaixo:

Figura 1 - Níveis de infraestrutura ética de uma organização

Orientação para a excelência ("nós queremos")	4. Cultura ética	Fatos	
	3. Valores de orientação		
Orientação de conformidade ("nós devemos")	2. Outras obrigações e normas		Disposições escritas
	1. Requisitos legais mínimos		

Fonte: Revista do TCU 133 – maio/agosto 2015.

A partir da coleta dessas evidências, será possível analisá-las objetivamente em três esferas, representadas no Modelo de Questões de Auditoria, quais sejam: (a) a da efetiva existência, (b) do seu efetivo funcionamento e (c) do seu efetivo monitoramento e como a entidade implementa a estrutura ética:

Figura 2 - Modelo de questões de auditoria, a ser desenvolvido para auditorias de desempenho ético

1. A estrutura ética da entidade auditada é eficaz?								
1.1 - Existe um arcabouço adequado de ética?			1.2 - O arcabouço está funcionando na prática?			1.3 - A entidade auditada monitora a implementação do seu arcabouço ético?		
1.1.1 Existem re- quisitos legais mínimos?	1.1.2 A entidade adotou obri- gações normas e valores sob medida?	1.1.3 Há função de integridade disponível?	1.2.1 Todas as instân- cias de compor- tamento ilegal são detectadas e punidas?	1.2.2 São os valores e normas do órgão auditado aplicados em toda a organi- zação em sua conduta diária e tomada de decisões?	1.2.3 Os gerentes de alto escalão lideram com exemplo?	1.3.1 São fixados objetivos?	1.3.2 São estes ob- jetivos acom- panhados por indicadores?	1.3.3 Alguém está medindo-os regularmente?

Fonte: Revista do TCU 133 – maio/agosto 2015.

Os participantes do seminário discutiram seis experiências de auditoria de assuntos relacionados à ética que foram compartilhados pelas SAIs, incluindo o Relatório Especial do TCE sobre a gestão de conflitos de interesse em algumas agências da UE.

2.3 GOVERNANÇA

Governança é uma palavra cada vez mais utilizada em diversos setores da sociedade (corporações e governos), podendo assumir significados distintos a depender do contexto em que é analisada.

De acordo com o Banco Mundial, governança “diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente” (WORLD BANK, 2013). Essa definição se relaciona com efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e economicidade (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis). Dessa forma a governança se relaciona com o (1) direcionamento, (2) monitoramento, (3) a supervisão e (4) avaliação da atuação da gestão.

Gestão, por sua vez, é relacionada aos processos organizacionais, como (1) o planejamento, (2) a execução, (3) o controle e (4) as ações, para a consecução de seus propósitos.

No contexto dos órgãos de controle, especialmente o Tribunal de Contas da União, governança pode ser descrita “como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle” (BRASIL, 2011).

2.3.1 GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICA

O conceito de Governança Pública, a despeito da existência de outras definições doutrinárias, encontra-se regulamentado no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto n. 9.203/2017, cuja elaboração contou com a participação da Controladoria Geral da União. A referida norma assim conceituou governança pública:

Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:

I - governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

II - valor público - produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos;

O conceito regulamentado, portanto, possui aderência com o conceito de governança preconizado pelo Banco Mundial. O Decreto é bastante satisfatório ao estabelecer as diretrizes da governança pública e vinculá-la, sobretudo, ao conceito (também regulamentado) de Valor Público.

Dessa forma, ao vincular governança pública com valor público, espera-se o equilíbrio de poder entre os cidadãos, governantes e gestores para que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.

Destaco que a norma expressamente prevê fazer a incorporação de “padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades” (alínea V do art. 4º) e a implementação de “controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores” (alínea VI do mesmo artigo), ambos relacionados com a Dimensão Pessoal.

2.3.2 GOVERNANÇA DE PESSOAS

O conceito de governança de pessoas poderia ser facilmente adaptado com a concatenação do conceito matriz (de governança) e vinculado à gestão de pessoas.

Nesse sentido, poderíamos conceituá-la como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à gestão de pessoas”.

Não muito diferente desse raciocínio, o Tribunal de Contas da União utilizava uma adaptação do entendimento do conceito de Governança de TI presente na Resolução TCU 247/2011 (revogada

posteriormente pela Resolução 303/2018, atualmente vigente) para conceituar governança de pessoas.

O próprio Tribunal reconhece que governança de pessoas é “um conceito em construção” (Acórdão 258/2017, Plenário) e coube à sua unidade técnica – SEFIP - elaborar a definição utilizada no Relatório de Levantamento realizado em 2016 (TC 014.566/2016-8): “conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que esse recurso agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016).

O supracitado relatório de levantamento foi pormenorizado no item 3.2 do presente trabalho ao avaliar a dimensão pessoal do Tribunal de Contas da União.

2.4 DIMENSÃO PESSOAL

O presente trabalho foi originalmente impulsionado pela caracterização da dimensão pessoal como a estrutura relacionada à contratação, elegibilidade de pessoas e dirigentes, os programas de valorização de pessoas e a sua inserção no contexto da codificação ética.

O pressuposto dessa caracterização foi pautado na busca por elementos mais objetivos (e não elementos de ordem subjetiva, criminológica, relacionados a caráter, comportamento moral, cultural ou razões psíquicas).

De fato, no curso da pesquisa, foram validados todos esses elementos como caracterizadores da dimensão pessoal, mas foram encontrados novos e importantes componentes, tais como (1) alocação de recursos tecnológicos e infraestrutura, (2) engajamento da alta administração, (3) desenvolvimento de normas, objetivos claros e atribuições aos empregados e (4) programas de capacitação.

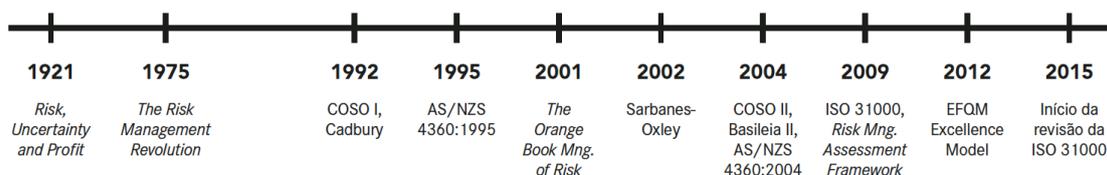
Como fruto do aprendizado e, considerando sua presença já caracterizada inicialmente, há uma tendência a reconhecer questões relacionadas à ética como uma característica objetiva, minando sua proximidade com características subjetivas (já mencionadas).

2.5 MODELOS DE AVALIAÇÃO DE RISCOS

A proposta inicial do presente trabalho previa a análise de cinco (5) modelos de avaliação de riscos. Os referidos modelos foram inicialmente escolhidos com base no conteúdo acadêmico assimilado e pautados pela experiência profissional.

Não é possível estimar quantos modelos de avaliação estão disponíveis neste momento e não constitui objetivo deste trabalho analisar uma amostragem mundial ou quantificar as metodologias existentes. Ao revés, buscou-se uma análise qualitativa, pautada nos trabalhos realizados pelos órgãos de controle – como ilustrado na linha do tempo - e nos manuais de referências produzidos pela administração pública.

Figura 3 – Linha do Tempo



Fonte: Referencial Básico de Gestão de Riscos, 2018, p. 13.

Confirmou-se que os modelos inicialmente eleitos em sede de pesquisa são efetivamente os mesmos mencionados nos trabalhos realizados pelos órgãos de controle.

2.5.1 MODELO COSO

O COSO, abreviação de *Comitee of Sponsoring Organizations*, é uma organização privada e sem fins lucrativos criada em 1985 em derivação da Nacional *Commission on Fraudulent Financial Reporting* (Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros), ou seja, da transformação da comissão em um comitê.

A comissão, criada em 1975, era composta por representantes de associações de classes profissionais ligados à área financeira e tinha por objeto de estudo os controles internos. Como comitê, foi composto por diversos órgãos americanos, sendo eles o AAA (*American Accounting*

Association), AICPA (*American Institute of Certified Public Accountants*), FEI (*Financial Executives International*), IIA (*Institute of Internal Auditors*) e IMA (*Institute of Management Accountants*).

Enquanto comitê, dedicou-se à melhoria dos relatórios financeiros através da ética, efetividade dos controles internos e governança corporativa. Essas melhorias decorrem dos estudos por ela produzidos e da elaboração de recomendações que se tornam referências para os controles internos, sobretudo para empresas, para os auditores, instituições educacionais e órgãos reguladores americanos.

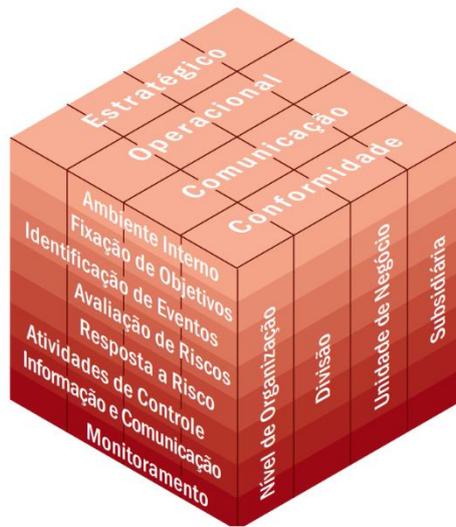
Dentre as suas principais publicações e referências, destaca-se o *Internal Control – Integrated Framework*, um modelo estruturado em formato de cubo que contempla os princípios para o controle interno. Esse primeiro modelo foi desenvolvido pela PricewaterhouseCoopers LLP, sob encomenda do COSO, com o objetivo de fornecer estratégia de fácil utilização pelas organizações para avaliar e melhorar a gestão de riscos (COSO, 2013).

A primeira publicação data de 1992, denominada COSO-IC, originalmente focada em três objetivos: (1) operacionais, (2) assegurar relatórios financeiros confiáveis e (3) assegurar conformidade legal/regulatória. Em relação à estrutura organizacional, buscou atingir todos os níveis da organização, ou seja, do maior ao menor nível. O modelo se concentra nos seguintes componentes: ambiente de controle, análise de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e monitoração (COSO, 2013).

Em 2004, o COSO publicou o *Enterprise Risk Management - integrated framework* (COSO-ERM ou COSO II), documento que ainda hoje é tido como referência no tema gestão de riscos corporativos (TCU, 2022).

Esse novo modelo não pretendeu substituir o anterior; ao revés, contempla todo modelo anterior e apresenta complementos com o objetivo de orientar as organizações no estabelecimento de um processo de gestão de riscos corporativos e na aplicação de boas práticas sobre o tema, sobretudo a inclusão da categoria dos objetivos estratégicos.

Figura 4 – Modelo de gestão de risco previsto no COSO II



Fonte: Referencial Básico de Gestão de Riscos, 2018, p. 15.

Também propiciou uma extensão no componente “análise de riscos”, complementado pela (a) identificação de eventos, (b) avaliação de riscos e (c) resposta a riscos. Esses novos componentes devem considerar o apetite de risco e os níveis de tolerância a riscos definidos pela organização (COSO, 2013).

Em 2013, após os escândalos financeiros americanos² e a edição da Lei Sarbanes-Oxley (SOx, de 30 de julho 2002), que facilitou a verificação de conformidade pelos auditores, uma nova versão da COSO-IC foi atualizada, culminando na generalização do objetivo “relatórios financeiros” para relatórios da gestão em geral e explícita articulação de 17 princípios associados aos componentes do sistema de Controle Interno (TCU, 2022).

Após uma consulta pública realizada em 2016, uma nova versão do COSO ERM foi desenvolvida e publicada em 2017. Essa revisão proporcionou maior alinhamento às expectativas em torno das responsabilidades das instâncias de governança e da alta administração no cumprimento das suas obrigações de *accountability* (prestação de contas). Também ampliou o elemento risco, ao destacar a importância de considerá-los tanto no processo de estabelecimento da estratégia quanto na melhoria da performance.

² Destaque para a fraude contábil da empresa de energia ENRON, que envolveu uma grande empresa de auditoria independente.

Figura 5 – Modelo de gestão de risco COSO GRC 2016



Fonte: Referencial Básico de Gestão de Riscos, 2018, p. 16.

Efetivamente esse modelo revisado explora a gestão da estratégia e dos riscos corporativos tornando mais claras as responsabilidades da governança e da alta administração no seu papel de supervisionar e no seu dever de se envolver no processo de gerenciamento do risco corporativo de modo efetivo (TCU, 2022).

A presente análise é realizada sem a distinção de versões existentes do COSO, que a aplicação de um modelo deve considerar o princípio básico de que a gestão de riscos deve ser feita sob medida, alinhada com o contexto interno e externo da organização. Assim, substancialmente, a existência de versões diferentes para um mesmo Sistema de Auditoria, não impede à organização interessada em adotar orientações de modelos diversos.

As orientações da última versão existente contemplam elementos relacionados à Dimensão Pessoal, nos cinco primeiros princípios relacionados ao componente de governança e cultura.

Ambiente de controle

1. A organização demonstra ter comprometimento com a integridade e os valores éticos;
2. A estrutura de governança demonstra independência em relação aos seus executivos e supervisiona o desenvolvimento e o desempenho do controle interno;
3. A administração estabelece, com a supervisão da estrutura de governança, os níveis de subordinação e as autoridades e responsabilidades adequadas na busca dos objetivos;
4. A organização demonstra comprometimento para atrair, desenvolver e reter talentos competentes, em linha com seus objetivos;

5. A organização faz com que as pessoas assumam responsabilidade por suas funções de controle interno na busca pelos objetivos; Avaliação de riscos

2.5.2 – MODELO ISO 31000

O modelo ISO 31000 foi elaborado pela conhecida *International Organization for Standardization* em conjunto com a *Technical Management e a Board Working Group on risk management* (ISO/TMB/WG), em 13 de novembro de 2009. Diferentemente das demais “Normas ISO”, a ISO 3100 não é destinada para fins de certificação.

Apesar de conter diretrizes genéricas, há um significativo detalhamento de seus elementos em relação aos demais modelos. Seu objetivo não é promover a uniformidade da gestão de riscos entre organizações. Essa observação é relevante tratando-se de uma Norma ISO, reconhecida internacionalmente pela formação de padrões de certificação.

A concepção e a implementação de planos e estruturas para gestão de riscos precisarão levar em consideração as necessidades variadas de uma organização específica, seus objetivos, contexto, estrutura, operações, processos, funções, projetos, produtos, serviços ou ativos e práticas específicas empregadas (ABNT, 2018).

estruturada em três partes fundamentais inter-relacionadas: os princípios, a estrutura e o processo de gestão de riscos. Apresenta expressamente diversos elementos relacionados à dimensão pessoal.

Em relação ao resultado:

- encorajar uma gestão proativa;
- melhorar o reporte das informações financeiras;
- melhorar a governança;
- melhorar a confiança das partes interessadas;
- estabelecer uma base confiável para a tomada de decisão e o planejamento;
- melhorar os controles;
- alocar e utilizar eficazmente os recursos para o tratamento de riscos;
- melhorar o desempenho em saúde e segurança, bem como a proteção do meio ambiente;

- melhorar a aprendizagem organizacional; e
- aumentar a resiliência da organização.

Além da Certificação propriamente dita, essa Norma permite a Autodeclaração³, uma espécie de certificação simplificada que é destinada a atender às necessidades de uma ampla gama de partes interessadas, incluindo:

- a) os responsáveis pelo desenvolvimento da política de gestão de riscos no âmbito de suas organizações;
- b) os responsáveis por assegurar que os riscos são eficazmente gerenciados na organização como um todo ou em uma área, atividade ou projeto específicos;
- c) os que precisam avaliar a eficácia de uma organização em gerenciar riscos; e
- d) desenvolvedores de normas, guias, procedimentos e códigos de práticas que, no todo ou em parte, estabelecem como o risco deve ser gerenciado dentro do contexto específico desses documentos.

