UNODC
Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime

ESTADO DE INTEGRIDADE

UM GUIA PARA A REALIZAÇÃO DE AVALIAÇÃO DE RISCO DE CORRUPÇÃO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Estado de integridade: um guia para a realização de avaliação de risco de corrupção em organizações públicas / Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. -- Brasília: UNODC, 2022.
124 p.: il., color. (Coletânea: Anticorrupção e Integridade)

ISBN: 978-65-998660-7-4
ISBN: 978-65-998660-2-9 (Coletânea)

1. Anticorrupção. 2. Organizações Públicas. 3. Setor Público. 4. Integridade. I. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime - UNODC.

CDD - 320

Francelle Cavalcante - Bibliotecária - CRB-1/2788

Índices para catálogo sistemático:
1. Ciências Políticas 320.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME

ESTADO DE INTEGRIDADE

UM GUIA PARA A REALIZAÇÃO DE AVALIAÇÃO DE RISCO DE CORRUPÇÃO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

NAÇÕES UNIDAS
Viena, 2020

© Nações Unidas, 2020.

As designações empregadas e a apresentação desse guia informativo não representam a opinião do Secretariado das Nações Unidas sobre o estado jurídico de qualquer país, território, cidade ou área, suas autoridades ou referente à delimitação de suas fronteiras ou limites.

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) incentiva o uso, a reprodução e a disseminação do conteúdo desse guia informativo. Salvo indicação contrária, o guia pode ser copiado, baixado e impresso para fins particulares de estudo, investigação e ensino ou para a utilização em materiais ou serviços não comerciais desde que seja dado o adequado reconhecimento ao UNODC como fonte e detentor dos direitos autorais e o seu aval sobre as opiniões, os materiais ou os serviços dos usuários desse guia não esteja implícito de qualquer forma.

Créditos fotográficos: Capa © Leon – stock.adobe.com; p. viii © David Crane; p. 4 © Александра Голубцова; p. 6 © Evgeny – stock.adobe.com; p. 14 © Joe-L – stock.adobe.com; p. 30 © Natalia Kurzova; p. 34 © VRD – stock.adobe.com

Essa publicação ainda não foi editada formalmente.

Produção editorial: English, Publishing and Library Section, Escritório das Nações Unidas em Viena.

Versão original impressa na Áustria.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS ..... *v*

ACRÔNIMOS E ABREVIAÇÕES ..... *vii*

INTRODUÇÃO 1

Avaliação dos riscos de corrupção 1

1. DEFININDO CORRUPÇÃO E RISCO DE CORRUPÇÃO 5

2. PREPARANDO-SE PARA A AVALIAÇÃO DE RISCO 7

2.1 Definindo o escopo da avaliação de risco 7

2.2 Começando o processo da avaliação de risco 8

2.3 O papel dos agentes da organização 10

2.4 O papel e a composição dos facilitadores externos 11

2.5 Capacitando o grupo de trabalho 12

2.6 Criando mecanismos de feedback 13

3. PROCESSO DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DE RISCO 15

3.1 Passo 1 – Avaliando o ambiente operacional 15

3.2 Passo 2 – Identificando potenciais riscos de corrupção 17

3.3 Passo 3 – Analisando os riscos de corrupção 19

3.4 Passo 4 – Avaliando os riscos de corrupção 20

3.5 Passo 5 – Preparando e finalizando o plano de mitigação para tratar os riscos de corrupção 23

4. CONCLUSÃO 31

ANEXOS 35

1. A história e o contexto internacional da gestão de risco de corrupção 35
2. Guias de avaliação de risco de corrupção citados frequentemente 37
3. Avaliação de risco da empresa 39
4. Controles internos para detectar e prevenir fraudes 41
5. Como os subornos podem ser pagos a agentes públicos 43
6. Esquemas de desvio 44
7. Fraude no reembolso de despesas 45
8. Exemplos de conflitos de interesses 46
9. Conflitos de interesses em aquisições: sinais e controles 47

10. Fraude e corrupção em compras públicas 48
10.1 Subornos e propinas 48
10.2 Manipulando o processo para favorecer uma empresa 49
10.3 Dez sinais de corrupção em compras públicas 50
11. Rastreando conluios em licitações 52
12. Falhas nos procedimentos de integridade: um estudo de caso 53
13. Fraude no reembolso de viagens 54
14. Corrupção e riscos de fraude em zonas de guerra 55
15. Técnicas de auditoria na folha de pagamento do Ministério da Defesa 57
16. Sistema de tratamento de denúncias 58
17. Passos na revisão dos procedimentos/controles de integridade da organização 59

AGRADECIMENTOS

Este guia foi produzido pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). Foi desenvolvido com o generoso financiamento do Departamento de Negócios Estrangeiros e Comércio da Austrália, no âmbito da Ação Conjunta Ásia-Pacífico para um Regime Global Contra a Corrupção.

O UNODC reconhece com profunda gratidão aqueles que contribuíram com seus conhecimentos e experiência para o desenvolvimento desse guia e os especialistas que participaram da reunião do grupo internacional de peritos realizada em Viena nos dias 28 e 29 de junho de 2018:

Tomislav Ćurić, Iniciativa Anticorrupção Regional, Bósnia e Herzegovina; Sandra Damijan, Faculdade de Economia, Eslovênia; Dimo Dimov, Ministério de Transportes, Bulgária; Davor Dubravica, Croácia; Lilian Ekeanyanwu, Unidade Técnica em Reforma de Governança e Anticorrupção, Nigéria; Vladimir Georgiev, Comissão Nacional de Prevenção da Corrupção, Macedônia do Norte; Tetiana Getmantseva, Escritório Nacional Anticorrupção, Ucrânia; Silje Hanstad, Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento, Noruega; Wai-Ho Chi, Comissão Independente contra a Corrupção, China; Max Kaiser, Instituto Mexicano para a Competitividade, México; Martina Koger, Escritório Federal Anticorrupção, Áustria; Syafira Larasati, Comissão de Erradicação da Corrupção, Indonésia; Gyula Pulay, Instituição de Auditoria do Estado, Hungria; Lioubov Samokhina, Grupo de Estados Contra a Corrupção do Conselho da Europa; Lise Stensrud, Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento, Noruega; Wahyu Dewantara Susilo, Comissão de Erradicação da Corrupção, Indonésia; Erna Van der Merwe, Comissão Anticorrupção, Namíbia; e Aslan Yusufov, Departamento de Monitoramento da Implementação da Legislação relativa ao Combate à Corrupção, Federação Russa.

O UNODC gostaria de agradecer os seguintes especialistas que participaram da reunião do grupo de especialistas e enviaram comentários ao guia: Tom Caulfield, *Procurement Integrity Consulting Services*; Khalid Hamid, Instituição de Auditoria do Estado, Emirados Árabes Unidos; Elizabeth Hart, *World Wildlife Fund*, Estados Unidos da América, Richard Messick, *Contribuinte Sênior, Global Anticorruption Blog*; e João Mugendi, *Kenya Wildlife Service*, Quênia.

O UNODC gostaria de reconhecer a contribuição de Constantino Palicarsky da Filial de Corrupção e Crime Econômico, responsável pelo desenvolvimento desse guia. O guia beneficiou-se da valiosa contribuição de muitos agentes do UNODC e consultores que analisaram e comentaram diversas seções desse guia, incluindo: Fernanda Barrera do Escritório de Ligação e Parceria no México, Francesco Checchi do Escritório Regional para o Sudeste Asiático e o Pacífico, Jenna Dawson-Faber do Programa Global de Combate ao Crime contra a Flora e a Fauna, e Giovanni Gallo, Tim Steele, Constanze Von Soehnen e Kari Rotkin da Secretaria de Corrupção e Crime Econômico.

A tradução deste guia para o português foi realizada pelo Escritório de Ligação e Parceria do UNODC no Brasil por meio do generoso financiamento do Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs dos Estados Unidos da América e do Foreign, Commonwealth and Development Office do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.

ACRÔNIMOS E ABREVIAÇÕES

COSO	Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway
DOI	Identificador de objeto digital
ERM	Gestão de risco de empresas
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISO	Organização Internacional para Padronização
ISSN	Número de Série Normalizado Internacional para Publicações Seriadas
TI	Tecnologia de informação
ODSs	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

INTRODUÇÃO

Apesar de a grande maioria dos agentes públicos cumprirem com os seus deveres honestamente, todas as organizações e instituições governamentais enfrentam o risco da corrupção. A outorga de contratos públicos, a cobrança de impostos e outras taxas, o pagamento de benefícios sociais ou qualquer outra forma de interação do governo com os cidadãos são todas chances presentes do envolvimento de um agente público com casos de corrupção por meio do abuso de seus poderes, de seu conhecimento ou acesso à informação privilegiados. Da mesma forma, as pessoas que interagem com instituições governamentais e agentes públicos podem tentar fazer uso da corrupção para, por exemplo, influenciar ou contornar regras, procedimentos e decisões. Os desafios enfrentados pela maioria das organizações são: identificar os setores operacionais mais suscetíveis à corrupção; desenvolver e implementar estratégias para prevenir a corrupção; e garantir que seus agentes trabalhem com integridade no cumprimento do seu mandato.

Para listar apenas alguns exemplos, a gestão de risco de corrupção contribui para uma melhor prestação de serviços aos cidadãos, que deve ser neutra e objetiva; redução na perda de receitas; e garantia do cumprimento da lei e da segurança pública; além de ser fundamental para a manutenção do Estado de Direito e para o desenvolvimento sustentável.

Ao implementar estratégias de mitigação de risco de corrupção as organizações tornam-se mais capacitadas para cumprir seus próprios objetivos.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção exige que os seus Estados-Partes disponham de "sistemas eficazes e eficientes de gestão de risco e de controle interno" para promover "a transparência e a responsabilização da gestão das finanças públicas" [1].

A eliminação da corrupção é essencial para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e das metas adotadas pelos Estados-Membros em 25 de setembro de 2015 na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, um plano de ação para pessoas, o planeta e a prosperidade que busca fortalecer a paz universal[2]. Os Objetivos e as metas são indivisíveis e integrados, equilibrando as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável. A interconexão dos ODS são essenciais para o cumprimento dos objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Isto significa que, a eliminação da corrupção, expressa na meta 16.5, e o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis, tal como previsto na meta 16.6, são vitais para o cumprimento de todos os ODS[3].

AVALIAÇÃO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO

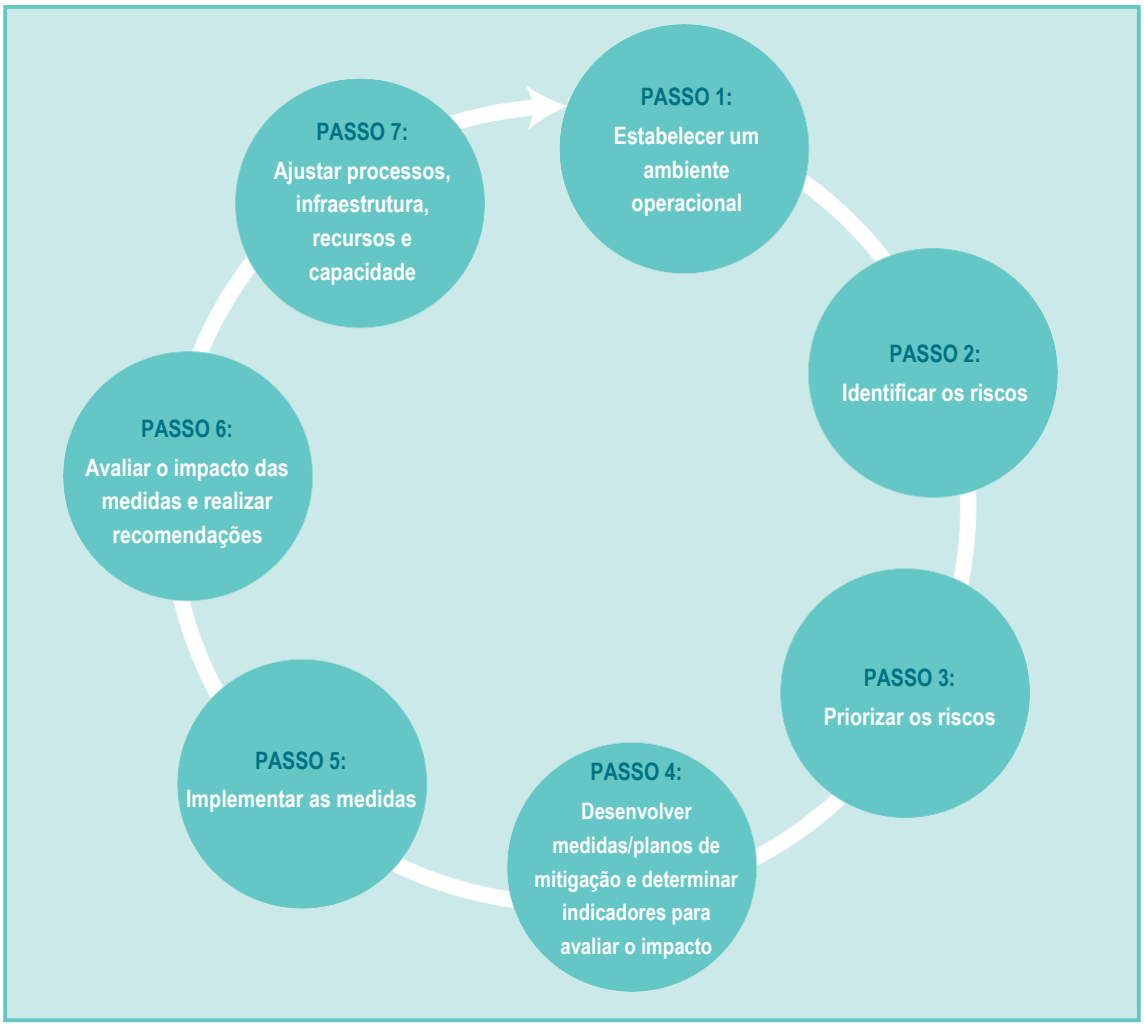
A avaliação de risco de corrupção é uma ferramenta sistemática que pode ser usada por organizações públicas para identificar riscos de corrupção em suas operações e definir estratégias eficientes e econômicas de mitigação desses riscos. O objetivo de qualquer avaliação de risco é identificar um conjunto realista de potenciais áreas ou cenários vulneráveis à corrupção, determinar quais devem ser priorizados e desenvolver e implementar medidas de mitigação.

[1] Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), *Nações Unidas contra a Corrupção* (2004), art. 9, para. 2*(d)*, p. 13.

[2] "Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development" (resolução 70/1 da Assembleia Geral), Objetivos e metas de Desenvolvimento Sustentável.

[3] A meta 16.5 visa "reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas".

Figura 1. Diagrama do processo de avaliação de risco e plano de mitigação



Estrutura

O presente guia descreve como identificar e tratar riscos específicos de corrupção e como implementar estruturas organizacionais para garantir que a mitigação de riscos de corrupção torne-se uma atividade diária da organização.

As avaliações estruturadas de risco sugeridas nesse guia auxiliam as organizações públicas a: estabelecer, passo a passo, o ambiente operacional (contexto) em que deve ocorrer a avaliação; identificar os riscos de corrupção a que estão expostos; avaliar os riscos de alta prioridade a serem enfrentados; e desenvolver um plano de mitigação de riscos de alta prioridade de forma eficiente e de acordo com os recursos disponíveis.

O guia começa explicando as normas estabelecidas na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. A seção seguinte trata da preparação da avaliação de risco, que inclui, em primeiro lugar, o estabelecimento do seu âmbito e a determinação se será exaustiva ou específica. A organização também deve optar por uma avaliação interna ou externa a depender de sua composição e suas necessidades específicas. Por último, aborda a nomeação de um grupo de trabalho ou equipe similar para liderar os exercícios, os mecanismos de treinamento e os feedbacks.

A seção final do guia trata da efetiva avaliação de risco. O grupo de trabalho nomeado deverá realizar uma avaliação de risco e um processo estruturado de gestão passo a passo, sendo o primeiro a avaliação do ambiente operacional da organização, incluindo mandato, funções e partes interessadas. O segundo passo é a identificação, pelo grupo de trabalho, de potenciais riscos de corrupção externa, enquanto o terceiro é a análise desses riscos.

O quarto passo é a avaliação da probabilidade e do impacto dos riscos de corrupção identificados para priorização dos mais urgentes. Finalmente, o quinto passo é o tratamento dos riscos de corrupção por meio de um plano de mitigação que revise os controles existentes, determine a necessidade e a viabilidade de novos controles e entregue o plano de mitigação de risco final. O processo de avaliação de risco é influenciado pela cultura e deve ser determinado de acordo com a missão de cada organização, o processo previsto nesse guia é uma abordagem universal que pode facilmente ser adaptado às necessidades de cada caso.

Erradicar a corrupção dentro de uma organização não é um evento único. Os criminosos seguirão tentando encontrar novas formas de explorar as organizações e o orçamento público. As organizações devem, se quiserem manter-se eficazes, dispor de processos de identificação e combate dessas tentativas. Uma vez identificados, priorizados e tratados os riscos de corrupção, o próximo ciclo de avaliação deverá determinar quais riscos ainda estão pendentes, qual a eficácia das medidas de mitigação já implementadas e quais são as novas a serem introduzidas. A repetição desse processo ao longo do tempo fortalece a capacidade da organização de minimizar os riscos de corrupção de forma efetiva e, consequentemente, previne a ocorrência de casos de corrupção.

Objetivo e público-alvo

O guia tem como objetivo auxiliar as organizações do setor público, incluindo seus agentes do setor de governança e integridade e promoção de medidas anticorrupção, a estabelecer e institucionalizar um sistema de gestão de risco de corrupção e capacitar as autoridades anticorrupção para desempenhar funções preventivas. Para o presente guia, organizações do setor público incluem quaisquer instituições públicas, organismos ou agências governamentais ou autoridades nacionais anticorrupção. Para as organizações com recursos abundantes, o plano de mitigação de riscos de corrupção pode estabelecer procedimentos operacionais mais abrangentes, com registros de auditoria, diferentes níveis de supervisão e controle adequados[4] e regras bem claras e definidas orientando os agentes a seguir os procedimentos.[5]

O guia reconhece que muitas organizações públicas simplesmente não têm os recursos humanos ou financeiros ou mesmo o conhecimento necessário para implementar medidas abrangentes de mitigação. A realização de longos, e muitas vezes onerosos, exercícios de identificação de riscos pode fazer com que organizações gastem todos os seus recursos na detecção dos riscos, deixando muito pouco para a implementação de medidas de mitigação.

O objetivo desse guia é apoiar as organizações públicas em uma avaliação de risco eficaz considerando os recursos disponíveis. Para isso, o guia auxilia as organizações a estabelecerem, de forma eficiente, medidas realistas de mitigação dos riscos de corrupção mais nocivos.

O guia recomenda que haja esforço organizacional - autoavaliações são mais rápidas e mais baratas do que avaliações realizadas por terceiros. No entanto, o guia reconhece que algumas organizações podem não sentir-se confortáveis em realizar uma autoavaliação ou podem não ter as competências técnicas necessárias, bem como pode ser que haja uma determinação legal para a contratação de auditores externos. Nesses casos, a organização deve contar com a ajuda de um ou mais consultores especializados na condução de avaliação de risco de corrupção.

Esse guia foi elaborado de acordo com as experiências do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) na prestação de assistência técnica aos Estados-Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e seus órgãos públicos. O processo recomendado está descrito na figura 1 e é compatível com a orientação para avaliação e gestão de risco da ISO 31000 da Organização Internacional para Padronização (ISO)[6].

[4] Controles internos são "todo o sistema de controle financeiro e outros, incluindo a estrutura organizacional, os métodos, os procedimentos e a auditoria interna, estabelecidos pela administração, de acordo com os seus objetivos corporativos, para auxiliar a condução dos negócios da entidade auditada de maneira econômica, eficiente e eficaz; garantir a aderência às políticas de gestão; proteger ativos e recursos; assegurar a exatidão e a integridade dos registros contábeis; e produzir informações financeiras e de gestão aceitáveis e confiáveis ". Ver *ISSAI 1003 Glossário de Termos das Orientações da Auditoria Financeira INTOSAI*, p. 57; ver também *Glossário de Termos da IFAC* (fevereiro de 2009), www.ifac.org/system/files/downloads/a005-2010-iaasb-handbook-handbook-glossary.pdf

[5] A metodologia de gestão de risco empresarial do Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway tornou-se, ao longo do tempo, a norma internacional de boas práticas de gestão de risco mais eficaz e constitui a base para os padrões da Organização Internacional para Padronização (ISO), tais como *ISO 31000: Gestão de Risco: Princípios e Orientações* (para mais pormenores, ver anexo 2).

[6] NORMA, *Processo de Gestão de Risco ISO 31000, ISO 31000:2018.* Disponível em: www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:en.

Capítulo 1.

