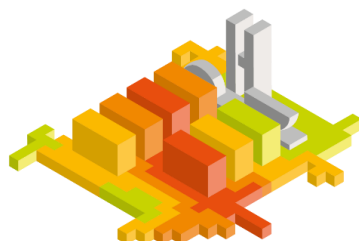




TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria Geral de Controle Externo

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



Auditoria Exposição da Administração Pública Federal a Fraude e Corrupção

2018

(ACÓRDÃO Nº 2604/2018 – TCU – Plenário)

Relatório individual da autoavaliação, segundo dados obtidos no Levantamento do Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG2018)

Nome da organização:	Superintendência da Zona Franca de Manaus idBase=304
Tipo de organização:	Autarquia



Sumário

A. Visão Geral do trabalho	3
B. Mapas de risco (poder econômico e poder de regulação)	6
C. Gráficos para cada um dos índices (fonte: IGG2018).....	9

Lista de Figuras

Figura 1. Condições da ocorrência de fraude e corrupção	3
Figura 2. Exemplo de mapa de calor com quatro faixas	5
Figura 3. Mapa de Exposição da APF a fraude e corrupção – Poder Econômico OGU (sem instituições de ensino e de saúde).....	6
Figura 4. Mapa de Exposição da APF a fraude e corrupção – Poder Econômico OGU (instituições de ensino e de saúde).....	7
Figura 5. Mapa de Exposição da APF a fraude e corrupção – Poder Econômico PDG.....	8
Figura 6. Mapa de Exposição da APF a fraude e corrupção – Poder de Regulação	9
Figura 7. Situação geral dos controles de combate a fraude e corrupção	10
Figura 8. Controles na designação de dirigentes	11
Figura 9. Controles na gestão da ética e integridade	12
Figura 10. Controles na transparência e accountability	13
Figura 11. Controles da gestão de riscos e controles internos	14
Figura 12. Controles da Auditoria Interna	15

A. Visão Geral do trabalho

1. A presente auditoria buscou estimar em que medida os órgãos da APF se encontram expostos aos riscos de fraude e corrupção, considerando os poderes econômico, de regulação e os mecanismos de controle preventivo e detectivo implantados em cada organização. Para efeito deste trabalho, foram avaliadas 287 instituições, todas do Poder Executivo Federal.

2. Os parâmetros que norteiam a ocorrência dessas práticas nocivas podem ser divididos em duas categorias: aqueles que aumentam a exposição e aqueles que as mitigam. O clássico Triângulo da Fraude de Donald Cressey estabelece que três condições estão presentes na ocorrência de casos de fraude: oportunidade, racionalização e motivação. A Figura 1 apresenta uma adaptação desse triângulo para o contexto da Administração Pública.

Figura 1. Condições da ocorrência de fraude e corrupção



Fonte: Adaptado do seminário de Integridade da EFS Hungria (Edição 2018).

3. A figura indica que os controles que mitigam a ocorrência das condições do triângulo podem ser do tipo *hard* (voltado para regras) ou do tipo *soft* (relacionado a valores na instituição). Dentro desse entendimento, verifica-se que, para combater essas práticas nocivas, é preciso usar esses dois tipos de controle, que atuam nas três condições explicitadas, de forma a proporcionar uma abordagem mais abrangente.

4. Para expor esse problema de maneira mais sistematizada, foi elaborado um mapa de exposição aos riscos de fraude e corrupção, no qual estão ponderados fatores que aumentam, assim como os controles que mitigam esses riscos.

A.1 Poder Econômico

5. Um dos fatores de risco destacados no trabalho a aumentar a exposição das instituições a fraude e corrupção é o Poder Econômico. Para efeito desta auditoria, foi adotada a premissa de que, quanto maior o Poder Econômico de uma organização, maior será sua exposição a fraude e corrupção. Isso decorre do pressuposto de que o risco da ocorrência desse fenômeno em uma organização pública é estimulado pela quantidade de recursos financeiros de que a organização dispõe para desembolsar de forma discricionária, por exemplo, na forma de contratações de bens e serviços ou de repasses para estados e municípios, se for o caso.

6. Dentro desse entendimento, foram selecionados, com base no Orçamento Geral da União (OGU) e no Plano de Despesas Globais (PDG), este último referente às empresas estatais federais, os valores destinados aos órgãos e entidades do Poder Executivo. Para os integrantes do OGU, foram considerados os montantes liquidados nos anos de 2015, 2016 e 2017 e projetada a liquidação do orçamento previsto para 2018 a partir da média dos valores dos empenhos relativos (empenho



dividido pelo orçamento total previsto) nos três anos anteriores. Já para os integrantes do PDG, considerou-se os dados previstos no orçamento para 2018.

