



**INSTITUTO FEDERAL DE
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA**
TOCANTINS
Campus Palmas

CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA

GEICYELLE VIEIRA DA SILVA MUNDIM

**PROGRAMA DE INTEGRIDADE, GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS: Um
estudo de caso na Reitoria do Instituto Federal do Tocantins**

PALMAS - TO

2020

GEICYELLE VIEIRA DA SILVA MUNDIM

**PROGRAMA DE INTEGRIDADE, GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS: Um
estudo de caso na Reitoria do Instituto Federal do Tocantins**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
banca Examinadora do CST em Gestão Pública
como exigência final para obtenção do título de
tecnólogo em Gestão Pública do Instituto Federal
do Tocantins Campus – Palmas.

Orientador: Prof. Me. Joel dos Santos Brandão

PALMAS - TO

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Bibliotecas do Instituto Federal do Tocantins

- M965p Mundim, Geicyelle Vieira da Silva
Programa de Integridade, Governança e Gestão de Riscos : um estudo de caso na reitoria do Instituto Federal do Tocantins / Geicyelle Vieira da Silva Mundim. – Palmas, TO, 2020. 63 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnólogo em Gestão Pública) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins, Campus Palmas, Palmas, TO, 2020.
- Orientador: Me. Joel Dos Santos Brandão
1. Programa de Integridade. 2. Governança. 3. Gestão de Riscos. I. Brandão, Joel Dos Santos. II. Título.

CDD 350

A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio, deste documento é autorizada para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica do IFTO com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

GEICYELLE VIEIRA DA SILVA MUNDIM

**PROGRAMA DE INTEGRIDADE, GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS: Um
estudo de caso na Reitoria do Instituto Federal do Tocantins**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
banca Examinadora do CST em Gestão Pública
como exigência final para obtenção do título de
tecnólogo em Gestão Pública do Instituto Federal
do Tocantins Campus - Palmas.

Orientador: Prof. Me. Joel dos Santos Brandão

Aprovado em: ____/____/____

BANCA AVALIADORA

Prof. Me. Joel dos Santos Brandão
Presidente da Banca – Orientador

Profa. Me. Gislene Magali da Silva
1º Examinador

Prof. Me. Edilson Guedes de Almeida
2º Examinador

Dedico este trabalho aos meus pais e esposo, Rai, Nete, Raimundo, Maria e Junisley, pela determinação, exemplo e força

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela conquista. Acredito que nada acontece sem a vontade e permissão d'Ele.

Ao meu esposo, Junisley, por todo apoio e compreensão.

À minha família, em especial Rai, Nete, Raimundo, Maria e Madson que sonharam comigo por essa conquista e sempre acreditaram na minha capacidade.

Aos meus caros colegas de turma, especialmente Fernanda, Edileuza, Maria de Fátima e Jaciara, muito obrigada pelo companheirismo nos últimos três anos.

Ao meu orientador, Profº Me. Joel, pela paciência, compreensão, contribuições e ensinamentos.

À banca examinadora, Profª Me. Magali e Profº Me. Edilson, que aceitaram prontamente ao convite.

A todos os docentes que contribuíram na minha vida acadêmica, especialmente ao eterno professor Lourival, que tanto me ensinou.

Ao Instituto, pela oportunidade.

RESUMO

Os casos de corrupção e os desvios éticos exigem da administração pública procedimentos que garantam o seu combate e a conformidade de suas ações às normas e valores éticos. Nesse sentido, o Decreto n.º 9.203/2017 instituiu o Programa de Integridade na Administração Pública Federal, regulamentado posteriormente pela Portaria nº 57/2019 da Controladoria-Geral da União. Assim, este trabalho visa avaliar o nível de aderência às medidas de gestão da integridade, governança e gestão de riscos da reitoria do Instituto Federal de Educação, Ciência, e Tecnologia do Tocantins. Por meio de uma pesquisa exploratória, foram analisados documentos institucionais e comparados com as diretrizes do Programa de Integridade, assim como foram analisadas as políticas de governança e gestão de riscos do órgão. Desse modo, verificou-se que a Instituição, embora ainda na segunda fase do Programa de Integridade, ela está aderente ao programa, às políticas de governança e possui ferramentas para mapeamento e mitigação de riscos.

Palavras-chave: Programa de Integridade. Governança. Gestão de Riscos.

ABSTRACT

Corruption cases and ethical deviations require procedures from the public administration to guarantee their fight and the conformity of their actions to ethical standards and values. Accordingly, Decree No. 9,203/2017 instituted the Integrity Program in the Federal Public Administration, which was subsequently regulated by Ordinance n.º. 57/2019 of the Office of the Comptroller General of the Union. Thus, this work aims to assess the level of IFTO compliance integrity management, governance and risk management. Through exploratory research, institutional documents were analyzed and compared with the guidelines of the Integrity Program, as well as the agency's governance and risk management policies. Thus, it was found that the Institution, although still in the second phase of the Integrity Program, it is adherent to the program, governance policies and has tools for mapping and mitigating risks.

Keywords: Integrity Program. Governance. Risk management.

LISTA DE SIGLAS

ABBI Associação Brasileira de Bancos Internacionais
CADE Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CGU Controladoria Geral da União
CIG Comitê Interministerial de Governança
CND Conselho Nacional de Desburocratização
CODIR Colégio de Dirigentes
CONSUP Conselho Superior
DPF Departamento da Polícia Federal
EAD Ensino a Distância
ETF Escola Técnica Federal
FEBRABAN Federação Brasileira de Bancos
FINEP Financiadora de Estudos e Projetos
IBGC Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC *International Federation of Accountants*
IFES Institutos Federais de Ensino Superior
IFTO Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins
INTOSAI Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISO *International Organization for Standardization*
ITEC Instituto Técnico de Educação e Cidadania
LAI Lei de Acesso a Informação
LEC *Legal Ethics Compliance*
ME Ministério da Economia
NBC Normas Brasileiras de Contabilidade
OCDE Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PROAD Pro-Reitoria de Administração
PROAE Pro-Reitoria de Assuntos Estudantis
PROFEPT Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional e Tecnológica
PRONATEC Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI Programa Universidade para Todos
SIC Serviço de Informações ao Cidadão
TCU Tribunal de Contas da União
UAB Universidade Aberta do Brasil

UFMG Universidade Federal de Minas Gerais
UFSC Universidade Federal de Santa Catarina
UFPR Universidade Federal do Paraná
UGI Unidade de Gestão da Integridade

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 Visão geral do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins.....	13
1.1.1 Organograma da Reitoria.....	16
2 REVISÃO DE LITERATURA.....	18
2.1 Programa de Integridade.....	18
2.1.1 Pilares do Programa de Integridade.....	23
2.1.1.1 Comprometimento e Apoio da Alta Administração.....	23
2.1.1.2 Unidade de Gestão da Integridade.....	24
2.1.1.3 Gerenciamento de Riscos.....	26
2.1.1.4 Auditoria e Monitoria.....	27
2.1.2 Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019.....	28
2.2 Governança.....	29
2.2.1 Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.....	32
2.2.2 Ética e Transparência.....	33
2.2.3 Corrupção nas IFES.....	36
2.3 Gestão de Riscos.....	37
2.3.1 Controles Internos.....	40
2.3.2 Auditoria Interna.....	42
3 METODOLOGIA.....	44
4 ANÁLISE DOS DADOS.....	46
4.1 Programa de Integridade do Instituto.....	46
4.1.1 Unidade de Gestão de Integridade.....	46
4.1.2 Aprovação do Plano de Integridade.....	47
4.1.3 Execução e Monitoramento.....	49
4.2 Governança no IFTO.....	50
4.3 Gestão de Riscos no IFTO.....	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
REFERÊNCIAS.....	54
ANEXOS.....	60

1 INTRODUÇÃO

A corrupção tem sido uma das principais preocupações enfrentadas pelos governos, pois mina os recursos já escassos e reduz a eficiência do estado na oferta de serviços à sociedade. Assim, há grande necessidade de se criar sistemas e mecanismos com a finalidade de coibir fraudes quando existentes dentro de organizações públicas e privadas (SUPERINTERESSANTE 2013; NÓBREGA, 2017, apud GONÇALVES, 2019, p. 12)

Em junho de 2002, o Brasil firmou acordo com a OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico), durante a convenção mundial, que trata do suborno dentro e fora do país. Passados mais de 10 anos do acordo, houve a aprovação da Lei n. 12.846, de 1 de agosto de 2013, conhecida como lei anticorrupção (CASTRO; AMARAL; GUERREIRO, 2019, p. 187).

Com isso, a Lei é regulamentada pelo Decreto nº 8.420/2015, que diz respeito à responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pelas práticas de atos contra a administração tanto pública, nacional e estrangeira e também de outras providências (BRASIL, 2015). A Lei estimula as organizações a atuarem com ética e assim estarem em conformidade com o programa de integridade para auxiliá-las a combater a corrupção.

Com a criação de mais regras, conformidade mais rigorosa e cumprimento mais rígido, trouxe a efetividade da integridade pública como resposta estratégica e sustentável à corrupção, sendo esta um dos principais pilares das estruturas políticas, econômicas e sociais e essencial ao bem-estar econômico e social e à prosperidade dos indivíduos e das sociedades como um todo (OCDE, [s.d], p. 3).

Ademais, toda organização necessita de uma boa governança para que o programa de integridade seja eficiente e eficaz. Nos eixos do art. 19 do Decreto nº 9.203 de novembro de 2017, o primeiro pilar para implantação do programa diz respeito ao apoio da alta administração. No entanto, compreende-se que é válido o alto escalão apresentar uma boa governança e conduta, liderando com ética e combatendo desvios conforme o Tribunal de Contas da União orienta:

A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear os agentes públicos, não podendo estes desprezar o elemento ético de sua conduta (TCU, 2014, p. 10).

Contudo, os servidores públicos devem estar preparados para gerenciar eficazmente a tomada de decisões que envolvam riscos. Tem-se que o serviço público desempenha papel crucial na tomada de decisões que envolvem riscos, com isso, é essencial que os servidores estejam preparados para gerenciá-los eficazmente (HILL; DINSDALE, 2003, p. 13).

O Decreto 9.203/2017, no Art. 17, estabelece que à alta administração das organizações públicas federais compromete o dever de estabelecer, manter, monitorar e aprimorar o sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, uma vez que as atividades de qualquer organização envolvem riscos que devem ser gerenciadas adequadamente para evitar danos ou problemas futuros (TCU, 2018, p. 7).

A problematização da pesquisa é verificar se a Reitoria do IFTO (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins) possui medidas suficientes para prevenir, detectar, punir e remediar práticas de corrupção, comitê de governança e controles internos? Com isso, o objetivo do presente estudo, consiste em avaliar o nível de aderência do programa de integridade especificamente aos eixos a que se referem o artigo 19 do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, além de verificar a aderência de políticas de governança e gestão de riscos da Reitoria/IFTO. Os objetivos específicos da presente pesquisa, compreende-se em: demonstrar a relevância dos pilares do Programa de Integridade; verificar a importância da boa governança; apresentar a importância do gerenciamento de riscos; e identificar os setores participantes que auxiliem o Programa de Integridade na Reitoria/IFTO.

Vale ressaltar que a gestão educacional tem se proposto a analisar o modo como instituições de ensino superior se comportam diante do modelo de cunho gerencial à luz da governança nos últimos dez anos (COSTA, 2019, p. 15). Com isso, o programa de integridade passa a ser de grande relevância como

ferramenta de prevenção e mitigação de riscos, contribuindo para que as organizações cumpram com as normas e assim sua imagem e reputação seja protegida. Diante disso, o trabalho se justifica pela relevância do tema na atualidade, pois faz-se necessário despertar na sociedade conhecimento sobre a presente pesquisa.

Sendo assim, como parte fundamental da pesquisa será estudado o referencial teórico com abordagem sobre visão geral e missão da Reitoria/IFTO, Organograma da Reitoria, Programa de Integridade e seus pilares, Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019, Governança, Decreto nº 9.203/2017, Ética e Transparência, Corrupção nas IFES, Gestão de Riscos, Controles Internos e Auditoria Interna. A base dessa pesquisa será constituída por consultas a livros, artigos, teses, leis, dentre outros materiais destinados a profissionais da área da pesquisa, pois trata-se de uma pesquisa bibliográfica que objetiva fomentar e explorar a aderência do Programa de Integridade, de Políticas de Governança e Gestão de Riscos na Reitoria/IFTO.

Em seguida, será abordado um estudo de caso, e por meio de análise documental deverá ser verificado se a Reitoria/IFTO possui medidas suficientes para prevenir, detectar, punir e remediar práticas de corrupção, comitê de governança e gestão de riscos.

1.1 Visão geral do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins

O IFTO, conhecido anteriormente como Escola Técnica Federal (ETF), foi criado pela lei nº11.892/2008 com o intuito de proporcionar desenvolvimento educacional, científico e tecnológico no Estado por meio da formação pessoal e qualificação profissional (IFTO, 2020).