DEFININDO CORRUPÇÃO E RISCO DE CORRUPÇÃO

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção reconhece que não existe uma definição única e unânime de corrupção e reconhece que se trata de um fenômeno em constante evolução que é afetado por diversos fatores. Os entendimentos jurídicos podem, assim, diferir nas suas descrições de corrupção. Assim sendo, a Convenção oferece uma lista de conceitos universalmente aceitos sobre a corrupção, deixando cada Estado livre para ir além. Esses conceitos são:

- *Suborno ativo.* A promessa, oferta ou entrega a um agente público nacional, agente público estrangeiro ou agente de organizações internacionais públicas de uma vantagem indevida a fim de que aja ou abstenha-se de agir em questões relevantes às suas funções oficiais
- *Suborno passivo.* Solicitação ou aceitação por um agente público nacional, agente público estrangeiro ou agente de organizações internacionais públicas de uma vantagem indevida, a fim de que aja ou abstenha-se de agir em questões relevantes às suas funções oficiais
- *Desvio.* Furto ou apropriação indevida de bens, fundos, valores mobiliários ou qualquer outro valor confiado a um agente público na sua qualidade como tal
- *Suborno no setor privado.* Suborno ativo ou passivo por qualquer pessoa que administre ou trabalhe, direta ou indiretamente, a qualquer título, para uma entidade do setor privado
- *Desvio de propriedade no setor privado.* Desvio de fundos por qualquer pessoa que administre ou trabalhe, direta ou indiretamente, a qualquer título, para uma entidade do setor privado
- *Abuso de funções.* Execução ou abstenção de execução por um agente público de um ato em violação da lei a fim de obter uma vantagem indevida
- *Tráfico de influência.* Abuso da influência de um agente público junto de uma administração, autoridade pública ou autoridade estatal, a fim de obter vantagem
- *Enriquecimento ilícito.* Aumento significativo dos bens ou ativos de um agente público que não possa ser razoavelmente explicado como sendo proveniente de seus rendimentos legais
- *Lavagem de dinheiro.* Ocultação das origens de recursos obtidos de forma corrupta, muitas vezes através de transferências envolvendo bancos estrangeiros ou empresas legítimas
- *Ocultação.* Esconder ou manter permanentemente ativo ou propriedade resultante de corrupção

Deve-se distinguir o que constitui “corrupção” e o que constitui um “risco de corrupção”. A corrupção refere-se a uma infração que já ocorreu, enquanto o risco de corrupção é o potencial de ocorrência desta infração. Nesse sentido, responder a um ato de corrupção é reativo, ao passo em que responder a um risco de corrupção identificado é proativo. Ressalta-se que este guia foca exclusivamente nos potenciais riscos de corrupção.

Capítulo 2.
PREPARANDO-SE PARA A AVALIAÇÃO DE RISCO

2.1 DEFININDO O ESCOPO DA AVALIAÇÃO DE RISCO

O processo mostrado na figura 1, como qualquer outra ferramenta, só será eficaz se implementado com uma genuína vontade de detectar e corrigir as deficiências identificadas dentro da organização. O processo torna-se mais eficiente nos ambientes onde a gestão da organização está convencida da necessidade de melhor gerir os seus riscos de corrupção e só será bem-sucedido quando a liderança e os agentes da organização estiverem genuinamente investidos no processo. Garantir o compromisso da gestão e dos colaboradores da organização é essencial. O âmbito e o processo de uma avaliação de risco e os seus potenciais resultados devem ser discutidos com a gestão sênior como primeiro passo.

Ao preparar uma avaliação de risco a organização deve decidir se o processo será abrangente ou específico. Muitas organizações do setor privado optam por identificar todos os potenciais riscos de corrupção para demonstrar a adequação de suas estratégias de compliance, mas esse processo mais abrangente pode não ser necessário para todas as organizações do setor público. O presente guia é escrito para as organizações que visam focar na identificação e no tratamento de riscos específicos de corrupção.

A motivação para realizar um processo de avaliação de risco de corrupção pode variar. Um escândalo de corrupção, o resultado de uma auditoria, uma reportagem ou a adoção de uma estratégia nacional contra a corrupção, exigindo que todas as organizações públicas realizem uma avaliação de risco de corrupção e elaborem um plano de prevenção, são possíveis motivadores para a realização de um processo de avaliação de risco. As organizações também podem querer avaliar proativamente suas vulnerabilidades a fim de prevenir riscos futuros.

Manter o foco nos problemas imediatos enfrentados por uma organização pode ser um bom ponto de partida quando surgem essas preocupações. Escândalos, a diminuição de recebíveis em dinheiro, o aumento das reclamações dos cidadãos ou uma mudança inexplicável no padrão de vida de um agente podem servir de gatilhos para o processo de avaliação. Além disso, concentrar-se em problemas fáceis e identificáveis pode ajudar no gerenciamento deum efeito colateral indesejado de alguns esforços anticorrupção: o risco do desenvolvimento de uma “caça às bruxas” dentro da organização. É preferível construir um consenso entre os agentes da organização sobre a necessidade de resolver os seus problemas de desempenho do que fomentar o medo em torno dos perigos da corrupção.

Qualquer que seja a motivação para a implementação da avaliação de risco de corrupção é comum que haja hesitações em relação ao processo e, em alguns casos, inclusive uma resistência ao mesmo, especialmente durante suas fases iniciais. O UNODC observou algumas razões para essa resistência (enumeradas no quadro 1).

Quadro 1. Razões para resistir ao início de um processo de avaliação de risco de corrupção

- Os agentes receiam que o processo, com foco em corrupção, encontre um bode expiatório ou resulte em uma campanha contra os agentes de uma determinada unidade ou localização.
- As partes interessadas questionam se o combate à corrupção pode atrapalhar as operações da organização por um longo período.
- As partes interessadas questionam se o combate à corrupção pode gerar mudanças radicais e indesejadas nas operações e alterar as atuais formas de interação com a organização.
- A gestão teme que o combate à corrupção seja uma forma de desacreditar e substituir os gestores.
- A gestão teme que a reputação da organização reste prejudicada, assim como terceiros podem encarar uma avaliação de risco de corrupção como a admissão de que a organização é deficiente.

2.2 COMEÇANDO O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE RISCO

A realização de qualquer atividade requer o gasto de recursos e as avaliações de risco de corrupção não são uma exceção. Os principais recursos alocados serão com profissionais capacitados e apoio externo (facilitadores, auditores, contadores etc.), caso necessário. A gestão deverá também apoiar os seus agentes, redistribuindo trabalhos ou reatribuindo projetos temporariamente, para que os membros da equipe de trabalho disponham do tempo necessário para realizar a avaliação de risco.

Os processos organizacionais devem sempre ter um responsável. Decidir quem será o responsável pelo processo de avaliação de risco (e quem será o responsável pela sua conclusão efetiva) é um primeiro passo crítico. A responsabilidade pela avaliação de risco de corrupção é geralmente atribuída a um grupo especialmente designado – o grupo ou a equipe de trabalho de avaliação de risco de corrupção. No entanto, a composição da equipe e sua posição na hierarquia da organização depende de vários fatores como os descritos abaixo.

As atividades da fase de avaliação de risco devem ser realizadas por um grupo de trabalho composto por agentes nomeados pela administração para realizar tal avaliação e desenvolver o plano de mitigação. Os agentes envolvidos nessa fase deverão ser expressamente alocados para o desempenho de suas funções, caso contrário seus supervisores imediatos podem não liberá-los de suas funções regulares, encarando o trabalho de avaliação e mitigação de risco como um encargo adicional a ser realizado apenas nos horários de folga.

Quanto maior a organização, mais tempo o grupo de trabalho precisará para avaliar os riscos e desenvolver o plano. Recomenda-se várias sessões de *brainstorming* seguidas de dois a três meses de coleta de dados, interrogatórios e reuniões de validação. O quadro 2 enumera os custos a serem considerados em um orçamento realista.

Quadro 2. Recursos necessários

- *Hora de trabalho.* Considerar a quantidade de horas que os agentes gastarão na avaliação de risco e o nível de conhecimento necessário para executar as tarefas requeridas.
- *Consultores externos.* Despesas de deslocamento e demais encargos pagos pela organização ou por fontes externas (auditores, contadores, consultores).
- *Viagem.* Caso a organização possua escritórios em outras localidades.
- *Comunicação.* Gastos com internet, correio, chamadas telefônicas etc.
- *Impressão e cópias.* Gastos com o preparo de documentos, relatórios e cópias.
- *Suprimentos e equipamentos.* Gastos com quaisquer suprimentos e equipamentos (computadores, softwares) que devam ser adquiridos ou alugados para a realização da avaliação.

Fonte: Organization for Economic Cooperation and Development, *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment* (2005).

Fatores que afetam a composição do grupo de trabalho

- *O tamanho da organização.* Organizações grandes e complexas têm requisitos diferentes das menores. Uma regra simples é: quanto maior for a necessidade de coordenação, mais altas deverão ser as posições dos membros da equipe.
- *O mandato e a estrutura operacional da organização.* Estruturas mais complexas com uma gama de mandatos exigem uma avaliação que incorpore agentes de vários departamentos. Inversamente, organizações menores com um único mandato bem definido podem atribuir a avaliação de risco de corrupção a uma pequena equipe de agentes. As organizações muito pequenas podem até contar com um ou mais membros de grupos de trabalho alocados de uma organização maior.
- *A natureza da relação da organização com as partes interessadas: cooperativa ou adversária.* A natureza dessa relação deve ser considerada para determinar se o grupo de trabalho será composto por membros de partes interessadas, do público em geral e/ou de organizações não governamentais. O envolvimento das partes interessadas e sua extensão dependerão da sua ligação com a organização. Por exemplo, uma organização aduaneira terá relação estreita e permanente com empresas importadoras e suas associações empresariais (e assim os representantes dessas empresas poderiam ser considerados para o grupo de trabalho, quando apropriado), enquanto uma organização fiscal terá uma menor ligação com os seus contribuintes.

Não existe uma abordagem única para todos os casos de criação do grupo de trabalho. A composição do grupo deve ser adaptada a cada organização individual; no entanto, com base na experiência do UNODC (e considerando que o objetivo do grupo de trabalho é identificar os riscos de corrupção e sugerir medidas de mitigação), os membros do grupo devem ter, ao menos, experiência de trabalho em áreas operacionais e de serviço de apoio da organização.

Competências exigidas do grupo de trabalho

Normalmente, o grupo de trabalho é composto por membros com bom entendimento do funcionamento da organização; formação em direito, auditoria, controles internos, recursos humanos e/ou contratos; experiência na realização de avaliação de risco; e conhecimento dos principais mandatos da organização. A depender do número de mandatos organizacionais (e de sua complexidade), devem ser envolvidos um ou mais agentes com esse conhecimento.

Muitos auditores internos realizam “avaliações de risco” em razão de seus mandatos. É importante, no entanto, compreender que uma avaliação de risco de corrupção a nível organizacional ou setorial, tal como descrito aqui, é diferente de uma avaliação de risco de auditoria. Um auditor interno que realiza uma auditoria de avaliação de risco utiliza uma abordagem baseada em risco potencial para determinar qual processo ou procedimento da empresa deve avaliar e, em seguida, são realizados testes para determinar a adequação e a extensão desses procedimentos. Nem todos os procedimentos são avaliados a cada ciclo de auditoria. A avaliação de risco a nível organizacional ou setorial é muito mais ampla e requer da administração uma análise exaustiva da totalidade das operações a fim de determinar onde e em que medida os riscos de corrupção podem existir. Ao invés de avaliar o cumprimento de programas de compliance internos, é realizada uma avaliação a nível organizacional com o objetivo de abordar riscos mais amplos de corrupção. A avaliação pode demonstrar, por exemplo, que as políticas e os procedimentos internos são insuficientes, mesmo que estejam sendo plenamente cumpridos pelos agentes.

Assim, ao selecionar os membros corretos, o grupo de trabalho deverá contar com experiência prática e o conhecimento necessário das várias operações da organização. Servirá também como canal de comunicação mútuo, garantindo a reunião de informação de todas as partes da organização e informando-as do trabalho sendo realizado pelo grupo.

O grupo de trabalho deve ser liderado por um agente sênior preparado, que garanta a participação ativa de todos os membros e que toque o processo de avaliação sem exigir interferência constante da alta administração. Além disso, caso os agentes estejam fisicamente distantes, o grupo de trabalho deve incluir agentes de campo.

Comunicação sobre a criação do grupo de trabalho

A experiência demonstra que alguns agentes podem interpretar o processo de forma equivocada e confundir a fase de avaliação de risco com uma investigação. Alguns agentes temem que sua unidade de trabalho ou seu emprego estejam em perigo. A melhor maneira de lidar com tais receios é garantir uma comunicação clara e regular com os agentes sobre o processo de avaliação e o resultado pretendido, assegurando uma discussão aberta entre os membros do grupo de trabalho e os demais agentes.

Uma nota ou comunicado definindo as atribuições do grupo de trabalho, nomeando seus membros, e explicando sucintamente o processo de avaliação deve ser emitido o mais breve possível pela administração da organização. O comunicado deve ser informativo, ressaltando que o processo não é investigativo, e deve definir as regras de manutenção dos registros e documentos, assim como outras questões administrativas. A nota deve reforçar a importância da cooperação dos agentes da organização com o grupo de trabalho.

Quando partes interessadas forem consultadas, a nota deve indicar quais delas participarão do processo. Se os participantes de fora da organização ainda não tiverem sido selecionados, a nota deve informar que essas informações serão fornecidas oportunamente.

Riscos de inclusão de partes interessadas no grupo de trabalho

Pode ser interessante abrir o processo ao escrutínio externo e incluir partes interessadas de fora da organização no grupo de trabalho, tais como representantes de entidades do setor privado que trabalham em estreita colaboração com a organização e possuam informações relevantes. No entanto, os riscos associados a esta decisão devem ser cuidadosamente considerados. Esses riscos incluem o compartilhamento de informações confidenciais com pessoas externas (que o grupo de trabalho pode não ter autoridade para compartilhar) e vazamento de informação propriamente dita (o que pode sujeitar a avaliação a disputas políticas), bem como o risco plausível de que as discussões percam o foco e sejam desnecessariamente atrasadas. Esses fatores (e outros relevantes para a organização) devem ser cuidadosamente avaliados se tomada a decisão de incluir partes interessadas externas no grupo de trabalho.

2.3 O PAPEL DOS AGENTES DA ORGANIZAÇÃO

Benefícios da autoavaliação

Ninguém conhece melhor os procedimentos e as vulnerabilidades de uma organização do que os que lá trabalham. Um processo liderado por agentes internos é sempre a melhor opção porque leva a organização a identificar, e a obriga a enfrentar, suas reais vulnerabilidades e os riscos de corrupção decorrentes.

Os agentes são os mais aptos a adaptar as metodologias de avaliação a cada caso prático e sabem que informações e dados estão disponíveis e podem ser facilmente colhidos sem grandes despesas. A autoavaliação também ajuda a construir ou fortalecer a cultura de integridade da organização.

Além disso, observou-se que, quando um grupo de trabalho interno realiza a avaliação e desenvolve o plano de mitigação, aumenta a probabilidade de que os demais agentes da organização concordem em implementar os seus resultados. A autoavaliação gera menos atritos com as operações da organização e produz medidas de mitigação de corrupção mais factíveis.

Potenciais inconvenientes da autoavaliação

No entanto, mesmo com uma liderança disposta e um grupo de trabalho robusto, a autoavaliação tem os seus inconvenientes, por exemplo:

- Os agentes podem relutar em identificar, de forma clara e objetiva, os tipos de corrupção aos quais a organização está sujeita devido ao real temor de retaliações de colegas ou gestores ou de potenciais danos à reputação da organização. A relutância pode resultar no fracasso do grupo de trabalho em identificar as formas de corrupção mais incidentes na organização ou, quando identificadas, na incapacidade de priorizá-las.
- É provável que a maioria dos agentes de uma organização não tenha sido treinada de forma específica para identificar algumas das formas mais comuns de corrupção. Por exemplo, uma forma de corrupção relacionada às compras públicas é o ajuste nos requerimentos de um edital para favorecer um determinado fornecedor. Os agentes podem perceber que um mesmo fornecedor é utilizado com frequência ou podem notar um aumento de preço excessivo em um serviço de baixo custo, mas se não tiverem sido devidamente treinados, podem não identificar esses fatos como sinais de potencial corrupção. Se não houver nenhum agente dentro da organização com capacidade que efetivamente entenda o funcionamento de esquemas de corrupção, pode-se recorrer a um auxílio externo. Note, no entanto, que modificações em requerimentos de editais não configuram corrupção quando apenas um fornecedor atender as necessidades da organização e for possível justificar a exceção ao processo concorrencial normal de compras públicas. Neste caso, a avaliação de risco pode servir para informar os agentes sobre as circunstâncias em que tais exceções são justificadas.

2.4 O PAPEL E A COMPOSIÇÃO DOS FACILITADORES EXTERNOS

Os riscos associados a uma autoavaliação podem ser corrigidos com o recrutamento de um ou mais indivíduos de fora da organização para assistir o grupo de trabalho. Os consultores externos devem auxiliar o grupo de trabalho no exercício de identificação de riscos, mas não devem participar do grupo – este é um ato de equilíbrio delicado.

Os facilitadores não devem dizer ao grupo qual acham ser o problema ou onde há risco de corrupção. Eles devem ser extremamente cuidadosos para não sugerir esquemas de corrupção que podem ameaçar a organização (e, portanto, acabar restringindo o escopo das conversas para identificação de riscos dentro do grupo de trabalho), ao mesmo tempo em que devem capacitar os membros do grupo acerca da compreensão dos potenciais riscos de corrupção.

O facilitador deve ser escolhido de acordo com as exigências da organização e dos fatores que motivaram a avaliação. Dito isto, os facilitadores devem ter uma boa compreensão do setor e do ambiente em que a organização opera. Uma organização com pouca experiência na prevenção da corrupção deve considerar um facilitador externo que possa descrever as diferentes formas de corrupção na maior variedade de situações possível e que tenha a experiência necessária para acompanhar a organização desde o processo de avaliação até a implementação do plano de mitigação de riscos.

Quando a necessidade da avaliação de risco decorrer de controles internos ineficazes, é recomendável que seja contratado um auditor, contador ou consultor familiarizado com as recomendações do Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadwell (COSO) e da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).[7]

Deve também ser considerado o vínculo profissional dos consultores externos contratados para auxiliar na avaliação dos riscos. Os agentes internos ficarão confortáveis em trabalhar com membros de instituições de auditoria externa, de comitês de ética ou de agências anticorrupção? O vínculo dos consultores pode gerar resistência do grupo de trabalho no compartilhamento de informações sensíveis, por receio de que possam vir a ser utilizadas contra eles.

[7] Ver anexo 1 para mais pormenores sobre o Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadwell (COSO) e da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Os vínculos não devem, obviamente, desqualificar imediatamente os consultores externos, mas a questão deve ser considerada com cuidado.

Uma alternativa é contratar como facilitadores consultores internacionais que não estejam vinculados a qualquer organização local ou nacional, mas que tenham conhecimento especializado. O UNODC tem observado que tais consultores internacionais combinam conhecimento com distanciamento, o que faz com que os agentes fiquem mais à vontade para cooperar abertamente. No entanto, diferenças linguísticas, questões culturais e falta de conhecimento específico sobre leis e procedimentos locais podem reduzir a capacidade de adequação de um consultor internacional.

2.5 CAPACITANDO O GRUPO DE TRABALHO

Uma vez reunido o grupo de trabalho, seus membros devem contar com os poderes necessários para desempenhar suas funções. Recomenda-se que um perito ou facilitador externo realize uma sessão de briefing inicial sobre gestão e avaliação de risco, a razão pela qual a organização está conduzindo o processo e o papel do grupo.

De início, o facilitador deve avaliar o que os membros do grupo entendem por corrupção e esclarecer que o objetivo do plano de mitigação de risco de corrupção é melhorar ou desenhar novos controles de integridade. Ao fazê-lo, identificará vulnerabilidades e reduzirá a chance de indivíduos, de dentro ou de fora da organização, envolverem-se em ações que acarretem prejuízos financeiros, operacionais ou reputacionais à organização.

Para a sessão de briefing inicial, é sugerido um workshop de um dia. É recomendável que, durante o workshop, a administração da organização reforce a importância do processo de avaliação de risco, explique as razões de implementação do processo e solicite o apoio de toda a cúpula da organização.

Além de capacitar o grupo de trabalho para identificar os riscos de corrupção, o workshop também deve ser utilizado para resolver questões administrativas e técnicas, fornecendo informações sobre a organização e a duração do processo, as tarefas dos membros do grupo de trabalho, o funcionamento das sessões de *brainstorming* e a forma de coleta e processamento de dados. Os membros do grupo de trabalho devem estar seguros de que o processo não visa identificar indivíduos que possam ter cometido ou que estejam envolvidos em corrupção ou fraude e devem acordar sobre o que fazer quando informações deste tipo forem acidentalmente descobertas, se, por exemplo, devem ser remetidas à direção para investigação.

Nas fases iniciais do processo, os membros do grupo de trabalho devem entender o que se espera deles e até onde podem ir. A administração da organização, assim como os dirigentes do workshop, deve tomar cuidado para não influenciar a avaliação de risco, indicando quais acreditam ser as questões-chave ou os riscos de corrupção aos quais o grupo de trabalho deve estar mais alerta. A mais breve menção sobre determinados riscos de corrupção pode induzir o grupo de trabalho a acreditar que apenas esses riscos importam e precisam ser “descobertos”. A administração, no entanto, pode compartilhar uma lista de riscos comuns de corrupção para benefício do grupo, sem emitir comentários sobre a sua probabilidade ou relevância.

Uma boa forma de iniciar as discussões é apresentando uma visão geral sobre como a corrupção pode atingir uma organização pública. A Tabela 1 resume os riscos de corrupção a que todas as organizações públicas estão suscetíveis, dividindo-os em vulnerabilidades externas ou internas. Tratar algumas vulnerabilidades como resultantes de fatores externos pode também ser útil para o início das discussões, refutando qualquer implicação de que a avaliação é direcionada aos agentes ou unidades da organização. Na medida em que os membros do grupo de trabalho tornam-se mais confortáveis em reconhecer riscos externos, os riscos internos passam a ser introduzidos na conversa.

