

# Síntese dos achados das oficinas de avaliação de integridade com ênfase em aspectos éticos



**Josinete Pereira dos Santos**

é servidora do Tribunal de Contas da União, no Gabinete da Corregedoria



**Renato Kanemoto**

é servidor do Tribunal de Contas da União, no Gabinete da Corregedoria

## RESUMO

O presente artigo descreve de forma sintetizada onze achados das oficinas de autoavaliação de integridade com ênfase em aspectos éticos realizadas pela Corregedoria do Tribunal de Contas da União em 2014 e 2015. Para tanto, foram utilizados como critérios de seleção a recorrência dos achados (frequência) e a importância temática correlata. Inicialmente, descreve-se a metodologia aplicada nas oficinas (IntoSAINT). Em seguida, os onze achados são apresentados, de forma agrupada, em três categorias: vulnerabilidades intrínsecas; fatores que agravam tais vulnerabilidades e medidas do sistema de controle de integridade/ ética. Por último, são resumidos os principais encaminhamentos e recomendações, propostos em decorrência dos achados descritos anteriormente. Por serem raras as avaliações do contexto de integridade com ênfase em aspectos éticos das entidades de fiscalização superiores; porque temas como integridade, ética e transparência vêm ganhando importância e por acreditar que a prevenção e a conscientização são fatores essenciais para preservar a integridade/ética dentro de uma organização, considerou-se oportuno tentar trazer contribuições de ordem prática para os servidores do Tribunal de Contas da União, já que os achados descritos resultam das suas próprias observações e críticas, discutidas nas diversas oficinas, sem que se tenha a pretensão de esgotar o assunto ou apresentar conclusões absolutas.

**Palavras-chave:** IntoSAINT; Avaliação de integridade; Ética; Vulnerabilidades; Recomendações.



## 1. INTRODUÇÃO

Avaliações do contexto de integridade com ênfase em aspectos éticos das entidades de fiscalização superiores não têm sido frequentes em nosso país, a despeito de que temas como integridade, ética e transparência estão em crescente evidência e ganhando importância.

Considerados tais pressupostos, vislumbrou-se a oportunidade de realizar oficinas de autoavaliação de integridade/ética em Unidades Técnicas do Tribunal de Contas da União no decorrer de 2014 e 2015.

O presente artigo descreve inicialmente a metodologia aplicada nessas oficinas (ferramenta IntoSAINT), nas quais foram obedecidas as orientações do Tribunal de Contas dos Países Baixos, entidade que a criou e desenvolveu. Em seguida, apresenta de forma sintética os achados mais recorrentes e de maior relevância temática. Por derradeiro, expõe um quadro resumo das principais recomendações dirigidas às Unidades Técnicas avaliadas e encaminhamentos a instâncias competentes da sede (Brasília), que tiveram por objetivos primários reduzir as vulnerabilidades identificadas e/ou fortalecer os controles considerados deficientes.

## 2. INTOSAINT

### 2.1 CONCEITOS

O vocábulo “integridade” apresenta um conceito amplo, relacionado com a incorruptibilidade e com o es-

tado de se manter intacto. Está estreitamente relacionado com a ausência de fraude e de corrupção.

Conforme a ISSAI 30 (Código de Ética da INTO-SAI), um dos principais documentos de referência, a integridade pode ser medida em função do que é correto e justo. Valores como transparência, objetividade, independência, honestidade e principalmente **ética** são comumente relacionados ao conceito de integridade.

IntoSAINT é uma ferramenta de avaliação de integridade desenvolvida pelo Tribunal de Contas dos Países Baixos e posteriormente traduzida para o espanhol e adaptada pela Auditoria Superior da Federação do México (2012-2013), principal responsável pela disseminação para os países-membros da OLACEFS (Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores).

Seu nome resulta da fusão de INTOSAI (Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores) com SAINT (*self-assessment of integrity* [autoavaliação de integridade]) e consiste, portanto, em um instrumento que possibilita aos próprios servidores, a partir das suas percepções, identificar as vulnerabilidades e avaliar o nível de maturidade do sistema de controles de integridade da sua entidade fiscalizadora.

### 2.2 METODOLOGIA

A ferramenta IntoSAINT é aplicada em uma oficina de dois dias, conduzida por dois moderadores habilitados. Os participantes (máximo de 15) são definidos pelos mo-

deradores e dirigentes, em comum acordo, entre os servidores não comissionados.