Dentre os Princípios relacionados à dimensão pessoal destaque:

- h) A gestão de riscos considera fatores humanos e culturais. A gestão de riscos reconhece as capacidades, percepções e intenções do pessoal interno e externo que podem facilitar ou dificultar a realização dos objetivos da organização (ABNT NBR ISO 31000, 2009, p. 16).

Em relação à estrutura de gestão:

4.2 Mandato e comprometimento

A introdução da gestão de riscos, e a garantia de sua contínua eficácia requerem comprometimento forte e sustentado a ser assumido pela administração da organização, bem como um planejamento rigoroso e estratégico para obter-se esse comprometimento em todos os níveis (ABNT NBR ISO 31000, 2009, p. 17).

Recomenda a (alta) administração:

- defina e aprove a política de gestão de riscos;
- assegure que a cultura da organização e a política de gestão de riscos estejam alinhadas;

³ A autodeclaração não é equivalente à Certificação (ISO), mas configura uma opção para avaliar a conformidade.

- defina indicadores de desempenho para a gestão de riscos que estejam alinhados com os indicadores de desempenho da organização;
- alinhe os objetivos da gestão de riscos com os objetivos e estratégias da organização;
- assegure a conformidade legal e regulatória;
- atribua responsabilidades nos níveis apropriados dentro da organização;
- assegure que os recursos necessários sejam alocados para a gestão de riscos;
- comunique os benefícios da gestão de riscos a todas as partes interessadas; e
- assegure que a estrutura para gerenciar riscos continue a ser apropriada (ABNT NBR ISO 31000, 2009, p. 17).

Inclui com destaque, a responsabilização de pessoas com o objetivo de assegurar a eficácia e a eficiência de quaisquer controles. A norma elenca os seguintes fatores relacionados à responsabilização:

- identificar os proprietários dos riscos que têm a responsabilidade e a autoridade para gerenciar riscos;
- identificar os responsáveis pelo desenvolvimento, implementação e manutenção da estrutura para gerenciar riscos;
- identificar outras responsabilidades das pessoas, em todos os níveis da organização no processo de gestão de riscos;
- estabelecer medição de desempenho e processos de reporte internos ou externos e relação com os devidos escalões; e
- assegurar níveis apropriados de reconhecimento (ABNT NBR ISO 31000, 2009, p. 19).

O quesito responsabilização inclui em seu detalhamento uma construção abrangente, integralmente aceita e muito bem definida, relativa aos riscos, controles e tarefas do tratamento dos riscos (TCU, 2022).

Os agentes envolvidos aceitam suas responsabilidades, com a verificação da adequação de suas qualificações, e devem receber recursos adequados “para verificar controles, monitorar riscos, melhorar os controles, e comunicar-se eficazmente com as partes interessadas internas e externas sobre os riscos e sua gestão” (ABNT NBR ISO 31000, 2009, p. 22).

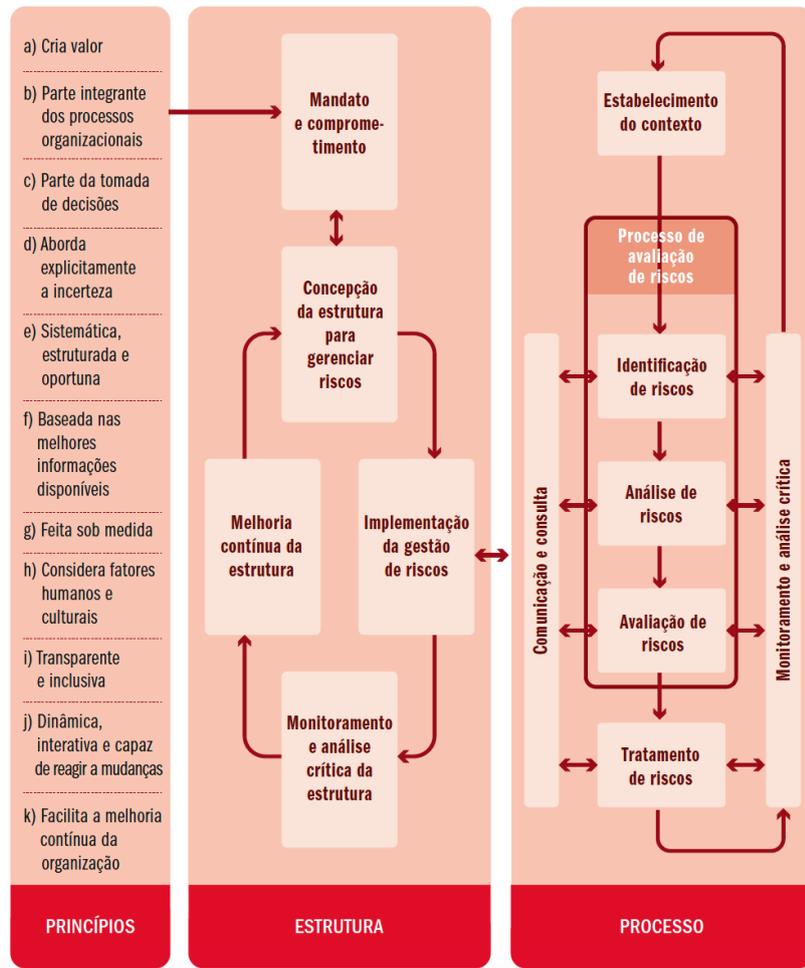
Para que essas orientações produzam resultado, convém que a definição das funções e responsabilidades relativas à gestão dos riscos faça parte de todos os programas de formação da organização (TCU, 2022).

O desafio consiste em conscientizar todos os membros de uma organização dos riscos existentes e dos controles e tarefas sob sua responsabilidade. Para que isso ocorra, é fundamental divulgar e manter registrado as descrições de cargo/posição, em bancos de dados ou sistemas de informação acessíveis a toda organização.

Ainda em termos de estrutura de gestão, o modelo dispõe que as organizações aloquem recursos apropriados com os seguintes aspectos relacionados à dimensão pessoal:

- pessoas, habilidades, experiências e competências;
- recursos necessários para cada etapa do processo de gestão de riscos;
- processos, métodos e ferramentas da organização para serem utilizados para gerenciar riscos;
- processos e procedimentos documentados;
- sistemas de gestão da informação e do conhecimento;
- e
- programas de treinamento (ABNT NBR ISO 31000, 2009, p. 11).

Figura 6 – Relação entre princípios, estrutura e processo de gestão de risco



Fonte: Referencial Básico de Gestão de Riscos, 2018, p. 18.

A organização assegura que aqueles responsáveis estão equipados para desempenhar completamente as suas funções, fornecendo-lhes a autoridade, tempo, treinamento, recursos e habilidades suficientes para assumirem suas responsabilidades (ABNT, 2018).

O modelo proposto pelo ISO traz significativos elementos de auditoria relacionados à dimensão pessoal.

2.5.3 MODELO CANADENSE

O *Management Accountability Framework* (MAF) é uma ferramenta usada pela Secretaria do Tesouro do Canadá (TBS) para monitorar o desempenho da gestão dos departamentos e agências

federais, ou seja, foi concebido desde a origem para a utilização em entidades públicas canadenses.

O modelo foi concebido em 2003 para o aprimoramento e fortalecimento da administração pública canadense. Os propósitos originais do modelo eram: (1) indicar os propósitos/expectativas de gestão para definir a governança das organizações; (2) desenvolver uma perspectiva abrangente e integrada sobre questões e desafios de gestão e orientar o envolvimento do Tesouro Canadense com as entidades públicas e (3) determinar tendências/comportamentos e problemas sistêmicos para definir prioridades e concentrar esforços para solucioná-los.

Sua concepção é aberta e aperfeiçoada em ciclos de avaliação. Após as avaliações, o modelo é revisto e aprimorado. Sua atualização substancial ocorreu em 2013, criando uma denominação (MAF 2.0), com foco em critérios balizadores para a tomada de decisões e seu valor em relação ao custo. O MAF renovado foi projetado para ser mais orientado a dados e se concentrar mais no desempenho.

Em vez de usar classificações, o MAF 2.0 apresenta resultados dentro de um contexto comparativo entre organizações federais.

O modelo define as expectativas de gerenciamento em relação ao conjunto de políticas do Conselho do Tesouro, avalia a conformidade e o desempenho das políticas dentro das organizações e destaca os pontos fortes e as oportunidades de melhoria na gestão. Contempla, além das gestões financeiras, de segurança, de aquisição de ativos (compras) e de tecnologia, a Gestão de Pessoas.

Para avaliar as organizações, o Tesouro Canadense desenvolve um conjunto de questões que é respondido pelas organizações com as respectivas evidências. Após o processo de avaliação, é desenvolvido um relatório e são apresentados os resultados em todo o governo, com a apresentação das principais descobertas, melhores práticas e lições aprendidas.

Por ser um modelo baseado em resultados, os relatórios de desempenho ganham destaque na gestão do risco, pois apontam diretamente o problema a ser corrigido. Nesse sentido, o modelo é dinâmico pois, à medida em que é utilizado, produz relatórios que

servirão de base para novas questões de auditoria e controle. Os resultados são revisados por um órgão independente, o *Independent Review Panel on Modernization of Comptrollership in the Government of Canada*.

Em relação à dimensão pessoal, o último relatório indicou a necessidade de (1) garantir que os funcionários estejam sintonizados com o risco (não apenas na identificação, mas também no gerenciamento de riscos); (2) combinar a tomada de decisões e abordagens de negócios mais criativas e orientadas para o cliente com uma sólida gestão de risco e (3) criar um ambiente no qual assumir riscos e as consequências de fazê-lo sejam tratados dentro de uma estrutura madura de delegação, recompensas e sanções.

Dentre os princípios estruturais do modelo canadense, não há nada diretamente relacionado à fraude ou corrupção, ao contrário, os princípios trazem segurança e conforto decisórios aos gestores num elevado patamar civilizatório. Os princípios canadenses podem causar estranheza à realidade brasileira não acostumada a seguir o princípio da presunção de boa-fé dos agentes públicos.

Para ilustrar esse cenário de proteção do agente público canadense, reproduzo em livre tradução alguns princípios que ilustram essa assertividade no modelo canadense:

2.3 Princípios de Gestão de Riscos

- apoiar a tomada de decisões e prioridades em todo o governo, bem como a realização de objetivos e resultados organizacionais, mantendo a confiança do público; (CANADA, 2022).

Especificamente em relação às responsabilidades, destaco alguns elementos relacionados à dimensão pessoal:

4 Responsabilidade

Conforme mencionado na seção 2.4, os Vice-Diretores são os responsáveis pela implementação da gestão de risco dentro de sua organização. No entanto, outras responsabilidades em toda a estrutura de governança podem garantir que os principais riscos sejam adequadamente gerenciados (identificados, avaliados, respondidos, comunicados, monitorados, ajustados conforme necessário e relatados), incluindo mecanismos de garantia de qualidade. No desenho de uma

abordagem e processo, funções, responsabilidades e redes de gerenciamento de risco claras devem ser definidas em níveis apropriados dentro da organização, em relação ao seu tamanho e complexidade. Ao determinar e documentar as responsabilidades apropriadas, as organizações devem considerar:

- especificar os proprietários de riscos apropriados que tenham responsabilidade e autoridade para gerenciar riscos;
- garantir que as estruturas de governança da organização suportem os níveis necessários de responsabilidade e autoridade para os proprietários de risco⁴;
- identificar o escritório apropriado para o desenvolvimento, implementação e manutenção da abordagem de gestão de risco e processos associados;
- comunicar que todo o pessoal tem um papel a desempenhar na identificação e gestão de riscos;
- estabelecimento de medição de desempenho e relatórios internos e/ou externos e processos de escalonamento; e
- assegurar níveis adequados de reconhecimento, recompensa, aprovação e sanção (CANADA, 2022).

O modelo traz um conteúdo programático para que sejam disponibilizados recursos (treinamentos e tecnologia) aos agentes, numa abordagem preventiva e preocupada com a cultura organizacional:

5. Recursos

Não existe um tamanho padrão ou alocação de recursos para atividades de gestão integrada de riscos. Os departamentos e agências são incentivados a determinar suas próprias necessidades específicas com base em sua situação atual e fazer os ajustes necessários. A fim de avaliar os requisitos de recursos para estabelecer e manter uma abordagem e processos de gerenciamento de riscos, é importante identificar a natureza, adequação e utilidade das ferramentas organizacionais, técnicas, habilidades de recursos humanos e conhecimentos para gerenciar riscos para determinar requisitos incrementais. As principais considerações sobre recursos podem incluir, mas não estão limitadas a:

⁴ Proprietário do risco: pessoa ou entidade com a responsabilidade e a autoridade para gerenciar um risco (2.1) [ABNT ISO GUIA 73:2009, definição 3.5.1.5].

- as pessoas, habilidades, experiência e competência necessárias para projetar e implementar a abordagem e o processo de gerenciamento de risco em toda a organização, incluindo determinar a abordagem e o processo mais apropriados, trabalhar com a equipe para incorporar a gestão de risco em suas estruturas e processos, **educar a equipe**, colocar ferramentas em lugar, etc.;
- as pessoas, habilidades, experiência e **competência necessárias** para conduzir as atividades de gerenciamento de risco de forma contínua;
- as pessoas, habilidades, experiência e competência necessárias para manter a abordagem e o processo juntamente com os procedimentos de apoio;
- os processos, métodos e ferramentas existentes da organização (incluindo sistemas e tecnologias) que podem ser usados para gerenciar riscos;
- requisitos incrementais com relação a processos, métodos e ferramentas (incluindo sistemas e tecnologias) necessários para gerenciar riscos;
- os **programas de treinamento** necessários para o pessoal da organização para garantir uma compreensão e abordagem comuns da gestão de riscos (por exemplo, linguagem e terminologia comuns); e
- quaisquer restrições de recursos que possam exigir compensações durante o desenvolvimento e execução de processos de gerenciamento de risco.

“5.2 Fornecendo o Meio Ambiente e Infraestrutura

Ao implementar a abordagem e o processo de gerenciamento de riscos, as organizações podem querer examinar a cultura organizacional atual para gerenciamento de riscos e determinar como a cultura pode precisar mudar. Ao fazê-lo, as organizações podem querer considerar:

- como os funcionários vão reagir às mudanças que estão sendo feitas (prontidão)? Isso dependerá, em parte, de:
 - até que ponto a gestão de riscos já está incorporada ao planejamento e operações estratégicos ou de negócios;
 - conscientização e/ou capacidade da equipe para gerenciar os riscos; e
 - a existência de sistemas e protocolos para responder a potenciais ameaças ou oportunidades.
- como a organização pode ajudar os funcionários a praticar o gerenciamento integrado de riscos, apesar de qualquer desconforto potencial para a mudança? Isso pode envolver:

- o tomar emprestado e usar as lições e práticas da gestão da mudança para fomentar a vontade e a capacidade de mudança; e assegurar a interação regular entre aqueles que supervisionam a implementação e manutenção contínua da abordagem e processo de gestão de risco, e aqueles envolvidos na supervisão dos processos departamentais (ou seja, planejamento etc.) (CANADA, 2022).

As entidades públicas canadenses devem assegurar que todos os membros da equipe tenham treinamento adequado, acesso a ferramentas comprovadas para gerenciamento de riscos e uma compreensão clara da linguagem comum de gerenciamento de riscos para facilitar a comunicação.

Algumas considerações na construção da capacidade de recursos humanos incluem:

- determinar o entendimento existente de risco ou gerenciamento de risco;
- aumentar a conscientização sobre iniciativas e cultura de gerenciamento de risco;
- ampliação da base de competências por meio de treinamento formal (incluindo orientação sobre a aplicação de ferramentas e técnicas) levando em consideração a rotatividade de pessoal;
- aumentar a base de conhecimento por meio do compartilhamento de melhores práticas e experiências; e
- desenvolver capacidades, capacidades e habilidades para trabalhar em equipe.