É igualmente importante assegurar que os membros do grupo de trabalho limitem a sua discussão às reais formas de corrupção. Isso porque, em alguns países, o termo “corrupção” é utilizado de forma vaga e pode denotar qualquer conduta em desacordo com a governança organizacional. A experiência do UNODC demonstra que o uso dessa definição resulta em uma avaliação sem o devido foco e em um plano de mitigação com poucas ações concretas.

No briefing inicial, portanto, deve ser reforçado que o objetivo da avaliação é determinar como e onde a capacidade operacional da organização pode ser comprometida pelos crimes contidos no Capítulo III da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ver Capítulo 1) ou por quaisquer outros atos definidos como a corrupção na legislação nacional. Ineficiências operacionais gerais e problemas de desempenho devem ser incluídos na avaliação apenas quando criarem um claro risco para atos de corrupção.

Tabela 1. Vulnerabilidades gerais de corrupção em organizações do setor público[a]

EXTERNO Relações com o setor público ou privado Influência indevida, favoritismo pessoal ou suborno afetando decisões	RAZÕES PARA CONTATO	EXEMPLOS DE VULNERABILIDADES
	Recebimento de dinheiro	Isenção/baixo recolhimento de impostos, taxas de licença, direitos de importação, avaliações
	Contratos / pedidos	Favorecimento de fornecedor em contratos ou licenças, alterações desnecessárias em pedidos realizados
	Pagamento em dinheiro ou outorga de benefícios	Benefícios condicionados à propina ou favor, superfaturamentos
	Permissão, emissão de licença ou aprovação	Passaportes, permissões para construção e habilitações, inspeções
	Aplicação de lei ou norma	Consentimento à violação, ameaça de relatório falso, retirada de investigação ou acusação
INTERNO Gestão de ativos públicos Desfalque, fraude, perdas por corrupção	TIPO DE ATIVO	EXEMPLOS DE VULNERABILIDADES
	Dinheiro	Obtenção de licenças e custos de admissão, reembolso de despesas, salário/horas extras
	Equipamento	Equipamento ou estoque
	Informação	Roubo/venda de informações confidenciais sobre editais ou aquisições futuras da organização, dados de segurança nacional

[a]Benner e de Haan, Netherlands Court of Audit, *SAINT: A Tool to Assess the Integrity of Public Sector Organizations.*

2.6 CRIANDO MECANISMOS DE FEEDBACK

Tal como explicado no anexo 3, uma avaliação formal e exaustiva dos riscos inclui um feedback contínuo e consultas regulares com partes interessadas relevantes. No entanto, como já foi referido na discussão sobre a composição do grupo de trabalho, o envolvimento com atores de fora da organização pode ter os seus inconvenientes. Informantes podem ser menos francos sobre os riscos enfrentados pela organização, assim como vazamentos de descobertas e conclusões preliminares podem politizar a sua atuação e o processo acabar transformado na busca por um bode expiatório.

Manter as partes interessadas informadas e buscar suas opiniões ao longo do processo pode ser extremamente valioso já que elas podem ajudar a construir uma rede de apoio ao plano de mitigação e aportar a própria visão e experiência ao processo, fornecendo informações adicionais sobre os riscos de corrupção e o que pode ser feito para mitigá-los. Uma ideia é fornecer periodicamente, ao público em geral ou a um grupo seleto de partes interessadas, informações sobre o progresso da avaliação de risco, outras incluem a criação de um painel consultivo ou de inquéritos formais ou informais para partes interessadas.

Novamente, a decisão sobre quando e como envolver as partes interessadas será determinada pelas condições em jogo, juntamente com o entendimento da administração sobre a melhor forma de usufruir os benefícios da participação de tais partes externas, minimizando, ao mesmo tempo, seus efeitos colaterais.

Capítulo 3.

PROCESSO DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DE RISCO

O objetivo do processo de avaliação e gestão de risco é produzir um conjunto de ações a serem tomadas pela organização para prevenir e detectar indícios de corrupção.

3.1 PASSO 1 – AVALIANDO O AMBIENTE OPERACIONAL

O primeiro passo do grupo de trabalho é refletir sobre os fatores externos que moldam o comportamento da organização e de seus agentes, os poderes que a organização tem sobre esses fatores e as restrições que enfrenta ao exercê-los (ver quadro 3). Por exemplo, pode ser que o risco de corrupção de uma organização na área de compras públicas seja elevado, mas o seu poder de alterar os procedimentos nessa área é limitado pela Lei de Licitações ou os fornecedores podem ser contra mudanças e eventualmente apelar a parlamentares ou contestar as ações judicialmente.

Ao examinar o contexto externo, o grupo de trabalho deverá considerar uma vasta gama de fatores que afetam a organização, incluindo o ambiente jurídico, regulatório, financeiro, tecnológico, econômico, natural e concorrencial[8]. Considerando uma organização pública, os fatores externos mais importantes são, provavelmente, os jurídicos e políticos. Quais são as leis que regem as operações da organização? Que poderes essas leis concedem à organização? Quem supervisiona a organização? O Congresso, as instituições de auditoria, os tribunais ou outros órgãos? Como a supervisão afeta as suas operações?

O grupo de trabalho pode consultar um auditor interno, um inspetor ou mesmo uma autoridade externa de fiscalização ou de combate à corrupção sobre os casos de corrupção ou reclamações que envolvam as operações da sua organização. Dependendo do contexto, outras fontes de consulta podem ser as partes interessadas da organização, grupos da sociedade civil ou a mídia. Independentemente de quem for considerado fonte útil de informação, o quadro 3 apresenta um conjunto de questões a serem postas.

[8] Robert B. Pojasek, *Organizational Risk Management and Sustainability: A Practical Step-by-Step Guide* (Taylor & Francis Press, 2017).

Quadro 3. Entendendo como os fatores externos afetam o plano de mitigação da corrupção de uma organização

- Quais são as leis que regem as operações da organização e que poderes concedem à organização?
- Quais órgãos governamentais supervisionam a organização? O Congresso, instituições de auditoria, tribunais?
- Como estes órgãos reagem a relatos de corrupção?
- Quem investiga as alegações de corrupção? Um inspetor interno, a polícia ou um órgão anticorrupção?
- Quem são as partes interessadas da organização?
- Os interesses das partes interessadas estão alinhados com os da organização?
- Que grupos da sociedade civil supervisionam o comportamento da organização?
- Quanta cobertura a organização recebe da mídia?
- Em que medida são respeitadas as regras formais e as instituições?
- As instituições informais influenciam as operações da organização ou o comportamento das partes interessadas?

Internamente, a organização deve considerar o contexto da governança, da estrutura organizacional, dos papéis e responsabilidades, bem como procedimentos específicos, tais como processos de compras públicas e gestão de agentes.

Questões-chave a serem consideradas, em praticamente todas as avaliações de risco, são as leis e os regulamentos que regem o recrutamento, a promoção, a demissão e a conduta dos agentes públicos, bem como as leis anticorrupção e de integridade sobre conflitos de interesses. Os agentes são obrigados a divulgar seus interesses financeiros? A organização tem um código de ética? Existem canais para relatar possíveis casos de corrupção e há proteção aos delatores? Quais regras regem a gestão de finanças públicas e as auditorias internas e externas?

Quadro 4. Fatores que compõem o ambiente de controle interno de uma organização

1. Integridade pessoal e profissional dos agentes, incluindo apoio aos controles internos
2. Compromisso com a competência
3. Filosofia e estilo da administração (tom no topo)
4. Estrutura de organização
5. Políticas e procedimentos sobre recursos humanos

Fonte: INTOSAI, *INTOSAI GOV 9100: Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*.

As atuais diretrizes de controle interno INTOSAI para organizações do setor público identificam cinco fatores que constituem a base do ambiente de controle interno de qualquer organização. Listados no quadro 4, as orientações informam como esses cinco fatores compõem a disciplina e a estrutura necessárias, bem como o ambiente que influenciará a qualidade geral do controle interno[9]. Deficiências em qualquer um deles ou falhas na sua aplicação colocarão a organização em significativo risco de ocorrência de alguma forma de fraude ou corrupção.

[9] INTOSAI, *INTOSAI GOV 9100: Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*.

Uma grande vantagem da autoavaliação é que aqueles que a conduzem provavelmente conhecem bem o contexto organizacional, despendendo pouco tempo revisá-lo. Especialmente quando se pretende implementar uma primeira tentativa mais modesta de avaliação de um conjunto sanável de problemas, esse é um passo que pode ser rapidamente conduzido.

No entanto, pelo menos uma reunião dos membros do grupo de trabalho deverá ser dedicada à discussão do contexto organizacional, utilizando as perguntas do quadro 3 para orientar o diálogo. Alguns membros do grupo podem, por exemplo, não ter o quadro completo, enquanto outros podem estar mal-informados sobre alguns detalhes. O líder do grupo de trabalho deve garantir que todos os membros tenham a mesma compreensão do ambiente em que a organização opera e de que poderes dispõe para alterar esse ambiente. Um memorando com o resumo desse tópico é recomendado.

3.2 PASSO 2 – IDENTIFICANDO POTENCIAIS RISCOS DE CORRUPÇÃO

O segundo passo do processo é identificar os tipos de riscos de corrupção a que a organização está, ou pode estar, exposta. Durante esse passo, o grupo de trabalho examinará as funções que a organização desempenha e identificará onde um indivíduo desonesto poderia potencialmente lucrar com ações ilícitas.

Os membros do grupo irão basear-se no que sabem sobre as operações da sua organização. Muitas vezes será útil complementar o conhecimento do grupo e realizar entrevistas com colegas e grupos focais e revisar documentos.

Recomenda-se que o processo de identificação dos riscos de corrupção seja realizado em uma sessão de *brainstorming*, onde os membros do grupo de trabalho trocam ideias livremente para alcançar uma lista comum das formas de corrupção às quais a organização está vulnerável. Uma maneira de fazer isso é pedir que o grupo de trabalho "pense como um ladrão"; ou seja, como alguém que deseja levar uma vantagem à margem dos procedimentos e requisitos legais.

Quando o ponto de partida é uma preocupação mais generalizada com a corrupção, é importante enfatizar aos membros do grupo e aos agentes que esse é um exercício do que "pode ser" ou "e se" e não uma investigação. Um consultor externo experiente pode ser útil aqui, trazendo experiências relatadas em organizações similares em outros países e perguntando se algo como isso "é possível" ou "poderia ocorrer" dentro da organização em questão. Questionamentos feitos aos agentes também podem ser úteis, especialmente se tiverem confiança no anonimato de suas respostas.

Durante a sessão de *brainstorming*, uma maneira de iniciar o processo de identificação de riscos de corrupção é pedir ao grupo de trabalho que identifique riscos específicos e cenários que eles acham que poderiam ocorrer na organização no futuro. Um bom prenúncio do que pode acontecer no futuro é o que já se sabe estar acontecendo. Onde os riscos de corrupção sendo descritos estiverem ocorrendo dentro da organização, o grupo de trabalho precisa decidir como segregar o presente exercício de mitigação do risco de corrupção do efeito processos de fiscalização.

A identificação de vulnerabilidades e riscos de corrupção a nível organizacional pode ser feita de várias maneiras, incluindo as seguintes:

- *Identificando as áreas de pior desempenho da organização*. Poderiam ser citados, por exemplo, os departamentos que recolhem menos recursos do que esperado, dadas as tendências históricas, ou uma unidade em que são concedidas menos licenças, permissões ou outros serviços do que o normal. Em relação a compras públicas, poderiam ser citados os departamentos em que a qualidade dos bens, serviços ou obras de engenharia entregues é anormalmente baixa ou o preço é excessivamente alto. Reclamações ou percepções de nepotismo ou abuso de poder também são uma boa indicação sobre onde se concentrar.
- *Uma revisão dos diferentes cenários de corrupção* pode, se realizado com extrema cautela, levar a discussões adicionais (ou de forma alternativa) a uma sessão de *brainstorming*. Os anexos 5–14 do presente guia contêm exemplos que podem ajudar. O anexo 5 descreve como subornos afetam negativamente agentes públicos, o anexo 6 descreve esquemas de desvio de fundos descobertos pelo UNODC e pelos governos parceiros, o anexo 7 descreve os métodos utilizados para falsificar reembolsos de despesas e assim por diante.

Se os membros do grupo acharem difícil iniciar a conversa sobre corrupção nas primeiras reuniões, o líder ou facilitador do grupo deve encontrar maneiras de incentivar a discussão sem influenciar sua direção. Uma maneira de fazer isso é dando exemplos comuns de riscos e esquemas de corrupção, ao mesmo tempo em que se enfatiza que estes não são necessariamente os riscos aos quais a organização está exposta.

O quadro 5 aponta seis maneiras comuns de desviar ativos e fundos públicos; os quais podem ser compartilhados durante a sessão de *brainstorming* para fomentar a discussão. Se o grupo identificar algum desses esquemas como um risco para a organização, o facilitador deve fazer um conjunto de perguntas para determinar se o risco é realmente relevante. Os cenários e esquemas de corrupção descritos nos anexos 5-14 fornecem gatilhos adicionais para "iniciar uma conversa" ou para "quebrar o gelo".

Quadro 5. Algumas formas comuns de fraude e corrupção

1. *Superfaturamento.* O dinheiro é desviado da organização antes de ser registrado. Por exemplo, um agente da organização recebe a taxa de admissão de um parque público e embolsa parte do dinheiro.
2. *Furto.* O dinheiro é desviado depois de ser registrado. Mais complexo do que superfaturamento, envolve o registro do recibo em uma conta e a criação de outra conta falsa para esconder o roubo. Quando a responsabilidade pelo recebimento e pelo registro dos fundos é repartida entre dois indivíduos, pelo menos duas pessoas estarão envolvidas.
3. *Desembolso fraudulento.* O dinheiro é pago por bens não entregues ou serviços não executados. Um agente contrata um amigo para realizar uma dedetização no fim-de-semana. O amigo não aparece, mas emite uma nota pelos serviços prestados.
4. *Folha de pagamento.* Indivíduos que nunca trabalharam ou nem sequer existem aparecem na folha de pagamento. Os agentes recebem horas extras não trabalhadas.
5. *Viagens e ajudas de custo.* Os agentes reivindicam despesas para viagens inexistentes ou cobram um valor alto para uma viagem. Funcionários de hotéis de diferentes países fornecem regularmente faturas falsas ou inflacionadas em troca de uma taxa.
6. *Roubo de inventário.* Material de escritório, mobiliário e outros itens que podem ser facilmente vendidos não são devidamente registrados quando recebidos pela organização ou os registros são falsificados após a entrega.

Fonte: Singh e Bussen, *Compliance Management: A How-to Guide* (2015).

Se os membros do grupo forem bem escolhidos, eles conhecerão as recentes experiências da organização com corrupção e, como consequência, a quantidade de tempo despendida para encontrar e revisar registros será menor. Muitas vezes pode haver uma ênfase excessiva na coleta e análise de informações sobre as experiências passadas da organização com corrupção, examinando em detalhe cada relatório e todas as alegações de possíveis irregularidades. Isto pode desviar a atenção do trabalho de identificação e de mitigação de grandes riscos de corrupção ainda não materializados.

Esforço excessivo também pode ser investido na listagem das centenas de formas em que a corrupção pode afetar a organização. O objetivo do segundo passo deste processo não é enumerar todas as formas de risco de corrupção teoricamente inerentes à organização, mas preparar uma lista realista e limitada de riscos a partir da qual serão determinadas as prioridades.

O tamanho da lista dependerá, em primeiro lugar, de quantas funções a organização executa. Por exemplo, a lista de potenciais riscos de corrupção de uma organização que coleta taxas de registro de negócios, emite licenças de operação e adquire bens e serviços será maior do que a lista de uma organização que apenas emite licenças. A medida em que o grupo de trabalho compila a lista, deve procurar formas de consolidar vulnerabilidades específicas em categorias mais amplas. Os agentes de várias áreas podem ser responsáveis por aceitar pagamento em dinheiro para diferentes serviços públicos, ao invés de listar cada local e o dinheiro recolhido para cada serviço como uma vulnerabilidade em separado, todos eles poderiam, por exemplo, ser listados sob o título "Risco de desvio de recursos".

Um consultor externo experiente pode ser útil neste passo de várias formas. Ele pode, como mencionado acima, desarmar qualquer percepção de que, ao preparar uma lista, os membros do grupo de trabalho estão sugerindo que os seus colegas são corruptos. O consultor também pode usar a sua experiência para indicar como exemplos específicos de atos corruptos podem ser agrupados em categorias mais amplas para manter a lista em um tamanho razoável. Por fim, ele deve focar em manter a lista relevante para a organização, lembrando ao grupo de trabalho que devem ser considerados apenas os tipos de corrupção que têm uma chance real de ocorrer dentro das operações habituais da organização.

Ao longo de todo o processo, deve-se tomar cuidado para assegurar que o consultor permaneça no plano de fundo, poderá eventualmente introduzir noções básicas com base na sua experiência com organizações semelhantes em outros países ou desenvolver a "mentalidade de risco padrão" derivada de trabalhos anteriores. O papel do consultor é facilitar as discussões, não as conduzir. No entanto, quando o consultor externo é mais velho e um experiente especialista em anticorrupção e os membros do grupo de trabalho são mais jovens e têm menos experiência, o consultor pode acabar conduzindo o processo se não tomar as devidas precauções.

Armadilhas a serem evitadas

Ao desenvolver a lista de riscos de corrupção algumas armadilhas comuns a serem evitadas são:

- *A ilusão de segurança.* É frequente a percepção de que, quando existem medidas de segurança implementadas contra um risco, esse risco deve ser deixado de fora da lista. No entanto, a maioria dos casos de corrupção ocorre quando os procedimentos e as regras existentes são ignorados. Assim sendo, o simples fato de existir um procedimento contra um tipo de corrupção não garante que haja proteção total contra ele.
- *"Pensamento de grupo" e "hierarquia".* Durante as sessões do grupo de trabalho pode surgir um "pensamento de grupo". O desejo de harmonia ou consenso pode levar os membros a optar por minimizar conflitos e alcançar um consenso sem avaliar de forma crítica as diferentes opiniões. Além disso, em alguns ambientes, o respeito pela autoridade pode fazer com que membros mais novos ou inexperientes relutem em desafiar as opiniões dos membros mais experientes. O líder da discussão pode inclusive, conscientemente ou não, contribuir para o problema encerrando as discussões apressadamente ou enfatizando a necessidade de haver uma visão consensual.
- "*Pensamento em grupo"* ou "*hierarquia"* podem ser evitados ao selecionar os participantes para as discussões em grupo. Uma alternativa é formar dois grupos, um com membros mais novos e outro com membros mais experientes, embora deve-se ter cuidado para garantir que não haja domínio dos mais velhos quando os dois grupos se reencontrem. Se essas táticas não tiverem sucesso, as opiniões dos membros do grupo podem ser colhidas com antecedência ou de forma anônima e então apresentadas em conjunto ao outro grupo sem identificação de fonte.

Nessa fase do processo, é melhor incluir riscos do que os excluir. A oportunidade de excluir riscos surgirá nas fases de análise e avaliação. O processo inclusivo ajuda a superar os potenciais vieses discutidos acima.

3.3 PASSO 3 – ANALISANDO OS RISCOS DE CORRUPÇÃO

Assim que o grupo de trabalho fechar a lista de riscos potenciais deve passar então à análise da natureza e dos mecanismos desses riscos. Durante este passo, o grupo de trabalho pode, por exemplo, entrevistar agentes, revisar documentos internos e rever os controles de corrupção existentes. Os documentos internos podem incluir relatórios de auditoria, investigações anteriores ou registros contábeis e de compras públicas.

- *Entrevistas com agentes da organização,* tais como contadores, agentes responsáveis por compras públicas e auditores internos, podem ser realizadas para identificação de novas questões ou para confirmar as conclusões das sessões de *brainstorming*.

- *Revisão de documentação,* incluindo reclamações, processos disciplinares, auditorias e investigações anteriores pode ajudar a identificar vulnerabilidades e confirmar os riscos já identificados. Também podem ser incluídos registros contábeis e de compras públicas para identificação de padrões pouco habituais (ver quadro 7).
- *Revisão dos controles de corrupção existentes* é o ponto de partida sugerido por alguns guias. São efetivos? Existem provas de que não impediram os tipos de corrupção para os quais foram concebidos? Em qualquer revisão de controles internos, um item ao qual se deve prestar especial atenção é sobre o prevalecimento da gestão sobre os controles de corrupção existentes. Por exemplo, é frequente a dispensa de uma segunda assinatura nas ordens de pagamento? A regra que exige que pessoas diferentes assinem recibos e emitam cheques é ignorada? Tais desvios podem evidenciar uma ruptura na eficácia dos controles ou indicar que eles frequentemente entram em conflito com a missão da organização. Qualquer uma destas constatações é um forte indício de que os controles devem ser reexaminados.

Essa fase destina-se a compreender a natureza de cada risco identificado. É importante notar que nem todos os riscos de corrupção têm natureza financeira. Além dos riscos financeiros, há o risco reputacional associado à potencial corrupção, bem como o risco de que a corrupção prejudique a capacidade da organização de cumprir o seu mandato. Classificar o risco considerando o seu impacto pode ser útil.

Consideremos, por exemplo, uma organização cujo mandato é assegurar que produtos alimentares sigam determinados padrões de higiene. Um suborno relativamente pequeno poderia levar um inspetor a fazer visa grossa, permitindo que um produto infectado chegasse ao público causando o surto de uma doença potencialmente devastadora. O impacto financeiro pode não ser significante, mas o impacto reputacional e na capacidade da organização de cumprir o seu mandato é enorme.