Inicialmente os participantes devem validar uma lista preliminar dos processos-chave da Unidade Técnica, de maneira a promover supressões, acréscimos ou modificações, conforme o entendimento do grupo.

Discutidos os processos-chave, parte-se para três sessões de aplicação de formulários, onde cada participante, individualmente, pontuará os itens apresentados, de acordo com a sua percepção. Cada sessão é seguida da tabulação das pontuações e da discussão dos resultados.

No primeiro formulário, faz-se a avaliação das vulnerabilidades intrínsecas (ou inerentes) da Unidade. Os processos ou funções considerados mais vulneráveis às violações de integridade/ética pelos participantes, em regra, recebem pontuações mais elevadas.

No segundo formulário, avaliam-se fatores ou circunstâncias que agravam as vulnerabilidades identificadas na etapa anterior, seja pelo aumento da probabilidade de ocorrência, seja pelo impacto que podem causar. Quanto maior o grau de exposição a esses fatores ou circunstâncias, maior deve ser a pontuação atribuída pelos participantes.

Um elemento-chave desta metodologia é a avaliação do nível de maturidade (ou solidez) do sistema de controles da integridade/ética (SCI), um conjunto de medidas estabelecidas para promover, monitorar e manter a integridade/ética na entidade de fiscalização. O terceiro formulário é aplicado com o objetivo de avaliar a existência, a execução e a eficácia dos controles relacionados. Quanto maior o grau de solidez do sistema, maior deve ser a pontuação atribuída pelos participantes.

Com base no confronto entre as avaliações do perfil de vulnerabilidades e do nível de maturidade do SCI, confere-se a existência de equilíbrio ou não. Em caso negativo, presume-se a existência de lacunas, o que indica que o sistema de controles deve ser fortalecido e/ou as vulnerabilidades remanescentes devem ser minimizadas.

A partir dos achados e conclusões da análise de lacunas (*gap*), são elaboradas pelos participantes com auxílio dos moderadores recomendações que serão propostas aos dirigentes da Unidade Técnica e encaminhamentos destinados a instâncias competentes da sede (Brasília).

Por último, o relatório consolidado da autoavaliação, incluindo as recomendações e os encaminhamentos, é apresentado aos dirigentes, com a solicitação para que se nomeie um interlocutor que elabore um plano de ação a ser objeto de monitoramento (*in loco* e a distância) no prazo de até um ano.

### 2.3 OFICINAS REALIZADAS

Entre março de 2014 e julho de 2015, foram realizadas cinco oficinas nas Secretarias de Controle Externo para aplicação da ferramenta IntoSAINT (AM, PI, PB, 2014; MS e SE, 2015), o que corresponde a quase 20% das unidades sediadas nos estados.

A moderação coube a servidores da Corregedoria do Tribunal de Contas da União (TCU). O número de participantes teve variações entre 7 e 12 servidores não comissionados lotados nas respectivas unidades.

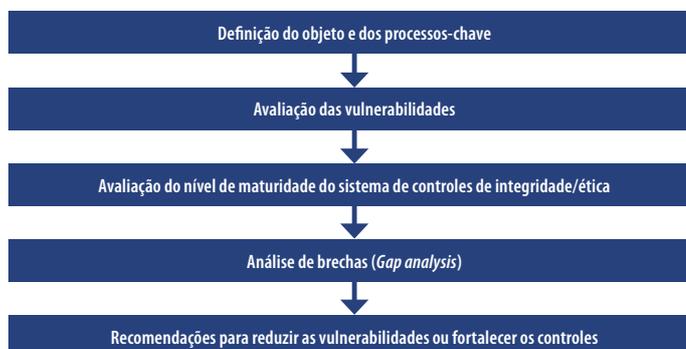
Além desses, em três das oficinas houve a participação – em caráter voluntário – de alguns servidores que demonstraram interesse na temática abordada.

### 3. ACHADOS DAS OFICINAS

Entre os mais de 50 achados coletados nas oficinas, foi possível relacionar 11 deles, utilizando-se como critérios de escolha a recorrência e a importância temática.