A.2 Poder de Regulação

7. Além dos recursos financeiros disponíveis para dispêndio das instituições é preciso considerar outro fator que influencia a exposição a fraude e corrupção: o poder de criar regras ou fiscalizar determinado mercado privado, denominado neste trabalho como Poder de Regulação.

8. No contexto desta auditoria, esse elemento deve ser entendido como o poder legítimo que as instituições públicas detêm em razão de suas atribuições e prerrogativas legais e que impacta a vida dos cidadãos e as atividades de empresas e setores econômicos por elas regulados. Para tornar a aferição desse conceito mais precisa, optou-se por considerar como Poder de Regulação as ações associadas à atividade fim do órgão, excluindo-se a regulamentação de compras, geralmente feita pela área meio das instituições, uma vez que tais regulamentações estão já estão relacionadas ao Poder Econômico da instituição.

9. De forma análoga à premissa adotada para o Poder Econômico, assumiu-se que, quanto maior o Poder de Regulação de uma organização, maior será sua susceptibilidade a fraude e corrupção, tendo em vista os interesses econômicos vinculados aos mercados por ela regulados. Como nem todas as instituições estudadas neste trabalho possuem tais poderes, o Poder de Regulação foi calculado somente para 72 órgãos/entidades.

A.3 Controles de Combate a Fraude e Corrupção

10. O principal critério utilizado para a definição de controles de combate a fraude e corrupção foi o Referencial de Combate a Fraude e Corrupção do TCU. Foram escolhidos os mecanismos de prevenção e detecção desse referencial, uma vez que representam a maioria das práticas destacadas nesse documento, bem como práticas já contempladas no levantamento do índice integrado de governança e gestão (IGG) calculado anualmente pelo TCU.

11. Dentre os diversos controles capazes de inibir as práticas de fraude e corrupção, optou-se por dividir a adoção e a implementação das práticas específicas em cinco temas diferentes, que são: Designação de Dirigentes; Gestão de Riscos e Controles Internos; Gestão da Ética e Programa de Integridade; Auditoria Interna; e Transparência e *Accountability*.

12. As cinco práticas acima mencionadas formam um conjunto de controles essenciais às instituições públicas, uma vez que cobrem áreas primordiais como: conscientização sobre e monitoramento do código de ética, cumprimento de compromissos firmados quando da investidura em cargo público, mapeamento e tratamento de riscos para a integridade, normas sobre canais de comunicação e qualidade da informação prestada, além de diretrizes e critérios para a segregação de funções vinculadas a decisões críticas e mapeamento de riscos.

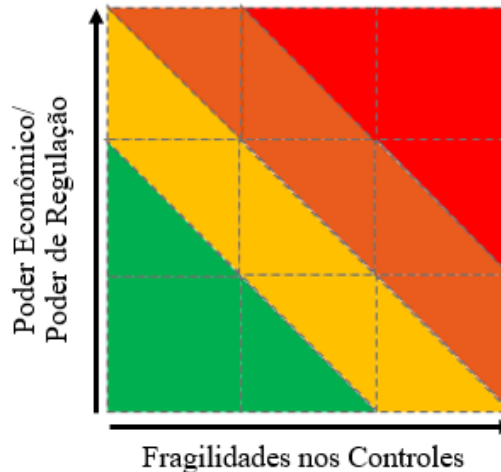
A.4 Mapa de Exposição

13. A primeira consideração a ser feita sobre o mapa se refere a seu objetivo principal: a construção de um cenário geral, no qual podem ser visualizadas as instituições públicas que estão mais expostas a riscos de fraude e corrupção. Dessa forma, a escolha dos parâmetros a serem analisados buscou identificar quais fatores aumentam ou mitigam os riscos de ocorrência desses problemas. Assim, destaca-se que o exercício aqui realizado não diz respeito a uma avaliação de risco clássica, já que esse tipo de análise requeria o estudo de caso concreto.

14. Ressalta-se, também, que o mapa não é ferramenta adequada para avaliar a ocorrência de casos de fraude e corrupção. Ele registra apenas o quanto determinada instituição está exposta ao risco desses eventos. Assim, ainda que uma instituição apareça no mapa em área indicativa de “alta exposição”, isso não significa que existam casos concretos desses fenômenos no órgão em questão.

15. Para a apresentação do mapa, escolheu-se o formato de mapa de calor, vastamente utilizado na avaliação de riscos. O mapa clássico normalmente utiliza dois parâmetros: Probabilidade e Impacto. Neste mapa de exposição, os parâmetros foram adaptados para: um relacionado ao poder (econômico ou de regulação) e outro relacionado à fragilidade dos controles, conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2. Exemplo de mapa de calor com quatro faixas



Fonte: elaboração própria.