Nessa fase, deve-se discutir a razão pela qual o risco existe. Se houver informação disponível, deve-se revisar os registros para identificar padrões incomuns causados pela corrupção. Se não houver, o plano de mitigação deve incluir diretrizes que garantam a sua elaboração futura.

Por exemplo, a utilização de dados para detectar padrões suspeitos na compra de bens pode fornecer importantes indicadores de potencial corrupção ou fraude em contratos públicos. Dados sobre quais empresas ganham que percentual de contratos, quais são as organizações beneficiadas, quem está sendo pago pelo o quê e quando e outras informações semelhantes são facilmente obtidas por meios eletrônicos e informações de pagamento.

3.4 PASSO 4 – AVALIANDO OS RISCOS DE CORRUPÇÃO

Identificar e abordar todos os riscos de corrupção a serem enfrentados por uma organização, desde uma única falsificação de fatura por um agente a um elaborado esquema de suborno envolvendo agentes e terceiros por um longo prazo, é praticamente impossível. Porém, é necessário se o objetivo é demonstrar a adequação do sistema de compliance. No entanto, se o objetivo é identificar e abordar riscos, o plano só deve preparar uma lista excessivamente longa se a organização contar com recursos ilimitados, o que não é o caso da maioria. O plano deve, portanto, ser realista na priorização dos riscos de corrupção a que a organização está exposta.

Durante o quarto passo do processo de avaliação de risco, os riscos de corrupção são priorizados. Os membros do grupo de trabalho devem avaliar quais riscos de corrupção serão prioritários no plano de mitigação. A priorização só não será necessária se o número de riscos listados for pequeno e se os recursos necessários para abordar cada um forem modestos.

Quadro 6. Estimativas subjetivas de riscos futuros

"[U]so de probabilidades subjetivas é necessário e adequado e proporciona uma contribuição razoável para [avaliar os riscos de derretimento de um reator nuclear]... É verdade que uma probabilidade subjetiva é a opinião de alguém. Mas... as opiniões de algumas pessoas podem ser muito precisas, mesmo em sentido quantitativo".

Fonte: Ad Hoc Risk Assessment Review Group, *Risk Assessment: Review Group Report to the United States Nuclear Regulatory Commission* (setembro de 1978).

Depois de preparada uma lista razoável e realista de riscos de corrupção, deve ser definida a estimativa da probabilidade de ocorrência daquele risco e o potencial dano resultante. Não existe um método objetivo para calcular essas variáveis, mas como explica o quadro 6, as estimativas subjetivas de observadores bem informados podem ser bastante precisas.

Nessa fase, o grupo de trabalho deve elaborar estimativas da probabilidade e da gravidade potencial de cada risco com base em seus conhecimentos e nas informações disponíveis. O uso de um número limitado de palavras descritivas (“baixo”, “médio”, ou “alto”, por exemplo) é preferível ao invés de estimativas numéricas que podem criar confusão ou um excesso de confiança em sua precisão. As palavras descritivas são suficientes para priorizar as diferentes formas de corrupção. Ao completar esse passo, o grupo deve garantir que todos os membros compartilham do mesmo entendimento sobre cada definição utilizada.

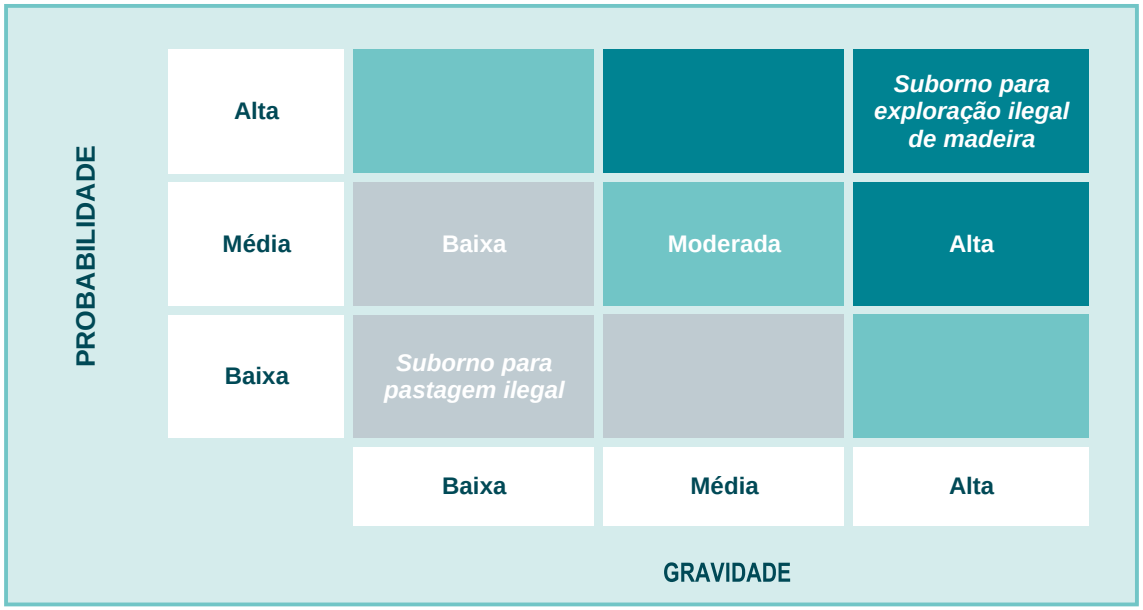
As mesmas considerações são aplicadas para estimar os potenciais danos dos diferentes tipos de corrupção. O grupo de trabalho deve entender se a estimativa limita-se aos danos financeiros ou se inclui outros tipos de danos potenciais. As formas mais comuns de danos não financeiros a serem considerados na avaliação de risco de corrupção são os efeitos reputacionais e sobre a capacidade da organização de cumprir o seu mandato. Por exemplo, embora a perda econômica sofrida por um agente sênior que falsifique um voucher de viagem possa ser pequena, as consequências políticas podem ser graves e a confiança do público na organização seriamente prejudicada. A inclusão de danos não financeiros nas respostas (e, em caso afirmativo, quais) é uma decisão do grupo de trabalho com base na situação e no ambiente em que a organização opera.

Nesse passo, são desenvolvidas duas estimativas separadas para cada tipo de risco de corrupção (identificadas no segundo passo do processo de avaliação do risco): em primeiro lugar, a probabilidade da ocorrência do risco e, em segundo lugar, os potenciais danos caso o risco ocorra. Essas estimativas são então combinadas em uma única métrica que demonstre quais as mais graves ameaças para a organização. Quando as estimativas de probabilidade e de dano são ambas “altas”, “médias” ou “baixas”, a forma mais direta para combiná-las é construir uma matriz de risco de três por três com as linhas representando as probabilidades e as colunas os danos. A figura 2 é um exemplo.

Os riscos nas três células superiores da direita devem ser considerados os principais, uma vez que a probabilidade e a gravidade são ambas “elevadas” ou um fator é “elevado” e o outro é “médio” (sombreado mais escuro). Da mesma forma, se tanto a probabilidade quanto a gravidade são “baixas”, ou uma é “baixa” e a outra é “média”, o risco é considerado “menor” (sombreamento mais claro). Os que caem entre os dois são classificados de “moderados” (sombreamento médio). Assim, ao avaliar a probabilidade e a gravidade do impacto dos riscos identificados, o grupo de trabalho pode classificar quais desses riscos serão considerados prioritários.

Os tipos de corrupção inerentes à organização podem ser colocados na matriz da seguinte forma: suponha que o grupo de trabalho de uma organização responsável pela proteção de florestas de um país determina que há um risco de que os agentes que supervisionam uma determinada reserva aceitem subornos para permitir que lá haja exploração ilegal de madeira; suponha que a estimativa de ocorrência dessa forma de corrupção seja “alta” e que os danos à reputação da organização também sejam “altos”. A combinação “alta/alta” colocaria esse risco no lado superior direito da matriz, na célula intitulada “Suborno para exploração ilegal de madeira”.

Figura 2. Matriz de priorização de risco



Em um segundo passo poderia ser identificado um segundo risco que seria o de agentes ocasionalmente permitirem que agricultores vizinhos deixem o gado pastar na reserva em troca de pequenas quantias. O grupo conclui que a probabilidade disso ocorrer é "baixa", e que, se ocorrer, os danos para a reputação da organização e a perda econômica também seriam "baixos". A combinação "baixo/baixo" colocaria esse risco na célula do canto inferior esquerdo, intitulada "Suborno para pastagem ilegal".

Ao determinar as estimativas de probabilidade de ocorrência de diferentes formas de corrupção, os membros do grupo de trabalho devem levar em conta diversos fatores. As questões apresentadas na tabela 7 podem servir como ponto de partida.

Quadro 7. Perguntas para estimar a probabilidade de riscos de corrupção

- Quão complexo é o potencial esquema de corrupção e quantas pessoas são necessárias para que ele seja realizado?
- Houve casos semelhantes de corrupção na organização ou em outras organizações governamentais?
- Quanto poderiam lucrar os envolvidos no esquema?
- Quantos funcionários ou chefes de organizações têm que se eximir para que o esquema seja bem-sucedido?
- Os procedimentos internos criam medidas de segurança suficientes para dissuadir quem queira cometer atos de corrupção?

Existe uma desvantagem associada à forma como as pessoas estimam a probabilidade de eventos futuros. A experiência demonstra que, quando indivíduos são chamados a realizar estimativas de probabilidade eles acabam superestimando a probabilidade de ocorrência de eventos dos quais se lembram ou com os quais estão familiarizados e subestimam ou ignoram as ocorrências remotas, trata-se de um viés cognitivo conhecido como heurística da disponibilidade[10]. Se houve um caso recente de suborno, há relatos na mídia e as discussões políticas sobre a corrupção no país se concentraram em casos de suborno, há uma chance muito maior das pessoas identificarem o suborno como o risco mais provável e mais prejudicial de corrupção. No entanto, outros tipos de corrupção menos relevantes, como agentes que escondem interesses em empresas que participam de licitações, podem ser, de fato, muito mais suscetíveis.

[10] Tversky, Amos; Kahneman, Daniel (1973). "Availability: A heuristic for judging frequency and probability". *Cognitive Psychology*. 5 (2): 207–232. DOI: 10.1016/0010-0285(73)90033-9. ISSN 0010-0285.

Este viés pode, no entanto, ser combatido. Os agentes convidados a apresentar estimativas devem estar alertas a essa questão e atentos ao darem a sua opinião. Algumas perguntas podem ser feitas em entrevistas e durante as discussões em grupo para minimizar o seu efeito, tais como:

- Por que é que um entrevistado ou o grupo pensa que uma forma de corrupção é mais provável de ocorrer na organização do que outra?
- Que fatores estão por trás desse julgamento?
- Existem casos de corrupção ou questões relacionadas sendo atualmente discutidas nos meios de comunicação que podem afetar as discussões?

3.5 PASSO 5 – PREPARANDO E FINALIZANDO O PLANO DE MITIGAÇÃO PARA TRATAR OS RISCOS DE CORRUPÇÃO

O quinto passo desse processo é o tratamento dos riscos de corrupção identificados e priorizados através do desenvolvimento e da implementação de um plano de mitigação de riscos de corrupção. Esse plano descreve os controles que a organização pretende implementar para mitigar os potenciais riscos de corrupção priorizados durante o passo anterior. Como mencionado acima, os controles são as políticas, os processos e os sistemas de gestão projetados para prevenir, deter e/ou detectar ações impróprias, reduzindo assim o risco da organização. O plano deve ser detalhado, com prazos específicos que atribuam aos agentes nomeados a responsabilidade de implementar com sucesso as suas ações, e incorporado aos planos operacionais e estratégicos da organização. Isso contribuirá para assegurar que as necessidades de financiamento e alocação de pessoal sejam atendidas. O processo de desenvolvimento do plano de mitigação é descrito com mais detalhes a seguir.

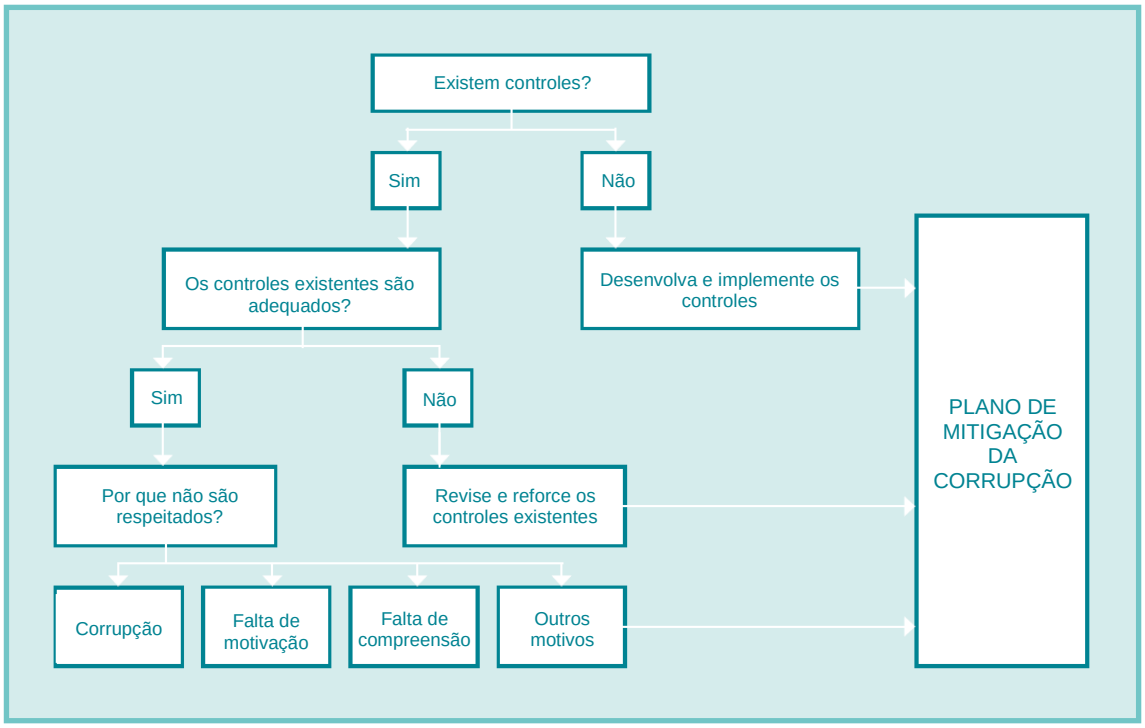
Reveja os controles existentes

Todas as organizações têm, ou devem ter, procedimentos, regras e medidas em vigor para prevenir e detectar a corrupção. Durante o processo de avaliação de risco, o grupo de trabalho terá levantado informações sobre os procedimentos existentes na organização. O grupo de trabalho deve, em primeiro lugar, identificar a causa de riscos específicos de corrupção para determinar quais controles devem ser avaliados e, em seguida, analisar em que medida esses controles são eficazes. Recomenda-se que o grupo de trabalho siga o fluxograma da figura 3 para cada risco identificado.

Por exemplo, um caso de domínio em licitações no qual o grupo de trabalho identifique um risco potencial associado a superfaturamento. O grupo de trabalho deverá deter a causa do risco. Pode haver uma falha no processo de compras que permita a seleção de propostas com preços majorados ou fornecedores podem apresentar faturas superfaturadas que, por sua vez, não estejam sendo devidamente controladas. Quando o grupo de trabalho identificar a causa do risco devem determinar que os controles sejam avaliados. Em se tratando de propostas com preços majorados, o grupo de trabalho deve avaliar todas as fases pré-contratuais e contratuais do processo de licitação. Alternativamente, se forem apresentadas faturas superfaturadas, são necessários controles relacionados ao processo de pagamentos.

A identificação dos casos em que os controles existentes precisam de reforço nem sempre é óbvia. O grupo de trabalho terá que emitir juízo de valor sobre a eficácia dos controles existentes. Para isso, o grupo de trabalho pode atribuir a cada controle uma nota entre “efetivo”, “moderadamente efetivo” ou “não efetivo”. Os membros do grupo devem chegar a um acordo sobre os critérios de classificação de um processo como “efetivo”, “moderadamente efetivo” ou “não efetivo”. A INTOSAI fornece orientações para examinar a eficácia dos controles de prevenção da corrupção, identificando oito atividades de controle interno essenciais para detectar e prevenir a corrupção. Os oito controles, juntamente com as orientações INTOSAI sobre o funcionamento de cada um deles, são apresentados no anexo 4. Trata-se de uma ferramenta útil para explorar o funcionamento dos controles internos de qualquer organização e oferece critérios para que os membros do grupo de trabalho avaliem cada controle.

Figura 3. Processo de revisão dos controles existentes



Os benefícios do processo de revisão (ver figura 3) vão além da identificação dos riscos e das áreas em que os controles precisam ser reforçados. Podem também descobrir, como ilustra o quadro 8, as áreas em que os controles são excessivos e/ou duplicados. Quando controles desnecessários são identificados, podem ser realizados cortes sem aumento no risco global de corrupção.

Quadro 8. As avaliações de risco podem identificar controles duplicados

Uma avaliação dos riscos de fraude e dos controles existentes em uma organização governamental revelou que existiam três mecanismos de controle distintos para garantir que o material de escritório não fosse roubado. Primeiro, os auditores conduziam elaborados inventários semanais de todos os materiais de escritório em estoque na sede da organização; segundo, a área de segurança tinha guardas em cada saída inspecionando os agentes e os pacotes que saíam do edifício; e, terceiro, os guardas eram monitorados por câmeras de circuito fechado operadas por terceiros. A organização concluiu que, levando em conta os múltiplos controles independentes, a frequência e a intensidade das auditorias nos materiais poderiam ser reduzidas e os recursos poderiam ser liberados para outras operações da organização.

Determine a necessidade e conceba controles adicionais

Se o grupo de trabalho concluir que os controles de uma organização são moderadamente eficazes ou não eficazes, o grupo deverá projetar controles adicionais.

Uma forma útil de organizar as ideias do grupo de trabalho é através de uma tabela listando cada risco, os controles atualmente em vigor, uma descrição do risco que permanece e quais controles adicionais ajudariam a mitigar o risco restante.

Um exemplo é mostrado na tabela 2. Ela tem duas linhas: a primeira avalia o risco de que uma empresa de mercadorias entregue, de forma fraudulenta, produtos de baixa qualidade e a segunda linha avalia o risco do agente encarregado de inspecionar os bens aceitar um suborno em troca da aprovação e do pagamentos dos produtos. Exemplos de entrega de produtos em desconformidade ao contrato são itens farmacêuticos obsoletos, máquinas com eficiência menor do que exigido em contrato ou a simples entrega a menor de papel de impressora.

Em geral os contratos entre as organizações e os seus fornecedores contêm disposições para evitar o fornecimento fraudulento de bens irregulares. Podem permitir que a organização retenha o pagamento ou acione a justiça caso o fornecedor não cumpra os termos contratuais. No entanto, se o agente responsável pela recepção do produto não notar o defeito e aceitar a entrega pode haver um problema. Um controle extra para reduzir esse risco é a atribuição de um ou mais agentes adicionais para inspecionar os produtos antes de autorizar o pagamento.

Para que o controle seja significativo, os controladores adicionais devem ter em mente o exigido em contrato e entender as especificações do produto. Esse fato é indicado na coluna "Controles adicionais" da tabela 2. Verificar a data de validade de um produto farmacêutico é uma tarefa simples, mas examinar uma amostra da droga para ter certeza de que ela não foi diluída ou falsificada requer o trabalho de um técnico qualificado com o equipamento e treinamento adequados.

A segunda linha da tabela 2 apresenta os controles para evitar que um agente autorize, de forma corrupta, o pagamento de uma mercadoria em desconformidade e fora dos padrões. Tratam-se das disposições do código de ética da organização e das leis nacionais anticorrupção. O risco é que o agente pode ignorar o código e a lei, julgando não ser pego ou (como discutido abaixo) entendendo que suas ações são justificadas. Por conseguinte, a célula da segunda fileira, sob o título “Controles adicionais”, propõe três controles para reduzir esse risco de corrupção: inspeções adicionais feitas por agentes experientes, verificação do estilo de vida dos agentes para verificar se estão vivendo acima de suas condições financeiras, e, em terceiro lugar, visitas ao escritório ou à instalação do fornecedor sem aviso prévio.

Tabela 2. Avaliação do ambiente de controle

RISCO	CONTROLES EXISTENTES	OUTROS RISCOS	CONTROLES ADICIONAIS
Produtos entregues em desconformidade	Sanções aplicáveis às compras públicas	Agente que recebe o produto não nota irregularidades	Outros agentes com conhecimento sobre o produto e sobre o contrato inspecionam a entrega
Agente recebe suborno para aprovar produtos entregues em desconformidade	Código de Ética Lei Anticorrupção	O agente ignora a Lei e o Código de Ética	Agente adicional e experiente inspeciona o produto Estilo de vida do agente que recebe os produtos é avaliado Visitas sem aviso prévio às instalações ou ao escritório do fornecedor

Qual desses fatores é mais apropriado dependerá das circunstâncias. Se o receio é o de que o agente de nível inferior aceite um número menor de caixas de papel ou de cadeiras e mesas de escritório do que o exigido em contrato, poderão ser necessárias inspeções adicionais. Se o contrato envolver equipamentos caros e envolva uma empresa que pode estar disposta a pagar um suborno significativo para entregar um produto abaixo do padrão, uma avaliação do estilo de vida do agente também pode ser realizada. Além disso, no caso de produtos farmacêuticos, uma visita sem aviso prévio ao laboratório poderá ser útil para revelar sinais de que o fornecedor diluiu ou falsificou algum medicamento.