Por questões didáticas, tais achados foram agrupados de acordo com a sua correlação com ações ou atividades que constituam **vulnerabilidades intrínsecas** (1º grupo) ou **fatores que agravam tais vulnerabilidades** (2º grupo) ou, ainda, com medidas do **sistema de con-**

**Figura 1:**  
Etapas da oficina  
IntoSAINT



Fonte: Elaboração dos autores

**Figura 2:**

Foto dos participantes da oficina IntoSAINT



Fonte: Arquivo dos autores

**trole de integridade/ética** (SCI) que a Unidade Técnica tem ou deveria ter (3º grupo).

### 3.1 DAS VULNERABILIDADES INTRÍNSECAS

#### 3.1.1 INSPEÇÃO OU AUDITORIA.

Nos trabalhos de fiscalização, em regra, os servidores têm contato mais direto com o jurisdicionado do que quando instruem processos, aumentando a intensidade das relações externas e, por conseguinte, sentem-se mais vulneráveis a tentações para desvios de conduta. Comentou-se também que nos estados, principalmente os menores, boa parte dos servidores conhece os principais gestores (ou órgãos) e seu histórico de atuação, muitas vezes desfavorável. Alertou-se para possíveis preconceitos (julgamentos pré-concebidos), quando da elaboração das instruções processuais e dos relatórios de fiscalização.

#### 3.1.2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS.

Discutiu-se a necessidade de cuidados específicos na contratação de pessoal terceirizado e estagiários, como a verificação de vínculos diretos (emprego ou função de confiança) com o estado ou município e de parentescos com pessoas diretamente interessadas em processos na carga da unidade ou, ainda, quaisquer situações de risco à segurança da informação e ao sigilo de documentos e processos. Manifestou-se preocupação maior com os profissionais de apoio à informática, principalmente quanto à liberação de senhas e/ou acessos aos sistemas corporativos. Outra preocupação, que atinge especialmente as secretarias de médio e pequeno porte, está relacionada com o expressivo quantitativo de terceirizados e estagiários, situação que pode colocar a unidade em situação vulne-

rável, especialmente nas áreas de segurança patrimonial e da informação. Estima-se que em quase um terço das secretarias nos estados, o quantitativo de terceirizados e estagiários se aproxima da lotação total de servidores.

#### 3.1.3 GESTÃO DE BENS MÓVEIS E INSPEÇÃO OU AUDITORIA.

Considerou-se que a participação repetida de alguns servidores nas mesmas atividades administrativas ou a alocação dos mesmos servidores nas fiscalizações de determinados jurisdicionados, se, por um lado, possibilita a especialização ou o acúmulo de conhecimento sobre o objeto, por outro, pode facilitar a aproximação de licitantes, contratados, jurisdicionados e outros que porventura tenham interesse em provocar desvios de integridade/ética por parte de tais servidores.

#### 3.1.4 LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES

De modo assertivo e sob o argumento de que a descentralização dessas atribuições é um ponto frágil em qualquer instituição, dada a essência desses institutos, os servidores destacaram o seu elevado grau de vulnerabilidade, sendo, portanto, passíveis de desvios de conduta. Como exemplo recente citou-se a licitação para a compra de material de expediente em pequenas quantidades e reduzido valor. Não houve candidatos ao processo. Algumas unidades vêm sugerindo que o processo passe a ser centralizado (na sede, em Brasília) para evitar improvisos locais. Argumentou-se que uma contratação de âmbito nacional permitiria a seleção de empresas mais sólidas, com escritórios (filiais) em todos os estados, e que, portanto, poderia responder por problemas no cumprimento do contrato. Sabe-se, porém, que a Sede alega estrutura insuficiente para prover essas demandas e outras assemelhadas.

### 3.2 DOS FATORES QUE AGRAVAM AS VULNERABILIDADES

#### 3.2.1 REDUZIDO COMPARTILHAMENTO DO CONHECIMENTO

O reduzido nível de compartilhamento do conhecimento acumulado e dos trabalhos recentes (em curso ou recém-finalizados), observado em algumas unidades, reflete-se num fato importante: alguns desconhecem o que os outros estão fazendo e vice-versa. Haveria uma precariedade dessa espécie de “controle social interno”. Segundo os servidores, isso poderia levar ao isolamento de alguns servidores e ao consequente aparecimento de tentações para desvios de conduta. Daí, a sugestão de incremento tanto de reuniões técnicas quanto de confraternizações, como formas de compartilhamento do conhecimento e dos trabalhos, além de intensificar o processo de integração da equipe.