O Instituto tem como missão proporcionar desenvolvimento educacional, científico e tecnológico no Estado do Tocantins por meio da formação pessoal e qualificação profissional e assim como ser referência no ensino, pesquisa e extensão, com ênfase na inovação tecnológica de produtos e serviços, proporcionando o desenvolvimento regional sustentável como visão. Ademais, os

Institutos têm personalidade jurídica de autarquia, sendo detentor de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar (IFTO, 2020, p. 4).

Os princípios do Instituto explícitos no Estatuto do IFTO e a Resolução nº 55/2019/CONSUP/IFTO, de 21 de agosto de 2019 são:

- I - compromisso com a justiça social, equidade, cidadania, ética, preservação do meio ambiente, transparência e gestão democrática;
- II - verticalização do ensino e sua integração com a pesquisa e a extensão;
- III - eficácia nas respostas de formação profissional, difusão do conhecimento científico e tecnológico e suporte aos arranjos produtivos locais, sociais e culturais;
- IV - inclusão de pessoas com necessidades educacionais especiais e deficiências específicas; e
- V - natureza pública e gratuita do ensino, sob a responsabilidade da União (IFTO, 2019).

O Instituto oferece desde a educação básica a superior com modalidade presencial e ensino a distância, também propicia a especialização nas diversas áreas como Agropecuária Sustentável, Arte Educação, Desenvolvimento de Sistema Computacionais, Formação Docente em Educação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável e Telemática que é oferecido no campus Palmas. Além disso, por meio do programa PROFEPT (Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional e Tecnológica) hoje o IFTO oportuniza a servidores e a sociedade a possibilidade de ingresso no mestrado profissional desde 2017. Atualmente, a instituição conta com 12 unidades incluindo o campus Palmas na capital tocantinense (IFTO, 2020).

Com base na Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008, em seu art. 2º, tem-se que:

Art. 2º Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas, nos termos desta Lei (BRASIL, 2008).

Posteriormente à Lei em que cria os Institutos Federais, o Decreto nº 7.022 de 2 de dezembro de 2009 define as diligências institucionais de caráter excepcional com o objetivo de dar assistência no processo de implantação da Rede

Federal de Educação, instituída pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e dá outras providências (BRASIL, 2009).

Ainda conforme o Decreto, em seu art.1º, parágrafo 1º, entende-se que a função da Reitoria é:

§ 1º Às Reitorias dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia compete supervisionar a execução orçamentária, financeira e patrimonial dos **campi** que os integram, devendo disponibilizar suas contas anuais e relatórios gerenciais de modo transparente, permitindo a avaliação, pela sociedade e órgãos de controle interno e externo, do andamento do processo de integração dos **campi** e da efetiva consolidação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnologia.

A Reitoria do IFTO gerencia e supervisiona a gestão do Instituto Federal do Tocantins e tem como funções programar, desenvolver e acompanhar políticas educacionais, administrativas, de desenvolvimento tecnológico e de ação social, além de planejar o futuro, ouvindo sempre as comunidades interna e externa, nestas inclusos discentes, egressos, docentes, técnicos administrativos, sociedade e governo, considerados público-alvo (IFTO, 2019).

Conforme o Estatuto/IFTO e Resolução nº 55/2019/CONSUP/IFTO, de 21 de agosto de 2019, além de o Instituto possuir autonomia, ser de natureza jurídica própria, ele é regido pelos seguintes instrumentos normativos como trata o art. 2º do mesmo: I- Estatuto; II- Regimento Geral; III- Resoluções do Conselho Superior; e IV - Atos da Reitoria (IFTO, 2019).

No art. 7º do Estatuto citado acima, é definido a organização administrativa, com isso, temos: I - Colegiados - que compreende o Conselho Superior (Secretaria do Conselho Superior; Unidade de Auditoria Interna; Chefia da Unidade de Auditoria Interna) e Colégio de Dirigentes (Secretaria do Colégio de Dirigentes). Soma-se também a Reitoria - que é composta por Gabinete do Reitor; Pró-Reitorias (Pró-Reitoria de Administração; Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis; Pró-Reitoria de Ensino; Pró-Reitoria de Extensão; Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação); Diretorias Sistêmicas; Procuradoria Federal; Corregedoria Seccional; Ouvidoria; e Comissões. Essa estrutura organizacional será abordada detalhadamente no tópico posterior.

1.1.1 Organograma da Reitoria

O organograma da Reitoria pode ser visto pela visão hierárquica-funcional, a partir do entendimento da sua Estrutura Regimental e organograma ou pela visão transversal a partir do entendimento dos seus macroprocessos de negócio, organizados na forma da sua Cadeia de Valor Integrada (IFTO, 2020, p.5).

O CONSUP (Conselho Superior) é responsável pelas decisões referentes à execução da política geral, regulamentado pela lei vigente e em conformidade com o estabelecido pelo Estatuto e Regimento Geral do Instituto Federal do Tocantins, tem caráter consultivo e deliberativo. Sendo composto por representantes dos docentes, dos estudantes, dos servidores técnico-administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal do Tocantins (IFTO, 2020).

O CODIR, Colégio de Dirigentes é composto pelo Reitor, pelos Pró-Reitores e pelo Diretor-Geral de cada um dos campi que integram o Instituto Federal do Tocantins, sendo de caráter consultivo; é um órgão superior da Administração do Instituto, regulamentado pela lei vigente e em conformidade com o estabelecido pelo Estatuto e Regimento Geral do Instituto Federal do Tocantins (IFTO, 2020, p. 8).

Quanto ao Gabinete do Reitor, cabe a responsabilidade de organizar, assistir, coordenar e fomentar as ações administrativas da Reitoria. Sendo composto pela Chefia de Gabinete; Secretaria do Gabinete; Coordenação de Arquivo e Protocolo; Coordenação de Administração e Manutenção (IFTO, 2019).

A PROAD (Pró-Reitoria de Administração) do IFTO compete coordenar, fiscalizar, supervisionar e dirigir as atividades administrativas do Instituto, assim como zelar pela execução financeira e orçamentária. Também coordena e elabora a proposta orçamentária e executa a política de desenvolvimento humano do IFTO. Dirigida por um pró-reitor nomeado pelo Reitor, ao órgão executivo compete planejar, superintender, coordenar, fomentar e acompanhar as atividades e políticas de administração, gestão estratégica, orçamento, finanças e patrimônio do IFTO (IFTO, 2019).

A PROAE (Pró-reitoria de Assuntos Estudantis) é o órgão executivo que articula e promove ações que garantam a inclusão e a democratização de procedimentos por meio da participação dos estudantes. Com isso, cabe a PROAE

planejar, discutir, fomentar, implementar, acompanhar, avaliar e executar a política de assuntos estudantis do IFTO (IFTO, 2019).

A Pró-reitoria de Ensino é o órgão executivo a que compete planejar, desenvolver, controlar e avaliar a execução das políticas de ensino homologadas pelo Conselho Superior e, a partir de orientações do reitor e em consonância com as diretrizes emanadas do Ministério da Educação, promover ações que garantam a articulação entre o ensino, a pesquisa e a extensão em todos os *campi* do IFTO (IFTO, 2019).

No que diz respeito a Pró-reitoria de Extensão é o órgão executivo a que compete planejar, desenvolver, coordenar, fomentar, acompanhar e avaliar a execução das políticas de extensão e relações com a sociedade e promover ações que garantam a articulação entre a extensão, a pesquisa e o ensino em todos os *campi* do IFTO (IFTO, 2019).

A Pró-reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação é o órgão executivo que compete planejar, superintender, coordenar, fomentar e acompanhar as atividades e políticas de pesquisa, inovação e pós-graduação, integradas ao ensino e à extensão, bem como promove ações de intercâmbio com instituições e empresas na área de fomento à pesquisa, ciência, tecnologia e inovação tecnológica (IFTO, 2019).

A Diretoria Sistêmica é composta pelas seguintes diretorias: Diretoria de Comunicação (destinada à imprensa e aos veículos de comunicação); Diretoria de Gestão de Pessoas, que realiza a interpretação e aplicação da legislação nos processos administrativos no que diz respeito aos direitos e deveres dos servidores e exerce atividades relacionadas ao pagamento e cadastro dos mesmos; Diretoria de Infraestrutura; e Diretoria de Tecnologia da Informação, que planeja, coordena e executa as atividades de tecnologia da informação, infraestrutura de redes, sistemas de informação e segurança da informação e presta atendimento e suporte técnico aos usuários e às unidades do Instituto (IFTO, 2019).

A Procuradoria Federal/IFTO tem caráter consultivo e se dá por meio do assessoramento e orientação dos dirigentes da Instituição, para dar segurança jurídica aos atos administrativos, das políticas públicas, à viabilização jurídica das licitações e dos contratos e à proposição e análise de medidas normativas

(Resoluções, Portarias, Editais, entre outros) necessárias ao desenvolvimento e aprimoramento do ensino (IFTO, 2020, p. 9).

A Corregedoria Seccional é responsável pela coordenação, supervisão e execução das atividades correcionais no âmbito da instituição. Subordinada ao reitor e sujeita à orientação normativa do Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e à supervisão técnica da respectiva unidade setorial, nos termos do Decreto n. 5.480, de 30 de junho de 2005 (IFTO, 2020, p. 9).

A Ouvidoria tem como abrangência a comunidade externa e interna em suas relações com o IFTO. Atua na relação entre o usuário e a administração pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem melhorias no serviço público prestado (IFTO, 2020, p. 9).

A Comissão de Ética, criada no dia 13 de julho de 2010 através da Portaria n. 376/2010/Reitoria tem como função garantir o cumprimento do Código de Ética Profissional do Servidor Público Federal e do Código de Conduta dos Servidores (IFTO, 2020, p. 8).

Em relação às instâncias externas de governança vinculadas à estrutura do governo federal e independentes, relacionam-se as seguintes: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU); Comitê Interministerial de Governança (CIG); Conselho Nacional de Desburocratização (CND); e Ministério da Economia (ME). Quanto às instâncias externas de governança independentes temos as seguintes: Ministério Público; Tribunal de Contas da União; Poder Judiciário; e Poder Legislativo (IFTO, 2020, p. 10,11).

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Programa de Integridade

Em 2013 no Brasil, com a criação da Lei Anticorrupção 12.846/2013 regulamentada pelo Decreto nº 8.420/2015, o termo integridade passou a ser discutido. Com isso, a expressão ganhou força com a iniciativa anticorrupção desenvolvida pela CGU. Integridade, ética e transparência são termos que se complementam. Logo, integridade é sinônimo de honestidade, retidão e imparcialidade, ou seja, significa plenitude moral (CONFORMITÀ, 2019, p. 2).

Com base no art. 2º, inciso I da Portaria nº 57/2019, o Programa de Integridade é dado como um conjunto de medidas, procedimentos e controles para prevenção, detecção, punição e remediação de atos não éticos e lesivos à organização pública. Para o Programa ser realizado nas entidades públicas é preciso o comprometimento da alta administração, um setor responsável pelo programa, código de ética, controles internos, comunicação, treinamentos, canal de denúncias e uma auditoria e monitoria, sendo assim, o programa será bem executado.

Com base na definição da CGU, compreende que:

Programa de integridade é um programa de *compliance* específico para prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos previstos na lei 12.846/2013, que tem como foco, além da ocorrência de suborno, também fraudes nos processos de licitações e execução de contratos com o setor público (CGU, 2015, p. 6).

Conforme o Ministério da Transparência e CGU (2017, p. 5), a integridade pública no sentido de “completude” se refere a condição do órgão ou entidade pública como sendo “completo e inteiro”, ou seja, relação sem desvios, conforme os princípios e valores que devem nortear a atuação da Administração Pública.

Ademais, podemos considerar a integridade pública como o alinhamento consistente e a adesão a valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público (OCDE, [s.d], p. 3). Logo, a integridade nas organizações está relacionada com a conduta ética, orientações e exemplos das lideranças, processos e divisões de trabalho, políticas de incentivo a determinados comportamentos, sistemas de prestação de contas, processos de monitoramento, entre outros (VIEIRA, [s.d], p. 24).

Segundo a FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), o artigo 41 do Decreto nº 8.420/2015, versa sobre o programa de integridade, cujos mecanismos e procedimentos internos de integridade tem objetivo de identificar e remediar os desvios, irregularidades, fraudes e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira incentivando a denúncia de irregularidades e na aplicação desta política de códigos de ética e conduta (FINEP, 2017, p. 9). Além de auxiliar na prevenção, o programa ajuda também as organizações acerca dos

objetivos estratégicos e assim, fazendo parte da missão, visão, valores e cultura da organização (RIBEIRO; DINIZ, 2015, p. 88).

Contudo, no parágrafo único do art.1º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, explicita que a responsabilização administrativa é aplicada nas sociedades empresárias e simples, personificadas ou não, independente da forma de organização e modelo societário escolhido, como também as fundações, associações de entidades e pessoas, ou sociedades estrangeiras, que possuam sede, filial ou representação no território brasileiro, estabelecidas de direito ou de fato, mesmo sendo temporariamente (NEGRÃO; PONTELO, 2015, p. 27).

De acordo com a Lei acima citada, serão aplicadas sanções na esfera administrativa, as pessoas jurídicas responsáveis por lesionar a Lei. O art. 6º da mesma Lei, trata da responsabilização administrativa, e no inciso I e II a seguir diz respeito às sanções aplicadas a quem praticar atos que afetam a norma.