Considere a disponibilidade e a viabilidade dos mecanismos de controle externo

Os controles externos, tais como mecanismos de transparência pública e revisão externa das políticas e decisões da organização, podem complementar as atividades internas. Esses controles consistem na publicação de informações sobre os lucros, os padrões de despesa e a governança da organização, possibilitando às partes interessadas externas a oportunidade de analisar os dados. O acompanhamento realizado por grupos da sociedade civil e instituições independentes pode rastrear as atividades planejadas pela organização, seus fluxos financeiros e/ou a adesão aos requisitos legais, identificando lacunas ou sugerindo recomendações. Os controles externos podem incluir cooperativas de partes interessadas de um setor específico da organização que respeitam padrões mínimos de transparência pública e trabalham para fiscalizar umas às outras.

Abordando o risco individual

Para além dos controles processuais da organização, o grupo de trabalho deve considerar a avaliação de risco de corrupção pelos agentes. A organização pode ter controles suficientes para mitigar os riscos de corrupção identificados, mas se os seus agentes não entenderem como usar ou gerenciar esses controles ou não estiverem motivados a seguir os procedimentos internos, os riscos de corrupção resistirão. Embora este guia não defina perfis de agentes, é importante compreender que alguns agentes ocupam posições em que o risco de exposição à corrupção é maior do que em outras. Pode ser necessário criar controles adicionais para esses agentes, tais como declarações regulares de ativos.

A figura 4 mostra os fatores individuais de risco para a corrupção[11]. Estes fatores incluem a oportunidade (acesso aos recursos, tomada de decisão, posição de poder), percepção de pressão (ganância ou necessidade real de dinheiro) e a racionalização (compreensão de que o comportamento ilegal é compatível com os seus padrões de conduta ou pode ser justificado sob certas circunstâncias).

Figura 4. Fatores individuais de risco para a corrupção

(a) Oportunidade

Os agentes só podem desviar fundos se tiverem acesso ou controle de bens. Do mesmo modo, só podem influenciar uma decisão se tiverem poder de decisão ou se forem os consultores dos tomadores de decisão. Os indivíduos só podem cometer corrupção se estiverem numa posição apta para fazê-lo.

Por conseguinte, como sugere a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, é sempre aconselhável tomar medidas especiais para garantir a integridade dos agentes que ocupam posições sensíveis. Essas medidas podem incluir uma formação especializada, restrições a interesses externos ou requerimentos de divulgação, pode também ser exigida uma verificação adicional ou reforçada de tempos em tempos.

(b) Pressão

A oportunidade por si só não é suficiente para explicar por quê agentes se envolvem em casos corrupção. Afinal de contas, há milhões de agentes públicos com acesso a bens ou com poder de decisão que são perfeitamente honestos. O segundo fator importante é a pressão, que pode ser uma percepção ou uma necessidade real ou a pressão de parentes, colegas, criminosos ou conhecidos.

[11] Donald Cressey, *Other People's Money: A Study in the Social Psychology of Embezzlement* (1953).

A pressão pode vir na forma de uma real necessidade (por exemplo, o dinheiro necessário para pagar um tratamento médico caro ou a educação de uma criança ou para complementar a falta de pagamento de salários), uma ideia de necessidade (por exemplo, a "necessidade" de comprar um relógio ou um carro caro para impressionar clientes) ou a ganância (por exemplo, o dinheiro necessário para manter um hobby caro).

(c) Racionalização

A maioria dos agentes envolvidos em casos de corrupção são pessoas que tomaram uma série de decisões erradas, cometeram algum erro e, então, foram pegas. Raramente se enxergam como criminosos, ao invés disso, tentam racionalizar ou justificar o seu comportamento. Sentimento de frustração, vingança, deslealdade e a percepção de que estão sendo maltratados ou não recebem o que tem direito são poderosos instigadores de atos de corrupção.

Avalie a viabilidade de controles adicionais

Muitas organizações têm recursos limitados e podem ainda estar entendendo sobre como lidar, ou mesmo se irão lidar, com certos riscos de corrupção. O grupo de trabalho deve, por conseguinte, ponderar se os novos controles propostos são acessíveis e exequíveis. Atribuir um segundo agente para visitar um local de trabalho pode não custar caro, mas certamente não é gratuito. A organização terá que considerar as despesas de um dia de viagem (custo de transporte, acomodação e subsistência) e o tempo em que o agente permanecerá afastado de seus deveres.

Além de garantir que as medidas sejam acessíveis, o grupo de trabalho deve assegurar sua viabilidade. Reformas políticas e institucionais ou mudanças nas leis federais e na Constituição são alguns exemplos de medidas caras e difíceis. Embora possam sanar certos riscos, são tão dispendiosas em termos de recursos (tempo, capital e apoio público) e inseririam a organização num processo tão longo e custoso que poderia inclusive impactar sua capacidade de operar.

Os controles realistas devem ser específicos e claros, não devendo custar mais do que os potenciais danos resultantes da ocorrência do risco de corrupção específico. Caso exista um risco de corrupção em uma obra de engenharia, embora possa ser muito caro ou inviável para que outro agente realize a supervisão adicional, é possível envolver um agente de uma instituição anticorrupção externa para visitar periodicamente o local para rever documentos e avaliar o progresso. Quando há relevante interesse público em uma obra de engenharia, a instituição pode pedir que meios de comunicação ou organizações da sociedade civil visitem regularmente o local para acompanhar o progresso.

Outra prática consiste em refletir sobre os potenciais problemas e desafios na implementação das medidas propostas. Tal análise ajudaria a antecipar questões importantes e a identificar medidas que não são exequíveis, têm âmbito muito vasto ou são muito dispendiosas (em termos de custos, capital político ou recursos administrativos).

Finalize e adote o plano de mitigação

Antes de finalizar o plano e submetê-lo à aprovação da alta administração, o grupo de trabalho deve discuti-lo com os agentes e com as partes interessadas da organização. O plano deve delinear as principais medidas e ações a serem implementadas pela organização para mitigar os riscos de corrupção identificados nos passos anteriores. Como ilustrado na Tabela 3, um plano pormenorizado conterá um calendário claro para a implementação dos controles, incluindo novas medidas, e identificará e registrará a unidade responsável juntamente com um indivíduo designado para cada ação delineada. O grupo de trabalho deverá incluir mecanismos obrigatórios de divulgação de informações e de supervisão para garantir a correta execução do plano.

Tabela 3. Exemplo do plano de mitigação de risco

AÇÃO DE REDUÇÃO DE RISCOS	AÇÃO	RESPONSABILIDADE	RECURSOS	LINHA DO TEMPO
Informatizar o processo desde o pré-contrato até o término da licitação	Concordar sobre o âmbito do processo Determinar se será utilizado um sistema sob medida ou um sistema existente Desenvolver e testar o sistema	Diretoria, Área de Informática, Ministério do Desenvolvimento	Considerar as horas de trabalho, o tempo e os recursos financeiros necessários à execução da ação	31 de agosto XXXX 30 de setembro XXXX 30 de novembro XXXX
Criar um processo rigoroso para a aprovação de modificações em editais	Desenvolver e acordar um novo processo para a cadeia de aprovações Informar os agentes competentes do novo sistema Testar o processo para garantir a sua viabilidade e eficiência	Diretor de Operações, Ministério do Desenvolvimento	Considerar as horas de trabalho, o tempo e os recursos financeiros necessários à execução da ação	31 de agosto XXXX 30 de setembro XXX 30 de setembro – 01 de novembro XXXX
Inserir um sistema de bandeira vermelha para identificar potenciais erros nos processos licitatórios	Desenvolver e acordar critérios no processo que indiquem potencial abuso Acordar sobre como o controle interno pode ser informado das bandeiras vermelhas via sistema	Diretoria-Geral, Ministério do Desenvolvimento	Considerar as horas de trabalho, o tempo e os recursos financeiros necessários à execução da ação	31 de agosto XXXX 30 de novembro XXXX

Incorporar o plano de mitigação nos planos operacionais e estratégicos da organização

Para garantir que a organização terá tempo e fundos necessários para implementar o plano de mitigação de risco de corrupção, o plano de mitigação deve ser incorporado ao plano de trabalho operacional e estratégico mais amplo, sob a supervisão dos agentes responsáveis por sua implementação. Isso assegurará que os fundos sejam obtidos e alocados adequadamente, especialmente se eles não estiverem disponíveis de imediato, e que os agentes com as competências corretas sejam encarregados de implementar os controles desenhados.

Executar o plano

Por último, uma vez aprovado, o plano deverá ser entregue. As informações que possam ser utilizadas para evasão de sanções devem permanecer confidenciais, de resto, o plano deve ser publicado. A publicação reafirmará o compromisso da organização em implementar o plano e permitirá que o Congresso, os auditores e o público em geral acompanhem o seu progresso.

Acompanhar e avaliar a execução do plano

Para risco devem ser desenvolvidos indicadores específicos e medidas de mitigação correspondentes para que a organização monitore e avalie o sucesso de cada medida ou proceda com ajustes ao plano de mitigação. As medidas de mitigação devem ser monitoradas quanto à sua eficácia e, juntamente com os riscos de corrupção existentes ou não, devem ser integradas a um ciclo de avaliação e gestão de riscos (ver seção 2.6 “Criação de mecanismos de feedback”), ajustando o processo, a infraestrutura e a capacidade conforme necessário.

Ao longo do tempo, esse ciclo pode incorporar uma cultura de integridade e organizações de apoio para promover "transparência e responsabilidade na gestão das finanças públicas" de acordo com a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção[12].

[12] UNODC, *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção* (2004), art. 9, n. o 2*(D)*, p. 13.

Capítulo 4.
CONCLUSÃO

As organizações do setor público com recursos limitados poderão utilizá-los de forma mais eficaz no combate à corrupção ao seguirem o processo de avaliação e gestão de risco. Dessa forma, as organizações podem se concentrar na implementação de medidas realistas que reduzam os riscos de corrupção mais prováveis e prejudiciais que causem danos financeiros ou reputacionais à organização ou impactem sua capacidade de alcançar o seu mandato.

A fim de apoiar o processo de avaliação de risco deve-se nomeado um grupo de trabalho composto por agentes da organização com uma vasta gama de conhecimentos e competências que sejam apoiados pela alta administração. O grupo de trabalho pode beneficiar-se de consultores externos nos casos em que falte experiência ou conhecimento ou os agentes relutem em discutir corrupção por medo da retaliação dos colegas.

Ao longo de todo o processo devem ser realizados esforços para enfatizar que a avaliação de risco de corrupção não é uma caça às bruxas. O objetivo da avaliação não é eliminar os indivíduos que *tenham* se envolvido em corrupção, mas destacar quaisquer vulnerabilidades organizacionais que *poderiam* proporcionar oportunidades para a corrupção. O objetivo do plano de mitigação de riscos é reduzir essas oportunidades e introduzir ou fortalecer controles e medidas que diminuam as vulnerabilidades da organização.

De acordo com os princípios da norma ISO 31000, o presente guia sugere que as organizações, por meio do grupo de trabalho designado, realizem um processo de avaliação e gestão de risco estruturado passo a passo, conforme a Tabela 4[13].

[13] ISO, *ISO 31000:2018, Risk management — Guidelines*.

Tabela 4. Processo de avaliação e gestão de risco passo a passo

Passo 1. Estabelecer o contexto	Avalie o ambiente operacional da organização, incluindo objetivos, funções e partes relacionadas
Passo 2. Identificar os riscos	Liste possíveis riscos e cenários de corrupção
Passo 3. Analisar os riscos	Reveja documentos, controles e registros internos para avaliar a probabilidade de ocorrência dos riscos identificados
Passo 4. Avaliar os riscos	Avalie a probabilidade e o impacto dos riscos de corrupção, priorize-os e aborde os principais riscos primeiro
Passo 5. Tratar os riscos	Reveja os controles existentes, determine a necessidade e a viabilidade de novos controles e prepare e execute o plano de mitigação de riscos

Ao conduzir o processo de avaliação de riscos, visando empregar os recursos limitados da forma mais eficaz possível para combater a corrupção, as organizações públicas devem concentrar seus esforços nos riscos prioritários (mais prováveis e prejudiciais) e nas medidas de mitigação mais práticas (mais viáveis e acessíveis).

Através do monitoramento e da revisão tanto da execução quanto da eficácia do plano de avaliação e mitigação de riscos, o processo pode ser aperfeiçoado e medidas podem ser revistas. Esse guia aconselha que as organizações públicas repitam o processo com regularidade e incorporem a gestão de risco às operações regulares visando acompanhar a constante evolução dos riscos de corrupção, contribuindo assim para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, incluindo o Objetivo 16 e a meta 16.5 “reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas”[14].

[14] “Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development” (General Assembly resolution 70/1), Sustainable Development Goals and targets, Goal 16; veja também https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16.

Anexos

1. A HISTÓRIA E O CONTEXTO INTERNACIONAL DA GESTÃO DE RISCO DE CORRUPÇÃO

Os programas de gestão de risco de corrupção modernos baseiam-se na necessidade das organizações, públicas e privadas, em antecipar e, sempre que possível, evitar atos prejudiciais ao público, que deteriorem a boa-fé nas instituições públicas ou impeçam que as instituições públicas atinjam os seus objetivos. Isso envolve, mas não se limita a, formas de corrupção listadas no capítulo 1.

Um marco importante na avaliação sistemática dos riscos de fraude e corrupção enfrentados pelas organizações foi a mudança realizada na década de 1990 de fortalecimento dos sistemas de controle interno tanto em organizações públicas quanto em empresas privadas. Casos ocorridos nas décadas de 1970 a 1990 demonstraram a inadequação da regulamentação vigente na prevenção de fraude em grande escala e assim, em 1992, o Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadwell (COSO)[1] publicou um relatório de quatro volumes com orientações sobre o sistema adequado de controle interno das empresas.

Nesse mesmo ano, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) publicou novas normas para o controle interno das organizações públicas. Tanto a COSO como as diretrizes da INTOSAI recomendam que auditores internos devem estimar a probabilidade de uma organização ser vítima de fraude e prestar aconselhamento à equipe administrativa sobre medidas que possam reduzir essas probabilidades.

Como as diretrizes da COSO e da INTOSAI são recomendações voluntárias sobre as melhores práticas que, quando aplicadas, podem reduzir as chances de fraude, seu impacto é reduzido. As recomendações não obrigaram, e continuam a não obrigar, por si só, qualquer organização, pública ou privada, a manter um plano de avaliação e gestão de risco de corrupção.

No entanto, com a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em dezembro de 2005, os requisitos e os regulamentos internos relativos à corrupção foram reforçados. O artigo 9 da Convenção obriga os Estados-Partes a estabelecerem "sistemas eficazes e eficientes de gestão de risco e de controle interno" como meio de promover "a transparência e a responsabilidade na gestão das finanças públicas"[2].

A Convenção também criou poderosos incentivos para que organizações públicas e privadas implementarem programas de avaliação e gestão de risco de corrupção. Os Estados-Partes passaram a responsabilizar empresas pela participação em atos corruptos de seus funcionários, e muitos países têm promulgado leis que permitem que uma empresa evite a responsabilização por atos de corrupção de funcionários se puder demonstrar que realiza uma avaliação de risco de corrupção e implementa procedimentos adequados para mitigar os riscos identificados.

[1] Para mais informações, consulte www.coso.org/Pages/aboutus.aspx. A COSO foi fundada em 1985 pela American Accounting Association, American Institute of Certified Public Accountants, Financial Executives International, Institute of Internal Auditors e National Association of Accountants (atualmente Institute of Management Accountants).

[2] United Nations Convention against Corruption, art. 9, para. 2*(d)*.

Exemplos internacionais e nacionais incluem:

- A Convenção de Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm que define que "cada parte tomará todas as medidas necessárias para estabelecer que a cumplicidade, incluindo o incitamento, a ajuda ou a autorização de um ato de suborno de um funcionário público estrangeiro constitui uma infração penal"[3].
- A Política de Aplicação Corporativa dos Estados Unidos afirma que "quando uma empresa revela voluntariamente má conduta relacionada à Lei sobre Práticas de Corrupção no Exterior, coopera de forma integral e corrige a sua de forma oportuna e adequada", em conformidade com as normas exigidas, então a Seção de Fraude irá "acordar ou recomendar ao tribunal sentenciador uma redução de 50 por cento do limite inferior das penalizações previstas nas Diretrizes de Sentenciamento dos Estados Unidos, exceto no caso de reincidência criminal; e não irá nomear um monitor se a empresa, no momento da resolução, tenha implementado um programa de compliance eficaz"[4].
- No Reino Unido, a Lei de Suborno de 2010 estabelece que "uma organização comercial importante ("C") é culpada de uma infração de acordo com a presente seção se uma pessoa ("A") associada com a C suborna alguém pretendendo *(a)* obter ou manter negócios para C ou *(b)* obter ou manter vantagem aos negócios de C. (2) Contudo, C pode conseguir provar que mantinha em vigor procedimentos adequados para impedir que pessoas associadas a C tivessem esse comportamento"[5].

Com a ratificação quase universal da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, o número de entidades públicas e privadas que procuram implementar um plano de avaliação e mitigação de risco de corrupção é substancial e com esse crescimento na demanda aumentou o número de livros, artigos e manuais com foco no tema[6]. Essas publicações atendem primariamente à demanda do setor privado e focam no suborno que é o principal risco de corrupção enfrentado pelas empresas.

Os guias para as organizações do setor público são, por vezes, muito diferentes dos escritos para o setor privado, incluindo sua forma, terminologia e sequência de passos sugeridos na avaliação de riscos de corrupção.

As metodologias descritas nas publicações focadas no setor público baseiam-se no conceito de gestão de risco empresarial (ERM)[7], um processo concebido para avaliar sistematicamente os riscos enfrentados por uma determinada organização a fim de desenvolver um plano de mitigação. A metodologia de COSO ERM tornou-se, ao longo do tempo, a norma internacional de melhores práticas de gestão eficaz de risco e constituiu a base para a Organização Internacional para Padronização (ISO), tais como *ISO 31000: 2018, Diretrizes - Gestão de Risco*[8].

Essas metodologias ERM podem resultar em processos de gestão de risco extensos, detalhados e, por conseguinte, longos. Presume-se que a organização tenha os recursos, a capacidade e o tempo necessários para realizar a avaliação, que deverá identificar todos os riscos de corrupção a que a organização esteja exposta, e que tenha recursos suficientes para enfrentar esses riscos. Essas metodologias também assumem que a organização opera em (e incentiva) um ambiente no qual o combate à corrupção é uma prioridade indiscutível.

No entanto, como mencionado anteriormente, muitas organizações públicas carecem de recursos, de capacidade ou do tempo necessário para realizar um programa de gestão de riscos tão extenso.

[3] Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, art. 1, para. 2. Disponível emwww.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf.

[4] United States Foreign Corrupt Practices Act Corporate Enforcement Policy (United States Attorney's Manual 9-47.120), art. 1. Disponível emwww.justice.gov/criminal-fraud/corporate-enforcement-policy.

[5] United Kingdom Bribery Act 2010, art. 7, parágrafo 1. Disponível em www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga_20100023_en.pdf.

[6] O Anexo 2 enumera algumas das publicações frequentemente citadas sobre o tema.

[7] Consulte www.coso.org/Pages/erm-integratedframework.aspx.

[8] Para mais detalhes sobre a Norma ISO 31000, consulte Anexo 3.

2. GUIAS DE AVALIAÇÃO DE RISCO DE CORRUPÇÃO CITADOS FREQUENTEMENTE

A referência aos seguintes guias de avaliação de risco de corrupção e seus conteúdos não refletem necessariamente as opiniões ou políticas do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, dos Estados-Membros ou das organizações contribuintes e não implicam em qualquer endosso.

ACL, *Bribery and Corruption: The Essential Guide to Managing the Risks* (ACL, 2015).

Arnold and Porter, *Building an Effective Anti-Corruption Compliance Program: Lessons Learned from the Recent Deferred Prosecution Agreements in Panalpina, Alcatel-Lucent, and Tyson Foods* (March 2011).

Bertram I. Spector, Michael Johnston, and Svetlana Winbourne, *Anticorruption Assessment Handbook* (United States Agency for International Development, 2009).

Carsten Giersch, *Corruption Risk Assessment Tool for the European Economic Area and Norway Financial Mechanism: 2009–2014* (September 2012).

Ernst and Young, *Building a Robust Anti-Corruption Program: Seven Steps to Help You Evaluate and Address Corruption Risks* (2010).

European Commission, *European Structural and Investment Funds, Guidance for Member States and Programme Authorities, Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Antifraud Measures* (June 2014).

Gusztáv Báger, "Corruption Risks in Public Administration: Methodology and Empirical Experiences", *Public Finance Quarterly*, vol. 56, No. 1 (2011), pp. 44–57.

Institute of Internal Auditors, American Institute of Certified Public Accountants and Association of Certified Fraud Examiners, *Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide* (2010).

Jesper Stenber Johnsøn, *The Basics of Corruption Risk Management: A Framework for Decisionmaking and Integration into the Project Cycles* (U4 Anti-Corruption Resource Centre, December 2015).

Karlyn D. Stanley, Elivara N. Loredo, Nicholas Burger, Jeremy N.V. Miles, Clinton W. Saloga, *Business Bribery Risk Assessment* (Rand Corporation for TRACE International, 2014).

Matt Morley, *How to Perform a Corruption Risk Assessment* (LexisNexis, May 2013).

Mohammed Ahmed and Robert Biskup (Deloitte), *The Necessary Steps Companies Need to Take in Conducting Anti-Corruption Risk Assessments* (Ethisphere, 2013).