#### 3.2.2 REDUZIDAS PERSPECTIVAS DE CRESCIMENTO PROFISSIONAL

Em algumas unidades, existem reduzidas perspectivas de crescimento profissional. Há diferenças salariais significativas entre servidores antigos e novos, situação que desencadeia um clima organizacional nem sempre favorável. Houve tentativas institucionais de minimizar tal distorção, como a criação da função de especialista sênior (implica adicional de salário), mas, na opinião geral, as unidades nos estados não foram contempladas satisfatoriamente. Lembrou-se também que boa parte dos servidores que já atingiram o teto salarial da carreira encontra-se sem perspectiva de crescimento profissional, principal fator da falta de motivação, às vezes, presente. Tal contexto pode induzir pessoas insatisfeitas ou desmotivadas a ter interesse por atividades externas ao Tribunal, nem sempre recomendáveis. Concluiu-se que nessas condições condutas indevidas (ou até mesmo erros) são passíveis de ocorrer. Parte dos servidores experientes reivindicou maiores oportunidades de repassar para outras pessoas (ou compartilhar com elas) os conhecimentos adquiridos ao longo da carreira.

#### 3.2.3 BUROCRACIA

Com frequência, os servidores ressaltaram a ênfase em aspectos formais nas ações adotadas por certos dirigentes. Algumas vezes foram utilizadas ex-

pressões como “a valorização de aspectos burocráticos”. Citou-se, por exemplo, a revisão de instruções ou relatórios, em razão de seu caráter predominantemente formal, algumas vezes, em detrimento do conteúdo. Segundo parte dos servidores, estaria havendo certo rigor com pormenores e minúcias relacionados a formalidades, o que poderia, segundo os participantes, servir de desestímulo aos auditores, além de afetar a progressão processual.

#### 3.2.4 REDES DE RELACIONAMENTOS

Houve relatos de que alguns colegas ministravam cursos no passado e, por conseguinte, faziam marketing no âmbito do TCU, como também de que já houve casos passados de servidores que prestavam assessoria e consultoria a órgãos públicos, o que poderia ser temerário do ponto de vista de integridade e ética, haja vista a possibilidade de inter-relacionamento com pessoas interessadas em processos de responsabilidade técnica da unidade. Os servidores desconhecem casos atuais dessa natureza. Todavia, aventou-se a necessidade da questão ser objeto de normatização de forma a disciplinar condutas e limites, com respeito a cursos ou palestras a ser ministrados, bem como às inter-relações com órgãos jurisdicionados.

### 3.3 DO SISTEMA DE CONTROLE DE INTEGRIDADE/ÉTICA

#### 3.3.1 AÇÕES DE CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE O TEMA

Diversos servidores reconheceram a carência de cursos regulares de capacitação que incluam o tema integridade/ética na agenda do tribunal. Na percepção dessas pessoas, esse é um tema que pode ser priorizado, até mesmo nos cursos de formação dos servidores aprovados em concurso público. Aventou-se a participação do conselho de ética do TCU na agenda dos cursos.

#### 3.3.2 ATITUDES DA ALTA DIREÇÃO DA UNIDADE

Em algumas unidades, observou-se reduzido nível de participação dos servidores (não dirigentes) na tomada das decisões de interesse coletivo. Como exemplo, citou-se o processo de discussão de que resulta o planejamento anual de cada unidade. Parcela significativa dos servidores manifestou o desejo de ter participação mais efetiva, de modo a conferir maior transparência à gestão e legitimidade às decisões.

### 3.3.3 MECANISMOS DE VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES

Embora não tenha havido consenso, falou-se da possível insuficiência de mecanismos de reconhecimento institucional do bom desempenho. Segundo alguns, os critérios ainda não estão muito claros. No âmbito institucional, sugeriu-se ampliar os mecanismos de reconhecimento. No âmbito das Unidades Técnicas, sugeriu-se o registro de elogios ao servidor nos assentamentos funcionais, premiações simbólicas (medalhas de reconhecimento, buttons para o servidor do ano) ou outros incentivos, conforme a oportunidade. Tais iniciativas, segundo opiniões, poderiam contribuir para minimizar as insatisfações ou a falta de motivação de alguns servidores, ambos fatores de risco para eventuais desvios de conduta profissional.

## 4. RECOMENDAÇÕES OU ENCAMINHAMENTOS

Com o objetivo de sanear ou minimizar as fragilidades identificadas nas oficinas IntoSAINT, foram propostas pelos participantes das oficinas recomendações à unidade técnica avaliada, bem como encaminhamentos a instâncias da sede do Tribunal, em Brasília.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

IntoSAINT é uma ferramenta de diagnóstico recentemente criada, que visa fortalecer o sistema de controle de integridade/ética das entidades fiscalizadoras e minimizar a influência de fatores que agravam as suas

vulnerabilidades intrínsecas; e, conseqüentemente, contribuir para a mudança gradual de cultura nessas organizações, especialmente quanto aos valores éticos que norteiam a atuação dos seus servidores.