Em suma, o modelo canadense é coerente com seu elevado grau de integridade reconhecido pela Transparência Internacional⁵ e “prevê que devem ser definidas pela organização quem são as pessoas responsáveis pela avaliação dos riscos, qual o rigor requerido para essa atividade, que tipo de informação deve ser coletada e como os riscos avaliados devem ser documentados para fins de adoção de respostas adequadas”.

2.5.4 MODELO BRITÂNICO

⁵ Informações da Transparência Internacional podem ser acessadas pelo site: <https://transparenciainternacional.org.br>.

O modelo britânico de risco, denominado *The Orange Book Management of Risk* foi publicado em 2004 pelo *HM Treasury*, órgão governamental responsável pelo tesouro ou finanças do Reino Unido e decorre do aprimoramento de outro guia que obteve reconhecimento pelos órgãos públicos britânicos, publicado em 2001.

Entre os aspectos importantes do *Orange Book* (que denominaremos de Livro Laranja) está a necessidade de comunicação, revisão e melhoria contínua do processo de risco implantado. Esse modelo enfatiza a necessidade de considerar os relacionamentos de interdependência que a organização mantém com outras instituições ou, nos termos definidos pelo guia, a organização estendida.

Posteriormente ao Livro Laranja, em julho de 2009, o governo britânico divulgou o "*Risk Management assessment framework: a tool for departments*" publicado em julho de 2009, que apoia expressamente diversos critérios relacionados à dimensão pessoal em seu capítulo 3.

Em um primeiro momento (capítulo 1) aborda questões relativas à alta-hierarquia. Considerando que trata de um modelo estruturado para o governo, menciona os "Gerentes Seniores" e "Ministros", atribuindo a estes a responsabilidade pela promoção da gestão de riscos.

Neste quesito, sugerem à alta administração a definição de critérios e arranjos para gerenciamento de riscos e em fornecer de "cima para baixo" o comprometimento com risco bem gerenciado e apoio para incentivar inovação e a apreensão de oportunidades. Também abordam a questão dos recursos disponibilizados aos gestores e empregados bem como a adequação de habilidades necessárias ao exercício de suas funções.

Alguns apontamentos relevantes relacionados à Dimensão Pessoal colacionados no modelo britânico:

3.1 - A Cultura da organização

- Existe uma cultura geral de gestão de riscos em todos os níveis?

- Os gestores e funcionários se sentem capazes de levantar questões relacionadas ao risco?
 - Os funcionários têm cadeias de relatórios claras e mecanismos para levantar questões de risco?
 - Os gestores e funcionários se sentem capazes de levantar questões de risco, mesmo onde isso pode ser visto como "Más notícias"?
 - Eles são encorajados e capacitados para identificar e aproveitar oportunidades que irão melhorar a entrega de objetivos propostos?
 - Eles estão confiantes de que suas preocupações/ideias serão ouvidas e atendidas?
 - Os funcionários se sentem capacitados a correr riscos bem gerenciados?
 - Os funcionários são recompensados por correr riscos bem gerenciados?
 - Os funcionários estão confiantes de que eles não serão culpados pelo fracasso quando os riscos foram bem gerenciados?
 - Os funcionários são incentivados a desafiar práticas antigas, identificar novas formas de fazer as coisas e ser inovador?
 - Os sistemas de monitoramento e emissão de relatórios geram uma expectativa de que a ação será tomada em questões apuradas (reveladas pelos relatórios)?
 - A gestão de riscos é incentivada como parte do planejamento e entregar o negócio de departamentos?
 - O desempenho de gerenciamento de riscos está incorporado no recrutamento e desempenho avaliação?
 - A gestão de riscos é incorporada em medidas de qualidade, por exemplo, investimento em pessoas?
- 3.2 Arranjos para alocação de responsabilidade
- Os funcionários têm devidamente delegados responsabilidades claras e apropriadas para gerenciar riscos e apreensão de oportunidades?
 - Isso se reflete em seus objetivos pessoais e avaliação anual?
 - Eles são claros quando as questões devem ser encaminhadas para outro lugar (por exemplo, gerenciamento de linhas, comitê de auditoria, comitê de risco, conselho etc.) para consideração?
- 3.3 Arranjos para garantir a conscientização da equipe
- Estão cientes da importância de lidar bem com os riscos, de ser inovador e identificar e aproveitar oportunidades para melhorar o desempenho dos resultados?
 - Os funcionários estão cientes da estratégia e política de gestão de riscos?
 - Eles estão cientes dos principais objetivos, prioridades e principais riscos enfrentados pela organização como um todo?

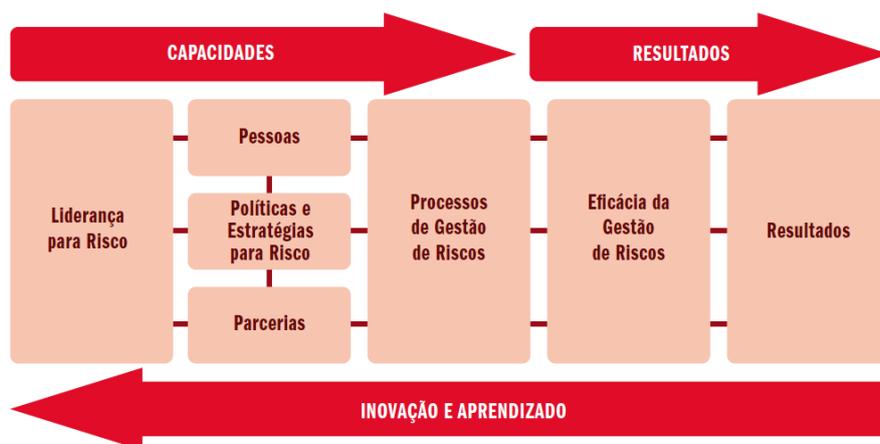
- Os funcionários estão cientes dos principais objetivos, prioridades e principais riscos que enfrentam a organização?

3.4 Disposições para garantir conhecimento, experiência e habilidades adequados para gerenciamento de riscos

- Os funcionários são adequadamente treinados e experientes em gestão de riscos em relação ao necessidades da organização e do trabalho particular que está sendo feito?
- Os funcionários recebem orientação e treinamento adequados sobre os riscos típicos que a organização enfrenta em relação ao seu papel/trabalho, e a ação que devem tomar na gestão esses riscos?
- Os funcionários usam orientação efetivamente?
- Eles têm bom acesso a conselhos e conhecimentos?
- A revisão de desempenho pessoal inclui avaliação de risco relevante habilidades de gestão e estabelecer objetivos de desenvolvimento para preencher quaisquer lacunas?
- Há arranjos em vigor para garantir que novos funcionários recebam avaliação antecipada de suas necessidades de desenvolvimento e orientação apropriada e treinamento para abordar rapidamente estas necessidades?
 - A transferência de habilidades ocorre quando consultores ou gerenciamento de riscos profissionais trabalham dentro de equipes locais?

Esse modelo foi concebido especificamente para avaliar a gestão de riscos no setor público, inclusive nas parcerias, e contém uma significativa parcela de metodologia relacionada à dimensão pessoal

Figura 7 – Modelo de avaliação da gestão de riscos do Reino Unido



Fonte: Referencial Básico de Gestão de Riscos, 2018, p. 19.

2.5.5 MODELO AMERICANO

O *Government Accountability Office* (GAO) é uma agência do governo americano vinculada ao poder legislativo do governo federal, com funções de apoio ao Congresso e conseqüentemente ao povo americano. Apesar de utilizar a terminologia controladoria em sua missão, essa entidade mais se aproxima do nosso Tribunal de Contas da União. Não se confunde com a nossa Controladoria-Geral da União.

A entidade realiza trabalhos de auditoria, avaliativos e investigativos e fornece análises jurídicas ao Congresso sob a autoridade da Controladoria Geral. A agência transmite os resultados de suas revisões por meio de produtos escritos e por meio de depoimentos ao Congresso. O GAO também emite decisões legais sobre questões como disputas envolvendo a concessão de contratos governamentais.

O ponto de destaque para o presente estudo é o fato do próprio GAO emitir as Normas de Auditoria do Governo. Desta forma, os quesitos metodológicos podem ser considerados originais, e não derivados de outras entidades, comissões ou comitês emissores de referências técnicas.

Assim, pode-se dizer que o GAO é a instituição suprema de auditoria dos Estados Unidos. Os auditores federais e estaduais procuram o GAO para fornecer padrões para controles internos, auditorias financeiras e outros tipos de auditorias governamentais (*U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2009*).

O "Livro Amarelo" descreve os requisitos para relatórios de auditoria, qualificações profissionais para auditores e controle de qualidade da organização de auditoria.

O "Livro Verde", estabelece as normas para um sistema de controle interno eficaz dos órgãos federais e auxilia as entidades a executarem suas operações com eficiência e eficácia, relatar informações confiáveis sobre suas operações e cumprir as leis e regulamentos aplicáveis.

Em 2014, o GAO emitiu sua revisão das Normas de Controle Interno do Governo Federal, que substituiu o GAO/AIMD-00-21.3.1, Padrões para Controle Interno no Governo Federal, elaborado em novembro de 1999.

Neste trabalho, a gestão do capital humano ganhou reconhecimento como parte significativa do controle interno. São as pessoas que fazem o controle interno funcionar. A responsabilidade por um bom controle interno cabe a todos os gerentes. A gestão define os objetivos, implementa os mecanismos e atividades de controle e monitora e avalia o controle.

No modelo americano, há o exposto reconhecimento de que as boas políticas e práticas de capital humano são quesitos importantes para o controle interno. Isso inclui o estabelecimento de práticas apropriadas para contratação, orientação, treinamento, avaliação, aconselhamento, promoção, compensando e disciplinando o pessoal. Inclui também o fornecimento de uma quantidade adequada de supervisão.

Gestão do Capital Humano:

Gestão eficaz da força de trabalho de uma organização - capital humano - é essencial para alcançar resultados e uma parte importante do controle interno. A administração deve ver o capital humano como um ativo ao invés de um custo. Somente quando o pessoal certo para o trabalho estiver e receber treinamento, ferramentas, estrutura, incentivos e responsabilidades é o sucesso operacional possível.

A administração deve garantir que as necessidades de habilidades sejam continuamente avaliadas e que a organização seja capaz de obter uma força de trabalho em que as habilidades exigidas estejam em conformidade com aquelas necessárias para alcançar objetivos.

O treinamento deve ter como objetivo desenvolver e reter os funcionários, propiciar os níveis de habilidade para atender às necessidades organizacionais em mudança.

Supervisão contínua deve ser fornecida para garantir que os objetivos de controle são alcançados. Avaliação de desempenho e feedback, complementado por um sistema de recompensa eficaz, deve ser projetado para ajudar funcionários a entenderem a conexão entre seu desempenho e o sucesso da organização. Como parte de seu planejamento de capital humano,

a administração também deve considerar a melhor forma de reter funcionários valiosos, planejar sua eventual sucessão e garantir a continuidade das habilidades (US GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2009).

O modelo americano se caracteriza pelo profundo detalhamento regulatório no âmbito dos procedimentos de auditoria e pela eficiência técnica na gestão do capital humano.

2.5.6 GESPÚBLICA

Nascido por força do Decreto n. 5.378/2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA tem por finalidade “contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País”.

O Decreto previa que o programa deveria contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais.

Mesmo com sua revogação expressa em julho de 2017 pelo Decreto 9.094, o Instrumento para a Avaliação da Gestão Pública remanesce como um modelo válido e em processo de reformulação.

A Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento publicou o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2010 (BRASIL, 2009), que consiste em um conjunto de orientações e parâmetros para avaliação da gestão. O instrumento tem por referência o Modelo de Excelência em Gestão Pública e os conceitos e os fundamentos preconizados pelo programa, mas não contém enfoque específico para gerenciamento de riscos.

Nascido para “expressar os conceitos vigentes do ‘estado da arte’ da gestão contemporânea, sem, no entanto, perder de vista a essência da natureza pública das organizações” (BRASIL, 2005), o modelo tem

como base os princípios constitucionais da administração pública (art. 37 da CF/88) e como pilares, os fundamentos da excelência gerencial.

O Instrumento para Avaliação da Gestão Pública está estruturado em oito Critérios, 25 Itens e 111 Alíneas, estruturado num modelo de perfil que pode atribuir à organização avaliada um score de 1.000 pontos.

O critério relacionado à dimensão pessoal está dividido em três itens – com idêntica valoração – totalizando 90 pontos, dentre os 1.000 pontos possíveis. Dessa forma, nesse modelo é possível afirmar que a dimensão pessoal constitui exatos 9% de sua estrutura. Há um adicional de 60 pontos na avaliação dos resultados. Dessa forma, a dimensão pessoal pode influenciar em 150 pontos dentre os 1.000 pontos possíveis.

Esses itens objetivam o exame dos sistemas de trabalho da organização, divididos em (1) organização do trabalho, (2) estrutura de cargos, (3) processos relativos à seleção e contratação de pessoas, assim como (4) a gestão do desempenho de pessoas e equipes. Também prevê a avaliação dos processos relativos à capacitação e ao desenvolvimento das pessoas e a forma como a organização promove a qualidade de vida das pessoas dentro e fora do ambiente de trabalho. Deve abordar os seguintes requisitos, evidenciando sua aplicação (Quadros 1, 2 E 3):

Quadro 1 - Sistemas de Trabalho

<p>A – Como a organização do trabalho é definida e implementada visando o alto desempenho da organização?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Destacar as oportunidades para a participação das pessoas nos processos da organização, possibilitando a iniciativa, a criatividade, a inovação e o desenvolvimento de seu potencial. 2. Destacar o grau de autonomia das pessoas para definir, gerir e melhorar os processos da organização com flexibilidade e rapidez nas respostas aos interesses dos cidadãos.
<p>B – Como as pessoas são selecionadas para preenchimento de cargos e funções, em consonância com as estratégias, os objetivos e a missão da organização?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Destacar as competências e as habilidades necessárias aos cargos e funções. 2. Descrever de que forma são considerados os requisitos de desempenho e são asseguradas a justiça e a igualdade de oportunidades para todas as pessoas.

C – Como são definidos e disponibilizados os canais de interlocução e a negociação com a força de trabalho da organização, quando pertinente?	
D – Como é estimulada a integração e a cooperação das pessoas e das equipes?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Destacar as práticas utilizadas para integrar as pessoas recém-contratadas e remanejadas visando prepará-las para a execução das suas funções. 2. Destacar de que forma é assegurada a comunicação eficaz entre as áreas da organização.
E – Como o desempenho das pessoas e das equipes é gerenciado, de forma a estimular a obtenção de metas de alto desempenho, a cultura da excelência na organização e o desenvolvimento profissional	
F – Como o sistema de remuneração, de reconhecimento e de incentivos para as pessoas estimula o alcance de metas de alto desempenho, do aprendizado e da cultura da excelência?	

Fonte: BRASIL, 2005

Quadro 2 - Capacitação e Desenvolvimento

A – Como as necessidades de capacitação e de desenvolvimento são identificadas?	1. Descrever as formas de participação dos líderes e das pessoas da força de trabalho neste processo
B – Como as necessidades de capacitação e de desenvolvimento das pessoas são compatibilizadas com as necessidades da organização, para efeito da definição dos programas de capacitação e desenvolvimento?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Destacar as ações de desenvolvimento de gerentes e pessoas com cargo de chefia. 2. Destacar as ações de capacitação das pessoas que atuam diretamente junto aos cidadãos-usuários.
C – Como os programas de capacitação e desenvolvimento abordam a cultura da excelência e contribuem para consolidar o aprendizado organizacional?	1. Citar os principais temas abordados e o público alcançado.
D – Como é concebida a forma de realização dos programas de capacitação e de desenvolvimento considerando as necessidades da organização e das pessoas e os recursos disponíveis?	
E – Como as habilidades e os conhecimentos adquiridos são avaliados em relação à sua utilidade na execução do trabalho e à sua eficácia na consecução das estratégias da organização?	