Navex Global, *A Definitive Guide to Compliance Program Assessment and Anti-Bribery and Corruption Risk Assessment Checklist* (no date).

Nitish Singh and Thomas Bussen, *Compliance Management: A How-to Guide* (Praeger, 2015). PWC,

Assessing the Risk of Bribery and Corruption to Your Business (PWC, 2016).

Standards Australia, *Fraud and Corruption Control: AS 8001–2008, 2nd edition* (Standards Australia, 2008).

U4 Anti-Corruption Resource Centre, *Overview of Corruption Risk Management Approaches and Key Vulnerabilities in Development Assistance* (U4 Anti-Corruption Resource Centre, June 2016).

United Nations Development Programme, *Corruption Risk Assessment and Integrity Planning: Preventive Measures for Addressing Corruption in Nigeria* (United Nations Development Programme Nigeria, 2016).

United Nations Global Compact, *A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment* (United Nations, 2013).

GUIAS FOCADOS EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Council of Europe, *Corruption Risk Assessment Methodology Guide* (December 2010).

Hans Benner and Ina de Haan, *SAINT: A Tool to Assess the Integrity of Public Sector Organizations* (International Journal of Government Auditing, 2008).

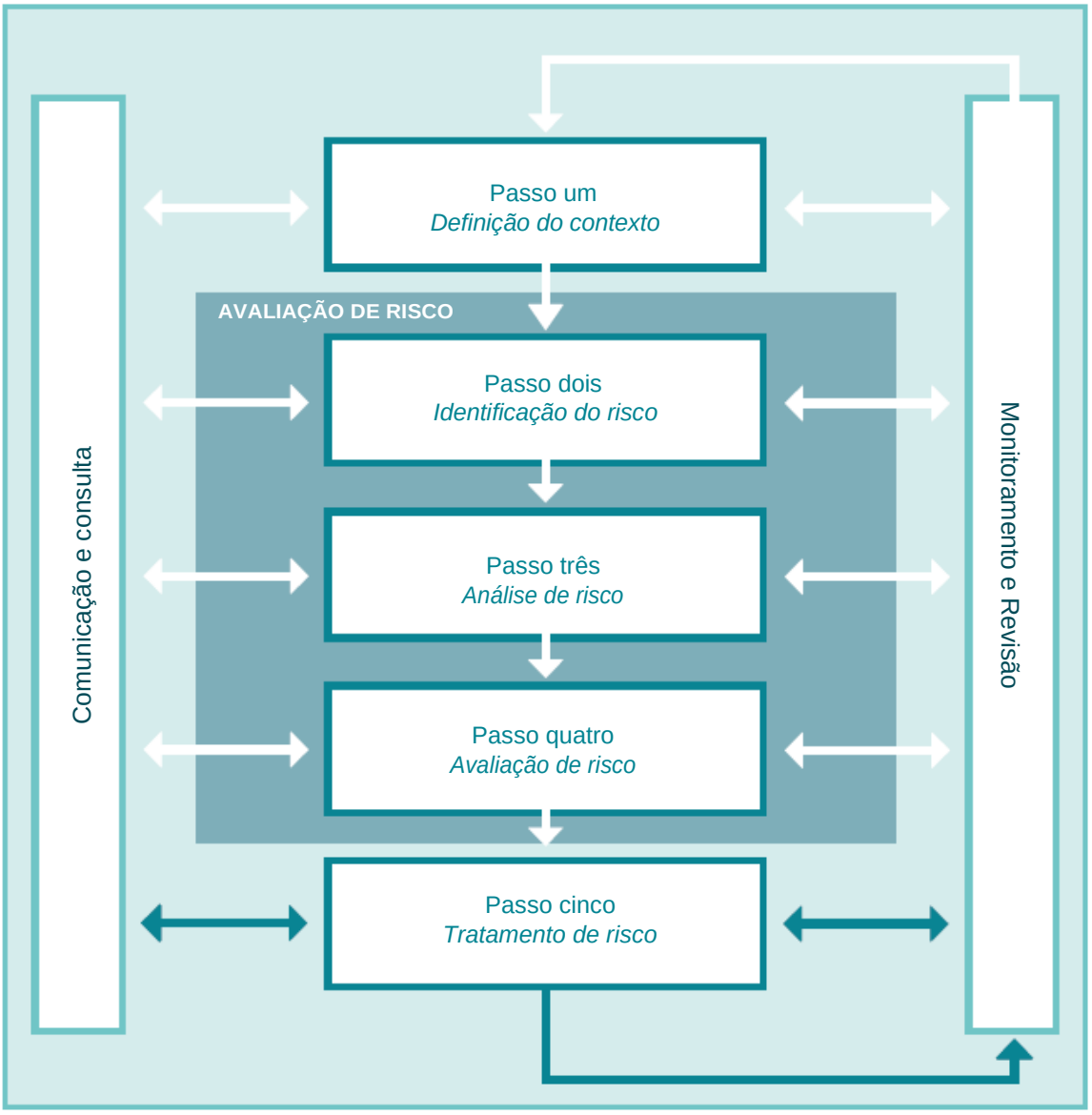
Liljana Selinšek, *Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South Eastern Europe: Comparative Research and Methodology* (Regional Cooperation Council, 2015).

U4 Anti-Corruption Resource Centre, *Corruption Self-Assessment Tools for the Public Sector* (November 2016).

3. AVALIAÇÃO DE RISCO DA EMPRESA

Em 2018, a Organização Internacional para Padronização divulgou uma versão revisada de suas diretrizes de 2009 com o lançamento da ISO 31000: 2018, *Gestão de Riscos - Diretrizes*, a atual diretriz certificada para a realização de programas de avaliação e gestão de riscos a nível organizacional ou empresarial. Como mostra a figura abaixo, o processo consiste em cinco passos:

Processo de avaliação e gestão de riscos



O primeiro passo requer que a organização “defina o contexto”, o qual inclui o objetivo e a missão da organização, as regras que regem o seu funcionamento e os fatores que a afetam a sua capacidade para cumprir o seu mandato.

No segundo passo, “identificação de risco" são listados os vários eventos que podem ocorrer no futuro e interferir nas operações.

O terceiro passo, “análise de risco”, requer uma estimativa de probabilidade de ocorrência destes ricos. Por exemplo, se alguns esquemas de corrupção tiverem ocorrido no passado, a análise de risco deve prever a probabilidade destes esquemas acontecerem novamente.

O quarto passo, “avaliação de risco”, estima o impacto desses eventos futuros, por exemplo, em termos de perda financeira ou reputacional no caso de um escândalo de corrupção.

Os passos dois, três e quatro, no fundo sombreado do diagrama, são agrupados como "avaliação de risco” para separá-los do quinto passo que é a norma ISO 31000 de “tratamento de risco”. Esse último, chamado de "desenvolvimento do plano", em termos de avaliação e gestão de risco de corrupção, consiste nas ações tomadas para abordar os riscos; em outras palavras, o desenvolvimento e a implementação de um plano de mitigação de risco. Nesse passo são avaliadas a eficácia das medidas existentes e a necessidade da implementação de novas. Ao avaliar o risco, a análise quantificaria a probabilidade de ocorrência de um risco de corrupção e os custos de eventuais medidas de prevenção. Isso inclui uma análise da estrutura de gestão e das responsabilidades internas caso os riscos ocorram.

Os quadros à esquerda e à direita da figura são classificados como “comunicação e consulta” e “monitoramento e revisão” respectivamente. Em combinação com os cinco passos constituem no que a ISO 31000 designa por processo de gestão de riscos. O modelo enfatiza a participação e a comunicação com as partes interessadas e salienta que a avaliação de risco é um processo e não um evento isolado.

“Comunicação e consulta” também inclui a documentação do trabalho em cada passo e a garantia de que tanto as partes interessadas quanto os administradores da organização sejam informados. A comunicação e a consulta constantes não só garantem que nada seja ignorado, mas uma maior responsabilização, aumentando as chances de que o “tratamento” resultante ou o plano para a gestão de risco seja implementado.

“Monitoramento e revisão” visa demonstrar que a avaliação e a gestão de risco são atividades contínuas e não acontecimentos pontuais e que em todos os passos as informações necessárias para a etapa seguinte devem ser colhidas e integradas ao processo aumentando as chances de aplicação das medidas de mitigação. O “monitoramento e revisão” é um componente importante no processo de gestão de risco. O mundo está mudando - e novas ameaças surgem - por isso é importante que, uma vez que os riscos identificados e priorizados estejam solucionados, a organização analise os riscos que, por algum motivo, não foram priorizados e considere o surgimento de outros.

4. CONTROLES INTERNOS PARA DETECTAR E PREVENIR FRAUDES

1. Procedimentos de autorização e aprovação. A autorização e a execução de operações e eventos só são realizadas por pessoas com tais poderes. Autorizações são o meio de garantir que apenas as operações e os eventos válidos sejam iniciados conforme previsto pela administração. Os procedimentos de aprovação, que devem ser documentados e claramente comunicados aos gestores e aos agentes, devem incluir as condições e os termos específicos sob os quais devem são concedidos. A conformidade dos termos de uma autorização significa que os agentes atuam de acordo com as diretivas e dentro dos limites estabelecidos pela administração e pela legislação.

2. Divisão das funções (autorização, tratamento, registro e revisão). A fim de reduzir o risco de erros, gastos ou atos ilícitos, bem como o risco de não detectar tais problemas, nenhum indivíduo ou grupo de trabalho deve controlar todos os passos de uma transação ou evento. Pelo contrário, as funções e as responsabilidades devem ser sistematicamente atribuídas a várias pessoas a fim de garantir a existência de controle e equilíbrio eficazes. As principais funções incluem a autorização e o tratamento das operações, o registro e a revisão ou auditoria das operações. O conluio, no entanto, pode reduzir ou destruir a eficácia desse controle interno. Uma pequena organização pode ter poucos funcionários para implementar plenamente esse controle. Nesses casos, a gestão deve estar ciente dos riscos e compensá-los com outros controles. A rotatividade de agentes pode ajudar a garantir que uma pessoa não precise lidar com todos os aspectos de uma transação ou um evento por um período de tempo indevido. Incentivar ou requisitar férias anuais pode também ajudar a reduzir os riscos por meio de uma rotatividade temporária das obrigações.

3. Controle sobre o acesso a recursos e registros. O acesso a recursos e registros deve ser limitado a indivíduos responsáveis por sua custódia ou uso. A responsabilidade pela custódia é comprovada pela existência de recibos, inventários ou outros registros que garantem e registram sua transferência. Restringir o acesso aos recursos reduz o risco de uso não autorizado ou de perda e ajuda a alcançar as diretivas de gestão. O grau de restrição depende da vulnerabilidade do recurso e do risco de sua perda ou uso indevido e deve ser avaliado periodicamente. Ao determinar a vulnerabilidade de um ativo deve considerar-se o seu custo, sua portabilidade e sua permutabilidade.

4. Verificações. As transações e os eventos mais significativos são verificados antes e depois do seu processamento; por exemplo, quando mercadorias são entregues, o número de bens fornecidos é verificado em relação ao encomendado. Posteriormente, o número de mercadorias faturadas é verificado em relação ao recebido. O inventário também é verificado pelo estoque.

5. Conferências. Os registros são regularmente conferidos com os documentos adequados; por exemplo, os registros contábeis relativos às contas bancárias são conferidos com os extratos bancários correspondentes.

6. Revisões de desempenho operacional. O desempenho operacional deve ser revisto regularmente em função de um conjunto de normas que avaliam sua eficácia e eficiência. Se as análises de desempenho determinarem que os resultados não satisfazem os objetivos ou as metas estabelecidas, os processos e as atividades devem ser revistos para determinar se melhorias são necessárias.

7. Revisões de operações, processos e atividades. As operações, os processos e as atividades devem ser revistas periodicamente a fim de garantir que cumpram com os regulamentos, as políticas, os procedimentos ou outros requisitos em vigor. A revisão das operações de uma organização deve ser diferente do monitoramento de controles internos.

8. Supervisão (atribuição, revisão e aprovação, orientação e formação). Uma supervisão adequada contribui para o alcance dos objetivos de controle interno. A atribuição, revisão e aprovação do trabalho de um agente abrange:

- Comunicação clara das funções, responsabilidades e prestação de contas com cada membro da equipe;
- Revisão sistemática dos trabalhos de cada membro, quando necessário;
- Aprovação de trabalhos críticos para garantir que os processos ocorram conforme o previsto.

A delegação de trabalho de um supervisor não o isenta da prestação de contas de suas responsabilidades e deveres. Os supervisores devem fornecer aos seus agentes a orientação e a formação necessárias para garantir que a probabilidade de ocorrência de erros, gastos e atos ilícitos seja minimizada e as diretrizes de gestão sejam compreendidas e alcançadas.

A lista acima não está completa, contudo inclui as atividades de controle mais comuns para a detecção e a prevenção. As atividades de controle de 1 a 3 são de prevenção, de 4 a 6 de detecção, enquanto 7 e 8 são tanto para prevenção quanto detecção. As entidades devem alcançar um equilíbrio adequado entre as atividades de controle de detecção e prevenção combinando controles para compensar as desvantagens dos controles individuais.

Uma vez implementada uma atividade de controle é essencial que seja verificada a garantia de sua eficácia. Consequentemente, medidas corretivas são um complemento necessário. Além disso, deve ficar claro que as atividades de controle constituem apenas um componente do controle interno e devem ser integradas aos outros quatro componentes.

Fonte: Excerpt from International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), *INTOSAI GOV 9100, Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*.

5. COMO OS SUBORNOS PODEM SER PAGOS A AGENTES PÚBLICOS

Um agente público que solicita ou recebe dinheiro, algo de valor ou uma vantagem indevida, em troca da realização de um ato oficial ou da abstenção de agir no exercício de suas funções cometeu um crime de "suborno passivo". O suborno não precisa ir diretamente para o funcionário, ele pode ser encaminhado através de uma terceira pessoa.

O suborno pode assumir muitas formas:

- Utilização gratuita ou com desconto de cartões de crédito, automóveis ou aviões
- Participação em uma empresa a valor menor do que o de mercado
- Propina ou pagamento secreto após uma transação com o governo ser concluída
- Oportunidade de comprar algo com desconto
- Empréstimo posteriormente perdoado ou pago com desconto ou ainda prorrogado a uma taxa inferior à taxa de juros de mercado
- Apoio a hobbies caros, como coleção de selos ou moedas raras
- Pagamento de despesas, muitas vezes referentes a estudos dos filhos no exterior
- Refeições, entretenimento, férias ou outros presentes
- Favores sexuais

VARIAÇÕES

- Algo de valor recebido ANTECIPADAMENTE para fazer algo que NÃO é um crime;
- Algo de valor recebido ANTECIPADAMENTE para cometer um crime;
- Algo de valor recebido A POSTERIORI por fazer algo que NÃO é um crime;
- Algo de valor recebido A POSTERIORI por cometer um crime (uma 'gorjeta" ou "gratuidade" por serviços prestados);
- Transferências regulares de algo de valor, geralmente dinheiro, sem expectativa de algum retorno específico (como um "adiantamento").

EXEMPLOS DE "ALGO DE VALOR"

Direto: dinheiro, favores, tratamento preferencial, acesso a clubes, descontos, entretenimento (ingressos, serviços sexuais, festas), transferência de bens (bens móveis e imóveis), transferência de ações de empresas, pagamento de despesas, presentes em espécie de qualquer valor que influencie o agente público, acesso a recursos limitados.

Indireto: escondido por meio de transações legítimas, como taxas para publicação de livros; diárias para participação em eventos; taxas para realizar palestras; oportunidades de negócios com empresas associadas a um agente público ou detidas legitimamente por ele, mesmo sem valores superfaturados; pagamento de despesas em educação ou saúde; férias, indiretamente - através de intermediários; empréstimos com taxas de juros preferenciais ou que nunca serão pagos; permissão para uso de recursos (por exemplo, um carro que um agente pode usar como proprietário, uma casa ou casa de campo, computadores, celulares, etc.).

6. ESQUEMAS DE DESVIO

Por desvio entende-se roubo, apropriação indevida ou outro desvio ou uso indevido por um agente público em benefício próprio ou de outra pessoa ou entidade de:

- Qualquer propriedade;
- Fundos ou valores mobiliários públicos ou privados;
- Qualquer outro item de valor confiado ao agente público em virtude de seu cargo.

O roubo ou desvio pode ser realizado de várias formas:

- *Desvio de dinheiro.* Recebimento de dinheiro:
  - Não comunicado
  - Subnotificado ou;
  - Guardado temporariamente em sua própria conta para gerar juros.

    O dinheiro pode ser desviado quando pagamentos são recebidos em dinheiro em razão de multas, licenças, permissões, taxas ou qualquer outro tipo de recebimento por uma organização do setor público.
- *Fraude de cheques.* Raro na maior parte do mundo, mas pode acontecer onde cheques ainda forem muito utilizados. Os exemplos incluem:
  - Falsificação de assinatura
  - Falsificação de assinatura de endosso
  - Alteração da designação do beneficiário
  - Diretamente (quando autorizado) emitindo cheques a si próprio
- *Esquemas de faturamento.* Faturas de empresas fictícias apresentadas para pagamento. Por exemplo, um funcionário submete uma fatura de serviço de fumigação ou de limpeza realizados pela empresa XYZ, uma empresa fantasma criada pelo funcionário.
- *Esquemas de superfaturamento.* Por exemplo, a fatura para uma estadia em um hotel é de US$100 e o funcionário adiciona dois zeros para torná-la US$10.000 e divide esse valor com o hotel. Um funcionário pode também alterar o número da conta bancária de um fornecedor para que os pagamentos sejam enviados para uma conta fraudulenta, ao invés da verdadeira conta do fornecedor.
- *Compras pessoais.* Um funcionário pede reembolso de uma fatura para uma compra pessoal. Por exemplo, combustível usado no próprio veículo do funcionário em vez do usado no carro do governo.
- *Fraude salarial:* Requer a participação de vários agentes. Um ou mais indivíduos, que não aparecem no trabalho, são incluídos na folha de pagamento (“funcionários fantasmas”). De forma alternativa, agentes trabalham corretamente, mas são pagos em excesso, alterando as horas trabalhadas ou as tarefas realizadas.
- *Utilização indevida de bens:* por exemplo, um carro do governo é usado para assuntos pessoais.

7. FRAUDE NO REEMBOLSO DE DESPESAS

Um auditor que trabalha na auditoria do reembolso de despesas em uma organização pública notou que um indivíduo apresentou pedidos de reembolso para despesas de exame/certificação de uma formação contábil por cinco vezes em um mesmo ano. Isso pareceu incomum ao auditor, pois sabia do tempo necessário de preparo para tais exames de contabilidade. Como revisão, o auditor solicitou a documentação de apoio necessária ao reembolso.

A documentação de apoio incluía recibos e comprovantes de aprovação/reprovação que estavam em formato de e-mail, levando o auditor a acreditar que o agente simplesmente criou despesas fictícias para solicitar o pagamento da organização/empregador. Além disso, ao entrevistar o agente, o auditor descobriu que ele não conseguiria entregar os certificados verdadeiros nem provar que era obrigado a fazer os cursos como parte de seu trabalho.

Um inquérito com a organização confirmou que os pedidos de reembolso não exigiam a revisão e aprovação de um gerente e que a organização não mantinha uma lista dos agentes que solicitavam reembolso para os custos de certificação. Quando um agente apresentava uma solicitação de reembolso, a solicitação era simplesmente arquivada.

O auditor entendeu que o agente foi bem-sucedido na produção de certificados falsos via e-mail que aparentavam ser autênticos, pois usou um software gráfico do seu computador pessoal. O processo foi remetido ao órgão anticorrupção para uma investigação mais aprofundada.

LIÇÕES APRENDIDAS

Em esquemas de reembolso de despesas, os agentes simplesmente criam despesas para pedir reembolso a seus empregadores. Eles podem conseguir isso ao produzir recibos e e-mails falsificados que aparentam veracidade ao usar softwares gráficos de seus computadores pessoais. A falta de controles, a falta de revisão da gestão e as sobreposições dos controles existentes são citados como os fatores mais comuns para facilitar esses esquemas de reembolso das despesas.

INDICADORES DE FRAUDE

- Vários pedidos de reembolso de custos para certificação dentro de um prazo específico
- Ausência de revisão dos pedidos de reembolso pela gestão
- Falta de manutenção de uma lista dos agentes que solicitam o reembolso de despesas de certificação

8. EXEMPLOS DE CONFLITOS DE INTERESSES

Um conflito de interesses ocorre sempre que um agente público coloca seus interesses pessoais, de parentes, amigos ou sócios acima do interesse público. Os exemplos incluem:

- Assistência prestada a um indivíduo ou uma empresa nas suas relações com o governo; por exemplo, representar alguém em uma ação judicial ou uma reclamação contra um ministério do governo.
- A outorga, pelo agente público, de um contrato com o governo a ele próprio ou a um parente ou amigo próximo, a outorga de uma decisão que afete uma atividade ou uma propriedade sua ou de um parente ou amigo próximo, ou casos em que um agente público atue em uma transação tanto para o governo quanto em benefício próprio ou de um parente ou amigo próximo.
- Aceitação, por um funcionário público, de uma compensação de alguém fora do governo pelo desempenho das suas funções.
- Um ex-funcionário público que, depois de deixar o serviço público, presta consultoria a um indivíduo ou uma empresa sobre um assunto com o qual trabalhou enquanto estava no cargo.