Por acreditar que a prevenção e a conscientização são fatores essenciais para preservar a integridade/ética dentro de uma organização, o presente artigo buscou trazer contribuições de ordem prática para os servidores do Tribunal de Contas da União (e outras entidades fiscalizadoras assemelhadas), tendo em conta que os achados descritos resultam das suas próprias observações e críticas.

Por outro lado, os achados devem ser sempre relativizados, haja vista a coexistência de certos fatores limitantes, tais como a amostragem reduzida (apenas cinco oficinas) e a óptica restrita à dos servidores não comissionados (exclui a dos dirigentes e de terceiros).

Pelas mesmas razões, as conclusões não devem ser transportadas para todo o conjunto de secretarias de controle externo, embora possam servir de alerta, inclusive aos setores dirigentes, nas situações em que se apliquem.

## REFERÊNCIAS

ISSAI 30. *Código de Ética*. Montevideo: Comité de Normas de Auditoria de la Intosai, 1998.

MANUAL para la conducción de autoevaluaciones de la Integridad en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAIN). México: Comisión Especial Técnica de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia, 2013.

**Quadro 1:**  
Recomendações e encaminhamentos

ACHADO	RECOMENDAÇÃO/ENCAMINHAMENTO
Item 3.1.1	À instância competente: estudar a viabilidade da inclusão do tema Inter-relações com o Auditado nas Ações de Fiscalização na programação dos cursos de formação dos servidores aprovados em concurso público.
Item 3.1.2	À Unidade Técnica: definir o perfil desejado para os estagiários e terceirizados, por ocasião do recrutamento (pela empresa contratante) em processos seletivos, de modo a prevenir a contratação de pessoas com qualificações inadequadas.
	À Unidade Técnica: elaborar e implementar a declaração de confidencialidade (de compromisso, de comportamento ou similar) a ser assinada por funcionários terceirizados e estagiários contratados para a Unidade.
Item 3.1.3	À Unidade Técnica: estabelecer rodízios de ações e atividades entre os servidores do Serviço de Administração (licitações, fiscalização de contratos, etc.).
	À Unidade Técnica: promover a rotatividade de auditores na instrução de processos e, especialmente, na execução de ações de fiscalização relativas ao mesmo jurisdicionado.
Item 3.1.4	À instância competente: estudar a viabilidade de alguns procedimentos licitatórios passarem a ser centralizados na sede, em Brasília.
Item 3.2.1	À Unidade Técnica: fomentar a realização de reuniões técnicas e de eventos de confraternizações, como estratégias de compartilhamento do conhecimento acumulado e dos trabalhos recentes, em curso ou finalizados, além de intensificar o processo de integração.
Item 3.2.2	À Unidade Técnica: estimular o acesso de seus servidores a cursos ou a participação em eventos externos (ex: oficinas, palestras), bem como em outras atividades que intensifiquem a autovalorização, a autoestima e/ou o reconhecimento.
Item 3.2.3	À Unidade Técnica: rediscutir os critérios que norteiam o processo de revisão (instruções, relatórios).
Item 3.2.4	À instância competente (Corregedoria): atentar, quando de inspeções ou correções nas unidades técnicas, para casos de servidores nas situações referidas.
Item 3.3.1	À instância competente: estudar a viabilidade da inclusão de temas relacionados à integridade/ética na programação dos cursos de formação dos servidores aprovados em concurso público.
Item 3.3.2	À Unidade Técnica: possibilitar maior envolvimento e participação dos servidores nas discussões que resultam no planejamento anual da unidade, assim como nas de outros processos decisórios de interesse coletivo.
Item 3.3.3	À Unidade Técnica: instituir práticas de reconhecimento do bom desempenho dos servidores [sugestões: registro de elogios ao servidor nos assentamentos funcionais; premiações simbólicas (medalhas de reconhecimento, buttons para o servidor do ano)].
	À Unidade Técnica para estudo de viabilidade da ampliação dos mecanismos de reconhecimento (fontes de obtenção de pontos) do "Programa de Reconhecimento por Resultados dos Servidores", assim como de outras formas de recompensar o servidor que oferece contribuições importantes a sua unidade e à instituição.

Fonte: Oficinas IntoSAINT