16. Esta ferramenta, ao cruzar dados fornecidos pelos indicadores **Poder Econômico – Poder de Regulação – Fragilidades dos Controles**, mostra o quanto uma dada instituição pública está exposta ao risco de fraude e corrupção. Para a leitura dos resultados, é preciso considerar que os poderes econômico e de regulação estão relacionados aos valores que o órgão dispõe para desembolsar ou ao quanto ele pode influenciar um mercado consumidor específico, proporcionando (ou reduzindo) ganhos a entes privados.

17. Vale salientar que, quanto menor o grau de robustez dos controles, maior será a fragilidade da instituição no enfrentamento da fraude e da corrupção. Diante disso, as escalas de exposição aos riscos foram apresentadas da seguinte maneira: quanto maior o grau alcançado de robustez (aqui aferido pelo desenho e implementação) de controles, menor será a fragilidade da instituição naquele aspecto.

18. O mapa está dividido em quatro áreas, identificadas pelas cores verde (baixa exposição), amarela (média exposição), laranja (alta exposição) e vermelha (altíssima exposição). O posicionamento da instituição no mapa permitirá várias inferências sobre o seu grau de exposição. Como, por exemplo, que ela tem alto Poder Econômico, mas possui e utiliza controles suficientes para minimizar os riscos de fraude e corrupção. Da mesma forma, que ela tem o poder de fixar regras que podem, da noite para o dia, gerar diversos bilhões de reais para um dado mercado e a escolha de seu dirigente máximo não contempla requisitos suficientes para garantir a adequabilidade dessa escolha.

B. Mapas de risco (poder econômico e poder de regulação)

Figura 3. Mapa de Exposição da APF a fraude e corrupção – Poder Econômico OGU (sem instituições de ensino e de saúde)