9. CONFLITOS DE INTERESSES EM AQUISIÇÕES: SINAIS E CONTROLES

Exemplo

Um agente de uma instituição pública defraudou seu empregador comprando itens de um determinado vendedor a preços inflacionados. A firma era propriedade de sua esposa e de seu cunhado, mas o interesse do agente na empresa não foi revelado. O agente negociou preços mais elevados do que os preços de mercado para as compras e usou sua influência para garantir que seu empregador continuasse a fazer negócios com o fornecedor e a pagar os preços inflacionados.

Sinais de alerta para esquema de conflitos de interesses

- Favoritismo inexplicável ou incomum de um determinado contratado/vendedor
- Negócios que não atendem aos interesses da instituição pública
- O agente tem um grande interesse em um determinado vendedor/contratado
- O endereço ou telefone de um vendedor/contratado é o mesmo de um funcionário
- O agente não apresenta formulários de declaração de conflito de interesses ou de divulgação financeira
- O agente vive em condições financeiras superiores às dos seus rendimentos ou apresenta nova fortuna

Sinais de alerta de controles internos para esquemas de conflito de interesse

- Controles internos de compras inadequados
- Capacidade insuficiente para monitorar agentes ou unidades de alto risco
- Separação inadequada de tarefas de compras
- Aplicação inadequada das políticas existentes em conflitos de interesses
- Documentação inadequada de apoio à outorga de contratos ou subcontratos

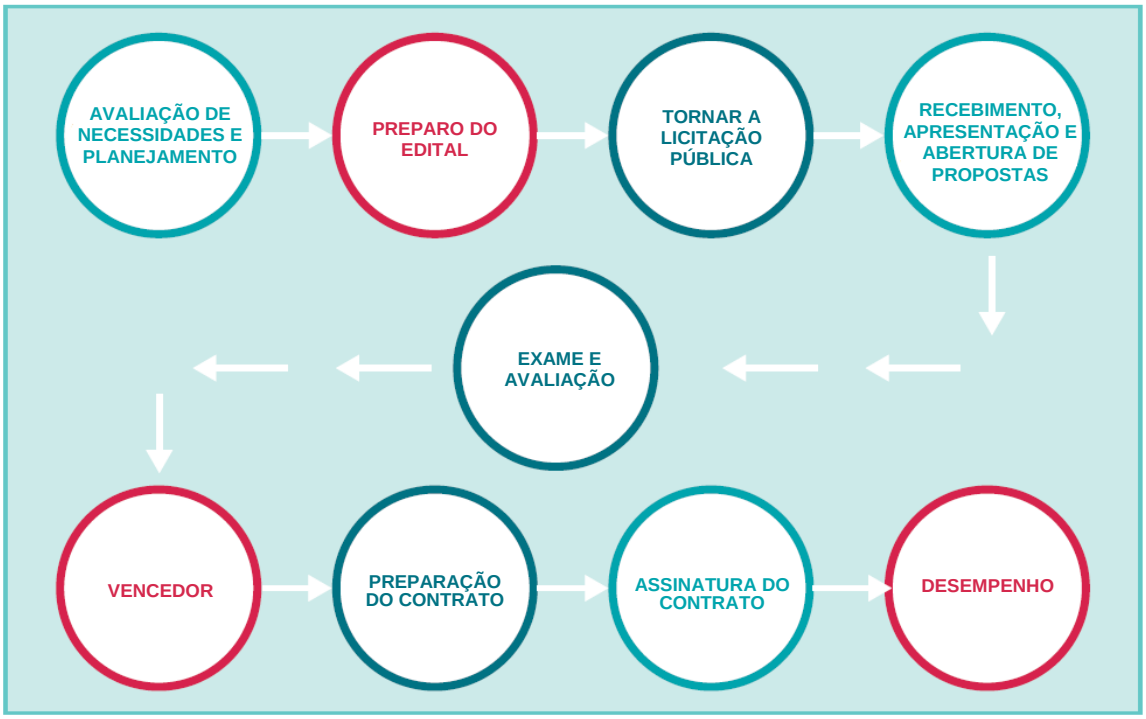
Medidas para reduzir a vulnerabilidade a esquemas de conflito de interesse

- Implementação de políticas que definam claramente o que constitui um conflito de interesse e proíbam tais envolvimentos por agentes da organização pública
- Implementação de políticas que exijam dos agentes o preenchimento de uma declaração de rendimentos anual
- Implementação de políticas que exijam de determinados agentes o fornecimento de nomes e empresas de familiares próximos
- Educação dos agentes sobre conflitos de interesses
- Garantia de aplicação das políticas existentes em conflitos de interesses
- Garantia de separação de tarefas de compras
- Garantia de documentação completa de apoio à outorga de contratos ou subcontratos
- Aumento da capacidade de monitoramento de agentes ou unidades de alto risco
- Entrevista com a equipe de compras sobre o tratamento favorável a um ou mais vendedores
- Comparação de nomes e endereços divulgados com as listas de vendedores/contratados

10. FRAUDE E CORRUPÇÃO EM COMPRAS PÚBLICAS

As compras públicas são processos em que as organizações públicas determinam os bens e serviços que precisam adquirir e estradas, edifícios e outras obras de infraestrutura que devem ser construídas. O processo de compras é sequencial e pode ser dividido em fases diferentes. A figura abaixo destrincha o processo em nove passos, começando com a determinação das necessidades da organização, passando pela elaboração dos documentos da licitação ou das propostas, seu anúncio, se o processo é competitivo, o exame das propostas ou ofertas apresentadas pelas empresas interessadas, a decisão de firmar o contrato com uma empresa ou indivíduo, a elaboração e a assinatura do contrato e seu cumprimento.

Processo de compras públicas



10.1 SUBORNOS E PROPINAS

A corrupção pode ocorrer em todas as fases do processo. A forma mais comum de corrupção em compras públicas, encontrada em todas as fases, é o pagamento de suborno ou propina a um agente envolvido na decisão de realizar a compra. O pagamento pode ser feito em troca da criação da "necessidade" da compra de um bem ou serviço de uma empresa pelo governo, da elaboração de especificações que garantam que apenas uma determinada empresa possa qualificar-se garantindo que a "empresa pagadora do suborno" ganhe o contrato ou da permissão para que a empresa vencedora superfature preços ou não cumpra todas as obrigações exigidas em contrato.

Subornos e propinas são normalmente descobertos quando os colegas de trabalho percebem que um agente está vivendo acima das condições financeiras que seu salário pode proporcionar: possui um carro caro, tira férias exóticas e caras ou matricula seus filhos em escolas no exterior.

Outros sinais de que pagamentos de propinas podem estar ocorrendo:

- *Presentes do vendedor*. Presentes inapropriados ou entretenimentos luxuosos para um agente com poder de compra.
- *Amizades suspeitas*. Um agente contratante tornar-se amigo de um fornecedor externo.
- *Proponente demasiadamente bem-sucedido*. Um fornecedor que sempre ganha sem qualquer vantagem competitiva aparente pode estar fornecendo incentivos para obter o contrato.

Outros métodos de detecção incluem a procura da inflação dos preços, o monitoramento das tendências de custo dos bens vendidos e dos serviços adquiridos, a compra de bens em quantidades excessivas ou de qualidade inferior, as verificações de antecedentes, a análise do patrimônio líquido e a comparação dos montantes reais com os orçados.

10.2 MANIPULANDO O PROCESSO PARA FAVORECER UMA EMPRESA

Há muitas maneiras de fazer com que um processo de compras favoreça uma empresa.

- *Publicidade limitada ou inexistente.* Se apenas alguns souberem da oportunidade de licitação a competição é reduzida e as chances de vitória para a parte favorecida aumentam. Em casos extremos, somente a empresa favorecida é informada da oportunidade de licitação.
- *Requisitos inadequados de pré-qualificação.* A concorrência entre participantes pode ser ainda mais restrita se forem estabelecidos critérios inadequados ou desnecessários de pré-qualificação, permitindo que apenas empresas selecionadas possam concorrer. Novamente, a pré-qualificação, se corretamente realizada, é um procedimento perfeitamente adequado para garantir que os participantes tenham a experiência e as habilidades necessárias para cumprir com os requisitos de um contrato. No entanto, se as normas e os critérios de qualificação forem arbitrários ou incorretos podem tornar-se um mecanismo de exclusão de participantes competentes e não desejados.
- *Especificações personalizadas.* Os participantes persistentes, mas não desejados, que consigam ultrapassar os obstáculos mencionados acima podem ser eliminados em razão de especificações personalizadas alcançadas somente pelo fornecedor preferido. Mencionar a marca e o número do modelo do equipamento do fornecedor preferido é um pouco óbvio, mas os mesmos resultados podem ser alcançados por meio da inclusão de dimensões específicas de produtos ou de capacidades e características essenciais ao projeto que apenas a empresa favorecida consiga atender. A incapacidade dos concorrentes em fornecer essas características, que não influenciam no desempenho do projeto, é utilizada para considerar as demais propostas "inadequadas".
- *Violação de confidencialidade.* A licitação competitiva só funciona se o processo for mantido confidencial até a divulgação de seu resultado. Uma maneira fácil de antecipar o resultado de uma licitação é quebrar a confidencialidade das propostas e abrir as propostas ao fornecedor preferido que poderá apresentar propostas mais vantajosas. Os mecanismos não são difíceis, especialmente quando os concorrentes não são autorizados a estar presentes no momento de abertura da licitação.
- *Invenção de novos critérios.* A última oportunidade para distorcer o resultado de uma licitação é na fase de avaliação e comparação das propostas. Se realizada de forma responsável trata-se de uma análise objetiva para verificar se as ofertas respondem aos requisitos da licitação e determinar a melhor oferta. Se a intenção é direcionar o contrato a um participante favorito, o processo de avaliação oferece possibilidades quase ilimitadas: a menos que estejam impedidos de fazê-lo, os avaliadores podem inventar novos critérios para decidir o que é "melhor" e, em seguida, aplicá-los subjetivamente para obter os resultados "certos". Esse processo é facilitado pela realização de licitações com documentação deliberadamente vaga e obscura a respeito dos requisitos a serem cumpridos e da tomada de decisões de seleção.

10.3 DEZ SINAIS DE CORRUPÇÃO EM COMPRAS PÚBLICAS

Abaixo estão 10 perguntas simples e diretas para ajudar a detectar suborno, propina e outras formas de corrupção em compras públicas. Elas podem ser realizadas a respeito de qualquer compra, desde itens comuns, como lápis e papel, até uma nova estrada ou ponte ou a aquisição de sistemas personalizados de tecnologia de informação (TI). As respostas fornecerão uma primeira indicação de que a compra precisa de um exame mais aprofundado.

1. Foi preparada uma análise de custo-benefício para a compra?

Nenhum indivíduo ou empresa compra um produto ou um serviço sem considerar a sua necessidade e as alternativas disponíveis. Da mesma forma, nenhum governo deve comprometer fundos públicos antes de determinar se, considerando-se o caixa disponível, a compra valerá a pena. Para cada projeto deve ser feita uma análise de custo-benefício. Para compras simples e de baixo custo um memorando ou uma planilha será o suficiente. Para projetos complexos de elevado valor monetário, a entidade deve preparar uma análise abrangente de custo-benefício que considere diferentes formas de realizar os objetivos do projeto. Se o objetivo é reduzir o custo do transporte de mercadorias entre os pontos A e B deve-se considerar o custo de: *(a)* melhorar a estrada existente; *(b)* construir de uma nova; ou *(c)* construir uma linha ferroviária. Se o projeto foi escolhido em razão de esquemas de corrupção é provável que nenhuma análise tenha sido feita ou que, posteriormente, haja uma justificativa frágil.

2. Para a compra, há uma oferta competitiva?

A concorrência é a forma mais segura de garantir que o governo obtenha o melhor produto com o preço mais baixo. A lei modelo para compras públicas da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional e praticamente todas as leis federais sobre compras públicas em vigor exigem concorrência para aquisições do governo. Haverá situações excepcionais, como emergências nacionais ou a existência de um único fornecedor que cumpra os termos de referência, mas sempre que a concorrência for descartada, a compra requererá um exame mais aprofundado.

3. Quanto tempo foi dado para que os participantes preparassem as suas propostas?

Quando o fornecedor for escolhido por meio de uma concorrência, os participantes devem ter tempo suficiente para preparar suas propostas. O prazo dependerá de uma série de fatores: a complexidade dos contratos, a extensão da contratação prevista e o tempo necessário para a entrega das propostas. A legislação nigeriana, por exemplo, prevê um mínimo de seis semanas para grandes projetos de engenharia e, para os contratos de consultoria financiados pelo Banco Mundial, as empresas dispõem de pelo menos 14 dias para apresentarem suas manifestações de interesse. Se o tempo necessário para preparar a proposta for muito curto, as empresas qualificadas declinarão ou não conseguirão preparar propostas de qualidade. Ao mesmo tempo, a empresa corrupta pode receber uma cópia do edital antes de tornado público, dando-lhe mais tempo para desenvolver uma proposta vantajosa.

4. O edital da licitação foi amplamente divulgado?

Para que um processo produza o melhor resultado com o menor preço, o edital de licitação ou do concurso (ambos os termos são usados indistintamente) deve ser amplamente divulgado e não apenas enviado por e-mail para alguns parceiros. Isso assegurará que todas as empresas que possam atender às necessidades do governo tenham chance de participar. O edital deve aparecer em pelo menos um jornal nacional de grande circulação. Já as licitações para grandes obras públicas e outras aquisições, em que haja empresas estrangeiras entre os potenciais fornecedores, devem ser divulgadas em pelo menos uma grande publicação internacional.

5. As licitações foram auditadas para verificar a existência de conluios?

Existem vários métodos disponíveis para verificar se os montantes apresentados nas propostas foram combinadas entre dois ou mais participantes. Uma auditoria pode ser realizada antes ou depois do vencedor ser selecionado. Deve ser realizada, sem falta, em grandes projetos de obras públicas em que a prática do conluio é mais comum.

6. *Os membros do comitê avaliador apresentaram declaração revelando seus interesses financeiros?*

Outra forma de corrupção que ocorre no processo de compras é a existência de interesses financeiros de um ou mais avaliadores em um dos participantes da licitação. Exigir que os avaliadores apresentem uma declaração financeira é uma medida preventiva importante.

7. *Quem é(são) o(s) proprietário(s) legítimo(s) da empresa vencedora?*

Uma investigação recente nas Ilhas Salomão revelou algo comum em diversos países: o agente responsável pela aprovação das compras públicas era o proprietário da empresa vencedora dos contratos públicos. A empresa vencedora da oferta deve ser obrigada a divulgar o nome de qualquer pessoa que possua ou controle de no mínimo 5% da empresa. A informação deve ser verificada.

8. *O edital de licitação permite auditoria?*

Uma auditoria, realizada antes ou depois da outorga do contrato, é uma ferramenta poderosa para detectar irregularidades, desde a manipulação de propostas por meio de faturas falsas ou inflacionadas até a entrega de equipamento ou material com qualidade inferior. A não exigência de documentos que deveriam ser obrigatórios na licitação ou no contrato resultante não apenas dificulta a análise das alegações de corrupção, como sugere que aqueles que preparam a licitação ou o contrato participam da corrupção. O Banco Mundial exige que os contratos de financiamento de bens e serviços incluam a possibilidade de inspeção de contas e registros dos participantes, bem como outros documentos relacionados à submissão das propostas e à execução de contratos.

9. *Quantas auditorias técnicas serão realizadas durante a execução do contrato?*

Os contratos que envolvem estradas, pontes, sistemas de TI e outras compras que requerem meses (ou anos) para serem finalizados devem incluir auditorias obrigatórias para garantir que a obra cumpra as especificações do contrato. Depois de construída a estrada, é muito difícil determinar se a subsuperfície é tão profunda quanto deveria ser. Por meio de uma auditoria técnica, um engenheiro independente ou outro profissional deve inspecionar a obra *in loco*. As camadas abaixo da superfície da estrada contêm a quantidade de asfalto e o tamanho especificado no contrato? O sistema de TI conta com os elementos de segurança exigidos em contrato para combater pirataria? Uma autoridade no combate à corrupção em obras públicas, o engenheiro A.L.M. Ameer, recomenda que em projetos de engenharia os governos gastem US$1 por cada US$1.000 orçados para a obra com auditorias técnicas.

10. *O vencedor implementa uma política contra o pagamento de suborno?*

As empresas devem disseminar o senso ético entre os seus funcionários. Existe uma norma internacional para medir a ética empresarial e os programas anticorrupção. A empresa vencedora tem algum programa desse tipo, e se não tem, por quê?

11. RASTREANDO CONLUIOS EM LICITAÇÕES

Os "*bid screen*" (rastreamento de licitações) são programas de informática que analisam propostas recebidas em licitações públicas usando padrões que sugerem que empresas possam estar manipulando a licitação. Graças aos progressos da teoria econômica e ao desenvolvimento de programas de informática, a utilização destes *bid screens* é bastante simples.

Exemplo

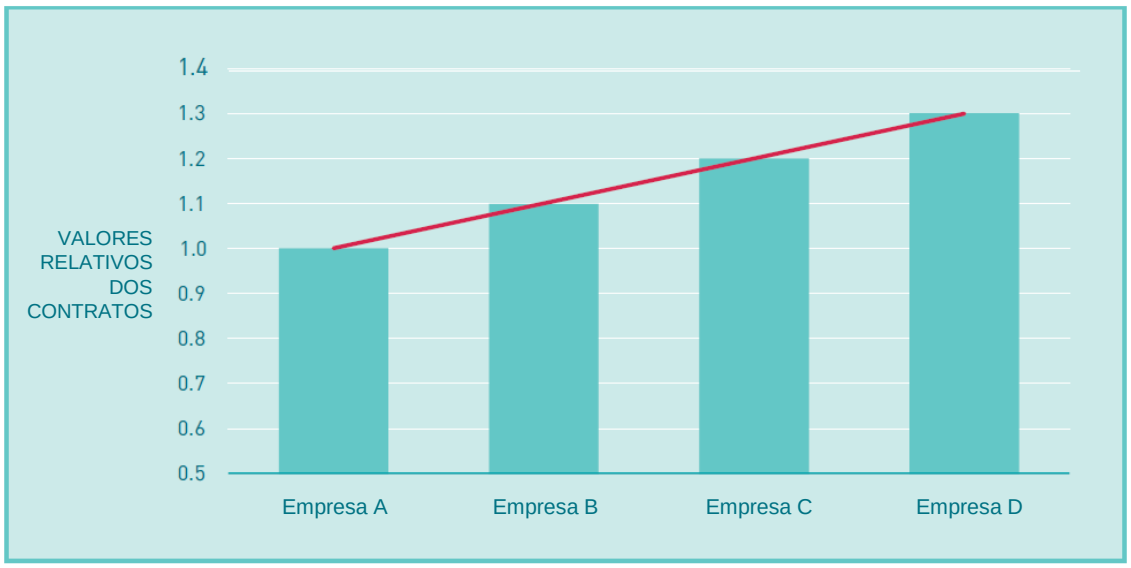
Uma organização decidiu construir uma estrada que os engenheiros estimam custar US$ 57,3 milhões. Conforme exigido por lei, a organização divulgou o edital de licitação e recebeu as seguintes propostas como resposta:

- Empresa A: US$57,4 milhões
- Empresa B: US$62,0 milhões
- Empresa C: US$67,8 milhões
- Empresa D: US$73,5 milhões

Todas as propostas são de empresas qualificadas e devidamente habilitadas. De acordo com os critérios estabelecidos, o contrato é concedido à Empresa A. À primeira vista parece "limpo", agora execute um simples programa de rastreamento.

O programa de *screen* compara cada um dos quatro preços propostos ao preço estimado. Para cada uma das empresas, o preço da proposta é dividido pelo preço estimado, dando origem ao "valor relativo do contrato". Uma vez que a proposta da Empresa A é um valor igual ao preço estimado, dividindo o valor da proposta pelo preço estimado ($57 milhões/$57 milhões) o resultado é 1. Como as propostas das outras três empresas são superiores à estimativa, a divisão de suas propostas pelo preço estimado resultou em valores relativos contratuais superiores a 1. Para a Empresa B foi de 1.1, para a Empresa C, 1.2, e para a Empresa D, 1.3. Os resultados são apresentados na imagem abaixo.

Padrão suspeito nos valores das propostas de uma licitação



Agora o processo não parece tão limpo. O padrão de preços parece bastante suspeito. A proposta de B é 10% superior à estimativa, a proposta de C é 20% superior e a de D é 30%. Qual é a probabilidade de se encontrar esse tipo de padrão de proposta e as quatro empresas terem calculado seus valores de forma independente e separada?

12. FALHAS NOS PROCEDIMENTOS DE INTEGRIDADE: UM ESTUDO DE CASO

Em 2009, uma comissão de valores mobiliários fez um acordo sobre uma ação de execução com determinada empresa.

As alegações eram as de que o presidente da empresa tinha autorizado pagamentos a um agente estrangeiro a fim de garantir certos contratos com uma empresa estrangeira. A administração notou que a empresa não tinha controles internos suficientes para detectar ou evitar pagamentos indevidos que podiam ser autorizados pelo presidente em grandes montantes e sem documentação comprobatória. Os pagamentos iniciais foram efetuados sem um contrato escrito. Embora as políticas em vigor na empresa exigissem o envio de formulários de *due diligence* para a aprovação do Conselho da contratação de serviços de agentes estrangeiros, os formulários foram enviados cinco anos após a realização dos pagamentos iniciais. Além disso, enquanto as políticas da empresa exigiam que os contratos cumprissem as leis antissuborno, tal exigência foi incluída no contrato apenas seis anos após os pagamentos iniciais. A documentação da empresa estrangeira beneficiária indicava que os pagamentos se destinavam a "consultoria" ou "serviços de marketing" sem justificação adequada.