- I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e
- II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

Em contrapartida, no art. 7º, inciso VIII expõe que será levado em consideração a aplicação das sanções quando houver mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica. Portanto, com base no inciso VIII, do art. 7º, o programa de integridade ampara as organizações quanto à responsabilidade administrativa, no âmbito de estar em conformidade.

De acordo com Fonseca (2018, pg. 87), a Lei 12.846/2013 auxilia na prevenção da corrupção. Ao prever a figura do programa de integridade, a norma legal (art. 7º, VIII) terminou por:

- Inserir na ordem jurídica um padrão privado de política preventiva;
- Valorizar uma cultura organizacional, ainda que facultativa, do agente responsável;
- Atribuir à organização o poder de construir o seu padrão de integridade;
- Especificar esse padrão como de ética de resultados;

- Colocar o programa de integridade no contexto da sanção objetiva; e
- Qualificar esse padrão numa existência dinâmica.

Portanto, o sistema de integridade é fundamental na prevenção à corrupção, oportunizador no cumprimento dos princípios da boa fé objetiva, do abuso de direito, da função social do contrato, dos princípios que regem a Administração Pública e a República, além dos princípios da governança (FONSECA, 2018, p. 81).

De acordo com o Ministério da Transparência e CGU (2017, p. 5), quanto a aderência do programa de integridade tem-se que:

Promover uma cultura de integridade no serviço público é requisito essencial para o aumento da confiança da sociedade no Estado e em suas instituições. Manter um alto nível de integridade e desenvolver uma cultura organizacional baseada em elevados valores padrões de conduta, constitui política pública fundamental a ser constantemente promovida e incentivada pelos governantes e gestores.

Com isso, a organização deve fazer com que os seus fornecedores, parceiros e colaboradores externos sigam a sua política anticorrupção, ainda que a adesão dos diretores, gerentes e outros empregados sejam de maneira diferente ao programa de integridade, sendo o descumprimento gerador de aplicação de consequências (FONSECA, 2018, p. 89,90).

E qual o benefício de um Programa de Integridade bem conduzido? Acredita-se que fortalecerá decisões centradas em critérios técnicos e com qualidade, colaborando para a segurança dos colaboradores envolvidos nas decisões e definição de danos à sua imagem e patrimônio (FINEP, 2017, p. 9,10).

No que diz respeito aos instrumentos de um programa de integridade, destacam-se as atividades, programas e políticas de auditoria interna, de correção, de transparência, de ouvidoria e de estabelecimento de canais para recebimento e apuração de denúncias e de prevenção à corrupção (incluindo treinamentos e capacitações específicas para colaboradores em determinadas áreas de atuação) (SILVA, 2018, p. 21).

De acordo com o Ministério da Transparência e CGU (2018, p. 9), para o programa de integridade ser instituído em qualquer organização, deve haver uma

UGI (Unidade de Gestão da Integridade), comissão de ética, corregedoria, ouvidoria, controle interno e transparência.

Porquanto, as organizações quando aderirem ao programa de integridade em seu respectivo órgão, deverão apresentar o plano de integridade, pois a construção do plano é obrigatória. O plano é um documento único, que deve conter todas as atividades que serão realizadas em determinado período de tempo, e tem a finalidade de detectar, prevenir e mitigar as ações não éticas; deve ser aprovado pela alta administração do órgão ou entidade (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA; CGU, 2017, p. 15).

Ademais, é no plano que contém descritos os riscos relevantes em que estão presentes no órgão, como também a avaliação e classificação deles. Nele estão descritas as propostas de medidas de integridade, políticas de monitoramento, definição de cada responsável e suas respectivas metas (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA; CGU, 2017, p.16).

A elaboração e aprovação do programa de integridade perpassa o cumprimento dos seguintes requisitos: promoção da ética, transparência, acesso à informação, tratamento de conflitos e denúncias, funcionamento do controle interno, implementação de procedimentos e responsabilização. Conforme o guia da CGU, o plano deve conter características da organização, riscos e medidas para tratamento dos mesmos e responsáveis e prazos (CGU, 2019, p. 26).

De acordo com o Decreto 9.203/2017 em seu art.19, os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, e será estruturado nos seguintes eixos que serão abordados no tópico posterior em que trata dos pilares do programa (BRASIL, 2017).

- I- comprometimento e apoio da alta administração;
- II- existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;
- III- análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e
- IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

2.1.1 Pilares do Programa de Integridade

2.1.1.1 Comprometimento e Apoio da Alta Administração

De acordo com o TCU (2014, p. 43), no desenvolvimento de uma organização acerca da prestação de serviços, a sua equipe deve possuir pessoas de conhecimentos, atitudes e habilidades precisas e ainda demonstrar uma conduta ética.

Segundo o IFAC (*International Federation of Accountants*, 2001), os modos de comportamento requerido das pessoas de uma determinada organização pública, devem estar definidos formalmente de acordo com o código de ética e conduta, esses padrões de comportamento devem ser informados com clareza e bem detalhado para melhor observação pelo grupo da alta administração, dos gestores e funcionários (apud TCU, 2014, p. 43).

No Decreto nº 9.203/2017, art. 2º, inciso III, entende-se que a composição da alta administração corresponde:

III - alta administração - Ministros de Estado, ocupantes de cargos de natureza especial, ocupantes de cargo de nível 6 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais, e de fundações públicas ou autoridades de hierarquia equivalente.

O apoio da alta administração é indispensável na aplicação efetiva do programa de integridade. A alta direção, de qualquer que seja a organização, deve contribuir sempre quando se trata do programa, estimulando os funcionários a agirem com ética, moral e decoro, e assim valorizando a imagem da organização diante da sociedade (CREDIDIO, 2018, p. 87).

No Guia de Integridade Pública, a CGU explica que:

O comprometimento da alta administração com a integridade pública pode ser evidenciado por meio da identificação de um setor ou pessoa responsável pela gestão da integridade, com lugar de destaque dentro da estrutura e com autonomia para reportar-se diretamente ao dirigente máximo da organização (CGU, 2015, p. 52).

De acordo com a CGU (2018, p.13), a gestão de riscos e controles internos devem ser preservados, verificados e estabelecidos pela alta administração

das organizações. Nesse sentido, com relação ao papel da alta administração, o Decreto 9.203/2017 destaca o seguinte:

Art. 17. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional.

Segundo a OCDE (2011, p. 30), é importante encorajar o líder comprometido quanto à formação de um padrão de gestão que propicie o controle de riscos como mecanismo estratégico. Vale ressaltar ainda que o resultado do controle interno e da auditoria carecem da sua relação com as demais formas de gestão e com os procedimentos de tomada de decisão aplicados para garantir a governança pública.

Portanto, a alta administração necessita efetivar o programa de integridade com comprometimento de todos em todas as fases de implementação do programa e adotar postura ética exemplar com aprovação e supervisão das políticas e medidas de integridade, destacando recursos suficientes para seu desenvolvimento e implementação (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA; CGU, 2018, p.7).

2.1.1.2 Unidade de Gestão da Integridade

As Unidades de Gestão de Integridade surgem a partir do contexto do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que trata da política de governança da administração pública federal tanto direta, como autárquica e fundacional. No art.19 desse mesmo Decreto é determinado que os órgãos e entidades devem instituir programas de integridade em seu escopo, com a finalidade de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção (CGU, 2019, p.4).

Corroborando, a Instrução Normativa MP/CGU 01/2016, em seu respectivo art. 1º afirma que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão aderir a padrões para uma melhor organização quanto às práticas

relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança (BRASIL, 2016).

Com isso, um dos principais eixos que o decreto citado anteriormente define para a implantação do programa é a existência de uma Unidade de Gestão da Integridade (UGI), responsável pela implementação do programa no órgão ou entidade. Portanto, a criação da unidade é a primeira fase, de acordo com a Portaria nº 57/2019, e são as unidades de gestão que coordenam toda a estruturação do programa dentro do órgão e entidade.

Desse modo, para garantir a efetividade das suas funções, a UGI deve possuir as características que se encontram no art. 4, em seu parágrafo 1º, da Portaria 57/2019: autonomia; recursos necessários ao desempenho de suas competências; e acesso às demais unidades como também ao mais alto nível hierárquico do órgão ou entidade.

Dessa forma, o responsável da UGI, conforme a CGU (2019, p. 9), terá de ser o chefe da área em que for estabelecida a unidade de gestão. O mesmo deve ter um bom comportamento profissional, uma vez que esse será o representante da unidade e o intermediador com a CGU quando se trata da estruturação, execução e monitoramento do programa monitoramento do programa de integridade de seu órgão/ entidade.

No que se refere as competências da UGI, conforme a Portaria nº 57/2019 têm-se:

- I - coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade;
- II - orientação e treinamento dos servidores com relação aos temas atinentes ao Programa de Integridade; e
- III - promoção de outras ações relacionadas à implementação dos planos de integridade, em conjunto com as demais unidades do órgão ou entidade.

No que diz respeito a estruturação do plano, é preciso que o responsável pela UGI verifique se os setores estão cumprindo com o que é solicitado no art. 6 da Portaria 57/2019, com isso, caso seja necessário, devem ser tomadas as devidas providências. Os processos e funções solicitados pela Portaria são: promoção da ética e de regras de conduta para servidores; promoção da transparência ativa e do acesso à informação; tratamento de conflitos de interesses e nepotismo; tratamento de denúncias; verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento

de recomendações de auditoria; e implementação de procedimentos de responsabilização (CGU, 2019, p. 10,11).

Vale ressaltar que a função da UGI é coordenar a execução do programa de integridade; realizar treinamentos para servidores; aprovar e supervisionar as medidas relacionadas ao programa; acompanhar a implementação das medidas incluídas no plano; e apoiar as unidades responsáveis na viabilização de treinamentos em relação aos processos e funções (CGU, 2019, p. 12,13).

2.1.1.3 Gerenciamento de Riscos

Conforme a INTOSAI (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2007), a governança nas organizações tem como desafio apontar o risco que deve ser aceito para que a sociedade interessada tenha o melhor valor, ou seja, o setor público tem de se preocupar em prestar serviço do interesse da sociedade com base em uma gestão de riscos da melhor maneira. Porventura, se o risco estiver em um patamar não aceitável faz-se o uso de controles internos como forma de solucionar ou minimizar os riscos (apud TCU, 2014, p. 57).

Segundo a definição de Vieira ([s.d], p. 35) têm-se que:

O gerenciamento de riscos pode ser definido com o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar os recursos humanos e materiais de uma organização, no sentido de minimizar ou aproveitar os riscos e incertezas sobre essa organização.

A gestão de riscos auxilia a identificar, administrar, controlar e avaliar possíveis fatos que não só podem comprometer os resultados almejados, como também alcançar oportunidades para serem usadas na melhoria das atividades da organização. A Controladoria, orienta que é de responsabilidade da administração obter os objetivos e aderir às estratégias para perceber as ameaças quanto aos objetivos e assim neutralizá-las (CGU, 2015, p. 40).

No que tange aos riscos à integridade, compreende-se que são eventos relacionados à corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta que podem comprometer os valores e padrões preconizados pelo órgão e a realização de seus objetivos. Geralmente os riscos são ou derivam de condutas de

colaboradores da organização, incluindo membros da alta administração. São praticados por meio de intenção ou má-fé, imprudência ou negligência comprovada. Podem gerar prejuízos à imagem, à confiabilidade, ao cidadão, ao gestor e ao programa de governo (CGU, 2019, p. 11).

Segundo o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2016, p. 19), programas bem desenvolvidos são, na maioria das vezes, precedidos e acompanhados por uma avaliação de riscos aos quais a organização está sujeita acerca de suas atividades. Os riscos variam conforme o tamanho do negócio da organização, o ramo em que ela atua, seu posicionamento quanto os outros órgãos, número de funcionários e o grau de treinamento para esses colaboradores.

Desse modo, toda organização precisa ter seus objetivos bem definidos, deve conhecer seus processos e sua estrutura e sem dúvida estar atenta a comportamentos que facilitem a prática de corrupção. Assim, ela estará preparada para mapear e gerir os riscos que obstaculizam o atingimento dos seus objetivos estratégicos.

2.1.1.4 Auditoria e Monitoria

Com base em *Legal Ethics Compliance*, a auditoria e monitoria analisa o feedback dos resultados e o comprometimento com as normas, sendo uma avaliação contínua e que também visualiza a interação com os demais pilares (LEC, 2017).

Segundo a Associação Brasileira de Bancos Internacionais e Federação Brasileira de Bancos, a auditoria tem como finalidade melhorar a eficácia dos procedimentos gerenciais de controle, riscos e governança e tem seus objetivos embasados em uma abordagem sistemática e disciplinada como forma de avaliar o monitoramento das atividades desenvolvidas na organização, se estão coerentes com as disposições legais e eficazes em sua implementação (ABBI; FEBRABAN, [s.d], p. 14).

Segundo Oliveira (2017, p. 49) para que se tenha sucesso quanto ao programa de integridade, é preciso observar se todos da organização estão cumprindo com suas respectivas obrigações. Considerando o monitoramento, trata do investimento, ou seja, o esforço da direção do órgão que aderiu ao programa,

para assim perceber quaisquer que sejam os problemas de fraudes, e agir de forma rápida para melhorá-lo.