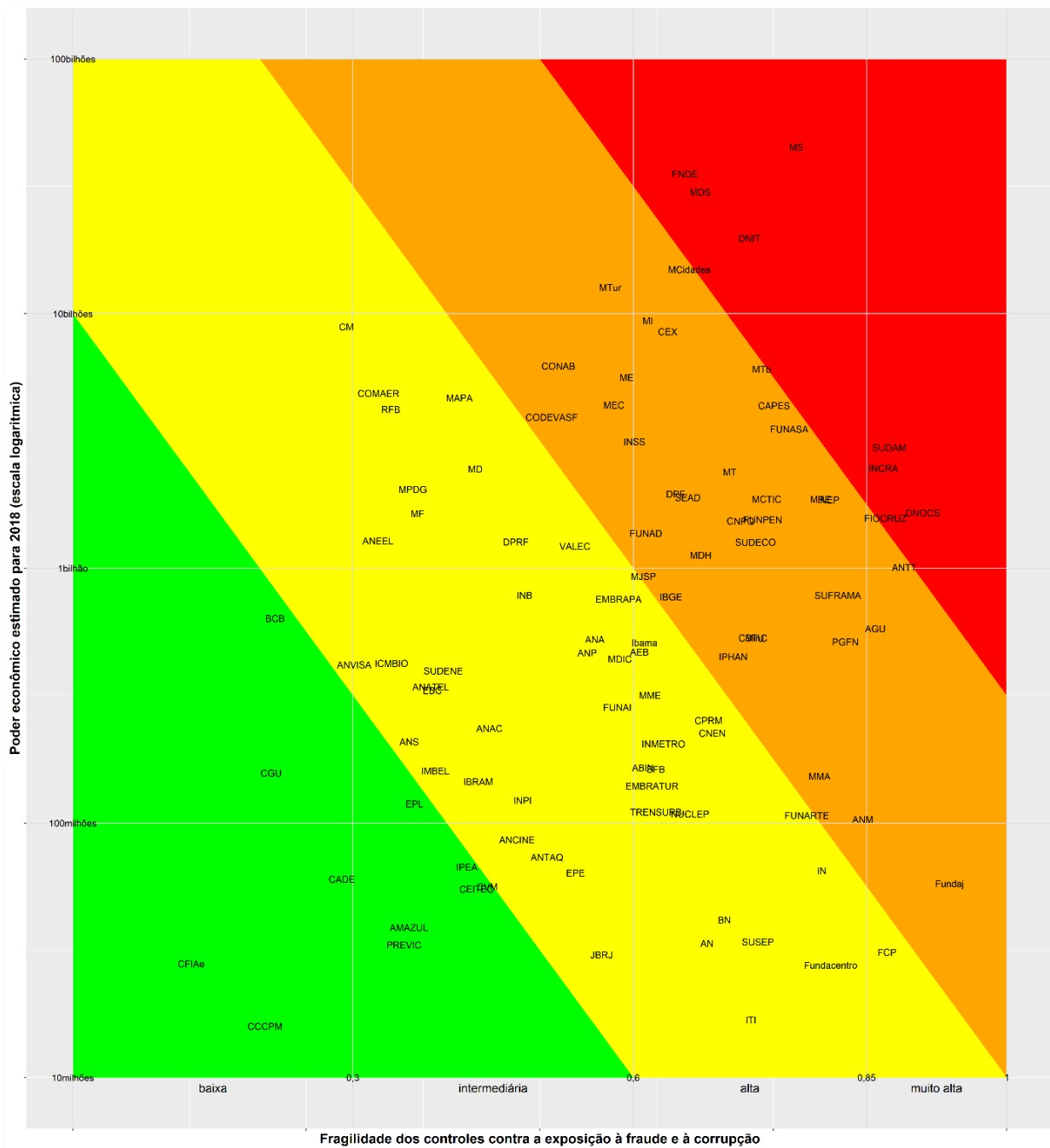
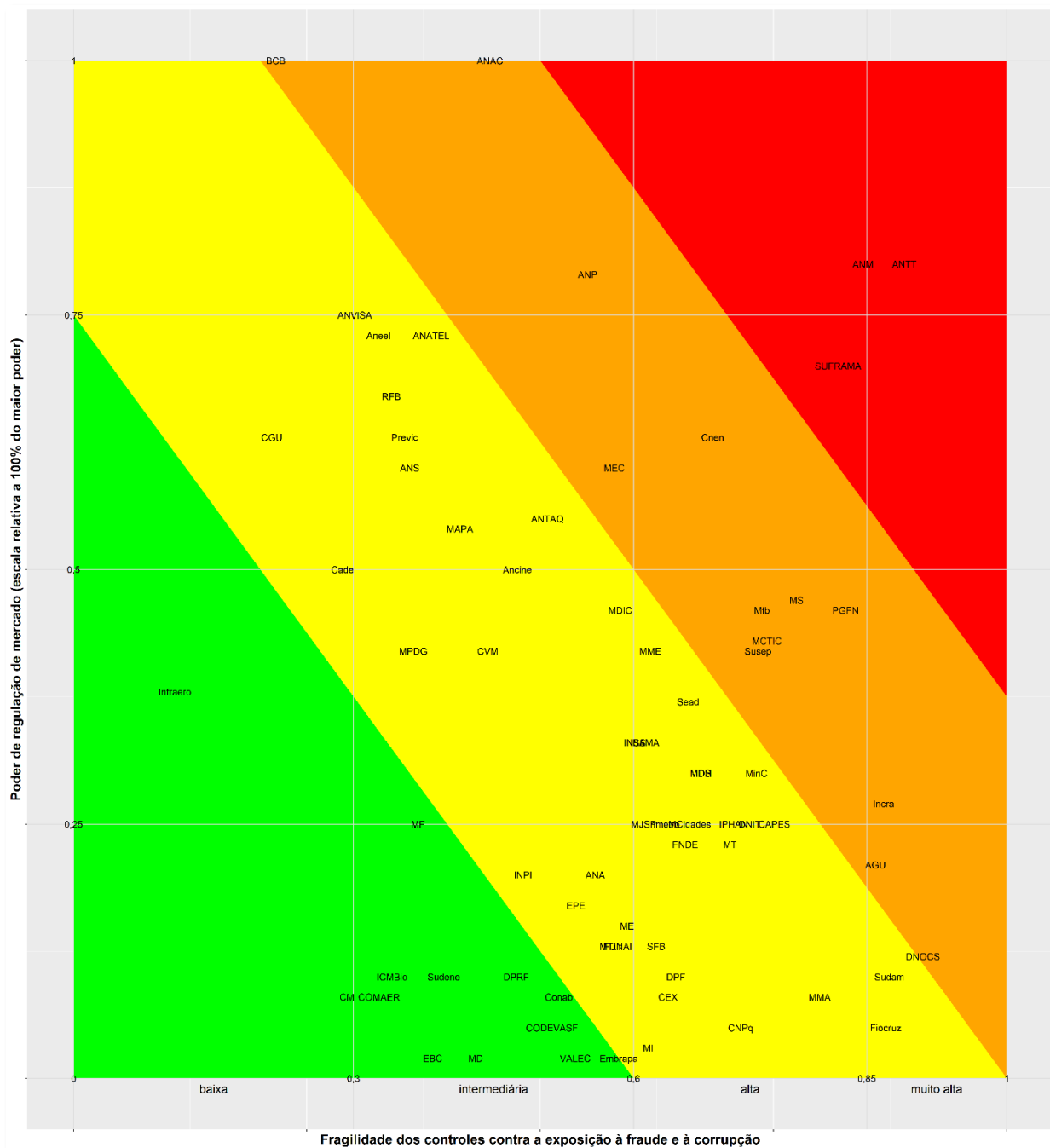