F – Como é promovido o desenvolvimento integral das pessoas, como indivíduos, cidadãos e profissionais?	1. Descrever os métodos de orientação ou aconselhamento, empregabilidade e desenvolvimento de carreira.
---	---

Fonte: BRASIL, 2005

Quadro 3 - Qualidade de Vida

A – Como são identificados os perigos e tratados os riscos relacionados à saúde ocupacional, à segurança e à ergonomia?	1. Destacar o modo como as pessoas participam da identificação, prevenção e mitigação dos perigos e riscos. 2. Destacar os principais fatores relacionados à ergonomia, à saúde e à segurança e seus requisitos, indicadores e metas.
B – Como são identificados os fatores que afetam o bem-estar, a satisfação e a motivação considerando os diferentes grupos de pessoas?	1. Destacar os fatores identificados para os diversos grupos.
C – Como são tratados os fatores que afetam o bem-estar, a satisfação e a motivação das pessoas e mantido um clima organizacional favorável ao alto desempenho?	1. Destacar os principais serviços, benefícios, programas e políticas colocados à disposição da força de trabalho, fazendo uma comparação com as práticas de mercado.
D – Como a organização colabora para a melhoria da qualidade de vida das pessoas e respectivas famílias fora do ambiente de trabalho?	1. Destacar as principais ações desenvolvidas.
E – Como são avaliados os fatores que afetam o bem-estar, a satisfação e a motivação	

Fonte: BRASIL, 2005.

As faixas de pontuação global são um indicativo do nível de maturidade alcançado pela organização. A soma da pontuação dos 25 itens dos critérios gera a pontuação global da organização, que se enquadra em faixas definidas no próprio modelo (BRASIL, 2005).

É um modelo muito bem concebido e adequado ao da Administração Pública federal, sendo objetivo e transparente. Contudo, apresenta problemas de continuidade (do modelo), além de não ter sido formulado para a gestão de riscos. Além disso, aborda uma significativa parcela de elementos relacionados à dimensão pessoal.

2.5.7 CSA – CONTROL SELF-ASSESSMENT

O CSA não é um modelo de Gestão de Risco, mas, sim, uma ferramenta de avaliação, uma das metodologias mais utilizadas para o

controle interno das organizações (sobretudo pelas instituições financeiras). Foi originalmente concebido em 1987 pela GULF (empresa petrolífera americana) para avaliar e verificar os resultados dos controles internos (auditoria).

Consiste na produção de uma autoavaliação dos riscos existentes e no desenvolvimento de planos para corrigi-los. Para isso, é selecionado um facilitador do processo de implementação que conduzirá as reuniões e entrevistas com gestores do processo (podendo estender aos colaboradores, clientes e fornecedores) a fim de identificar os riscos existentes.

A efetividade dessa ferramenta depende do envolvimento e comprometimento dos gestores envolvidos.

2.5.8 IA-CM

Trata-se de um modelo de capacidade de auditoria desenvolvido pelo Instituto dos Auditores Internos (MACRAE; SLOAN, c2022) em 2009 (atualizado em 2017) e é reconhecido internacionalmente.

Não é um modelo de risco, mas um modelo que identifica os fundamentos básicos uma auditoria interna.

Dentre os 6 elementos de auditoria, um deles se relaciona diretamente com a dimensão pessoal (no caso, Gestão de Pessoas) encontrada em metodologias de risco.

Este modelo é recomendado pelo CONACI mediante a parceria com o Banco Mundial, tendo sido admitido pela CGU através do Acordo de Cooperação Técnica (ACT 474/2018) com o SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados), o CONACI (Conselho Nacional de Controle Interno), a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, a Controladoria-Geral do Distrito Federal, “com vistas à implementação de ações conjuntas que assegurem a realização de intercâmbio de conhecimentos técnicos, especialmente no que tange ao Modelo de Capacidade da Auditoria Interna (*Internal Audit Capability Model - IA-CM*) e outros frameworks aplicáveis à melhoria e fortalecimento do Sistema de Controle Interno na Administração Pública dos Estados e do DF”

2.6 REFERENCIAIS TÉCNICOS

Além dos Referencial Metodológicos, diversos referenciais técnicos são utilizados pelos órgãos de controle por incorporação ou mesmo criação.

2.6.1 INTOSAI

Intosai é uma organização internacional de entidades fiscalizadoras superiores, que tem dentre os seus objetivos a emissão de normas e regulamentos que orientam suas atividades, bem como a transferência de conhecimento e incremento das capacidades profissionais.

O Brasil é signatário dessa organização e a presidirá a partir desse ano (2022) até novembro de 2025, através de um Ministro do Tribunal de Contas da União.

O TCU participa de diversos comitês e grupos de trabalho da Intosai, dentre eles o Grupo de Trabalho sobre a Luta Contra a Corrupção e Lavagem de Dinheiro (WGFACML – *Working Group of Fighting Against Corruption and Money Laundering*).

Em outubro de 2018 ocorreu a 12ª Reunião de Trabalho, realizada no México, que contou com a participação do Tribunal de Contas da União.

Deliberou-se pela constituição de 3 subgrupos de trabalho assim constituídos:

1 - Construção de um Guideline sobre “A Promoção de Controles nos Fundos Públicos” – com a proposta de se desenvolver metodologias para a identificação de áreas de risco e vulnerabilidades transversais que facilitem a percepção de atos de corrupção ou irregularidades na gestão desses recursos públicos.

2 - Construção de um Guideline sobre “Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro” – com a proposta de definir uma guia de referência e um framework envolvendo diferentes tipos de ações que cada SAI pode contribuir para a identificação e transparência do beneficiário final, baseado nas melhores práticas internacionais, particularmente no Grupo de Trabalho FATF (Financial Action Task Force).

3 - Construção de um Guideline para Auditorias de Prevenção contra a Corrupção no Setor Público (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2022).

Outro encontro foi realizado no mês de abril de 2019, na China, oportunidade em que foram apresentadas análise conceitual de fraude e corrupção; controle social no combate a corrupção; medidas preventivas; minuta de norma ISSAI para prevenção da corrupção em aquisições públicas; proposta de nova norma ISSAI anticorrupção em concessões com parceria público-privada e auditoria forense.

Em 2020, período pandêmico, o grupo realizou um encontro virtual.

As normas e diretrizes desenvolvidas pela Intosai são denominadas ISSAI (Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores) e dividem-se em 4 níveis, previstos na ISSAI 100 (Quadro 4):

Quadro 4 – Níveis das Normas ISSAI

Nível 1	princípios fundamentais da estrutura
Nível 2 (ISSAI 10-99)	pré-requisitos para o funcionamento adequado e a conduta profissional das EFS, como independência, transparência e accountability, ética e controle de qualidade, que são relevantes para todas as auditorias das EFS
Nível 3 (ISSAI 100-999)	fornecem uma estrutura normativa de referência internacional definindo a auditoria do setor público
Nível 4 (ISSAI 1000-4999)	estabelecem os requisitos para auditorias financeiras, operacionais e de conformidade

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Essas normas são aplicáveis aos trabalhos de auditoria, não constituindo métodos de gestão administrativa. De qualquer forma, são encontrados elementos da dimensão pessoal em algumas orientações, tais como treinamentos de auditores e seus relacionamentos com as entidades auditadas. Há inclusive um código de ética (ISSAI 30) destinado a fornecer às entidades fiscalizadoras superiores (EFS) e ao pessoal que nelas trabalha um conjunto de valores e princípios como base para comportamentos.

2.6.2 REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA APLICÁVEL A ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Referencial Básico de Governança foi elaborado pelo Tribunal de Contas da União em 2014, com a utilização de conceitos fundamentais oriundos de diversos padrões e modelos referenciais, entre eles o COSO, GAO, INTOSSAI.

O propósito do documento é formar um conjunto de mecanismos para viabilizar a avaliação, o direcionamento e o monitoramento da gestão pública. Reúne as boas práticas de governança com foco no resultado.

Não constitui, em sua essência, um referencial para o combate à corrupção, mas replica práticas constantes no Referencial de Combate à fraude e a corrupção. Ademais, reconhece que para melhor atender aos interesses da sociedade é importante assegurar um comportamento transparente da liderança e seu comprometimento com o controle da corrupção.

Neste ponto, há um completo alinhamento entre as práticas constantes nos manuais referenciais (modelos) e as práticas destacadas no referencial elaborado pelo TCU.

Em termos práticos, o RBC sintetiza as melhores práticas de governança e as apresenta numa linguagem e formato mais compreensíveis. No entanto, não traz inovações conceituais (e declaradamente não foi esse o objetivo).

2.6.3 REFERENCIAL DE COMBATE À FRAUDE E À CORRUPÇÃO

O Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção foi elaborado pelo Tribunal de Contas da União em 2016 e revisado (2ª edição) em 2018. A atualização decorreu da publicação da ISO NBR 37001 no ano de 2017, da edição da Lei n. 13.460/2017, do Decreto n. 9.203/2017 e da Portaria CGU n. 1089/2018.

As disposições constantes no trabalho do Tribunal de Contas não são taxativas, vez que o próprio referencial reconhece que não há medida única para o combate à fraude e à corrupção, exigindo das entidades públicas o engajamento na detecção de riscos e criação de uma cultura organizacional.

O referencial adota modelos estruturais do COSO e normas da ISO 31000, caracterizando-se um referencial orientativo, sem caráter normativo, para uso dos servidores⁶ de entidades e órgãos públicos, inclusive sua alta administração. Desta forma, não há surpresa em encontrar elementos relacionados à dimensão pessoal no presente referencial.

Sugere-se o estabelecimento das 3 linhas de defesa nas organizações (controles internos operacionais, coordenação de riscos e auditoria) e 5 mecanismos de combate (prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento).

Os componentes da prevenção (gestão da ética, controles preventivos, transparência e *accountability*) não impedem totalmente a ocorrência de fraude e corrupção, mas constituem os meios mais eficientes e menos custosos a serviço da administração pública. Possuem a ligação mais intrínseca com a dimensão pessoal.

2.7 LEGISLAÇÃO

Diversas normas possuem relação direta com elementos relacionados à dimensão pessoal e se encontram nos diplomas legais abaixo elencados.

- Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal

O presente Código de Ética foi aprovado pelo Decreto n. 1.171/1994, com revogações parciais pelo Decreto n. 6.029/2007. O Código tem a grande virtude de ser suficientemente completo para ser utilizado em toda a administração pública do poder executivo federal, facilitando o

⁶ Neste referencial (TCU, 2018), o termo “servidor” se refere a todo aquele que preste serviço de natureza permanente, temporária, excepcional ou eventual, ainda que sem retribuição financeira, desde que ligado a qualquer órgão ou entidade da administração pública federal, estadual ou municipal.

trabalho dos gestores que possuem recurso limitados para a implantação de uma codificação própria.

- Lei de Acesso à Informação - Lei n. 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011.

A importância dessa Lei foi propiciar não só aos cidadãos, mas também às pessoas jurídicas, os instrumentos de transparência governamental.

Dessa forma, a LAI configura um mecanismo de controle público sobre os atos governamentais, auxiliando o combate à fraude e à corrupção.

O Brasil é um dos fundadores da Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP), formada em setembro de 2011, portanto contemporâneo à edição da Lei. O primeiro encontro anual da OGP foi realizado no Brasil em abril de 2012.

A Lei em si não possui relação direta com elementos caracterizadores da dimensão pessoal, mas é inquestionável que a transparência das informações governamentais estimula a consciência dos servidores públicos bem como da alta administração das organizações públicas.

- Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000) não configura um elemento normativo diretamente vinculado aos elementos da dimensão pessoal, mas estabelece os critérios para a responsabilização de gestores, além de ações planejadas e aderentes à transparência.

- Lei de Conflito de Interesses

O conflito de interesses é um componente da dimensão pessoal presente em diversos referenciais internacionais e sua normatização através da Lei n. 12.813, de 16 de maio de 2013, pode trazer efetividade no combate à fraude e à corrupção.

A Lei traz comandos claros, objetivos e prevê a responsabilização de agentes através da remissão à Lei de Improbidade Administrativa de 1992.

Alguns de seus dispositivos foram regulamentados através do Decreto n. 10.889, de 09 de dezembro de /2021, sobretudo com a criação do e-agendas, um sistema eletrônico para registro e divulgação das informações das agendas de compromissos públicos dos agentes públicos de que tratam o art. 2º e o art. 3 do próprio decreto.

Esse sistema ainda está em desenvolvimento pela Controladoria Geral da União⁷.

Interessante mencionar a Resolução Interpretativa n. 08 de 25 de setembro de 2003, editada pela Comissão de Ética Pública, que identifica pontualmente algumas situações que suscitam conflito de interesses e o modo de preveni-los.

- Lei das Estatais

Esta Lei decorre do trabalho realizado pela Comissão Mista instituída em junho de 2015 e resultou no Projeto de Lei do Senado Federal n.º 555 do mesmo ano e objetivou a profissionalização da gestão nas empresas estatais. Foi publicada um ano depois.

A Comissão foi presidida pelo Senador Tasso Jereissati e contou com diversas emendas e alguns vetos presidenciais. Durante a tramitação na Câmara dos Deputados, houve a supressão da proibição de indicação para diretorias ou conselhos de estatais de dirigentes partidários ou de políticos que tivessem disputado eleições nos 36 meses anteriores à nomeação, mas o Senado reestabeleceu o texto original.

A Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, estabelece de forma cogente diversos aspectos da Dimensão Pessoal constantes nos referenciais de auditoria.

Alguns exemplos encontrados na lei:

⁷ Esta informação foi obtida em 26/05/2022 pr meio do link <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/prevencao-da-corrupcao/transparencia-de-agendas/sistema-e-agendas>.

- Capacitação e Desenvolvimentos Pessoal
- Definição de Competências e Responsabilidade
- Atribuições à Alta Administração e sua composição
- Elaboração de um código de conduta
- Orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude
- Canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;
- Mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias
- Divulgar toda e qualquer forma de remuneração dos administradores
- Requisitos específicos para o exercício do cargo de diretor, membros de comitê, do conselho de administração.
- Avaliação de desempenho, individual e coletiva, de periodicidade anual, dos administradores e dos membros de comitês

- Lei n. 13.346/2016

O destaque para esses ordenamentos jurídicos (Lei n. 13.346, de 10 de outubro de 2016 e Lei n. 14.204/, de 16 de setembro de 2021) foi dar suporte normativo para a criação de perfis para o exercício de cargos em comissão e funções de confiança na esfera da administração pública federal, autárquica e fundacional.

A primeira, no que tange à dimensão pessoal, impões aos órgãos e entidades do Poder Executivo o dever de incluir planos de capacitação e programas de desenvolvimento gerencial de forma cogente, podendo, a partir de então, servir de fundamento jurídico para a responsabilização de gestores que não promoverem sua implantação.

A segunda norma, editada quase 5 anos depois é demasiadamente evasiva na definição de critérios para ocupação de cargos em comissão e de confiança como demonstra a tabela comparativa abaixo (Quadro 5).