2.1.2 Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019

A estruturação, a execução e o monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, de acordo com o Decreto nº 9.203/2017, art. 20, compete à CGU. Com isso, seguindo a previsão do Decreto, foi regulamentada a Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018, revogada tacitamente pela Portaria nº 57, de 04 de janeiro de 2019 (CGU, 2019, p. 4).

Por meio da Portaria citada, os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional são orientados quanto às fases e procedimentos para adotarem procedimentos para a estruturação, execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências.

O normativo apresenta três fases para a implantação do Programa nos órgãos e entidades da administração, sendo a primeira consistindo na criação de uma UGI. Vale ressaltar que essa unidade de gestão tem autonomia e deve ser dotada de recursos necessários para o desempenho das competências, podendo ter acesso às demais unidades, até mesmo o mais alto nível hierárquico. Dessa forma, os órgãos devem constituir a UGI no prazo de até 15 (quinze) dias, contados a partir da publicação da Portaria, assim sendo, formalizá-lo.

Quanto à segunda fase, os órgãos e as entidades deverão aprovar seus planos de integridade, contendo 4 (quatro) pontos pertinentes: visão geral do órgão ou entidade; ações de estabelecimento das unidades que tratam os art. 4º e 6º; levantamento dos principais riscos para a integridade e as medidas para seu tratamento e; previsão sobre a forma de monitoramento e a realização de atualização frequente do Plano de Integridade.

No que se refere a terceira e última fase da implantação, têm-se que os órgão e entidades devem executar e monitorar seu Programa de Integridade, de acordo com as medidas estabelecidas em seu Plano de Integridade. Sendo assim, a CGU acompanhará o atendimento do disposto na Portaria pelos órgãos e entidades e publicará os resultados frequentemente.

2.2 Governança

A Constituição da República de 1988 trouxe em seu artigo 37 os princípios que regem a Administração Pública, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Além disso, outros princípios também influenciam direta ou indiretamente o Poder Público, a exemplo da ética, da transparência e da integridade (COELHO, 2016, p. 77).

Construída nas últimas três décadas principalmente no meio empresarial, tem-se a governança como corporativa e aplicada. Mas a natureza dos problemas é semelhante, embora haja diferenciações (NETHERLANDS, 2000, apud ZORZAL, 2015, p. 79). Com base no TCU (2014, p. 11), a governança surgiu desde o momento em que os proprietários deixaram de dirigir seus negócios e passaram a responsabilidade a terceiros, ou seja, a quem foi atribuído autoridade.

A governabilidade refere-se às próprias condições substantivas ou materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo, e para isto deve-se estabelecer uma postura diante da sociedade civil e do mercado, e que preconize um regime democrático. Por outro lado, teríamos a governança como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas e esta capacidade pode ser decomposta analiticamente em financeira, gerencial e técnica, sendo todas importantes para cumprimento das metas coletivas que compõem o programa de um determinado governo, legitimado pelas urnas (ARAÚJO, 2002, p. 6). Embora o governo continue na centralidade e controle, as empresas comerciais, cidadãos individuais e organizações internacionais também participam do processo de tomada de decisões (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 13).

Conforme Coelho (2016, p. 81,82), o contexto de Governança é dado como observância das normas de boa conduta para a Administração Pública, respeitando às medidas adotadas pelas leis para governar o país em questão dentro de uma política ética e de combate à corrupção, ao suborno e às irregularidades administrativas. Para alcançar a ideia de boa governança podemos citar, como exemplo, a integridade, a equidade, a responsabilidade dos gestores e da alta administração e, sobretudo, a transparência e a prestação de contas.

Existem similaridades entre a Governança no setor público e a governança empresarial. Na Administração Pública destaca-se a importância da

prestação de contas (*accountability*) quanto à aplicação e o gerenciamento dos recursos públicos. A aplicação do *Accountability* na esfera pública deve respeitar normas e legislações próprias e todo um sistema de delegação de poderes tendo esta diferenciação da administração privada (ÁVILA, 2016, p. 182).

Entende-se que o comum entre os dois tipos de governança, são as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros. Podemos notar como são semelhantes nos seguintes pontos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 111).

De acordo com a IFAC (2011, apud TCU, 2014, p. 13), a governança visa tornar o setor público mais eficiente e ético para melhor atender os interesses da sociedade e tem como princípios básicos a transparência, integridade e prestação de contas.

Além dos princípios da governança pública, é importante salientar suas diretrizes, que de acordo com o Decreto nº 9.203/2017, em seu art.4º, são os seguintes:

- I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade;
- II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos;
- III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias;
- IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público;
- V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos;
- VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco;
- VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir;

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico;

X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e

XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

O IFAC (2001) destaca que as entidades da administração pública devem adotar: padrões de comportamento, como define a cultura da organização com o comportamento de todos os envolvidos; estruturas e processos organizacionais como a cúpula da administração e as responsabilidades que são definidas e como elas são asseguradas; controle estabelecidos pela alta administração da organização; e, relatórios externos sobre como o alto escalão da organização demonstra a prestação de contas da aplicação do dinheiro público e seu desempenho (apud MATIAS-PEREIRA, 2010, p 118).

Vale ressaltar que boa governança está intrinsecamente ligada a gestão de integridade, dando às atividades de governo legitimidade, confiabilidade e eficiência. Desse modo, a gestão da integridade bem desenvolvida, sistemas devem ser bem coordenados, favorecendo os agentes públicos a tomarem decisões em função de critérios técnicos, e não com base em interesses particulares (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA; CGU, 2017, p. 6).

Compreende-se que a integridade é fundamental para a governança pública, pois lida com o interesse público e valores fundamentais com uma democracia pluralista baseada no estado de direito e no respeito dos direitos humanos promovendo a coerência com outros elementos-chave da governança pública (OCDE, [s.d], p. 6).

Segundo o IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2009), a implementação do sistema de governança deve incluir mecanismos de prestação de contas e de responsabilização e garantir a adequada *accountability* (TCU, 2014, p. 61). A prestação de contas deve abranger o desempenho econômico financeiro e os

demais fatores que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor para a organização (apud TCU, 2014, p. 61).

Logo, por meio do *accountability* a boa governança pode ser eficaz se houver transparência e abertura na condução dos trabalhos que estão sendo feitos. Com isso, é notório uma conformidade com o Estado de Direito e do princípio da equidade (ZORZAL, 2015, p. 74). Conforme Matias-Pereira (2010, p. 125), além da transparência, a gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade são primordiais na boa governança no setor público. É por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público, enquanto na gestão política busca-se a obtenção da legitimidade junto aos dirigentes políticos e a população. Sendo a gestão da eficiência, eficácia e efetividade a forma de usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança

A governança e suas estruturas estão em constante construção e tem seus desempenhos e funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações e a sociedade interessada em seus resultados deve exercer seu papel de conduzir esse processo, pautando pelo comportamento ético e profissional (TCU, 2014, p. 16).

Para a IFAC, em seu *Governance in the Public Sector: a governingbody perspective, Study 13*, a "Governança está preocupada com as estruturas, processos de tomada de decisões, prestação de contas, controle e comportamento dos gestores no topo das organizações" (IFAC, 2001, apud ZORZAL, 2015, p. 83).

2.2.1 Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017

O Decreto nº 9.203/2017 diz respeito a política de governança da administração pública federal tanto direta como autárquica e fundacional. De acordo com o art. 2º, em seu inciso I do Decreto, define a governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança (conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental), estratégia (compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações) e controle postos em prática (para avaliar, direcionar e monitorar a gestão), com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2017).

O art. 6º do decreto destaca que:

Caberá à alta administração dos órgãos e das entidades, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos neste Decreto.

Os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança de que trata o artigo citado são: I - formas de acompanhamento de resultados; II - soluções para melhoria do desempenho das organizações; e III - instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

Com base no Decreto, podemos entender a forma preventiva dos controles internos da gestão e da atividade de auditoria interna governamental, que avalia a adequação desses controles (CALDEIRA, 2020, p. 2).

2.2.2 Ética e Transparência

A ética dentro das empresas público-privada é de grande relevância para os negócios e deve ser de interesse de todos os funcionários de sua respectiva organização seja ela pública ou não. Ademais, a conduta ética é primordial para que as organizações cumpram com um papel de prestação de serviços de excelência. A IFAC (2013 apud TCU, 2014, p. 43), orienta que uma boa governança deve estar pautada em valores éticos e cabe aos dirigentes da alta administração este direcionamento sempre conduzido pela observância e cumprimento das leis.

Conforme Reis (2006, p. 27), a ética assume dois sentidos, sendo assim, o primeiro se refere a um determinado padrão a ser seguido por um conjunto de pessoas em seu meio de atuação, exemplo disso, a ética profissional. Contudo, para seguir esse padrão há dois limites: o limite imposto pela lei e o limite imposto pelo padrão mais geral da sociedade. O outro sentido é o de valor, quando dizemos que uma determinada pessoa é “ética”, ou seja, decente e que segue os preceitos estabelecidos.

Com base no conceito apresentado por Cortella [s.d] entende-se que:

Ética é um conjunto de valores e princípios que utilizamos para decidir as três grandes questões da vida: Quero, Devo, Posso. Estas questões são definidas a partir de exemplos, princípios da sociedade, sejam religiosos ou não, normatizações (apud LAMBOY, 2018, p. 17).

Segundo o ITEC (Instituto Técnico de Educação e Cidadania, 2013), a pessoa ética é aquela que faz as coisas certas num determinado caso e é aceito como moralmente bom. Os filósofos têm especificado ao menos quatro formas de ver o comportamento ético como: a visão utilitarista, que trata daquele que traz e faz o bem para o maior número de pessoas; a visão individualista que difere da primeira citada, pois nesse comportamento o indivíduo pensa no que é melhor para o seu interesse em longo prazo; a visão dos direitos morais, que defende o respeito aos direitos fundamentais compartilhados e a visão de justiça, que é baseado em tratar todos os envolvidos por igual.

Vale ressaltar que a conduta ética deve ser fundamentada no código de ética e conduta que define padrões de comportamento dos membros da organização. Desse modo, código deve instruir com princípios e comportamentos esperados; lidar com conflitos de interesses e definir tratamentos; proibir ou estabelecer limites quanto ao recebimento de benefícios dos membros de conselho e da alta cúpula da administração (TCU, 2014, p. 43).

No que se refere à Transparência, no Brasil o tema vem ganhando importância de forma crescente. A sociedade atualmente tem o direito e dever de acompanhar, fiscalizar e fazer cobranças dos administradores na aplicação dos recursos públicos. Vale destacar que há instrumentos legais implementados nos últimos anos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e, mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação, importantes ferramentas que a população possui de promoção da cidadania à medida que garantem à população ter conhecimento sobre todas as ações do poder público (MARTINS; VÉSPOLI, 2013, p. 97).

A CGU e Reis (2013, p. 9) aponta alguns marcos históricos da transparência no Brasil que foram os seguintes: a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) em 2000; portal da transparência em 2004; Lei Complementar nº 131 em 2009; LAI (Lei de Acesso a Informação) de 2012.

Vale lembrar que o art. 37º da Constituição Federal de 1988, já apresentava os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, esses princípios são norteadores e de observação obrigatória para a

Administração Direta e Indireta, como também aos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (COELHO, 2016, p. 77).

A LRF (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000) determina diretrizes no que tange a finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências (BRASIL, 2000). Com base em Airoidi e Silveira (2015, p.78), a LRF traz a transparência da gestão fiscal como um princípio de gestão, que tem por finalidade possibilitar ao público o acesso às informações relativas às atividades financeiras do Estado. Idealizada na *accountability*, a transparência e a participação popular na gestão fiscal devem servir para um controle de resultados e de adequação dos meios utilizados para o cumprimento da política fiscal.

No que tange ao portal da transparência, criado em 2004, tem a finalidade de apresentar a transparência no setor público, sendo assim, oportunizando aos cidadãos informações quanto ao dinheiro público. No que se refere a LAI, apesar dos princípios da administração, conforme o art. 37 da CF de 1988, o sigilo das informações não cabe nesses termos, pois o cidadão tem direito ao acesso a informações e suas divulgações.

Com base na lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação em vigor desde 2012, compreende em seu respectivo art. 3º, que suas diretrizes são:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

A LAI é regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012 e existe em mais de 90 países. A lei é fundamental na transparência governamental com cerca de 10 anos de discussão no Legislativo brasileiro, e é considerado um dos normativos mais avançados do mundo (CGU; REIS, 2013, p. 23).

Ainda conforme os autores acima, a LAI é um dos mecanismos que tem a finalidade de prevenir a corrupção. Nela há os conceitos de transparência ativa e passiva. A primeira se refere às informações mínimas como por exemplo, dados institucionais; dados sobre ações e programas; relatórios de auditoria; despesas; licitações e contratos. No que diz respeito a passiva, compreende o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC).

2.2.3 Corrupção nas IFES

A transparência nos IFES (Institutos Federais de Ensino Superior) foi abalada por causa de supostos desvios e favorecimentos indevidos por meio de programas como o ProUni (Programa Universidade para Todos) e Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) e suspeitas de concessão ilegal de bolsas em programas de ensino à distância (EaD) nas Universidades Federais (POLITIZE, 2019).