LIÇÕES APRENDIDAS

Como ilustrado nesse caso, definir controles internos através de políticas não é suficiente. Para garantir a conformidade com as leis aplicáveis, o ambiente de controle deve contar com atividades articuladas e monitoradas que evitem sobreposição administrativa. Além disso, a conformidade com os controles internos deve ser monitorada de forma consistente e substancial a fim de garantir que as políticas e procedimentos sejam seguidos em todos os casos. Profissionais de compliance devem estar atentos ao fato de que a criação de programas anticorrupção por si só não criam ambientes controlados.

INDICADORES DE FRAUDE

- Os pagamentos são autorizados sem a necessidade de documentação significativa.
- Os formulários de *due diligence* devidos não são apresentados em tempo hábil ou revistos.

13. FRAUDE NO REEMBOLSO DE VIAGENS

Um auditor foi designado para rever os procedimentos de reembolso de viagens de determinada equipe. A revisão incluiu uma análise das contas bancárias informadas pelos agentes para o reembolso das viagens e uma conferência com o número da identidade de cada agente catalogado no sistema de pagamento de salário da organização. A conferência encontrou 10 reembolsos de viagens para agentes que nunca viajaram. Continuando a auditoria, o auditor descobriu que um funcionário do setor de viagens, que tinha sido recentemente transferido do setor de pagamentos, tinha roubado os números da identidade de 10 indivíduos e aberto contas bancárias em seus nomes. Assim, depositou reembolsos de viagem não autorizados nestas contas.

Uma verificação da equipe com acesso autorizado à aprovação de viagens revelou que o agente que reportou as fraudes teve acesso ao sistema quando cobria as férias de um colega de trabalho. A equipe de TI não seguiu as políticas e procedimentos internos e deu acesso temporário ao agente substituto por cinco dias, apesar do acesso temporário ter sido solicitado pelo setor de viagens. Além disso, a gerência não estava realizando revisões periódicas dos vouchers de viagem dos agentes, já que os recursos da equipe eram limitados. Como a administração e os setores internos da organização não seguiram os procedimentos internos, o esquema de desvio de reembolso de viagens não foi detectado de imediato.

LIÇÕES APRENDIDAS

Os auditores devem estar cientes do crescente uso de esquemas de roubo de identidade para cometer fraude. O roubo de identidade envolve o uso ou o vazamento de informações de identificação pessoal que inclui, entre outros, registros de treinamento, antecedentes criminais e médicos, transações financeiras e quaisquer informações que possam ser usadas para rastrear a identidade de um indivíduo, como seu nome, número de identidade ou local de nascimento. Os auditores devem também estar atentos às situações em que os controles internos estabelecidos não funcionam, como um acesso não autorizado a um sistema.

INDICADORES DE FRAUDE

- O departamento de tecnologia da informação não verifica as restrições de acesso dos funcionários.
- O departamento de tecnologia da informação não monitora rotineiramente o acesso ao sistema de viagens.
- A organização não possui controles adequados para garantir que agentes e gerência sigam as políticas e procedimentos estabelecidos.
- A gestão de viagens e/ou contabilidade não conduz revisões periódicas dos pedidos de viagens dos agentes.

14. CORRUPÇÃO E RISCOS DE FRAUDE EM ZONAS DE GUERRA

Uma empresa com domicílio na capital presta os serviços de um contrato governamental em áreas remotas. Os serviços prestados nas áreas remotas são feitos por meio de um contrato com remuneração flexível, já que os custos de ida e vinda das áreas remotas e das entregas dos serviços não podem ser previstos com antecedência.

Ao efetuarem uma avaliação dos custos incorridos pela empresa, os auditores identificaram um contrato de alto risco, com remuneração flexível, em uma zona de guerra. A empresa contratada subcontratou uma empresa familiar para prestar o serviço. Os auditores concluíram que os custos do subcontrato eram de 60% do custo total incorrido pela empresa. Os auditores questionaram os responsáveis da empresa sobre as circunstâncias da subcontratação. Os funcionários da empresa disseram que o contrato exigia que a empresa prestasse o serviço imediatamente e a empresa enviou o seu diretor de compras para fechar os negócios na zona de guerra. No entanto, devido ao longo processo de compras, o diretor de compras decidiu emitir uma ordem de compra de US$50.000 — o máximo que poderia ser autorizado para sua posição — e, em seguida, fechar o subcontrato de acordo com as políticas e procedimentos da empresa.

Apesar do ceticismo, os funcionários da empresa concordaram com o plano do diretor de compras para, inicialmente, contratar funcionários para o escritório da zona de guerra e emitir uma ordem de compra de US$50.000. O diretor de compras encontrou uma empresa subcontratada para o trabalho. Feliz por conseguir o trabalho, o presidente da empresa subcontratada disse ao diretor de compras que daria à empresa um desconto de 20%. A empresa, intencionalmente silenciou quanto ao desconto de 20%, e instruiu a subcontratada a apresentar todas as faturas à sua sede na capital. O diretor de compras entregou a ordem de compras original à empresa subcontratada e enviou uma cópia à sua empresa.

A empresa subcontratada processou a ordem de compra de US$50.000 e apresentou sua primeira fatura à empresa por US$30.000. Posteriormente, a empresa subcontratada apresentou outra fatura de US$50.000. No que se refere ao pagamento das contas da empresa, o contador observou que o subcontratado tinha apresentado faturas que totalizavam US$80.000 em uma ordem de compra de US$50.000. Preocupado com não ter nem uma ordem de compra e nem um subcontrato para o montante total das faturas, o contador comunicou a área de pagamentos que, em seguida, acionou o diretor financeiro.

O diretor financeiro contatou o diretor de compras, um amigo de longa data e colega de trabalho. O diretor de compras já tinha manifestado o desejo de um estilo de vida mais luxuoso para a sua família. O diretor de compras explicou que a empresa subcontratada continuou a prestar os serviços descritos na ordem de compra. Os funcionários da empresa explicaram aos auditores que o diretor de compras não deu início ao processo de solicitação para pagamento do subcontrato como inicialmente planejado e como a política exigia. Os funcionários explicaram ainda que o diretor de compras enfatizou o desejo de manter a continuidade do subcontrato. Os funcionários declararam que o diretor de compras pediu ao diretor financeiro que modificasse a ordem de compras e pagasse as faturas da empresa subcontratada conforme apresentadas. O diretor financeiro concordou. Ele confiou no amigo para tomar boas decisões de negócios para a empresa. Posteriormente, o diretor financeiro informou a área de pagamentos que aprovou a modificação da ordem de compra para o processamento das faturas da empresa subcontratada.

Como resultado dos inquéritos dos auditores, foi identificado outro potencial indicador de fraude causado por funcionários da empresa que burlaram os controles internos de prestação de contas e do departamento de compras. Além disso, os auditores confirmaram que a prática de modificação da ordem de compra feita pelo diretor financeiro e o pagamento das faturas da empresa subcontratada não respeitavam os controles internos. Na auditoria dos custos incorridos, os auditores questionaram os montantes totais pagos à empresa subcontratada. Os auditores revisaram os custos dos subcontratos de acordo com as regras das compras e, posteriormente, submeteram a questão à investigação. Os investigadores descobriram que o diretor de compras recebeu um desconto de 20% em cada uma das faturas da empresa subcontratada pagas pela sua empresa. O diretor de compras guardou o dinheiro para uso pessoal.

LIÇÕES APRENDIDAS

Empresas com funcionários que atuam em zonas de guerra ou ambientes similares têm maior risco de descumprimento de políticas e procedimentos por funcionários. Este cenário ilustra a importância de empresas efetuarem um controle independente do cumprimento de suas políticas e procedimentos por parte dos funcionários, onde quer que executem o trabalho. Neste caso, a área de pagamentos não processou as faturas da empresa subcontratada de acordo com as políticas, o que exigiu uma revisão do subcontrato.

Além disso, o diretor financeiro facilitou o descumprimento dos controles internos ao alterar a ordem de compra para atender os montantes faturados pela empresa subcontratada. O diretor financeiro definiu o tom para a área de pagamentos para que também contornassem os controles internos em vigor que garantem a utilização adequada dos fundos federais e a proteção dos ativos da empresa. A detecção precoce poderia ter ocorrido se os controles internos tivessem funcionado como previsto. Além disso, o diretor de compras que expressa abertamente o desejo de viver um estilo de vida mais luxuoso é um indicador de fraude em potencial.

Esse desejo poderia ter dado ao diretor de compras a motivação para o envolvimento na atividade fraudulenta. A transferência de local de trabalho deu ao diretor de compras a oportunidade que precisava para desviar fundos do governo e viver o estilo de vida que desejava. Nesse cenário, os auditores foram fundamentais para frear o uso indevido de fundos do governo e ajudar na sua recuperação. Os auditores reconheceram o indicador de fraude (o desrespeito aos controles internos) e submeteram a questão à investigação. No entanto, o simples fato de operações terem sido iniciadas em áreas de guerra já poderia tê-los ajudado a identificar previamente potenciais indicadores de fraudes.

INDICADORES DE FRAUDE

- A participação de 60% do subcontrato nos custos do contrato é um indicador de fraude em potencial devido à importância dos custos incorridos.
- O diretor de compras não aderiu às políticas e práticas de compra da empresa. Além disso, o diretor de compras envolveu o subcontratado na atividade fraudulenta ao embolsar o desconto de 20% pago à empresa.
- O diretor financeiro endossou a alteração da política de compras da empresa ao aprovar o processo de alteração da ordem de compra e comunicar o aceite à área de pagamentos.
- A área de pagamentos não aderiu às políticas e práticas de processamento da fatura da empresa subcontratada para pagamento. O processo exigia que as faturas da empresa subcontratada cumprissem com a subcontratação formal.
- Um único agente da empresa contratada (diretor de compras) negociando com a empresa subcontratada é uma falha de controle interno e um indicador de fraude em potencial. A empresa contratada poderia ter conhecimento do desconto de 20% oferecido pela empresa subcontratada se mais de um agente da empresa contratada participasse das negociações com a empresa subcontratada.
- A falta de um processo independente de acompanhamento do cumprimento das políticas e procedimentos por parte das empresas contratadas constitui uma falha de controle interno. Como resultado, o sistema de freios e contrapesos da empresa contratada, projetado para proteger seus ativos e detectar possíveis fraudes, falhou.

Fonte: United States Department of Defense, *Fraud Detection Resources for Auditors*, www.dodig.mil/Resources/ Fraud-Detection-Resources/.

15. TÉCNICAS DE AUDITORIA NA FOLHA DE PAGAMENTO DO MINISTÉRIO DA DEFESA

Ao rever as folhas de ponto dos agentes, um auditor notou que um farmacêutico trabalhava como agente e como prestador de serviços em uma unidade do Ministério da Defesa. O contrato de prestação de serviço independente do farmacêutico autorizava-o a cobrar a organização pela prestação de serviços de farmácia após o seu expediente e aos finais de semana. A ideia do governo era economizar dinheiro. Ao invés de contratar outro farmacêutico em tempo integral, o farmacêutico da organização poderia trabalhar horas-extra, conforme necessário, e ser pago como um prestador de serviços.

A revisão das folhas de ponto entregues pelo farmacêutico ao auditor apresentou as seguintes informações:

- O farmacêutico estava sendo pago pelas mesmas horas de trabalho como agente e como prestador de serviços todos os dias. Consequentemente, estava sendo pago duas vezes pelo mesmo horário de trabalho.
- A revisão dos registros da folha de pagamento revelou pouca variação no número de horas trabalhadas, apesar das flutuações no número de horas extras trabalhadas por outros farmacêuticos.
- Entrevistas com outros agentes da farmácia revelaram que o dia de trabalho do farmacêutico terminava pontualmente às 17 horas e que ele não trabalhava aos finais de semana. No entanto, a revisão do auditor revelou que várias folhas de ponto continham indicações de trabalho aos finais de semana.
- Questionamentos feitos à gerência revelaram que a organização não tinha políticas ou procedimentos para monitorar folhas de ponto submetidas por agentes que também executavam trabalhos sob contratos de prestação de serviços.

LIÇÕES APRENDIDAS

Os auditores devem estar atentos às situações em que indivíduos trabalhem como agentes e como prestadores de serviço. Outro esquema de fraude em folha de pagamento comum são agentes contratados que não se reportam ao trabalho ou não trabalham o número necessário de horas semanais ou diárias e submetem reclamações falsas sobre suas folhas de pagamento ao governo. Sempre que possível, devem ser analisadas as folhas de ponto dos agentes e dos prestadores de serviço para detectar pedidos de pagamento duplicados.

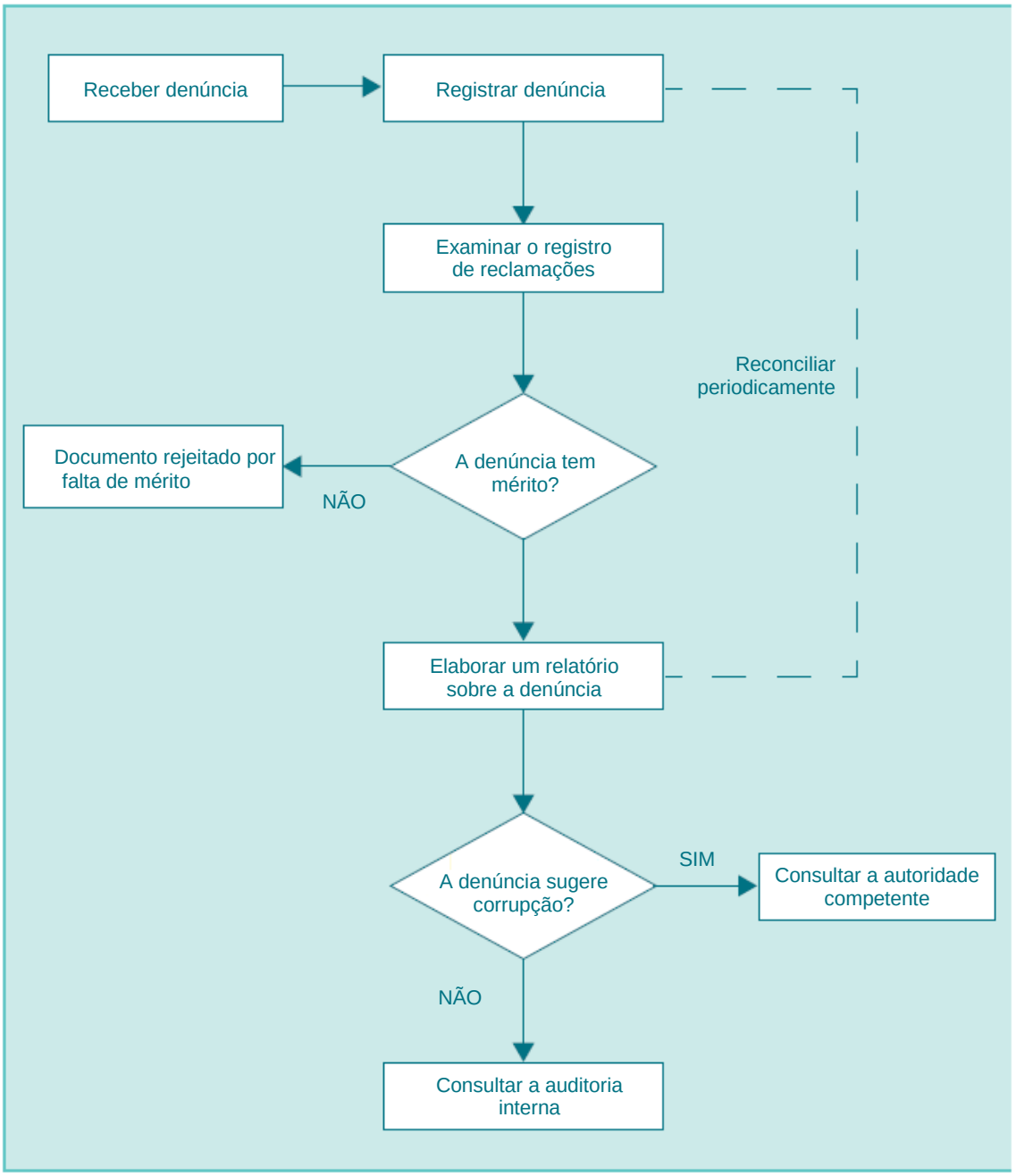
INDICADORES DE FRAUDE

- Um indivíduo trabalha como agente e como prestador de serviços para a mesma organização.
- O contrato do agente o autoriza a cobrar o governo pelo trabalho executado após o expediente oficial ou aos finais de semana.
- A análise do horário de trabalho do agente demonstra pouca variação, apesar das flutuações nas reivindicações de horas extras por agentes que executam trabalho similar.
- Falta de provas para apoiar pedidos de hora extra (ou seja, outros agentes não podem confirmar ou verificar a presença).
- Falta de políticas e procedimentos para monitorar as folhas de ponto apresentadas por agentes que também estão executando trabalho contratual.

16. SISTEMA DE TRATAMENTO DE DENÚNCIAS

Além do modelo de sistema de tratamento de reclamações descrito na figura abaixo, as organizações podem desenvolver e implementar procedimentos específicos de denúncia para aqueles que identificam e relatam supostas irregularidades, como os descritos na publicação do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*[1].

Modelo de sistema de tratamento de denúncias



[1] UNODC, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* (2015); disponível em www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf.

17. PASSOS NA REVISÃO DOS PROCEDIMENTOS/CONTROLES DE INTEGRIDADE DA ORGANIZAÇÃO

1. Revise qualquer código de ética ou regras da organização ou aplicável a todo o governo que incluam termos de serviço para funcionários do governo.
2. Determine os treinamentos e materiais sobre ética e integridade dos funcionários que são fornecidos.
3. Discuta os procedimentos em vigor com representantes de diferentes unidades dentro da organização e em diferentes localidades.
4. Obtenha e discuta quaisquer recomendações à gestão apresentadas por auditores internos ou externos relacionadas aos procedimentos de integridade.
5. Identifique as ações da administração em resposta às recomendações.
6. Revise os procedimentos de manutenção de registros.
7. Entreviste funcionários-chave para compreender as principais operações e se a manutenção de registros é adequada.
8. Obtenha e revise as principais declarações e documentos existentes sobre a política contábil que abordem os controles e processos contábeis básicos.
9. Avalie a política estabelecida em relação às áreas-chave designadas para garantir a adequação dos livros e registros contábeis, tais como:
    - *(a)* Os processos de aprovação/contratação de vendedores (incluindo o processo específico utilizado em relação a consultores, agentes, facilitadores de zonas/locais, empresas de relações públicas, etc.)
    - *(b)* Os processos de pagamento de vendedores
    - *(c)* Os processos de menor valor
    - *(d)* Os processos de contratação e outros envolvendo pagamento de salários, especialmente aos que se referem a trabalho “temporário”
10. Revise o processo de pagamento para garantir que haja uma separação adequada de funções e os requisitos de autorização estejam em vigor e sejam cumpridos.
11. Discuta com os agentes locais sobre a existência de funções de compliance, incluindo qualquer grupo de auditoria interna, assessoria jurídica interna etc.
12. Considere o impacto de quaisquer restrições de recursos existentes e seu efeito na extensão e na natureza da capacidade da equipe da organização de cumprir com os procedimentos.
13. Revise os livros de contabilidade gerais e registros contábeis de apoio mais detalhados à procura de atividades incomuns e/ou vendedores suspeitos (por exemplo, valores altos e redondos ou vários pagamentos de mesmo montante). Aplique a Lei de Benford[1] a contas ou registros suspeitos.
14. Revise os pagamentos feitos a consultores e vendedores similares, com atenção especial ao objetivo do pagamento e à natureza e extensão do serviço prestado. Essa revisão deve incluir a revisão de grandes pagamentos de valores redondos em dólares, transferências offshore e grandes montantes de despesas incomuns.
15. Examine as despesas e reembolsos de treinamento, viagens e refeições.
16. Revise procedimentos para garantir que os veículos da organização não sejam empregados para uso pessoal.
17. Garanta que existe documentação de suporte para pagamentos de consultores, inclusive em contratos.
18. Revise folhas de pagamento e realize testes para garantir que todos os agentes existem e prestam os serviços.

[1] A Lei de Benford pode ser usada para identificar anomalias em conjuntos de dados através da revisão da frequência com que certos valores aparecem. A Lei de Benford determina que os números de uma série não são igualmente distribuídos, mas em vez disso são dispostos em frequência descendente começando com o número "1", que aparece mais frequentemente, em seguida, "2" e assim por diante. Ao olhar para um conjunto de dados, um analista pode identificar números que aparecem mais frequentemente do que deveriam, identificando potencialmente uma transação fraudulenta (por exemplo, se um número que começa com um "4" é um indicador em potencial de uma transação fraudulenta, então haverá mais transações começando com "4" do que a Lei de Benford iria prever).

19. Revise a documentação de apoio relativa a todos os adiantamentos de valores e de viagens, comissões, bônus, transferências eletrônicas e outros desembolsos em dinheiro para determinados agentes da alta administração.
20. Reveja as atividades de pequeno valor para pagamentos incomuns ou não comprovados.
21. Dependendo dos resultados de outros procedimentos, considere a realização de verificações de antecedentes para determinados fornecedores e consultores a fim de identificar potenciais associações com equipe da organização.
22. Revise o envio e recebimento de e-mails e os arquivos do computador de alguns agentes selecionados, focando nos contatos com fornecedores da organização ou participantes de licitações.

UNODC
Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

V.20-02109

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Viena, Áustria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 263-3389, www.unodc.org