Figura 6. Mapa de Exposição da APF a fraude e corrupção – Poder de Regulação



Exposição

■ Baixa ■ Média ■ Alta ■ Muito alta

C. Gráficos para cada um dos índices (fonte: IGG2018)

19. Deve-se atentar para o fato de que, no contexto do IGG, são feitas perguntas procurando mensurar a **qualidade** dos controles, variando de 0 até 100%, e não a sua fragilidade. Por esta razão, a fragilidade dos controles é calculada como sendo 100% menos o valor da qualidade do controle, o que também resulta em um valor variando entre 0 e 100%.

Exposição a Fraude e Corrupção 2018
SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus

- 0. SUFRAMA
- 1. Autarquia
- 2. Todos

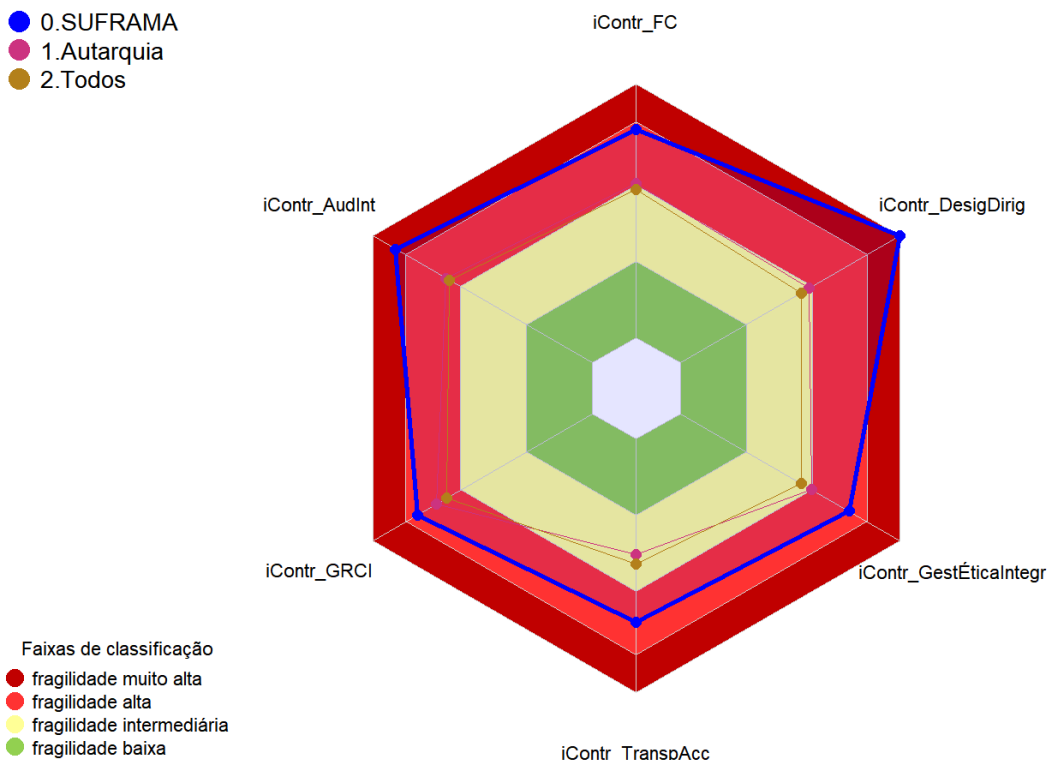


Figura 7. Situação geral dos controles de combate a fraude e corrupção

A Figura 7 apresenta a situação geral dos controles de combate a fraude e corrupção da organização. Nela é apresentado o detalhamento do **iContr_FC** (índice de capacidade nos controles de combate a fraude e corrupção), extraída como primeira componente principal das seguintes variáveis:

- **iContr_FC** (índice de capacidade nos controles de combate a fraude e corrupção) ← $iContr_DesigDirig$ $iContr_GestÉticaIntegr$ $iContr_TranspAcc$ $iContr_GRCI$ $iContr_AudInt$; onde:
 - **iContr_DesigDirig** (índice de capacidade nos controles na designação de dirigentes)
 - **iContr_GestÉticaIntegr** (índice de capacidade nos controles na gestão da ética e integridade)
 - **iContr_TranspAcc** (índice de capacidade nos controles na transparência e accountability)
 - **iContr_GRCI** (índice de capacidade nos controles da gestão de riscos e controles internos)
 - **iContr_AudInt** (índice de capacidade nos controles da auditoria interna)