Os Ministérios da Educação e da Justiça assinaram um acordo para investigar indícios de corrupção no setor educacional brasileiro, conforme a Politize (2019). O acordo também foi assinado por representantes da CGU e do Departamento da Polícia Federal (DPF), dois importantes órgãos de combate à corrupção no Brasil estabelecendo medidas de combate à corrupção especificamente para o setor da educação. Entende-se que é de grande relevância o acordo, em razão de casos de desvios em determinadas universidades, a exemplo da (UFSC) Universidade Federal de Santa Catarina; (UFMG) Universidade Federal de Minas Gerais; e (UFPR) Universidade Federal do Paraná (POLITIZE, 2019).

Na UFSC em 2017, o reitor foi acusado e apreendido por desvio de bolsas para cursos de ensino à distância (ISTOÉ, 2019). Segundo a PF, os participantes da ação destinavam verbas como complemento do próprio salário ou para terceiros. Os indiciados, eram responsáveis por administrarem pagamentos de bolsas e despesas relacionadas aos cursos de EAD da UAB (Universidade Aberta do Brasil) (GZH, 2018).

Com base em Oliveira (2019) para a revista O Estado de Minas de Gerais, a UFMG considerada uma mais das melhores instituições de ensino conforme publicações britânicas, foi também alvo de desvios em 2017. A PF, indicou

um número de ao menos 11 pessoas envolvidas em desvio de dinheiro da Universidade que seria então para um Projeto, pois o mesmo seria financiado pelo Ministério da Justiça e estava a cargo da UFMG executar.

Outrossim, a UFPR, infelizmente também foi alvo de desvio de verbas em 2017. De acordo com Carazzai (2019) a Folha de São Paulo, duas ex-servidoras da Pró- Reitoria de Pesquisa e Pós Graduação foram condenadas por desviar dinheiro destinado a bolsas de pesquisa que estavam sendo recebidas por falsos bolsistas.

Os desvios e direcionamento nos pagamentos das bolsas do ensino a distância pela Universidade Federal de Santa Catarina por exemplo foram considerados pelo TCU um descumprimento dos requisitos de transparência (TCU, 2018, p. 77). Portanto, é bem propício a investigação, pois deve-se garantir retorno dos investimentos nas instituições de ensino. Entende-se que investimentos devem ser aplicados da melhor maneira, e com isso, alcançar resultados.

2.3 Gestão de Riscos

A gestão de riscos teve o foco priorizado na administração das organizações devido à necessidade de maior transparência para a sociedade e às exigências de órgãos reguladores. Os procedimentos de gestão de risco nasceram no setor bancário; contudo, esse processo é também encontrado em empresas não-financeiras tanto pública como privada (RODRIGUES; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2016, p. 262).

Com base em Negrão e Pontelo (2014), toda empresa ou organização é sujeita a riscos no seu crescimento, pois ao tomar decisões a organização não tem mais o controle de prever eventos possíveis que podem afetar a sua decisão tomada. Com isso, devem dar importância ao sistema de controle, que diminui as incertezas e conseqüentemente ameniza o grau de risco (apud GONÇALVES, 2019, p. 27).

De acordo com a ISO, a gestão de riscos pode ser definida como a identificação, a análise, a avaliação, o tratamento (controle), o monitoramento, a avaliação e a comunicação de riscos (apud ÁVILA, 2016, p. 185).

A definição de gestão de riscos conforme o inciso IV, do art. 2º do Decreto 9.203/2017, diz:

IV - gestão de riscos - processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.

Quanto aos riscos para a integridade, entende-se que pode ser denominado de diversas formas, entre elas temos o termo risco de corrupção ou riscos à integridade ou riscos de integridade, terminologias que se referem a forma de gerir os riscos. A integridade pode ser afetada por diversos fatores entre as quais está o ato humano; atos dolosos; atos que comprometam os princípios da administração pública - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e quebra à impessoalidade e/ou moralidade; e atos que envolvam alguma forma deturpada do processo da finalidade ou serviço entregue ao cidadão (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA; CGU, 2018, p. 8, 9).

Vejamos a definição que é dada pela CGU na Portaria nº 57/2019 no art. 2º, inciso II: “Risco para a integridade: Vulnerabilidade que pode favorecer ou facilitar a ocorrência de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta, podendo comprometer os objetivos da instituição”.

Desse modo, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 01/2016, em seu art.13, salienta que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal devem implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, conforme sua missão e seus objetivos estratégicos. No art. 19 da IN 01/2016, ressalta que o gestor máximo do órgão tem a responsabilidade pela criação de estratégias para a organização e da estrutura da gestão de riscos, incluindo o estabelecimento, manutenção, monitoramento e o aperfeiçoamento dos controles internos da gestão.

A implantação da gestão de riscos deve ser precedida de uma análise criteriosa do mapeamento dos processos internos. Sem esse procedimento preliminar, torna-se difícil, senão impossível, identificar e tratar os riscos (VIEIRA, [s.d], p. 27).

De acordo com Purdy (2010), as etapas da gestão de riscos são: estabelecer o contexto; identificação do risco; análise do risco; avaliação do risco; e tratamento do risco (apud ROSA; TOLEDO, 2015, p. 6). Conforme a Instrução

Normativa nº 01/2016, a estrutura do modelo de gestão de riscos deve compreender os seguintes pontos:

1. Fixação de objetivos (é imprescindível que todos os que pertencem ao órgão devam ter conhecimento dos objetivos da organização e com isso, identificar eventos que podem impedir a execução dos mesmos);
2. Identificação de eventos: é de grande relevância a organização ter entendimento dos riscos que pode estar exposta; os mesmos devem ser identificados e relacionados;
3. Avaliação de riscos: deve-se sempre analisar o grau do risco, seja por meio de análise qualitativa, quantitativa ou por ambas; esse procedimento é permanente para o alcance dos objetivos da organização.

No que tange aos objetivos da gestão de riscos, têm-se conforme o art.15 da IN 01/2016, os seguintes: I – assegurar que os gestores da alta administração tenha acesso a informações ao que se refere a riscos em que a organização pode estar exposta, como também para determinar questões relativas à delegação, quando necessário; II – ter um maior alcance dos objetivos da organização, e com isso, limitando os riscos a níveis aceitáveis; e III – agregar valor à organização mediante a melhoria de processos quanto a tomada de decisão e o devido tratamento dos riscos e de impactos negativos.

Ainda com base na referida IN, em seu art.14º, os princípios de gestão de riscos são:

- I - gestão de riscos de forma sistemática, estruturada e oportuna, subordinada ao interesse público;
- II - estabelecimento de níveis de exposição a riscos adequados;
- III - estabelecimento de procedimentos de controle interno proporcionais ao risco, observada a relação custo-benefício, e destinada a agregar valor à organização;
- IV - utilização do mapeamento de riscos para apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento estratégico; e
- V - utilização da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua dos processos organizacionais.

Segundo o Ministério da Transparência e CGU (2018, p. 13), têm-se que: “O levantamento dos principais riscos e as medidas para seu tratamento aparecem como componentes do plano de integridade, documento que formaliza o programa de integridade no âmbito dos órgãos e entidades”.

O risco é necessário para o crescimento tanto na esfera privada como na pública, pois pode apresentar oportunidades positivas (ÁVILA, 2016, p. 182,183). Com isso, Identificar os riscos e tratá-lo é importante para conhecê-los tornando uma estratégia para as organizações e entidades.

2.3.1 Controles Internos

De acordo com Corbari e Macedo (2011), a Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, trouxe para a administração pública um foco no gerencial, destacando procedimentos, legalidades e resultados, sendo o controle interno uma função administrativa neste processo. O controle já era defendido por Fayol ([s.d]) como primordial na administração, visto que, nas organizações públicas ou privadas, o controle protege os ativos físicos e financeiros.

Segundo Vieira ([s.d], p. 179), contra perdas, desperdícios ou desvios, temos os controles internos que dizem respeito às regras estabelecidas para proteção dos ativos da organização e englobam todos os recursos financeiros e não financeiros com a necessidade de um eficiente mecanismo de controle. Ainda conforme o autor, tem-se que:

O controle interno é um processo destinado a garantir, com razoável certeza e precisão, o atendimento dos objetivos da empresa, seja na eficiência e efetividade operacional, seja na confiança nos registros apresentados pelos relatórios contábeis e financeiros, seja na conformidade com as observâncias às leis e aos normativos aplicáveis à entidade e à sua área de atuação, por meio do desenvolvimento de um eficiente mecanismo de *compliance* (VIEIRA, [s.d]).

Corroborando, Corbari e Macedo (2011) ressalta que o controle é a fase do processo administrativo em que é avaliado o desempenho (eficiência e eficácia) das entidades do setor público, ao mesmo tempo em que é apreciada a conformidade dos atos com as leis.

Em toda organização é importante ter o controle interno eficiente de forma a assegurar o cumprimento das leis, normas, regulamentos internos e externos existentes. Segundo Ribas Júnior (2014, apud Andrade, 2017, p. 18), após a Constituição de 1988, a improbidade e a ilegalidade passaram a ser vistas de forma negativa em relação aos princípios da honestidade, decoro e moralidade nos

negócios públicos. Diante disso, para uma maior segurança e adequação às novas exigências, o controle interno passou a ter um papel fundamental nas organizações públicas e privadas graças a algumas legislações a seguir:

- a) Lei de Improbidade Administrativa, no 8.429/92;
- b) Lei de Licitações, no 8.666/93;
- c) Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; Decreto 1.171, de 1994;
- d) Lei de Lavagem de Dinheiro, no 9.613/98;
- e) Lei de Responsabilidade Fiscal, LC no 101, de 2000;
- f) Lei de Acesso à Informação, no 12.527, de 2011;
- g) Lei do Conflitos de Interesses, no 12.813, de 2013;
- h) Lei Anticorrupção, no 12.846/2013; Decreto no 8.420, de 2015, que a regulamentou; e
- i) e a Lei no 13.303, de 2016, o Estatuto Jurídico das Estatais.

Melo (2017, p. 14) afirma que os sistemas de controles internos são de grande relevância tanto para a administração como para a contabilidade, pois os controles contábeis consistem no projeto da organização, ou seja, na sua estratégia e todos os meios e mecanismos são diretamente relacionados, enquanto, a administração tem a responsabilidade de implantar, alimentar e verificar a eficiência do sistema de controle interno.

Com base em Serpa (2016, apud Andrade, 2017, p. 37), para definição de políticas e procedimentos, é preciso que a organização registre e normalize as regras acerca dos assuntos relativos com suas práticas de negócios, pois essa formalização o orientará juntamente com a atuação e exemplos da alta administração seus funcionários para o rumo escolhido.

Dessa forma, o sistema de controle interno deve apresentar as especificações das funções, os procedimentos e a verificação do cumprimento dos deveres e funções, além da necessidade de pessoas qualificadas para executar as atribuições (ALMEIDA, 2010, apud MELO, 2017, p. 14).

Logo, a avaliação dos controles internos é o principal requisito das normas relativas ao trabalho de campo e tem por objetivo proteger e resguardar o patrimônio da entidade, sua avaliação é a atividade mais relevante executada pelo

auditor. Vale destacar que os controles internos devem ser periodicamente revisados e atualizados, a fim de que a eles sejam incorporadas medidas relacionadas a riscos novos ou ainda não abordados (VIEIRA, [s.d], p. 180).

2.3.2 Auditoria Interna

A auditoria surge de forma estruturada e regulamentada no século XIX em decorrência de inúmeros processos de falências (TRISCIUZZI, 2009, p. 78). De acordo com estudos feitos por Franco e Marra (2009), a auditoria pode ser usada em quaisquer empresas e tem um papel importante para a conservação da entidade no mercado atual, servindo de auxílio aos gestores. A Inglaterra foi o primeiro país a possuir empresas multinacionais, grandes companhias de comércio, que faziam a taxaço dos impostos com base nos resultados esclarecidos nos balanços (apud SANTOS; BRITO, 2020, p. 4).

A auditoria interna tem se expandido na avaliação, nos processos de controle, de gestão de risco e na governança da organização (TCU, 2014, p. 59). De acordo com NBCT 12 (2011), a auditoria interna é:

Realizada por profissional vinculado à entidade auditada, “constitui o conjunto de procedimentos técnicos que tem por objetivo examinar a integridade, adequação e eficácia dos controles internos e das informações físicas, contábeis, financeiras e operacionais da Entidade (apud CORBARI; MACEDO, 2011, p. 269).

Com base no publicado de *The Institute Of Internal Auditors* nos Estados Unidos, a auditoria independente de avaliação e consultoria, é uma ação que auxilia as organizações quanto às suas operações. A auditoria não só ajuda a melhorar as atividades do órgão como também acompanha a organização quando a mesma consegue alcançar suas metas e objetivos, por meio de abordagem correta e organizada, na verificação de resultados acerca da gestão de riscos, controles internos e processos da administração (ABBI; FEBRABAN, [s. d.], p. 14).