Quadro 5 – Comparativo de Normas

Lei 13.346/2016	Lei 14.204/2021
Art. 5º Ato do Poder Executivo federal definirá os critérios, perfil profissional e procedimentos gerais a serem observados para a ocupação das FCPE e dos cargos em comissão do Grupo-DAS.	Art. 9º São critérios gerais para a ocupação de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional:
§ 1º Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão: I - incluir em seus planos de capacitação ações destinadas à habilitação de seus servidores para o exercício das FCPE e para a ocupação de cargos em comissão do Grupo-DAS, com base no perfil profissional e nas competências desejadas e compatíveis com a responsabilidade e complexidade inerentes à função ou ao cargo; II - estabelecer programa de desenvolvimento gerencial para os ocupantes das FCPE e de cargos em comissão do Grupo-DAS.	I – idoneidade moral e reputação ilibada;
§ 2º Cabe à Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP: I - apoiar e promover os programas de capacitação referidos neste artigo; e II - coordenar e supervisionar os programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelas demais escolas de governo da administração pública federal.	II – perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo ou com a função para a qual tenha sido indicado; e
§ 3º Poderão ser considerados nos critérios para ocupação de DAS e de FCPE a conclusão, com aproveitamento, de cursos legalmente instituídos para a formação e o aperfeiçoamento de carreiras.	III – não enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade previstas no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022

A norma não permite compreender qual o perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo ou com a função para a qual tenha sido indicado, apenas exige a verificação por ocasião da nomeação/designação.

- Decreto n. 9.203/2017, de 22 de novembro de 2017 – art. 19

O Decreto n. 9.203/2017, foi elaborado com o objetivo de definir a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Foi amplamente alterado em 2019 (pelo Decreto n. 9.901, de 08 de julho de 2019), com inclusão da regulação do Comitê Interministerial de Governança e, em 2021 (Decreto 10.907, de 20 de dezembro de/2021), com a regulação da Secretaria Executiva do Comitê.

Torna cogente a implementação de medidas de governança e regulamenta a definição de conceitos importantes como (a) Governança Pública, (b) Valor Público, (c) alta administração e (d) gestão de riscos.

Sua elaboração contou com apoio direto da Controladoria Geral da União.

- Lei n. 13.934, de 11 de dezembro de 2019

Esta norma, oriunda do Projeto de Lei do Senado Federal, de autoria do então Senador Antônio Anastasia, teve por objetivo dar mais autonomia gerencial e administrativa aos órgãos públicos bem como estipular parâmetros objetivos de análise de desempenho.



3

3

RESULTADO E DISCUSSÃO**3.1 A DIMENSÃO PESSOAL NA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

A Controladoria-Geral da União foi formalmente criada em 2003 com a publicação da Lei n. 10.683/2003 (conversão da Medida Provisória n. 103, de janeiro de 2003), mas sua concepção foi realizada um pouco antes, em 2001 (Medida Provisória n. 2.143-31).

Anteriormente, o controle interno e a ouvidoria eram desempenhados pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e pela Ouvidoria-Geral da União (OGU).

A CGU é uma

[...] típica agência anticorrupção do país” e encarregado de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria. A CGU é ainda órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição, ambos do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2022).

Recentemente (Lei n.13.844/2019), a CGU foi reestruturada com a criação da Secretaria de Combate à Corrupção, responsável pela propositura, sistematização e padronização de procedimentos e atos normativos que se refiram às atividades relacionadas a acordos de leniência, inteligência e operações especiais desenvolvidas pela Controladoria-Geral da União.

Em relação ao tema corrupção, prevalecem na CGU as diretrizes da Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e o protagonismo nos processos administrativos de responsabilização de empresas e

celebração dos acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal e da administração pública estrangeira.

Outros 3 pontos merecem destaque na atividade da CGU relacionada ao combate à corrupção: as chamadas (1) Operações Especiais, (2) as atividades de inteligência e de produção de informações estratégicas e o (3) Programa de Fiscalização de Entes Federativos.

O acordo de leniência:

[...] é um instrumento sancionador negocial, celebrado com uma pessoa jurídica, que colabora, de livre e espontânea vontade, entregando informações e provas sobre os atos de corrupção de que tem conhecimento e sobre os quais assume a sua responsabilidade objetiva (ACORDO DE LENIÊNCIA, [2022?]).

Até abril de 2022 foram celebrados 19 acordos (23 ainda em negociação), resultando na promessa de pagamento de R\$15,66 bilhões, dentre os quais, R\$ 6,16 bilhões já foram pagos.

Operações Especiais

Essas operações são realizadas em parceria com outras entidades com o objetivo de combater a corrupção e a má aplicação dos recursos públicos.

Informações Estratégicas

Essa atividade consiste na busca e tratamento de informações com o uso de tecnologia da informação e investigações (operacionais, inspeções e análises).

Programa de Fiscalização

Esse programa aborda o controle dos entes federativos que recebem recursos federais. Os entes são selecionados através de três critérios: Censo, Matriz de Vulnerabilidade e Sorteios.

Essas atividades não se relacionam diretamente com a dimensão pessoal presente em metodologias de risco. A auditoria interna

governamental, por sua vez, é realizada com base em avaliações e consultorias que objetivam o aprimoramento das organizações públicas.

A CGU não disponibiliza informações muito detalhadas sobre as escolhas dos modelos de referenciais por ela utilizados, mas destaca o IA-CM (*Internal Audit Capability Model - for the Public Sector*), que contempla elementos relacionados à dimensão pessoal.

3.2 A DIMENSÃO PESSOAL NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A expressão dimensão pessoal apareceu pela primeira vez⁸ no Tribunal de Contas da União no Acórdão 694/2010, do Plenário da Corte de Contas (TC 016.518/2001-1). Em seu voto, o Ministro Augusto Nardes colacionou excertos da decisão prolatada na Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República (RE-183952), visando a fulminar determinados dispositivos da Emenda Constitucional nº 12, de 13/12/1995, do Estado do Rio Grande do Sul, que se propôs a debelar o nepotismo no âmbito daquele Estado.

Mais do que isso, tais postulados qualificam-se como diretrizes essenciais que dão substância e significado à repulsa que busca fazer prevalecer, no âmbito do aparelho de Estado, o sentido real da idéia republicana, que não tolera práticas e costumes administrativos tendentes a confundir o espaço público com a dimensão pessoal do governante, em claro desvio de caráter ético-jurídico.

Em suma: quem tem o poder e a força do Estado em suas mãos não tem o direito de exercer, em seu próprio benefício, a autoridade que lhe é conferida. O nepotismo, além de refletir um gesto ilegítimo de dominação patrimonial do Estado, desrespeita os postulados republicanos da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa (Grifos constantes do original) (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010).

Ressalta-se que a matéria de fundo - nepotismo - foi enfrentada por aquela corte de contas anteriormente, como destaca o próprio Acórdão em referências a julgamentos ocorridos em 1992, por exemplo. Contudo, destaco essa decisão por conter expressamente um debate

⁸ Baseado na amostragem digitalizada das decisões do TCU.

sobre a ética e, ainda mais surpreendente, um demonstrativo dos julgamentos atinentes à manutenção de cargos tidos como irregulares nos Tribunais Regionais da Justiça Federal.

Estudo do Relatório de Levantamento – TC 022.577/2012-2 (Acórdão 3546/2014 TCU-Plenário)

LEVANTAMENTO. GOVERNANÇA E GESTÃO DE PESSOAS EM UNIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Em 2012 foi realizado o primeiro levantamento para conhecer e avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas na Administração pública federal.

Neste trabalho foram coletadas informações de 305 unidades da administração pública federal dentre as 337 selecionadas (25 não responderam ao questionário de autoavaliação e 7 foram excluídas por não possuírem autonomia de governança de pessoas).

Esse trabalho foi estruturado no modelo referencial do GESPÚBLICA combinado com modelos do governo americano (*Human Capital Assessment and Accountability Framework*) e o publicado pela IFAC (*Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*), com “a premissa de que a alta administração é a única responsável pelo estabelecimento dos processos de liderança, cujo objetivo é dirigir os esforços da organização para a obtenção de resultados em benefício da sociedade”.

Liderança da Alta Administração:

Apenas 23% das organizações declararam estar em estágio de capacidade aprimorada em Liderança da alta administração, indicativo de baixa adesão pela responsabilidade no estabelecimento de estratégia e instrumentos de governança de pessoas.

Este processo remanesce sigiloso pelo TCU, não sendo possível acesso direto às questões formuladas, senão pela via oblíqua do Acórdão, única peça disponível para consulta.

Dentre as conclusões do Relatório de Levantamento, reputo importante destacar o item 9.1.1.1, aqui reproduzido com meus destaques:

9.1.1.1 **a alta administração**, em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, **estabelecer formalmente**: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas; (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 2012, grifo nosso).

A alta administração constitui o principal foco de ação dos Tribunais de Contas, espelhando o elemento comum relacionado à dimensão pessoal, encontrado em todas as estruturas metodológicas estudadas.

Estudo do Relatório de Levantamento – TC 020.830/2014 (Acórdão 1.273/2015 – TCU Plenário)

Em 2014, a o Tribunal de Contas da União, em conjunto com diversos Tribunais de Contas Estaduais promoveu uma auditoria com o objetivo de avaliar a situação da governança pública nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

Esse trabalho foi estruturado no modelo RBC (embora também utilize instrumentos da ISO 31000) sintetizado em três mecanismos de governança, divididos em dez componentes, dentre os quais quatro são diretamente relacionados à dimensão pessoal.

Os resultados de auditoria são enviados a cada organização avaliada (não são individualmente publicados), mas o tribunal disponibiliza os resultados consolidados. Destaco a representação gráfica para os componentes relacionados à dimensão pessoal, ressaltando que os respondentes da esfera federal correspondem a apenas 3% desta amostragem.

Considerando APENAS as organizações da esfera federal o cenário mostra-se muito mais positivo, embora os elevados percentuais de estágio inicial (somatório de inexistente, insuficiente e iniciando) sejam preocupante e revelem ausência de balanceamento de poder.

Dentre as conclusões do Relatório de Levantamento, reputo importante destacar os itens 189, 190, 279.1.5 e 279.1.6, aqui reproduzidos com meus destaques:

189. A ISO 31000, quando trata de mandato e comprometimento (item quatro da norma), observa que “A introdução da gestão de riscos e a garantia de sua contínua eficácia requerem **comprometimento** forte e sustentada a ser assumida pela **administração** da organização, bem como um planejamento rigoroso e estratégico para obter-se esse comprometimento em todos os níveis”.

190. Levando-se em consideração o previsto na ISO 31000, e comparando os resultados apresentados na prática L3.2 com os da prática C1.1, pode-se sugerir que a **atuação deficiente da alta administração** no direcionamento e avaliação da estrutura de gestão de riscos pode ser um fator determinante para as deficiências em gestão de riscos e controles internos.

279.1.5. **Definição explícita** de que o dirigente máximo da organização **é o principal responsável** pelo estabelecimento da estratégia da organização e da estrutura de gerenciamento de riscos (incluindo o estabelecimento, manutenção, monitoramento e aperfeiçoamento do sistema de controle interno).

279.1.6. **Definição explícita** de que o responsável pelo direcionamento estratégico e pela supervisão da organização, que pode ser um conselho de governança ou uma autoridade supervisora, **é o principal responsável** pelo estabelecimento, ou aprimoramento, da unidade de auditoria interna da organização (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

Esses itens evidenciam que a alta administração constitui o principal foco de ação dos Tribunais de Contas, espelhando o elemento comum relacionado à dimensão pessoal, encontrado em todas as estruturas metodológicas estudadas.

Por fim, foi realizada a fiscalização das respostas através do TC 006.982/2016-6 (Acórdão 2.238/2016- Plenário).

Estudo do Relatório de Levantamento – TC 014.566/2016-8 (Acórdão 358/2017 TCU-Plenário)

SEGUNDO LEVANTAMENTO EM GOVERNANÇA E GESTÃO DE PESSOAS NAS UNIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Em 2016 foi realizado o segundo levantamento para conhecer e avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas na Administração pública federal passados 4 anos após o primeiro relatório.

O Tribunal de Contas da União manteve o sigilo (restrição de acesso) das peças processuais, a exemplo do que foi feito no levantamento anterior.

Nessa nova auditoria, foi elaborado um questionário composto por 96 perguntas (ante 103 do levantamento anterior)

Nesse trabalho não se faz mais referência ao modelo estrutural do GESPÚBLICA, mas somente aos modelos do governo americano (*Human Capital Assessment and Accountability Framework*) e Modelo de Avaliação, Transparência e Prestação de Contas do Capital Humano.

Neste trabalho foram coletadas informações de 352 unidades da administração pública federal dentre as 354 selecionadas, um incremento de 41 unidades em relação ao primeiro ciclo.

Liderança da Alta Administração

Neste segundo levantamento, apenas 11% das organizações declararam estar em estágio de capacidade aprimorada em Liderança da alta administração, ante os 23% alcançados no primeiro levantamento.

Eis as principais deficiências detectadas:

- Apenas 4% das organizações da APF definem em estágio aprimorado política para o desenvolvimento de sucessores para as ocupações de gestão
- Apenas 16% das organizações da APF definem em estágio aprimorado política que oriente o planejamento da força de trabalho na organização
- Apenas 22% das organizações elaboram em estágio aprimorado plano específico para as funções de gestão de pessoas, alinhado com o plano estratégico organizacional (PGPI), e apenas 13% definem em estágio aprimorado objetivos, indicadores e metas de desempenho para cada uma dessas funções.

- Apenas 13% das organizações avaliam em estágio aprimorado os resultados alcançados por cada função de gestão de pessoas em comparação ao que foi planejado
- Apenas 32% definem de maneira documentada o quantitativo de referência de pessoal por unidade organizacional em estágio aprimorado
- Apenas 16% utilizam, em estágio aprimorado, procedimentos técnicos para definir o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional.
- Apenas 20% das organizações da APF identificam em estágio aprimorado o perfil profissional requerido/desejado para as ocupações críticas das organizações
- 57% das organizações não definem de maneira documentada e específica o perfil profissional desejado/requerido para ocupação de gestão alguma
- Apenas 9% das organizações estão em estágio aprimorado na utilização de perfis profissionais desejados/requeridos para a escolha de gestores
- 63% das organizações não realizam ações educacionais para assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados para as ocupações críticas de gestão
- Apenas 17% das organizações da APF estabelecem em estágio aprimorado metas de desempenho individuais para os gestores alinhadas com as metas organizacionais
- Apenas 27% das organizações da APF identificam e documentam em estágio aprimorado as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho dos colaboradores
- 48% das organizações da APF não desenvolvem ações educacionais (ou as realizam para a menor parte dos colaboradores) para ocupações críticas da organização que não são de gestão
- 54% das organizações adotam em grande parte ou integralmente a prática de se reunir com sindicatos e associações de classe para tratar assuntos de interesse dos colaboradores (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016).

Ausente na conclusão do relatório qualquer alerta de responsabilização da alta administração, mas ficou mantido como o principal foco no quantitativo de questões atinentes à liderança.

Estudo do Relatório de Levantamento – TC 017.245/2017-6 (Acórdão 588/2018 TCU-Plenário)

PERFIL INTEGRADO DE GOVERNANÇA PÚBLICA E GOVERNANÇA E GESTÃO DE: PESSOAS, TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E CONTRATAÇÕES, DAS ORGANIZAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

Embora não constitua formalmente um terceiro relatório de levantamento relacionado à Gestão de Pessoas, o relatório de 2017 ampliou o escopo da fiscalização e incluiu num só instrumento, auditorias de governança pública, governança propriamente dita, gestão de Pessoas, Tecnologia da Informação e Contratações.

Houve também uma significativa ampliação no quantitativo de organizações públicas federais submetidas à autoavaliação para mais de 500 entidades. A amostra inicial selecionou 701 organizações, das quais 177 foram excluídas em razão de duplicidades ou por ausência de autonomia, privatização, extinção, incorporação ou liquidação judicial. Do universo de 524 entidades, 488 efetivamente apresentaram resposta.

Não há uma designação clara da metodologia utilizada senão o “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública” (RBG), o “*Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies*”, publicado pelo *Government Accountability Office* (GAO) e a participação do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração da Universidade de Brasília (CEAG/UNB).