Exposição a Fraude e Corrupção 2018
SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus

- 0.SUFRAMA
- 1.Autarquia
- 2.Todos

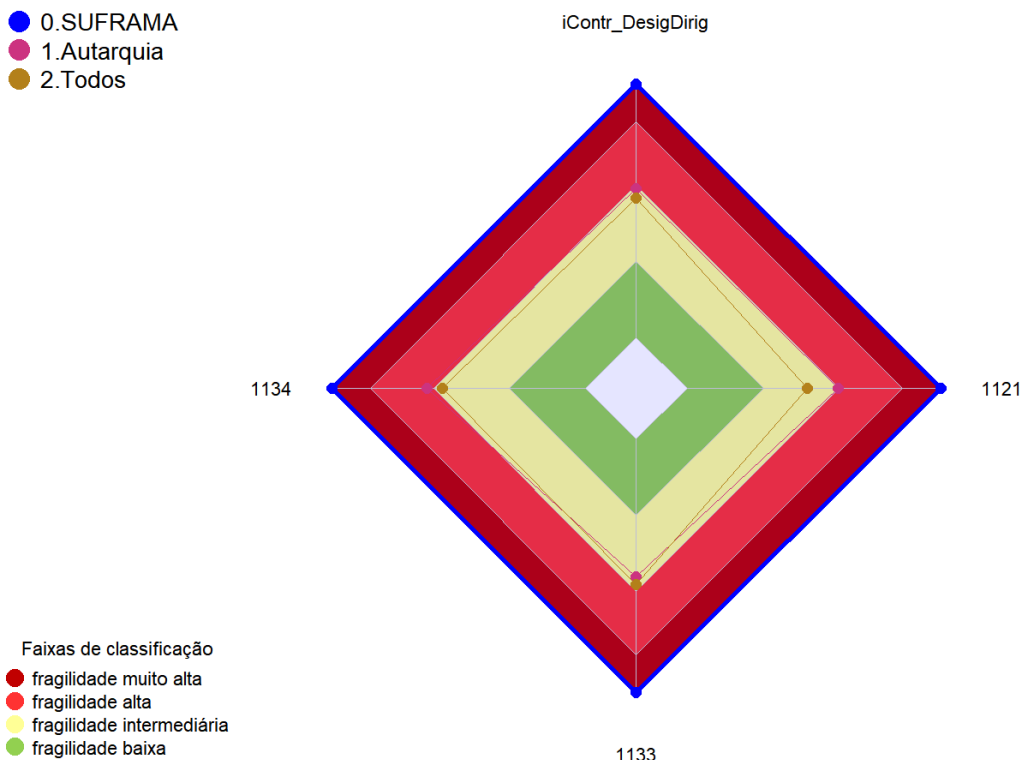


Figura 8. Controles na designação de dirigentes

A Figura 8 apresenta o detalhamento dos controles na designação de dirigentes, cuja primeira componente principal é:

- **iContr_DesigDirig** (índice de capacidade nos controles de designação de dirigentes) ← 1121 1133 1134; onde:
 - **1121.** A seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos
 - **1133.** Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro de conselho ou colegiado superior, são identificados e tratados
 - **1134.** Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro da alta administração, são identificados e tratados

Exposição a Fraude e Corrupção 2018
SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus

- 0.SUFRAMA
- 1.Autarquia
- 2.Todos

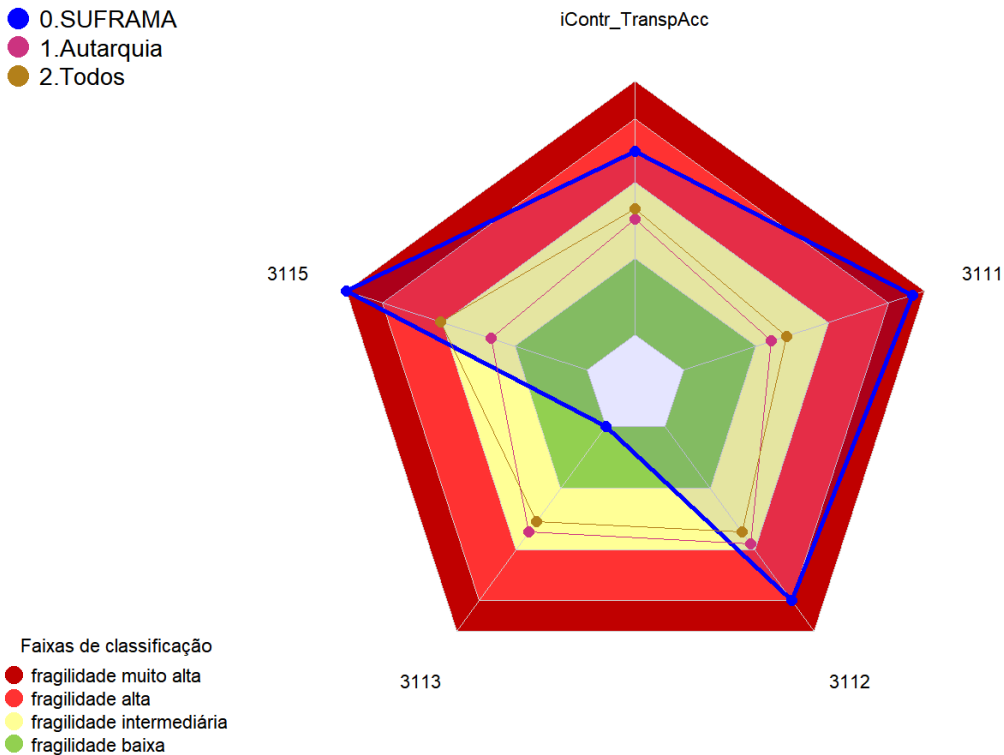


Figura 10. Controles na transparência e accountability

A Figura 10 apresenta o detalhamento dos controles na transparência e accountability, cuja primeira componente principal é:

- **iContr_TranspAcc** (índice de capacidade nos controles na transparência e accountability) ← 3111 3112 3113 3115; onde:
 - **3111.** O modelo de transparência está estabelecido
 - **3112.** O modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido
 - **3113.** O modelo de responsabilização está estabelecido
 - **3115.** A organização publica conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos

Exposição a Fraude e Corrupção 2018
SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus

- 0.SUFRAMA
- 1.Autarquia
- 2.Todos

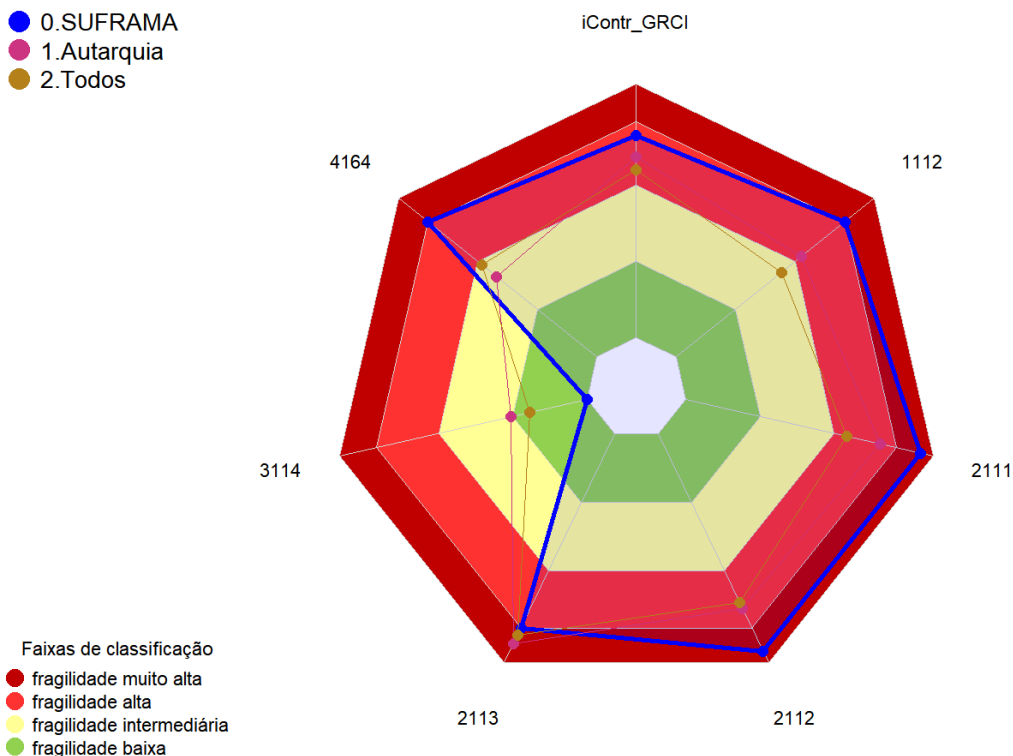


Figura 11. Controles da gestão de riscos e controles internos

A Figura 11 apresenta o detalhamento dos controles da gestão de riscos e controles internos, cuja primeira componente principal é:

- **iContr_GRCI** (índice de capacidade nos controles da gestão de riscos e controles internos) ← 1112 2111 2112 2113 3114 4164; onde:
 - **1112.** Há segregação de funções para tomada de decisões críticas
 - **2111.** O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido
 - **2112.** Os riscos considerados críticos para a organização são geridos
 - **2113.** Controles detectivos de possíveis situações de fraude e corrupção estão estabelecidos
 - **3114.** O canal de denúncias e representações está estabelecido
 - **4164.** Os casos de conflitos de interesse, envolvendo colaboradores e gestores da organização, são identificados e tratados