Ainda de acordo com os autores acima, a auditoria interna auxilia a organização de forma temporal, ou seja, ela realiza seus trabalhos aleatoriamente , utilizando amostras para atestar se o órgão ou entidade estar em conformidade com as normas e de acordo com os processos impostos pela alta administração (ABBI; FEBRABAN, [s.d], p. 14).

Corroborando, Trisciuzzi (2009, p. 77) atesta que é papel da auditoria saber se as atividades desenvolvidas em determinada empresa ou setor estão de acordo com as disposições planejadas e estabelecidas previamente, se estas foram implementadas com eficácia e se estão em conformidade à consecução dos objetivos.

Conforme IIA (2011), avaliar a eficácia dos controles internos implantados pelos gestores é o princípio básico para a existência da auditoria interna. Sendo uma atividade independente e objetiva de avaliação como também de consultoria, adicionando valor e melhorando as operações de uma organização auxiliando a organização na realização de seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada. Assim, tem intenção de avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança (apud TCU, 2014, p. 59).

Conforme o art. 18º, do Decreto nº 9.203/2017, entende-se que a auditoria interna governamental deverá adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos, mediante a abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança, por meio da:

- I - realização de trabalhos de avaliação e consultoria de forma independente, segundo os padrões de auditoria e ética profissional reconhecidos internacionalmente;
- II - adoção de abordagem baseada em risco para o planejamento de suas atividades e para a definição do escopo, da natureza, da época e da extensão dos procedimentos de auditoria; e
- III - promoção à prevenção, à detecção e à investigação de fraudes praticadas por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais.

Consideremos com base no TCU (2011, p. 45), a existência de três fases no processo de auditoria, sendo elas: 1 - planejamento: com atividades básicas, identificando e avaliando objetivos, riscos e controles, além de elaboração do programa ou projeto de auditoria e elaboração preliminar de papéis de trabalho; 2 - execução: o programa ou projeto de auditoria é executado mediante a aplicação dos procedimentos e técnicas estabelecidos na fase de planejamento. O auditor realiza testes, coleta evidências, desenvolve os achados ou constatações e documenta o

trabalho realizado, observando as normas, o método ou os padrões de auditoria; 3 - relatório - atividades: elaboração, revisão e distribuição do relatório.

Segundo Corbari e Macedo (2011, p. 208), a auditoria interna é de responsabilidade do próprio órgão realizar, enquanto a externa é executada no setor público com a atribuição do Tribunal de Contas, e têm como objetivo preservar a integridade e a eficácia da administração pública mediante a transparência dos agentes em seus atos, esclarecendo a comunidade o efeito de seu exercício e a regularidade da gestão.

A CGU deve realizar as ações no que tange ao controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria, assim como as atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão no âmbito do Poder Executivo Federal (VIEIRA, [s.d], p. 20).

Portanto, a função da auditoria interna é de grande relevância para preservação e manutenção dos controles internos da organização. Entende-se que a principal atividade da auditoria é a avaliação dos resultados desses controles, assim como analisar a qualidade da atuação das áreas em relação às atribuições e aos planos, metas, objetivos e às políticas definidas (VIEIRA, [s.d], p. 182).

3 METODOLOGIA

O presente trabalho é caracterizado como uma pesquisa aplicada, pois “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática à solução de problemas específicos” (PRODANOV, 2013, p. 51).

Para a compreensão das informações acerca do assunto pesquisado, tem-se a pesquisa exploratória. A pesquisa de cunho exploratório, “São pesquisas que visam aprimorar ideias sobre algum assunto, objetivando criar maior familiaridade com o problema” (BASTOS; FERREIRA, 2016, p. 74).

No que se refere as características e experiências, fez-se o uso da pesquisa descritiva. De acordo com Menezes et al. (2019, p. 32,33), na pesquisa descritiva é comum haver estudos que visam fazer um levantamento das características de um grupo, observar as opiniões e relacionar variáveis.

Segundo Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa de cunho descritivo é objetiva e imparcial:

Tal pesquisa observa, registra, analisa e ordena dados, sem manipulá-los, isto é, sem interferência do pesquisador. Procura descobrir a frequência com que um fato ocorre, sua natureza, suas características, causas, relações com outros fatos.

A pesquisa bibliográfica foi utilizada no presente estudo, pois a mesma objetiva fomentar e explorar informações a ser levantadas para delinear as observações e conclusões. De acordo com Gil (2008, p. 50), a pesquisa bibliográfica é elaborada por meio de dados já publicados, desenvolvidos principalmente de livros e artigos científicos.

No que tange a coleta dos dados do presente trabalho, utilizou-se a pesquisa documental, e quanto aos procedimentos técnicos, utilizou-se o estudo de caso e a abordagem do presente estudo classifica-se como qualitativa.

Conforme Marconi e Lakatos (2003, p. 174), a pesquisa documental tem como característica em relação a fonte de coleta, restrição a documentos. Para os autores, há dois tipos de fontes: primárias e secundárias. Desse modo, os documentos de fontes primárias são considerados àqueles em que ainda não se teve análise do mesmo. Em contrapartida, documentos de característica secundária podem ter sido analisados e apresentados antes. Para a presente pesquisa, os documentos utilizados para análise de dados, é de cunho público, no entanto, considerados de fontes primárias.

Sendo assim, para coleta de dados foram consultados documentos oficiais como memorandos, ofícios, decretos, relatórios, portarias, resoluções, dentre outros, no Sistema Eletrônico de Informação (SEI) do IFTO.

A pesquisa fez o uso de estudo de caso para os procedimentos técnicos. O mesmo pode ser entendido como uma pesquisa tanto qualitativa como também quantitativa, considerado como uma forma de investigação de um determinado indivíduo, família, organização, comunidade ou grupo.

Com base no conceito de Gil (2008, p. 57), tem-se a definição de que o estudo de caso é exaustivo e profundo, seja ele desenvolvido numa organização, grupo, comunidade, ou seja de um ou mais objetos, realizado de forma que possa permitir seu conhecimento.

Desse modo, foi feito uma análise do nível de aderência do Programa de Integridade por meio do Plano de Integridade e outros documentos, consequentemente, a avaliação de governança de 2018, e a condição da gestão de riscos por meio do Relatório de Gestão de 2019.

Os resultados da pesquisa são apresentados de forma qualitativa, pois será atribuída interpretações de natureza subjetiva após a comparação da bibliografia estudada.

4 ANÁLISE DOS DADOS

4.1 Programa de Integridade do Instituto

4.1.1 Unidade de Gestão de Integridade

Conforme Portaria nº 543/2018/REI/IFTO, de 10 de maio de 2018, a reitora substituta Paula Karini Dias Ferreira Amorim resolve no uso de suas atribuições legais no art. 1º, instituir unidade responsável pela coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade no âmbito do IFTO.

Ainda de acordo com a portaria, foi definido o setor responsável para coordenar, executar e monitorar o Programa. Com isso, foi designado a Diretoria de Planejamento Estratégico da Pró-Reitoria de Administração, e o servidor William de Sousa Dias, como o responsável pela UGI (SEI; IFTO, 2018).

A Diretoria de Planejamento Estratégico, atua estrategicamente na instituição em vários pontos, como: na governança e integridade, no planejamento estratégico, nos processos institucionais e gestão de riscos. Desse modo, a Diretoria auxilia o Instituto no gerir do plano de integridade, no comitê e levantamento de governança; no relatório de gestão; analisa, mapea e monitora o desempenho dos processos; e identifica e mensura os riscos para tratá-los (SEI; IFTO, 2018).

Sendo assim, tem-se como função da UGI, conforme o art. 3º, coordenar e revisar o Plano de Integridade; coordenar a implementação, monitorar continuamente; orientar e treinar os demais servidores; promover ações relacionadas ao programa (SEI; IFTO, 2018).

Quanto a treinamentos e informações para os servidores no que diz respeito ao Programa, cursos são ofertados pela ENAP e CGU quando vagas são solicitadas por meio do responsável da UGI que sugere que os setores que compõem o Programa participem para ter conhecimento profundo do assunto (SEI; IFTO, 2018).

No que tange às atribuições da UGI, compreende-se que a mesma deve: submeter à aprovação da alta administração; apoiar a Unidade de Gestão de Riscos; planejar e participar de ações de treinamento quanto ao programa; identificar eventuais vulnerabilidades à integridade, propondo medidas para mitigação; monitorar o Programa e propor estratégias para expansão do programa para fornecedores e terceiros que tem relação com o Instituto. Na portaria, em seu respectivo art. 5º, é explícito que a alta administração deve prover apoio técnico e administrativo pelo funcionamento da UGI (SEI; IFTO, 2018).

4.1.2 Aprovação do Plano de Integridade

Conforme a Resolução ad Referendum nº 20/2018/CONSUP/IFTO, de 30 de novembro de 2018, em seu respectivo art. 1º, o presidente do Consup Antonio da Luz Júnior, aprova, *ad referendum*, o Plano de Integridade da Instituição (SEI; IFTO, 2018).

Com base em estudo no Plano de Integridade do Instituto, compreende como principais instrumentos legais internos relativos à área de integridade, o Regimento Geral do IFTO; Código de Conduta e Ética; Regimento Unidade de Auditoria Interna (AUDIN) do IFTO; Regimento Interno da Ouvidoria do IFTO; e o Regimento da Comissão Própria de Avaliação (SEI; IFTO, 2018, p. 30).

Diante disso, a estrutura de gestão da integridade compreende a Comissão de Ética, para promover ações para ética e conduta para os servidores; a Diretoria de Comunicação, promovendo ações para transparência ativa e o acesso à informação; a Gerência de Compras e Licitação, para promover ações para o tratamento de conflitos de interesses; a Diretoria de Gestão de Pessoas, que promove ações para a prevenção de nepotismo; a Corregedoria, que trata de denúncias e promove ações para a implementação de procedimentos de responsabilização; a Auditoria Interna que tem a função de verificar o funcionamento

dos controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria (SEI; IFTO, 2018, p. 30,31).

A Comissão de Ética da instituição, foi criada pela Portaria nº 376/2010 em 13 de julho de 2010. A comissão tem função de garantir o cumprimento do código de ética profissional e código de conduta dos servidores públicos. Atualmente, o comitê conta com três titulares, um suplente e secretário executivo (IFTO, 2020). No que diz respeito a Diretoria de Comunicação, a estrutura atua nas atividades de jornalismo, relações públicas e tecnologia da informação. A Diretoria trabalha estrategicamente, orientando as unidades em relação os públicos de interesse (SEI; IFTO, 2019).

Quanto a Diretoria de Gestão de Pessoas, têm-se que a mesma atua estrategicamente, investe na capacitação, qualificação, melhoria da saúde e qualidade de vida dos funcionários (SEI; IFTO, 2019). No que tange a Corregedoria, a estrutura tem a função de coordenar, supervisionar e executar atividades de correções quanto a instituição (IFTO, 2019).

Quanto às ações que compõem a estrutura de gestão de integridade da Instituição, no que tange a tratamento de interesses, são definidas as três atividades seguintes: Incluir no manual do Servidor do IFTO tópico sobre conflitos de interesses; inserir o tema na Pauta do Seminário de Gestão de Pessoas; Capacitação sobre o tema para membros da Comissão de Ética, pois há necessidade de facilitar o entendimento e padronizar os procedimentos (SEI; IFTO, 2018, p. 30,31).

Quanto a prevenção de nepotismo as ações apresentadas no Plano de Integridade são: Incluir no manual do Servidor do IFTO tópico sobre Nepotismo; inserir o tema na Pauta do Seminário de Gestão de Pessoas; e Capacitação sobre o tema para membros de Comissão de Ética, uma vez que deve ser facilitado o entendimento e padronizar os procedimentos (SEI; IFTO, 2018, p. 31).

Quanto ao tratamento de denúncias, a ação desenvolvida é desenhar fluxo interno para tratamento de denúncias, para facilitar o entendimento e padronizar os procedimentos. Para a implementação de procedimentos de responsabilização, a ação definida diz respeito a elaboração de modelos de documentos e informações úteis para a atividades das Comissões Disciplinares,

assim sendo, facilita o entendimento e padroniza os procedimentos. Os riscos identificados da unidade são respectivamente os seguintes: risco de inobservância do devido processo legal; e risco de prescrição da pretensão punitiva da Administração pela omissão na apuração de denúncias e na instauração de procedimentos administrativos disciplinares.

Os responsáveis pelas unidades integrantes do Plano foram definidos por meio do OFÍCIO Nº 2/2020/DPE/PROAD/REI/IFTO, de 3 de fevereiro de 2020, elaborado pelo responsável da UGI, e são: Comissão de Ética; Ouvidoria; Corregedoria; Diretoria de Gestão de Pessoas; e Auditoria Interna. Entretanto, o Plano de Integridade vigente é uma versão inicial que precisa ser melhorada. Atualmente, constam apenas os processos e riscos de integridade relacionados às ações da Corregedoria. Diante disso, é preciso mapear os processos e identificar os riscos para integridade e as medidas de tratamento das demais unidades (SEI; IFTO, 2020).

Com isso, a segunda fase é composta por duas etapas que são a designação das unidades responsáveis e elaboração do plano, contendo todas as ações e atribuições dos setores designados. Sendo assim, posteriormente a essa fase, tem-se a fase de execução e monitoramento do Plano.

4.1.3 Execução e Monitoramento

A Unidade de Auditoria Interna do IFTO, instituída pelo art. 21 do Estatuto do IFTO é o órgão de controle responsável por fortalecer e assessorar a gestão dentro de suas especificidades no âmbito da Instituição, aos Órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e ao TCU (IFTO, 2019).

A Diretoria de Planejamento Estratégico, sugeriu a AUDIN como unidade de gestão responsável pelo estabelecimento de ações de verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria (SEI; IFTO, 2018).

Ainda conforme o memorando citado acima, em seu respectivo tópico 8, tem-se como função da AUDIN:

Compete às auditorias internas oferecer avaliações e assessoramento às organizações públicas, destinadas ao aprimoramento dos controles internos,

de forma que controles mais eficiente e eficazes mitiguem os principais riscos de que os órgãos e entidades não alcancem seus objetivos.

Quanto ao monitoramento do plano, é feito semestralmente juntamente com a avaliação do Plano Anual de Atividades Institucionais – PAAI e tem suas ações e responsabilidades cadastradas no Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP), no módulo de planejamento institucional. A forma de acompanhamento dos riscos para a integridade é a forma analógica inicialmente, pois estão aguardando disponibilização de um sistema para essa finalidade, provavelmente o For Risk, aparentemente a forma mais viável para a tarefa atualmente (SEI; IFTO, 2018, p. 36).

O Memorando n.º 92/2018 - AUDIN/CONSUP/IFTO, de 17 de outubro de 2018, atribui à AUDIN a função de avaliar a existência, conformidade, eficiência e eficácia dos principais controles e medidas para mitigar os riscos relacionados à integridade. O memorando informa ainda o motivo pela qual a AUDIN deve ser incumbida dessas atribuições. Sendo assim, é ressaltado que é propício uma verificação da efetividade da gestão de riscos relativa à integridade e o funcionamento dos controles internos correspondentes, para auxiliar a mitigação dos riscos institucionais. O prazo sugerido e determinado para a questão é a partir do segundo semestre do ano de 2020, conforme o mesmo memorando (SEI; IFTO, 2018).

4.2 Governança no IFTO

Em levantamento realizado em 2018, em que se mediu os indicadores de governança e gestão públicas, o IFTO recebeu o percentual de 34% no índice integrado de governança e gestão públicas (iGG), realizado pelo TCU, enquanto o índice de governança pública (iGovPub) alcançou 50% (IFTO, 2020, p. 19).

Para melhor compreensão, o TCU utilizou um questionário para levantamento dos resultados. Com isso, infere-se que a organização adota em maior parte ou totalmente a estrutura interna de governança, assim como também segregação de funções para tomada de decisões críticas (SEI; IFTO, 2018).

Quanto à estrutura, a organização dispõe de conselho superior e colegiado, de auditoria interna, de ouvidoria, comitê interno de ética e de conduta e

as responsabilidades dos membros da estrutura interna de governança são definidos. No que tange, as segregações, as decisões críticas que demandam segregação de funções são identificadas, e as diretrizes e critérios são definidos (SEI; IFTO, 2018).

Ademais, no gerir do desempenho da alta administração, a Instituição adota em maior parte ou totalmente a seleção de membros da cúpula com base em critérios e procedimentos estabelecidos, um dos critérios é verificar se há impedimentos legais decorrentes de sanções administrativas, eleitorais ou penais do ingresso. Entretanto, adota em menor parte a avaliação do desempenho dos membros da alta administração (SEI; IFTO, 2018).

Os membros da alta administração, conselho e colegiado superior da organização são regidos por código de ética e de conduta; estão sujeitos ao juízo de comissão ou comitê de ética interno ou externo à organização. Conforme ainda o questionário, são estabelecidos controles para reduzir a ocorrência de desvios éticos e de conduta por parte de membros do conselho ou colegiado superior (SEI; IFTO, 2018).

Portanto, de acordo com o último levantamento do TCU, têm-se como resultado da avaliação em relação ao índice de capacidade em liderança que a Instituição estabeleceu o modelo de governança, gere o desempenho da alta administração e zela por princípios de ética e conduta, assim como promove transparência, responsabilidade e prestação de contas. Quanto ao índice de capacidade em estratégia, a organização gere os riscos (IFTO, 2020, p. 19).

4.3 Gestão de Riscos no IFTO

O IFTO em 2015 implementou seu primeiro Plano de Gestão de Riscos pela Portaria nº 276/2015/REITORIA/IFTO e aproximadamente 85% de todos os riscos haviam sido tratados até sua conclusão. E em 2019 começou a utilizar a Plataforma For, módulo ForRisco para gerenciamento dos Riscos do IFTO. Foi realizada então uma nova rodada de identificação de riscos, na qual 184 riscos foram identificados, sendo 82 destes classificados como críticos. Para ações de tratamento foram previstos 100% dos riscos críticos, o que representa 44,56% do total de riscos (IFTO, 2020, p. 71).

“Três linhas de defesa” auxiliou o sistema de controle interno com uma contribuição para a Instituição alcançar seus objetivos, por meio da gestão de riscos, e diante disso, foi implantado controles efetivos. Os gestores que compõem as linhas de defesa têm seu papel no sistema de controle interno, conforme a estrutura de governança. São componentes de controles internos: ambiente, avaliação de riscos, atividades de controle, sistemas de informação e monitoramento (IFTO, 2020, p. 20).

Para melhor entendimento, na alta administração tem-se três linhas de defesa. Sendo assim, na primeira linha de defesa estão os Gestores e Equipes; Unidades Operacionais; e Áreas de Negócio. Os gestores têm a função de gerenciar os riscos e implementar ações corretivas para os mesmos. A segunda linha de defesa compreende: Controles Internos; Conformidade; Gestão de Riscos; Ouvidoria; e Segurança da Informação, enquanto na terceira linha está a Auditoria Interna e Externa.

Para facilitar, os riscos foram classificados quanto ao seu impacto em Operacional, Financeiro e Legal e coube ao modelo de Gestão e Avaliação de Riscos do IFTO identificar os riscos aos macroprocessos e objetivos estratégicos do IFTO (IFTO, 2020, p. 21).

Inicialmente, para mensuração dos riscos utilizou-se uma escala subjetiva, que classifica os riscos institucionais quanto ao seu Impacto e Probabilidade. Quanto maior o impacto x probabilidade, mais grave é o risco (IFTO, 2020, p. 21).

Portanto, o módulo ForRisco facilitou a identificação dos riscos em relação aos objetivos estratégicos com o resgate dessas informações e de acordo com o Relatório de Gestão de 2019, o IFTO possui 82 riscos críticos sendo monitorados. Considerado entre os principais riscos os seguintes: corte nos recursos orçamentários dos programas; desinteresse dos pesquisadores desenvolverem projetos e programas; e redução dos recursos orçamentários para desenvolvimento das atividades de extensão (IFTO, 2020, p. 22).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral do estudo foi verificar a aderência da Reitoria às normas do Programa de Integridade, Políticas de Governança e Gestão de Riscos. Para o alcance desse objetivo, procedeu-se ao estudo do tema e à análise de documentos da instituição relativos ao presente estudo.

A partir deste trabalho, observou-se que a Reitoria/IFTO obedeceu aos ditames do Programa, especialmente ao disposto no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 e Portaria CGU nº 57, de janeiro de 2019, que estabelece orientações quanto ao Programa.

O IFTO instituiu a UGI e definiu o fluxo interno para verificar as situações de nepotismo, para análise de consultas sobre conflito de interesses, e para tratamento de denúncias; instituiu a unidade de comissão de ética; designou a área responsável pela condução de processos disciplinares; realizou levantamento de riscos para a integridade e aprovou arao plano de integridade (CGU, 2020).

No entanto, entende-se que a auditoria interna em 2019 não acompanhou o Plano e ações dos setores quanto ao mapeamento de riscos, até a disponibilização da plataforma ForRisco. Para tanto, com base na CGU (s.d)], ainda dispõe prazo para a execução e monitoramento do Programa, pois no momento estão sendo monitorados prazos referentes à primeira e segunda fase. Com isso, compreende-se que a Reitoria do IFTO estar de acordo tanto com a Portaria nº 57/2019, como também com o art. 19 do Decreto 9.203/2017, no que diz respeito as duas primeiras fases da implantação do Programa de Integridade.

No que se refere a governança, os levantamentos realizados pelo TCU são úteis para a organização, pois auxilia a Instituição melhorar nos pontos necessários e falhos. No que diz respeito a gestão de riscos, compreende que o ForRisco tem sido utilizado pela Instituição, com a finalidade de cadastramento e monitoramento dos riscos institucionais. Desse modo, a plataforma integra a gestão de riscos com o planejamento estratégico, auxiliando também o Programa de Integridade, quanto ao processo de mapeamento dos riscos.

REFERÊNCIAS

ABBI, Associação Brasileira de Bancos Internacionais; FEBRABAN, Federação Brasileira de Bancos. **Função de Compliance**. [s.d].

AIROLDI, Juçara. SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. **A transparência na gestão pública como instrumento de controle social**. 2015.

ANDRADE, Lucineia Aparecida Vieira de. **Aplicabilidade do compliance nas organizações públicas**. Taubaté. 2017.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília. 2002.

ÁVILA, M. D. G. **Gestão de Riscos no Setor Público**. *Revista Controle - Doutrina E Artigos*, 12(2), 179-198. 2016.

BASTOS, Maria Clotilde Pires. FERREIRA, Daniela Vitor. **Metodologia científica**. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000.

_____. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. 2008.

_____. **Decreto nº 7.022, de 2 de dezembro de 2009**. Estabelece medidas organizacionais de caráter excepcional para dar suporte ao processo de implantação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criada pela Lei no 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e dá outras providências. 2009.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 2011.

_____. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. 2013.

_____. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de

peçoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. 2015.

_____. **Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. 2016.

_____. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O Modelo estrutural de governança pública**. 2007.

CADE, Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guia para Programas de Compliance**. Brasília. 2016.

CALDEIRA, Daniel Matos. **Orientar e prevenir: vigiar e punir**. Portal L&C: Licitação e Contrato. 2020.

CARAZZAI, Estelita Hass. **Justiça condena ex-servidoras da UFPR por desvio milionário de verbas de pesquisa**. 2019.

CASTRO, Patricia Reis, AMARAL, Juliana Ventura, GUERREIRO, Reinaldo. **Aderência ao programa de integridade da lei anticorrupção brasileira e implantação de controles internos**. R. Cont. Fin. – USP, São Paulo, v. 30, n. 80, p. 186-201, mai./ago. 2019.

CGU. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO; REIS, Sérgio Roberto Guedes. **Ética e transparência no serviço público**. Curso de Ambientação para servidores do INEP. 2013.

CGU. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas**. Brasília. 2015.

_____. **Guia de Integridade Pública: orientações para administração pública federal: direta, autárquica e fundacional**. Brasília. 2015.

_____. **Programas de Integridade Pública e a Atuação da CGU**. Brasília. 2019.

_____. **Programa de Integridade da CGU**. 2019.

_____. **Guia prático das unidades de gestão da integridade: Orientações para instituição, aperfeiçoamento e uniformização nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília. 2019.

_____. **Painel de Integridade Pública**. 2020.

_____. **Orientações às Unidades de Gestão de Integridade**. [s.d].

COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. **Compliance na Administração Pública: uma necessidade para o Brasil**. RDFG – Revista de Direito da Faculdade Guanambi, v. 3, n. 1, pag. 75-95. 2016.

CONFORMITÀ, Blog da. **Programa de compliance ou de integridade? Qual a diferença entre eles e qual a melhor maneira de implementar**. 2019.

CORBARI. Ely Célia; MACEDO, Joel de Jesus. **Controle interno e externo na administração pública**. 2011.

COSTA, Nicolle Sales da. **Administração Pública e Governança: uma análise da Universidade Federal da Paraíba à luz da Instrução Normativa MP/CGU 01/2016**. João Pessoa – PB. 2019.

CREDIDIO, Guilherme Simões. **O Compliance Empresarial como Ferramenta de Redução da Corrupção**. Brasília. Revista CEJ, ano XXII, n 74, jan./abr. 2018.

FINEP, Financiadora de Estudos e Projetos. **Guia de orientação sobre medidas de integridade**. 2017.

FONSECA, Antonio. **Programa de Compliance ou Programa de Integridade, o que isso importa para o Direito brasileiro?** Brasília. R.TRF1, v. 30 n. 1/2 jan./fev. 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo. 2008.

GONÇALVES, Vinícios Lemos. **A importância do compliance alinhado a gestão do controle interno**. Cuiabá - MT. 2019.

GZH. **Fraude na UFSC: os detalhes das 817 páginas da investigação**. 2018.

HILL, Stephen; DINSDALE, Geoff. **Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público**. Brasília. 2003.

IFTO. **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins**. Palmas - TO. 2019.

_____. Palmas – TO. 2020.

_____. **Estatuto do Instituto Federal do Tocantins**. 2019.

_____. **Diretrizes para elaboração de trabalho de conclusão de curso de graduação**. 2019.

_____. **Relatório de Gestão 2019**. 2020.

ISTOÉ. **Procuradoria acusa 13 investigados por desvios na UFSC**. 2019.

ITEC, Instituto Técnico de Educação e Cidadania. **Ética, Liderança e Desenvolvimento Interpessoal**. 2013.

LAMBOY, Christian Karl de. **Manual de Compliance**. São Paulo. 2018.

LEC, Legal Ethics Compliance. **Os 9 Pilares de um Programa de Compliance**. 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Marina. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo. 2003.

MARTINS, Pablo Luiz. VÉSPOLI, Bianca de Souza. **O Portal da Transparência como Ferramenta para a Cidadania e o Desenvolvimento**. RAF, v. 6, n. 6, p. 91-102, jan./jul., 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. Viçosa. APGS, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010.

MELO, Amanda Dias. **A importância da auditoria interna e compliance na gestão de riscos**. Patrocínio. 2017.

MENEZES, Afonso Henrique Novaes. et al. **Metodologia Científica: Teoria e aplicação na educação a distância**. Petrolina - PE. 2019.

NEGRÃO, Célia Regina P. Lima; PONTELO, Juliana de Fátima. **Os reflexos da lei 12.846/2013, conhecida como lei anticorrupção, na administração pública**. 2015.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira**. 2011.

_____. **Integridade Pública: uma estratégia contra a corrupção**. [s.d].

OLIVEIRA, Larissa de Brito. **Aplicabilidade do programa de compliance como mecanismo apto a garantir o direito fundamental ao ambiente de trabalho digno**. Salvador. 2017.

OLIVEIRA, Junia. **Investigação da PF é abalo a mais para a UFMG em ano de arrocho e corte de bolsas**. 2019.

POLITIZE. **Lava Jato da Educação: ensino sob investigação**. 2019.

PRODANOV, Cleber Cristiano. FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo - Rio Grande do Sul. 2013.

REIS, Cláudio. **Ética no Serviço Público: Alguns Pontos Fundamentais**. 2006.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. **Compliance e Lei Anticorrupção nas Empresas**. 2015.

RODRIGUES, Maria Lúcia de Barros; OLIVEIRA, Pamela Danelon Justen de; ARAÚJO Alexandra Barbosa Campos de. **Compliance no Setor Estatal**. Revista Percurso v. 2, n. 19. 2016.

ROSA, Germano Mendes. TOLEDO, José Carlos de. **Gestão de riscos e a norma ISO 31000: importância e impasses rumo a um consenso**. Ponta Grossa - PR. 2015.

SANTOS, Erica Rodrigues dos. BRITO, Djalma Aparecido Alves de. **Auditoria, Accountability e Compliance: Ferramentas essenciais para o auxílio de uma gestão pública transparente**. Revista Reiva v. 3 n. 01. 2020.

SEI. Sistema Eletrônico de Informação; IFTO. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins. **Memorando n.º 28/2018 - AUDIN/CONSUP/IFTO**. 2018.

_____. **Memorando n.º 92/2018 - AUDIN/CONSUP/IFTO**. 2018.

_____. **Resolução ad referendum n.º 20/2018/CONSUP/IFTO, de 30 de novembro de 2018**. 2018.

_____. **Plano de Integridade**. 2018.

_____. **Portaria nº 543/2018/REI/IFTO, de 10 de maio de 2018. Palmas - TO. 2018**. 2018

_____. **Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública em Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal - ciclo 2018**. 2018.

_____. **Portaria nº 1310/2019/REI/IFTO, de 04 de novembro de 2019**.

_____. **Ofício nº 2/2020/DPE/PROAD/REI/IFTO**. 2020.

SILVA, Peterson Ferreira da. **Reflexos para o relacionamento entre Exército Brasileiro e Base Industrial de Segurança e Defesa da sistematização de práticas de gestão de riscos, de controles internos e de governança**. CEEEx, Vol 4 (1) Jan/ Jul 2018.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Auditoria Governamental**. Brasília. 2011.

_____. **10 Passos para a boa governança.** Brasília. 2014.

_____. **Referencial Básico de Governança.** Brasília. 2014.

_____. **10 Passos para a boa gestão de riscos.** Brasília. 2018.

_____. **Relatório Sistêmico sobre Transparência Pública.** Brasília. 2018.

TRANSPARÊNCIA, Ministério da. UNIÃO, Controladoria-Geral da. **Manual para implementação de programas de integridade: Orientações para o setor público.** Brasília. 2017.

_____. **Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade.** Brasília. 2018.

_____. **III Semana de Capacitação e Aperfeiçoamento em Controle Interno: Programa de Integridade na Administração Pública e Lei de Combate à Corrupção.** Brasília. 2018.

TRISCIUZZI, Carlos Renato Fontes. **A Auditoria Interna como ferramenta de melhoria dos controles internos de uma organização: Estudo de caso em uma empresa do segmento industrial do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro. 2009.

VIEIRA, Sergio Arnor. **A Auditoria e os Sistemas de Controles Internos no Brasil: antecedentes e evolução.** Revista de Economia Mackenzie • Volume 5 • n. 5 • p. 175-193. [s.d].

_____. **Controles Internos, Gestão de Riscos e Governança no âmbito do Poder Executivo Federal - GIRC.** [s.d].

ZORZAL, Luzia. **Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na administração pública federal.** Brasília. 2015.

ANEXOS**Figura 1: Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019****DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO**

Publicado em: 07/01/2019 | Edição: 4 | Seção: 1 | Página: 40

Órgão: Controladoria-Geral da União/Gabinete do Ministro

PORTARIA Nº 57, DE 4 DE JANEIRO DE 2019

Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências.

O MINISTRO DE ESTADO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem o inciso I do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, o art. 1º do Anexo I do Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, e os arts. 19 e 20 do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, resolve:

Art. 1º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão instituir Programa de Integridade que demonstre o comprometimento da alta administração e que seja compatível com sua natureza, porte, complexidade, estrutura e área de atuação.

§ 1º O comprometimento da alta administração deverá estar refletido em elevados padrões de gestão, ética e conduta, bem como em estratégias e ações para disseminação da cultura de integridade no órgão ou entidade.

§ 2º A instituição do Programa de Integridade ocorrerá por fases e será formalizada por meio de Plano de Integridade.

Art. 2º Para os efeitos do disposto nesta Portaria, considera-se:

I - Programa de Integridade: conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta;

II - Risco para a Integridade: vulnerabilidade que pode favorecer ou facilitar a ocorrência de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta, podendo comprometer os objetivos da instituição;

III - Plano de Integridade: documento, aprovado pela alta administração, que organiza as medidas de integridade a serem adotadas em determinado período de tempo, devendo ser revisado periodicamente.

Primeira fase

Art. 4º Na primeira fase da instituição do Programa de Integridade, os órgãos e as entidades deverão constituir uma unidade de gestão da integridade, à qual será atribuída competência para:

I - coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade;

II - orientação e treinamento dos servidores com relação aos temas atinentes ao Programa de Integridade; e

III - promoção de outras ações relacionadas à implementação do Programa de Integridade, em conjunto com as demais unidades do órgão ou entidade.

§ 1º A unidade de gestão da integridade deverá ser dotada de autonomia e de recursos materiais e humanos necessários ao desempenho de suas competências, além de ter acesso às demais unidades e ao mais alto nível hierárquico do órgão ou entidade.

Figura 2: Instituição da Unidade de Gestão da Integridade



Boletim de Serviço Eletrônico em 14/05/2018

PORTARIA N.º 543/2018/REI/IFTO, DE 10 DE MAIO DE 2018

A REITORA SUBSTITUTA DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO TOCANTINS, nomeada pela Portaria n.º 501/2018/REI/IFTO, de 3 de maio de 2018, publicada no Diário Oficial da União de 7 de maio de 2018, seção 2, no uso de suas atribuições legais e regimentais, resolve:

Art. 1º Instituir unidade responsável pela coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins - IFTO.

Art. 2º Designar a Diretoria de Planejamento Estratégico da Pró-reitoria de Administração para coordenar a estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade no âmbito do IFTO, e o servidor William de Sousa Dias, matrícula Siape n.º 2028340, como responsável pela unidade.

Art. 3º Compete à Unidade de Gestão da Integridade:

I – coordenar a elaboração e revisão de Plano de Integridade, com vistas à prevenção e à mitigação de vulnerabilidades eventualmente identificadas;

II – coordenar a implementação do programa de integridade e exercer o seu monitoramento contínuo, visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência de atos lesivos;

III – atuar na orientação e treinamento dos servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins com relação aos temas atinentes ao programa de integridade; e

IV – promover outras ações relacionadas à gestão da integridade, em conjunto com as demais áreas do IFTO.

Art. 4º São atribuições da Unidade de Gestão da Integridade, no exercício de sua competência:

I - submeter à aprovação da autoridade máxima do IFTO a proposta de Plano de Integridade e revisá-lo periodicamente;

II – levantar a situação das unidades relacionadas ao programa de integridade e, caso necessário, propor ações para sua estruturação ou fortalecimento;

III – apoiar a Unidade de Gestão de Riscos no levantamento de riscos para a integridade e proposição de plano de tratamento;

IV – coordenar a disseminação de informações sobre o Programa de Integridade no IFTO;

V – planejar e participar de ações de treinamento relacionadas ao Programa de Integridade no IFTO;

VI - identificar eventuais vulnerabilidades à integridade nos trabalhos desenvolvidos pela organização, propondo, em conjunto com outras unidades, medidas para mitigação;

VII – monitorar o Programa de Integridade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins e propor ações para seu aperfeiçoamento; e

VIII – propor estratégias para expansão do programa para fornecedores e terceiros que se relacionam com o IFTO.

Figura 3: Aprovação do Plano de Integridade



Boletim de Serviço Eletrônico em 31/12/2018

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO TOCANTINS
CONSELHO SUPERIOR

**RESOLUÇÃO *AD REFERENDUM* N.º 20/2018/CONSUP/IFTO, DE 30 DE
NOVEMBRO DE 2018**

**O PRESIDENTE DO CONSELHO SUPERIOR DO INSTITUTO
FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO TOCANTINS**, no uso de
suas atribuições legais e regimentais, resolve:

Art. 1º Aprovar, *ad referendum*, o Plano de Integridade do Instituto Federal de
Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins, conforme autos do processo registrado no
Sistema Eletrônico de Informações sob o n.º 23235.012844/2018-82.

Art. 2º Esta resolução entra em vigor a partir desta data.

Antonio da Luz Júnior
Presidente do Conselho Superior



Documento assinado eletronicamente por **Antonio da Luz Júnior, Presidente**, em
30/11/2018, às 16:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art.
6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
[http://sei.ifto.edu.br/sei/controlador_externo.php?
acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.ifto.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código
verificador **0527266** e o código CRC **F242EA85**.



Avenida Joaquim Teotônio Segurado
Quadra 202 Sul, ACSU-SE 20, Conjunto 1, Lote 8 - Plano Diretor Sul
CEP 77020-450 Palmas - TO
(63) 3229-2200
www.ifto.edu.br - reitoria@ifto.edu.br

Referência: Processo nº 23235.012844/2018-82

SEI nº 0527266

Figura 4: Resultado do Índice de Governança Pública em 2018



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex
Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado - Secex Administração

1 Introdução

1.1. Apresentação

O Tribunal de Contas da União vem realizando, sistematicamente, levantamentos para conhecer melhor a situação da governança no setor público e estimular as organizações públicas a adotarem boas práticas de governança. A partir de 2017, o TCU unificou quatro levantamentos de governança (pessoas, TI, contratações e governança pública) realizados com foco nas organizações públicas, além de tornar o levantamento anual, público e parte integrante do processo de prestação de contas anuais. Com isto, espera-se reduzir o custo da coleta das informações junto aos gestores públicos, bem como aumentar o valor agregado desse trabalho para aquelas organizações que desejam melhorar sua governança e sua gestão, pois que todas as informações poderão ser livremente acessadas para fins de análise comparativa (benchmarking).

498 organizações públicas participaram do levantamento com respostas válidas. Todas as notas são apresentadas em gráficos do tipo radar, variando de 0 (0%) a 1 (100%). Em cada gráfico, os dados da organização em análise são enfatizados em azul. Em seguida são apresentadas as médias dos agrupamentos aos quais a organização em análise pertence. Finalmente, são apresentadas as médias de todos os 498 participantes.

Todas as informações, inclusive o Acórdão 2699/2018-Plenário e o relatório e voto que o fundamentaram, estão disponíveis no seguinte sítio eletrônico:

<http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>

Recomenda-se a leitura do documento “Sumário Executivo” para maior compreensão dos dados aqui apresentados.

O TCU fará divulgação das informações do levantamento, mas, em atendimento ao princípio da transparência, recomenda que essa organização também **publique em seu próprio site e divulgue as informações contidas neste relatório**.

1.2. Resumo dos resultados da autoavaliação da organização

No quadro abaixo é apresentado o resumo da autoavaliação da organização:

Indicador	Valor
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	34%
iGovPub (índice de governança pública)	50%
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	36%
iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)	25%
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	28%
iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)	34%
iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações)	35%
iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	27%

A seguir, são apresentados gráficos comparativos mais detalhados, desdobrando cada contexto de análise.