Em comum com os relatórios anteriores, temos a avaliação do mecanismo Liderança, que surpreendentemente sofreu uma redução de 70% nos aspectos abordados anteriormente. Com essa nova metodologia e quantitativos de questões, apurou-se que 38% de todas as organizações estariam em estágio de capacidade inicial em Liderança. Esse resultado sugere uma melhora relativa ao levantamento realizado em 2014 (Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário), em que 51% das organizações estavam em estágio inicial em liderança.

Contudo, a nova avaliação sugere deficiências na seleção dos integrantes da alta administração e de conselhos ou colegiado, com potencial impacto em diversas áreas da organização, uma vez que gestores mal selecionados ou mal capacitados podem administrar a organização de forma ineficiente, alocando pessoas e recursos e tomando decisões estratégicas de forma equivocada (Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário).

Assim, essa nova metodologia, a despeito de ter reduzido o número de questões formuladas, reforçou a diretriz das decisões anteriores de atribuir grande responsabilidade a alta administração pela eficiência das organizações.

Eis as principais deficiências detectadas, apenas quanto aos elementos relacionados à dimensão pessoal:

- a gestão de pessoas por competências é diretriz na APF, tanto no poder executivo (Decreto 5.707/2006, art. 1º, III e art. 5º, III) quanto no poder judiciário (Lei 11.416/2010, art. 10 c/c art. 1º do Anexo III da Portaria Conjunta STF/CNJ/STJ/CJF/TST/CSJT/STM/TJDFT 3/2007). Entretanto, como tais normativos não alcançam o mais alto escalão da Administração, não contribuem para elevar os percentuais apresentados, na faixa aprimorada.
- um grande número de organizações pode estar adotando critérios subjetivos e não transparentes na seleção de seu alto escalão. Essa prática deve ser aperfeiçoada em toda a administração pública, de maneira a afastar riscos de práticas nepotistas e de seleção de pessoas sem a necessária competência para atuar nas instâncias internas de governança.
- 40% de todas as organizações estariam em estágio inicial em “Identificar e tratar casos de conflitos de interesses envolvendo alta administração e/ou conselho”. Esse resultado sugere que, em grande parte das organizações, não existem, ou são deficientes, os controles que mitiguem o risco de que os integrantes do alto escalão das organizações atuem vislumbrando interesse diverso do interesse público.
- 29% de todas as organizações estariam em estágio inicial em “Estabelecer o modelo de governança da organização”
- 18% das organizações estariam em estágio inicial em “Definir a estratégia da organização”, portanto, não estabeleceriam, ou estabeleceriam de forma inadequada, a estratégia para o alcance dos objetivos
- 51% das organizações estariam em estágio inicial de capacidade na “Identificação e priorização das demandas das partes interessadas”
- 73% das organizações responderão que ainda se encontram em estágio inicial na adoção de dados aderentes aos princípios de dados abertos
- 54% das organizações declararam não avaliar os resultados obtidos com o programa de qualidade de vida no trabalho. Em 2016, 54% da amostra também declarou não realizar essa avaliação ou realizá-la em menor parte.

- 65% das organizações não definiram os perfis profissionais desejados de colaboradores da área de gestão de contratações, e 77% não o fizeram para os gestores
- 76% das organizações não implementaram prévio mapeamento das competências necessárias na área de gestão de contratações
- 60% das organizações declararam não selecionar os ocupantes das funções-chave na área das contratações por meio de processo formal, transparente e baseado em competências
- 78% das organizações (Figura 41) não definiram quantitativo necessário à área de gestão de contratações
- 60% das organizações não realizam avaliação de desempenho dos gestores da área de gestão de contratações (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017).

Estudo do Relatório de Auditoria – TC 010.348/2018-2 (Acórdão 2.604/2018 TCU-Plenário)

Este trabalho foi realizado em 2018, após os escândalos de corrupção apurados (principalmente, mas não apenas) pela operação Lava Jato. O próprio trabalho de auditoria destaca o quadro “de recessão, desemprego, desequilíbrio fiscal e qualidade deficiente” dos serviços públicos.

O foco foi avaliar se os controles de prevenção e detecção relacionados a fraude e corrupção são compatíveis com os poderes econômicos e regulatórios pertinentes a cada instituição federal.

Foram selecionados 287 órgãos do Poder Executivo Federal, dentre os quais 6 entidades foram avaliadas diretamente pelo próprio TCU, com a finalidade de avaliar o desenho metodológico da auditoria segmentado em 5 tópicos (denominados controles essenciais às instituições públicas):

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

A base metodológica para a construção do trabalho foi composta pelo estudo “Desvios Éticos – Risco Institucional”, publicado em 2002

pela Escola de Administração Fazendária (Esaf), pela pesquisa de integridade feita nas organizações públicas pela Entidade de Fiscalização Superior (EFS) da Hungria e pelo mapeamento realizado no TC 011.954/2015-9, que avaliou os riscos relacionados à investidura de dirigentes em órgãos públicos. A escolha do estudo da Esaf e da Entidade Húngara não foram justificadas.

O foco do trabalho de auditoria foi exibir um “mapa de calor”, indicativo da exposição que uma determinada instituição está em relação ao risco de ocorrência de casos de fraude e corrupção. Assim, para o objeto de estudo desta auditoria, serão analisados somente os segmentos “designação de dirigentes”, “Gestão da Ética e Programa de Integridade” e “transparência”, pela aderência ao tema Dimensão Pessoal.

Designação de Dirigentes

Por ocasião da realização do trabalho de auditoria, ainda não havia regulamentação para a definição de critérios para ocupantes de cargos relevantes na Administração Pública Federal, o que ocorreu somente em 2021, com a edição da Lei n. 14.204/2021, ainda que de forma genérica. No caso das Estatais, já existiam critérios para a indicação dos membros do Conselho de Administração (Art. 17 da Lei n. 13.303/2016).

O Referencial Básico de Governança do TCU prevê que “os membros da Alta Administração possuam capacidade adequada e que o processo de elegibilidade seja executado de forma transparente”, pautado em critérios e competências previamente definidos. É certo que a ausência de critérios previamente estabelecidos traz riscos à lisura dessas indicações.

O TCU também dispõe de cadastros restritivos para ocupantes de cargo ou função comissionada⁹ e promoveu, em setembro de 2018, o cruzamento entre os ocupantes de cargo ou função comissionada no período de agosto de 2017 a julho de 2018. O número de restrições (554) foi superior ao número de CPFs pesquisados¹⁰ (501).

⁹ Consulta pública no site <https://portal.tcu.gov.br/carta-de-servicos/>

¹⁰ O cadastro pode conter falsos positivos e algumas sanções podem ter sido suspensas e/ou revertidas pela justiça. TCU ressalva que os apontamentos não revelam, por si, existência de irregularidades nessas nomeações.

Alguns apontamentos em destaque revelados pelo trabalho de auditoria:

- quantidade de expulsos da administração e condenados por improbidade administrativa (80/501)
- um ocupante de cargo DAS-4 teve duas expulsões cadastradas no CEAF oriundas de instituições diferentes
- a Casa Civil não consulta¹¹ a Comissão de Ética Pública (CEP) sobre o registro de punições éticas
- foram constatadas fragilidades no registro das sanções éticas a cargo da CEP, mantidos em planilha do Programa Excel
- para ter acesso aos dados públicos desse cadastro, é preciso que o interessado entre com um processo específico solicitando a informação desejada
- foi proposto a fiscalização do SINC - Sistema Integrado de Nomeações e Consultas determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que, no âmbito da fiscalização “Avaliação dos requisitos de qualificação para exercício de cargos e funções de livre provimento” (Proposta Planejar 1141), inclua a avaliação das funcionalidades do sistema SINC - Sistema Integrado de Nomeações e Consultas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).

Gestão da Ética e Programa de Integridade

Um montante considerável das instituições de maior poder econômico e de regulação declararam que “ainda não estão implementadas medidas de monitoramento do programa de ética e que ainda não possuem um programa de integridade”.

Contudo, nesse segmento foram constatadas (e destacadas) boas práticas nos casos analisados (*in loco*) pela equipe de auditoria. Indico alguns exemplos extraídos do trabalho técnico:

- A Anac realiza curso, na modalidade a distância, para promover a conduta ética do servidor, conscientizando seu corpo funcional sobre o tema e ainda sobre as condutas esperadas deles
- O BB mantém ações específicas de promoção da ética na instituição, principalmente por meio de palestras e cursos sobre o tema, com destaque para a adoção de uma trilha de cursos sobre ética, como parte obrigatória para ascensão profissional no Banco

¹¹ Essa consulta é prevista no art. 22 do Decreto 6.029/2007.

- no BB, há coleta de comprometimento formal de acatamento e observância dos normativos pertinentes, com periodicidade anual e sempre quando ocorre alteração nos respectivos normativos.
- ANM, a Anac, o Ibama e o Ministério da Saúde não possuem código de ética/conduta próprio, que pudesse apresentar as condutas específicas exigidas dos seus servidores. Adotam o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171/1994) (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO,2012).

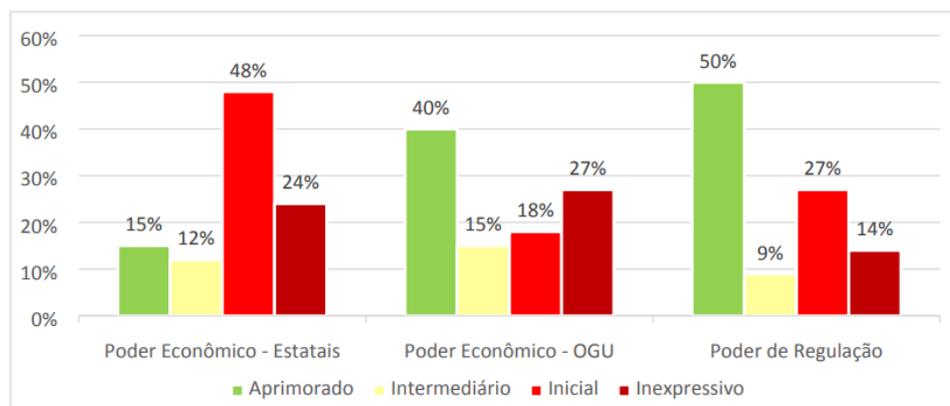
Efetivamente, a possibilidade de adotar o Código de Ética Profissional do Servidor Público, a exemplo do que foi feito pela Agência Nacional de Mineração, a Agência Nacional de Aviação Civil, o Ibama e o Ministério da Saúde, afasta qualquer argumento relativo à ausência de recursos para implementação.

Transparência e *Accountability*

O Tribunal de Contas da União reconhece que nem todos os dados de uma estatal devem ser públicos. A pesquisa realizada indica que as instituições apresentaram avanço (significativo) na compilação de dados, exceto as empresas públicas estatais. Destas, considerando aquelas com alto poder econômico, 72% ainda estão em estágio inicial de implantação do modelo de dados abertos:

Estágio de implantação do modelo de dados abertos dos 30% maiores Poderes Econômico e de Regulação

Figura 8 - Estágio de implantação do modelo de dados abertos dos 30% maiores Poderes Econômico e de Regulação



Fonte: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 20108

Esse indicador foi destacado no trabalho de auditoria, preconizando pelo avanço na publicação de modelo de dados abertos nas empresas estatais para o aumento da transparência. Há, contudo, a percepção de que alguns dados devem ser protegidos para não prejudicar a atuação em mercados privados.

Estudo do Relatório de Acompanhamento – TC 006.695/2020-5 (Apensado ao TC 015.268/2018-7)

Este relatório decorre do Acórdão 588/2018 TCU Plenário, com o objetivo de avaliar, por um período de cinco anos, a capacidade de governança e gestão de órgãos e entidades jurisdicionados.

O trabalho foi interrompido logo após o início de aplicação dos questionários quando a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou como pandêmica a situação da disseminação da doença causada pelo novo coronavírus (COVID-19).

Por fim, foi proposto o apensamento do trabalho ao TC 015.268/2018-7.

Estudo do Relatório de Acompanhamento – TC 015.268/2018-7 (Acórdão 2699/2018 TCU-Plenário)

O presente trabalho de auditoria foi tarjado como sigiloso e o TCU disponibilizou apenas o Acórdão 2699/2018 TCU-Plenário. Curiosamente, o Acórdão determina a publicação das respostas coletadas na forma de dados abertos na internet. O documento relativo a esse trabalho foi disponibilizado em formato de planilha (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, [2022?]a) com os resultados consolidados. O relatório técnico produzido pelos auditores não foi disponibilizado, somente o Acórdão.

Em resumo, foram selecionadas 526 organizações federais com autonomia orçamentária e administrativa, incluindo empresas públicas, ministérios, tribunais, instituições de ensino e hospitais.

Dessa amostra, 498 organizações apresentaram respostas válidas, e somente o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial -

Departamento Nacional (Senai/DN) e o Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional (Sesi/DN) deixaram de apresentar respostas. O Sesi/DN apresentou recurso contra a decisão alegando que sua natureza é privada.

Infelizmente o Acórdão é demasiadamente suscinto para uma análise apurada dos resultados. Contudo é possível extrair elementos relacionados à dimensão pessoal constatados pela equipe de auditoria, inclusive com pontuais comparações com resultados do ano anterior. Destaco alguns desses resultados:

- Não obstante os avanços ocorridos na área de pessoal de tecnologia da informação no Poder Executivo, com a criação de carreiras específicas, como a de Analista de Tecnologia da Informação (ATI, Lei 11.357/2006), esse componente ainda constitui problema para o desempenho da TI nas organizações avaliadas. São 64% de organizações ainda no estágio inicial da gestão de pessoal de TI. A escolha de gestores seguindo perfis profissionais definidos e documentados é prática inexistente em 75% das organizações, número indiscutivelmente elevado.

- Dificilmente há razoabilidade na seleção de gestores sem critérios técnicos e objetivos de seleção, especialmente na área de TI, caracterizada pela complexidade e importância estratégica para o negócio das organizações, sejam públicas ou privadas. Esse cenário precário, por exemplo, pode estar contribuindo com o elevado número de problemas identificados pelo TCU nas contratações de TI do setor público federal nos últimos anos. Têm sido inúmeros os casos de contratações ineficazes, a valores elevados, muitas vezes desnecessárias, gerando constantes e significativos prejuízos ao erário. Observando o gráfico relativo ao Processo de TI, com a avaliação das práticas que o compõem, vê-se que o pior desempenho ocorre na prática de gestão de riscos de TI: 82% das organizações não a adotam.

- Na maior parte das organizações, a gestão de pessoas nasce da necessidade de dar cumprimento a um amplo conjunto de normas e regulamentos relacionados com recursos humanos, como folha de pagamento, férias, licenças diversas e processos administrativos. No entanto, embora novas necessidades surjam ou sejam identificadas, a gestão de pessoas tende a permanecer limitada a questões normativas. Essa situação difere do que se entende modernamente do assunto, uma vez que

pessoal é um ativo crítico e deve, portanto, ser gerido de forma estratégica. Os dados apontam que 64% das organizações apresentam baixa capacidade de gerir seu principal ativo, as pessoas. Por outro lado, esse percentual reduziu consideravelmente em relação a 2017, quando 69% se declararam nessa situação.

- Não há boa gestão de pessoas (seleção, alocação, capacitação, gestões de desempenho e de incentivos) sem planejamento adequado da força de trabalho, já que esse é o processo pelo qual são identificadas eventuais lacunas qualitativas e quantitativas entre o pessoal existente e o necessário para a consecução da estratégia organizacional, bem como pelo qual se organizam as ações adequadas para atender às necessidades atuais e futuras identificadas no âmbito da organização.

- 12. Este Tribunal tem realizado bastante esforço para que isso aconteça. Além dos levantamentos e acompanhamentos procedidos nessa área, o TCU tem continuamente promovido cursos de capacitação em governança e gestão para a alta administração de diversos órgãos da Administração Pública, bem como sugerido projetos de lei e outros diplomas normativos que visam a positivar mecanismos de boa governança e gestão.