Exposição a Fraude e Corrupção 2018
SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus

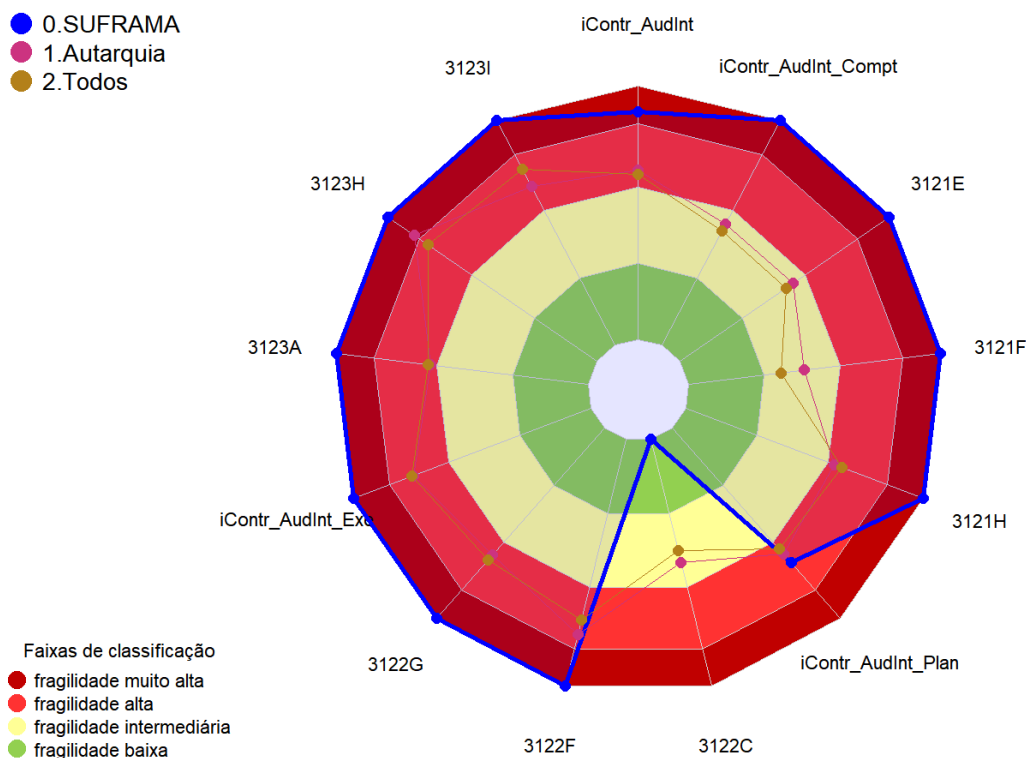


Figura 12. Controles da Auditoria Interna

A Figura 12 apresenta o detalhamento dos controles da Auditoria Interna, cuja primeira componente principal é:

- **iContr_AudInt** (índice de capacidade nos controles da Auditoria Interna) ← iContr_AudInt_Compt iContr_AudInt_Plan iContr_AudInt_Exe; onde:
 - **iContr_AudInt_Compt** (competência da auditoria interna) ← 3121E 3121F 3121H; onde:
 - **3121E.** e) o estatuto atribui à auditoria interna a competência para avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de gestão de riscos
 - **3121F.** f) o estatuto atribui à auditoria interna a competência para avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de controle
 - **3121H.** h) o estatuto atribui à auditoria interna a competência para avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de controle relacionados ao risco de fraude e corrupção
 - **iContr_AudInt_Plan** (planejamento da auditoria interna) ← 3122C 3122F 3122G; onde:
 - **3122C.** c) o Plano Anual de Auditoria Interna contém ações concretas de avaliação ou consultoria visando a implantação ou melhoria do processo de gestão de riscos da organização
 - **3122F.** f) o Plano Anual de Auditoria Interna inclui trabalhos cujo objeto é a gestão da ética e da integridade
 - **3122G.** g) o Plano Anual de Auditoria Interna inclui trabalhos cujo objeto é a avaliação dos controles de mitigação do risco de fraude e corrupção
 - **iContr_AudInt_Exe** (execução da auditoria interna) ← 3123A 3123H 3123I; onde:
 - **3123A.** a) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação da gestão de riscos da organização
 - **3123H.** h) há relatório contendo resultados de trabalhos de a gestão da ética e da integridade
 - **3123I.** i) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação nos controles de mitigação do risco de fraude e corrupção