- 15. Os pontos de deficiência que mais chamam atenção no presente relatório de acompanhamento são: i) no âmbito da governança, o baixo monitoramento da gestão pela alta administração e ii) no âmbito da gestão, a baixa capacidade de gerir riscos.

Não foi possível identificar o referencial teórico utilizado pelo TCU nesse trabalho.

Estudo do Relatório de Acompanhamento – TC 003.870/2019-7 (Apensado ao TC 015.268/2018-7)

Este trabalho não configurou uma auditoria propriamente dita, mas, sim, um ciclo de trabalhos internos do próprio tribunal objetivando o aprimoramento de seus processos. Por fim, a exemplo do TC 006.695/2020-5, este trabalho também foi apensado ao relatório principal (TC 015.268/2018-7).

A equipe de auditores promoveu (1) a documentação e o aperfeiçoamento do processo de negócio (entendendo-se por isso o trabalho de coleta de dados e cálculos dos indicadores), (2) a atualização do questionário de governança e seus documentos de suporte

(incluindo nova dimensão de avaliação relacionada à gestão orçamentária, (3) a revisão da lista de organizações respondentes, (4) a elaboração de guia base a ser complementada pelas Secretarias do Tribunal participantes do processo do iGG com vistas a orientar as unidades técnicas do TCU no uso dos indicadores para monitoramento contínuo da gestão e (5) a disponibilização ao público externo da plataforma para autoavaliação de governança em caráter voluntário.

Em termos de Dimensão Pessoal, interessa a revisão do questionário formulado nesse trabalho, notadamente em sua relação com o combate à fraude e à corrupção. Para surpresa, isso constituiu uma grande mudança: a exclusão do tema no questionário¹²:

As questões específicas do tema de fraude e corrupção foram excluídas do questionário, tendo em vista a conclusão da auditoria operacional mencionada no parágrafo 12 e ainda a decisão das secretarias envolvidas nessa auditoria de dar continuidade ao trabalho por meio da rede de controle.

Isso não implica na diminuição de ações de auditoria visando o combate à fraude e à corrupção, mas, sim, um redirecionamento dessas ações para a rede de controle, como ocorreu em 2018 (Relatório de Auditoria – TC 010.348/2018-2).

De qualquer forma, as questões relativas à Dimensão Pessoal estão presentes na auditoria realizada e a maioria delas são relacionadas à alta administração.

Por fim, ressalto que neste trabalho interno do TCU, há menção expressa da utilização da abordagem COSO ERM 2017.

Estudo do Relatório de Acompanhamento – TC 011.574/2021-6 (Acórdão 2164/2021 TCU-Plenário)

ACOMPANHAMENTO DO PERFIL DE GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL E GESTÃO PÚBLICAS DE ORGANIZAÇÕES JURISDICIONADAS AO TCU - CICLO 2021.

Este trabalho consolidou o propósito do TCU de incluir em suas auditorias a Dimensão Orçamentária. A exemplo dos trabalhos anteriores, foi mantida a metodologia CSA, de autoavaliação, com uma

¹² O parágrafo 12 faz referência aos TCs 015.268/2018-7 e 010.348/2018-2).

novidade: os gestores poderiam utilizar as respostas já inseridas no ano anterior, editando o questionário apenas nas perguntas que demandassem atualização.

Ao todo, 381 organizações foram selecionadas para avaliação, sendo válidas as respostas de 378. A amostragem anterior foi de 364 organizações. Os resultados desse trabalho foram comparados com as respostas dadas no ciclo anterior, realizado em 2018. Muitos índices apresentaram discreta melhora.

Destaco, contudo, a mudança de enfoque na análise de resultados realizada pelo TCU. A presente auditoria relaciona os seus achados com elementos regulatórios (normas em geral) e não elementos de metodologia de auditoria (embora presentes no questionário mesmo após a revisão realizada através do TC 003.870/2019-7).

Não é possível identificar, com base nos documentos disponíveis, os motivos ensejadores dessa mudança na produção do relatório pela equipe técnica do TCU. É possível afirmar, contudo, que a vinculação das evidências de auditoria a normas aplicáveis à administração pública configura a possibilidade de responsabilização do gestor na hipótese de não atendimento da norma.

Assim, espera-se que o gestor, alertado pela evidência apurada pelo órgão de controle (de que não está em conformidade), foque sua gestão no resultado (atingir a conformidade e evitar a responsabilização), ultrapassando o conforto da simples elaboração de um plano de gestão.

Nas evidências relacionadas à Dimensão Pessoal, não houve essa supracitada vinculação (embora existam normas disciplinadoras, como visto no item 2.7), razão pela qual não pretendo alongar a análise sobre a responsabilização dos gestores.

Há um sentido para que o órgão de controle não construa matrizes de responsabilização em relatórios de levantamento, pois além de não ser o escopo dessa categoria de trabalho, os resultados obtidos são pautados em relatórios de autoavaliação, sem contrapartida fiscalizatória.

3.3 PROGRAMA NACIONAL DE PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO

O Programa Nacional de Prevenção à Corrupção é uma proposta direcionada aos gestores públicos, oferecendo uma plataforma de diagnóstico da instituição por ele gerida. A plataforma oferece como resposta um plano de ação adequado à sua entidade com base nas respostas fornecidas e vulnerabilidades detectadas.

O escopo do programa é conduzir as organizações públicas a patamares reduzidos de fraude e corrupção, pautados nos padrões de países desenvolvidos (OCDE).

A primeira avaliação proporcionada pelo programa contou com a participação (por adesão) de 9.000 entidades pertencentes a todas as esferas de governo e os três poderes em todos os estados da federação e foi coordenada pela Rede de Controle nos Estados, com o auxílio da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

A Rede de Controle é um centro decisório formado por grupos compostos por instituições públicas (principalmente os Tribunais de Contas Estaduais) e entidades da sociedade civil organizada presentes em cada unidade da federação. 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 (REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA, [2022?]).

Embora não apresente apenas o diagnóstico da administração pública federal, as primeiras avaliações confirmam a importância da dimensão pessoal na prevenção à fraude e à corrupção. Os participantes fizeram a autoavaliação através do sistema e-Prevenção e, na segunda etapa do programa (iniciada em maio de 2022), houve a integração com a plataforma TCU+Cidades, que visa a contribuir com a qualificação dos gestores municipais e atuar na prevenção de falhas que possam prejudicar o melhor uso dos recursos públicos nos municípios.

A primeira etapa revelou que apenas 1,6% das organizações possuem níveis aceitáveis de exposição à corrupção.

Eis alguns apontamentos relativos à modalidade Prevenção (Quadro 6):

Quadro 6 – Níveis de exposição

Ambiente propício a novos ilícitos	87% das organizações
Não possui código de ética	74 % das organizações
Não possui política de conflito de interesses	75% das organizações
Não estabeleceram condições para lidar com a variação de patrimônio de seus funcionários	80% das organizações

Fonte: adaptação feita pelo autor com base no relatório do PNPC, 2022.

Em relação aos perfis dos gestores públicos (Quadro 7):

Quadro 7 – Perfil dos Gestores

Não possui experiência em gestão	1 em cada 4
Não possui curso superior	1 em cada 5
Não possui experiência em gestão e curso superior	1 em cada 10

Fonte: adaptação feita pelo autor com base no relatório do PNPC, 2022.

Os dados não refletem exclusivamente o diagnóstico da administração pública federal, mas sinalizam que estamos muitos expostos à corrupção e teremos um longo trabalho para reduzir esses indicadores aos níveis dos países desenvolvidos.

3.4 NOVAS TECNOLOGIAS

O uso da tecnologia está tão integrado à vida contemporânea que só percebemos esse fenômeno quando o fornecimento de energia elétrica ou o sinal de internet é interrompido. Nessas situações o sentimento de indignação e impotência pode, sem exageros, se assemelhar ao de uma criança em desenvolvimento sem nenhuma habilidade para a vida diária.

Na esfera governamental, durante décadas, as entidades públicas sofriam com a carência de equipamentos não só para o exercício das atividades profissionais como também para o patamar mínimo aceitável de bem-estar nas repartições públicas.

Equipamentos quebrados e incompletos eram a regra. E quando havia equipamento não havia sinergia, sendo comum computadores sem impressoras funcionais, sem a similar correspondência de monitores operantes, *softwares* certificados (ou adequados) e até mesmo pontos de alimentação elétrica.

Na esfera federal, ao menos, essa realidade mudou para melhor e, passadas décadas de um cenário de precariedade, o desafio mudou: a utilização de novas tecnologias, especialmente as derivadas da inteligência artificial.

A inteligência artificial pode ser entendida como o conjunto de técnicas e metodologias de programação usadas para solucionar problemas de forma mais eficiente, o mais próximo possível de um ser humano (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU); CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL (CGDF); CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS (CGE-MG); SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO); CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO (CONACI, 2020).

Todas as organizações públicas podem se beneficiar do uso dessas tecnologias, mas a área de controle da administração, especialmente, se apresenta como um segmento muito profícuo, não só ao uso como também ao desenvolvimento.

No Brasil a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria (BRASIL, 2021).

O TCU é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. O Tribunal é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2022).

A Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público prevê expressamente que:

Os Tribunais de Contas devem implementar medidas voltadas à gestão de informações estratégicas, usando, por exemplo, ferramentas de inteligência e de tratamento de grandes massas de dados com uso intensivo de tecnologia da informação. (NBASP Nível 1, Princípio 5, item 39) (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015.).

Efetivamente os órgãos de controle vem implementando o uso de inteligência artificial em seus trabalhos de auditoria. Destacam-se diversos projetos (Quadro 8):

Quadro 8 – Ferramentas de Inteligência Artificial

<p>Alice (Análise de Licitações e Editais) 2015</p>	<p>ferramenta que proporciona avaliação preventiva e automatizada dos certames, desenvolvido no âmbito do Ministério da Transparência, Fiscalização e da Controladoria-Geral da União</p>
<p>Monica (Monitoramento Integrado para o Controle de Aquisições) 2016</p>	<p>é um painel que contempla informações relativas às aquisições efetuadas pela esfera federal, incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público Federal. Por enquanto, esse monitoramento se restringe às aquisições efetuadas no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), de tal forma que ainda não estão incluídas nesse painel as compras realizadas por empresas estatais e aquelas efetivadas por meio do Regime Diferenciado de Contratações – RDC. Amplitude maior do que a do robô Alice, pois abarca também contratações diretas e aquelas feitas por meio de inexigibilidade de licitação (quando um serviço ou produto possui apenas um fornecedor).</p>
<p>Adele (Análise de Disputa em Licitações Eletrônicas) 2018</p>	<p>que traz um painel da dinâmica de cada pregão eletrônico, sendo efetuados filtros que permitem que se sejam analisados todos os lances de modo cronológico e todas as informações acerca das empresas participantes (composição societária,</p>

	<p>ramo de atuação etc.), além de possibilitar a identificação da utilização por mais de uma licitante de um mesmo IP (Internet Protocol) que é o principal protocolo de comunicação da internet, ou seja, um rótulo numérico atribuído a cada dispositivo (computador, impressora, smartphone etc.) conectado a uma rede de computadores</p>
<p>Sofia (Sistema de Orientação sobre Fatos e Indícios para o Auditor) 2020</p>	<p>capta as informações associadas aos CNPJs indicados no documento e verifica se já foram aplicadas sanções àquelas empresas ou se elas já foram responsabilizadas em outros processos em trâmite no TCU, ou, ainda, elenca os contratos já pactuados por essas empresas com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, entre outras informações providas.</p>
<p>Carina (Crawler e Analisador de Registros da Imprensa Nacional) 2020</p>	<p>diariamente, rastreia tipologias (possibilidades de inconsistências) nas informações de aquisições governamentais extraídas de publicações no Diário Oficial da União, de maneira similar à testagem que o Alice faz nos editais publicados, diariamente, no Portal de Compras do Governo Federal</p>
<p>Ágata (Aplicação Geradora de Análise Textual com Aprendizado) 2020</p>	<p>desenvolvida pela Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo do Tribunal de Contas da União e é baseada em algoritmos de aprendizado de máquina, utilizados para o refinamento e a atualização dos alertas emitidos pelo Alice.</p>

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2022

Essas ferramentas permitem uma melhor utilização dos recursos humanos e organizacionais, extrapolando as esferas individuais dos órgãos de controle, em plena conformidade com os elementos metodológicos relacionados à dimensão pessoal encontrados em algumas estruturas de auditoria (Quadro 9).

Quadro 9 – Aderência Tecnológica

<p>ISO 31000</p>	<p>- processos, métodos e ferramentas da organização para serem utilizados para gerenciar riscos;</p>
-------------------------	---

	- processos e procedimentos documentados; - sistemas de gestão da informação e do conhecimento; e - programas de treinamento
GAO	A administração deve ver o capital humano como um ativo ao invés de um custo. Somente quando o pessoal certo para o trabalho estiver e recebem treinamento, ferramentas, estrutura, incentivos e responsabilidades é o sucesso operacional possível.
Modelo Canadense	ampliação da base de competências por meio de treinamento formal (incluindo orientação sobre a aplicação de ferramentas e técnicas) levando em consideração a rotatividade de pessoal; requisitos incrementais com relação a processos, métodos e ferramentas (incluindo sistemas e tecnologias) necessários para gerenciar riscos;
Modelo Britânico	Os sistemas de monitoramento e emissão de relatórios geram uma expectativa de que a ação será ser tomada em questões apuradas (reveladas pelos relatórios)?

Fonte: elaborado pelo autor, 2022.

O contraponto ao uso massivo de dados (mineração) é a proteção da privacidade dos cidadãos, bem como a responsabilidade legal pelas operações realizadas por “algoritmos”, dando azo a possíveis embates jurídicos ou, ao menos, como argumento de defesa para afastar a responsabilização de gestores ou agentes públicos.

Em 2019¹³, 42 países, dentre eles o Brasil, aderiram aos Princípios e recomendações fomentados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) voltados à confiabilidade, respeito aos direitos humanos e valores democráticos.

O documento prevê 5 princípios e 5 recomendações aos formuladores de políticas relacionadas a políticas nacionais e cooperação internacional para IA confiável:

Princípios:

- **crescimento inclusivo, desenvolvimento sustentável e bem-estar;**
- **valores e justiça centrados no ser humano;**
- **transparência e explicabilidade;**
- **robustez, segurança e proteção;**

¹³ OECD, Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, OECD/LEGAL/0449

- responsabilidade.

Recomendações:

- **investir em pesquisa e desenvolvimento de IA;**
- **promover um ecossistema digital para IA;**
- **moldar um ambiente político propício para a IA;**
- **capacitação humana e preparação para a transformação do mercado de trabalho;**
- **cooperação internacional para uma IA confiável.**

Fonte: OECD, 2022

De qualquer forma, a adoção de tecnologias relacionadas à inteligência artificial já faz parte da gestão pública e é aderente aos princípios de governo aberto da (a) transparência, (b) prestação de contas e responsabilização (accountability), (c) participação cidadã e (d) tecnologia e inovação.

3.5 DADOS ABERTOS

O Brasil utiliza a definição de dados abertos da *Open Knowledge Internacional*, que preconiza: “dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente acessá-los, utilizá-los, modificá-los e compartilhá-los para qualquer finalidade, estando sujeito a, no máximo, a exigências que visem preservar sua proveniência e sua abertura” (PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS, [2022?]).

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão responsável pela gestão e monitoramento da Política de Dados Abertos, por meio da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos - INDA. O Tribunal de Contas da União, por sua vez, estimula as organizações públicas a franquearem seus dados e apresenta 5 razões:

- **Transparência na gestão pública;**
- **Contribuição da sociedade com serviços inovadores ao cidadão;**
- **Aprimoramento na qualidade dos dados governamentais;**
- **Viabilização de novos negócios;**
- **Obrigatoriedade por lei.**

No Brasil, cada entidade possui a obrigação de disponibilizar as informações de interesse coletivo ou geral, no âmbito de suas

competências, nos termos da Lei de acesso à informação, que regulamentou as garantias já previstas em nossa Constituição Federal.

Atualmente a abertura de dados constitui uma política pública adotada em diversos países, possuindo, inclusive, um indicador segmentado para a sua implementação.

O Brasil possui classificação avançada em dois indicadores: (1) censo detalhado e (2) dados detalhados da despesa pública e oito em estágios não satisfatórios (a) mapeamento completo oficial, (b) propriedade de imóveis em nível nacional, (c) dados detalhados do orçamento público, (d) registro empresarial, (e) legislação, (f) horários de transporte público, (g) desempenho do sistema de saúde e (h) estatísticas criminais (BRASIL, 2014).

Esses indicadores são elencados pelo *Open Government Partnership* (OGP) e pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e destacam diversos benefícios das iniciativas de aberturas de dados: melhoria nos serviços públicos e mais compreensão das atividades governamentais; gestão mais efetiva dos recursos públicos; aumento da responsabilização e da prestação de contas (*accountability*); aumento da integridade pública; criação de comunidades mais seguras; e maior participação do cidadão na gestão pública (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

A disponibilização de dados em formato aberto aliada ao uso de inteligência artificial na manipulação e cruzamento de informações constituem um importante instrumento no aperfeiçoamento ao combate à fraude e à corrupção.



4

4

CONCLUSÃO

Da leitura dos referenciais internacionais, técnicos e da legislação, foram encontrados diversos elementos diretamente relacionados à dimensão pessoal.

Dentre os modelos existentes, constatou-se que todos eles, sem exceção, priorizam o comprometimento da alta administração na gestão pública e nas atividades relacionadas à mitigação de riscos.

Dessa forma, elementos atinentes à escolha de dirigentes bem como às nomeações para os cargos em comissão devem merecer destaque nos procedimentos de auditoria e controle interno e externo da administração pública federal.

O comprometimento da alta administração na criação de uma cultura ética governamental é tido como um dos elementos mais importantes para a boa governança de pessoas. Incumbe a esses gestores fornecer os instrumentos necessários e alocar corretamente os recursos humanos em adequação às tarefas a serem desempenhadas.

Este é o elemento presente não só nos referenciais metodológicos como também na legislação regente. Os relatórios de auditoria realizados pelo Tribunal de Contas da União validam expressamente o monitoramento da gestão pela alta administração.

Deve-se incluir também a capacitação de pessoas e a retenção de talentos para que seja possível estabelecer uma cultura, a continuidade e o bom desempenho dos serviços prestados à população.

Além desses elementos metodológicos, a legislação existente também contempla os elementos relacionados a dimensão pessoal ainda que indiretamente trazendo força cogente e efetividade à gestão pública e aos órgãos de controle para que seja possível responsabilizar, quando for o caso, os gestores que não exercem seus cargos em conformidade com os preceitos legais.



Outros referenciais diretamente ligados aos procedimentos de auditoria, tais como manuais referenciais internacionais, também contemplam elementos relacionados à dimensão pessoal.

Muitos referenciais também verificam o ambiente corporativo sob a ótica dos funcionários e empregados públicos, consignando a importância do reconhecimento e valorização de suas atividades em níveis muito profundos.

O exemplo canadense demonstra preocupação com um ambiente de trabalho produzindo elementos de auditoria que verificam até mesmo a liberdade linguística praticada nas entidades, estabelecendo o respeito ao idioma utilizado. Destaca-se, para fins ilustrativos, que o Canadá possui dois idiomas oficiais, o inglês e o francês.

Por sua vez, os dois principais órgãos de controle brasileiros utilizam diversos referenciais teóricos, além de produzirem os seus próprios manuais.

Apesar de o Brasil não possuir um referencial específico, não pareceu inapropriado utilizar os referenciais de outros países nos trabalhos de auditoria e controle. Ao contrário, isto possibilitou aos auditores extrair os melhores elementos e melhores práticas internacionais sem que houvesse descaracterização das particularidades da administração pública federal.

As auditorias de levantamento prospectadas validaram a utilização de diversos referenciais sem qualquer ressalva à sua procedência original. Como é próprio das auditorias de levantamento realizadas pelo Tribunal de Contas da União, o resultado não tem um caráter sancionador, mas, sim, educativo e balizador para ações futuras de correção e apoio à gestão governamental.

É possível afirmar que, ao longo dos trabalhos realizados, não há a percepção de um avanço significativo que possa validar o efeito educativo pretendido nos trabalhos de auditoria.

Importante ressaltar que todos os trabalhos realizados pelo TCU foram pautados em questionários de auto avaliação, ou seja, o próprio gestor responsável pela direção apresentava os dados ao tribunal. Uma

pequena amostra foi auditada *in loco* como contraprova das respostas fornecidas.

Mais recentemente, nos anos de 2019 e 2020, os trabalhos de auditoria passaram a indicar referenciais normativos (base regulatória vinculativa à atividade pública), sem, contudo, imputar quaisquer sanções contidas nessas normas.

Há uma percepção de que essas menções regulatórias tiveram por objetivo agregar às ações educativas um apontamento cogente, informando (ou lembrando) aos gestores a necessidade de conhecimento e obediência a essas normas, bem como as consequências a que estarão submetidos no caso de eventual violação.

A Controladoria-Geral da União também utiliza referenciais metodológicos e seus elementos relacionados à dimensão pessoal. Contudo, o trabalho realizado pela CGU nesta seara se destaca pela elaboração - ou ao menos o seu auxílio - das normas relacionadas ao controle e combate à corrupção.

Os trabalhos preventivos de auditoria possuem natureza reservada, a despeito de essa entidade ser responsável pela condução do programa de dados abertos brasileiro.

Constatou-se que a CGU trabalha com grande afinco na condução dos acordos de leniência e estes são dotados de um caráter estritamente sigiloso. Desta forma, não foi possível obter grandes fontes de pesquisa no âmbito da Controladoria-Geral da União.

A pesquisa incluiu um levantamento sobre o uso de tecnologia da informação sobretudo sistemas de inteligência artificial e, como resultado, apurou-se o uso crescente dessa tecnologia como instrumento do combate à fraude e à corrupção.

O desenvolvimento tecnológico vem se mostrando efetivo como instrumento apto a reduzir atos administrativos prejudiciais à população, sobretudo na esfera de compras públicas e processos licitatórios.

O exemplo em destaque desta prática é o sistema Alice, mencionado na pesquisa, que permite apontar inconsistências antes mesmo da conclusão das operações.

Essa ferramenta extremamente eficiente depende do fornecimento de dados abertos pelas entidades governamentais e isso, por sua vez, decorre do cumprimento das normas relacionadas à transparência e acesso à informação pelos gestores públicos.

Assim, ainda que indiretamente, as ferramentas de inteligência artificial e o programa de abertura de dados públicos estão assentados no elemento da dimensão pessoal, eis que dependentes dos atos de gestão da alta administração.

Não foi encontrada nenhuma evidência da produção de mecanismos de tecnologia que possam fiscalizar a designação de dirigentes com a mesma efetividade do programa Alice, como ocorre com as compras e licitações na administração pública federal.

O recente trabalho realizado pela Rede de Controle, denominado Programa Nacional de Prevenção à Corrupção – PNPC, conduzido pelo Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União, constitui uma iniciativa inédita na qual as entidades somam esforços e coordenam a participação de inúmeras entidades fiscalizadoras controladoras nas 3 esferas de governo e nos 3 poderes.

Trata-se de um programa que realiza auditoria nos moldes anteriormente realizados pelo TCU, mas que agora conta com esforços do Ministério da Justiça, dos tribunais de contas estaduais, e do Ministério Público (além da própria CGU), que poderá propiciar melhores resultados no combate à fraude e à corrupção, ainda que a auditoria não seja restrita à administração pública federal.

Destaco que o trabalho está em elaboração, mas os resultados da primeira avaliação já foram divulgados (conforme apresentados no capítulo anterior).

As poucas informações disponibilizadas são suficientes para demonstrar que a dimensão pessoal configura um dos elementos mais importantes não só para a governança pública - especialmente a



governança de pessoas - como também apto e eficaz a combater a corrupção.





REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ACORDO DE LENIÊNCIA. Controladoria-Geral da União. Portal Gov.br, [2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/acordo-leniencia>. Acesso em: 21 ago. 2022.

ARRUDA, Maria Cecília Coutinho de; NAVRAN, Frank. Indicadores de clima ético nas empresas. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 40, n. 3, p.26-35, jul./set. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/7t5rRQCLk4hZrNKmyXX6YLn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 ago. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 31000: Gestão de riscos – Princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRA, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Textos para Discussão - CEPAL/IPEA n. 32, Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

AZEVEDO, Lauren de Almeida Barros; ALBINO, Jaqueline; FIGUEIREDO, Josiel Maimone de. O uso da inteligência artificial nas atividades de controle governamental. **Cadernos Técnicos da CGU**, v. 2, 2022.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ACÓRDÃO TCU 2569/2014. Relatório de levantamento. publicação de dados abertos na administração pública federal. Soluções de coleta, armazenamento e processamento de grandes volumes de dados (big data). Transparência. Modernização da gestão pública. Data da sessão: 1/10/2014 Relator: Ministro Benjamin Zymler TC: 005.003/2014-8.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Portal gov.br, 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/orgaos/controladoria-geral-da-uniao>. Acesso em: 21 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005**. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 24 fev. 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria da Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização** - GesPública. Instrumento para Avaliação da Gestão Pública, Ciclo 2010. Brasília: MP, SEGES, 2009.

BRASIL. **Decreto n. 9.094, de 17 de julho de 2017**. Regulamenta dispositivos da Lei no 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. (Redação dada pelo Decreto no 9.723, de 2019). Diário Oficial da União, Brasília, 18 jul. 2017.

CANADÁ. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. **Gouvernement du Canada**, 16 jun. 2021. Disponível em: <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor.html>. Acesso em: 08 set. 2022.

COMISSÃO de ética dos agentes públicos da PR e da VPR. Secretaria-Geral. Portal Gov.br, [2022?]. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/assuntos/comissao-de-etica-setorial-pr-vpr>. Acesso em: 21 ago. 2022.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **COSO** internal control-integrated framework: frequently asked questions. Estados Unidos da América: COSO, 2013a.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Internal Control: Integrated Framework**. Executive Summary. Estados Unidos da América: COSO, 2013b.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU); CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL (CGDF); CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS (CGE-MG); SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO); CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO (CONACI). **Acordo de cooperação técnica n. 474/2018**: relatório final. Brasília: SERPRO, 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria n. 3.553, de 12 de novembro de 2019. Aprova o Regimento Interno e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União - CGU e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, Seção 1, Edição 220, p. 107, publicado em: 13 nov. 2019.

CRUZ, Bruna Angélica Barbosa. Lei de acesso à informação como mecanismo de controle social sobre políticas públicas e combate à corrupção. **Cadernos Técnicos da CGU**, v. 2, 2022.

FEBRABAN – FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. Subcomissão de Gestão de Riscos Operacionais. Análise das Ferramentas de Auto-Avaliação na Gestão Do Risco Operacional, 2004

GIUSTA, Paulo. Como auditar o desempenho ético de um órgão público: uma proposta. Revista do TCU, n. 133, p. 82-87, maio/ago. 2015.

HISTÓRICO. Controladoria-Geral da União. Portal Gov.br, [2022?]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historico/historico-2#:~:text=Criada%20em%2028%20de%20maio,%C3%A2mbito%20do%20Poder%20Executivo%2C%20sejam>. Acesso em: 21 ago. 2022.

HM TREASURY. **Risk management assessment framework: a tool for departments**. Crown, 2009. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191516/Risk_management_assessment_framework.pdf. Acesso em: 08 set. 2022.

INNOVATION MANAGER. SA800. **Friul Research**, [20--?]. Disponível em: [<https://friulresearch.com/en/sa800.html>]. Acesso em: 21 ago. 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA, **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público** (NBASP). Belo Horizonte: Instituto Rui Barbosa, 2015.

MACRAE, Elizabeth; SLOAN, Bruce. Internal audit capability model (IA-CM) for the public sector. **The Institute of Internal Auditors**, c2022. Disponível em: <http://www.theiia.org/ia-cm>. Acesso em: 21 ago. 2022.

MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno. Montar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de corrupção. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, n. 1, p. 11-36, mar. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/333017024_MONITORAR_INVESTIGAR_RESPONSABILIZAR_E_SANCIONAR_A_multiplicidade_institucional_em_casos_de_corrupcao1. Acesso em: 21 ago. 2022.

MCNALLY, J. Stephen. **The 2013 COSO framework & SOX compliance: one approach to an effective transition**. Estados Unidos da América: COSO, 2013.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. OS SETE IMPASSES DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL. *In*: PEREZ, Marcos Augusto, SOUZA, Rodrigo Pagani de (Coords.). **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p.21-38.

MENDONÇA, Adriano; GARBACCIO, Grace Ladeira; MENDONÇA, Katia Vanessa. A importância da ética institucional na contemporaneidade do setor público brasileiro. *In*: Simpósio Sul-Mato-Grossense de Administração, 4., 2021, Paranaíba-MS. **Anais [...]**. Paranaíba: UFMS, 2021. P. 799-809.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Instrução Normativa conjunta n. 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília-DF, Edição 89, p. 14, publicado em: 11 maio 2016.

MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*. Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 27-64, jul./set. 2003.

OECD. **Recommendation of the council on artificial intelligence**. OECD Legal Instruments, 2022.

OLIVIERI, Cecília. **A atuação dos controles interno e externo ao executivo como condicionante da execução de investimento em**

infraestrutura no Brasil. Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS. O que são dados abertos? Dados.gov.br, [2022?]. Disponível em: <https://dados.gov.br/pagina/dados-abertos>. Acesso em: 21 ago. 2022.

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA. Entenda melhor o que são e como funcionam as Redes de Controle da Gestão Pública. Rede de Controle, [2022?]. Disponível em: <https://www.rededecontrole.gov.br/?p=601>. Acesso em: 21 ago. 2022.

SECRÉTARIAT du Conseil du Trésor du Canada. Gouvernement du Canada, 16 jun. 2021. Disponível em: <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor.html>. Acesso em: 21 ago. 2022.

SIMÕES, Rachel da Costa. **Método control self assessment (CSA) para identificação e avaliação de riscos operacionais:** estudo de caso do BNDES. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração)- Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Dados e Critérios para auditorias no tema governança organizacional. Portal TCU, [2022?]a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/>. Acesso em: 21 ago. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Institucional. Competências. Portal TCU, [2022?]b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>. Acesso em: 21 ago. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relações institucionais. Portal TCU, [2022?]c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relacoes-institucionais/relacoes-internacionais/relatorios-de-participacao-em-eventos-internacionais.htm>. Acesso em: 21 ago. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-

Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Dados abertos na administração pública federal. Portal TCU, jan. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/dados-abertos-na-administracao-publica-federal.htm>. Acesso em: 08 set. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Rede de Controle da Gestão Pública. **Resultados PNPC 2021**. 1ª avaliação. Rede de Controle, 2021.

U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. Role as an audit institution. GAO.gov, [2022?]. Disponível em: <https://www.gao.gov/about/what-gao-does/audit-role>. Acesso em: 21 ago. 2022.

US GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (comp.). Padrões de Controle Interno no Federal Governo. Estados Unidos: GAO, 1999.

US GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Federal information system controls audit manual (FISCAM)**. Estados Unidos: GAO, fev. 2009.



idn

Bo
pro
cit
ref
Nos
são

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO