

GUIA DE APOIO AO MAPEAMENTO DE RISCOS PARA A INTEGRIDADE



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

GUIA DE APOIO AO MAPEAMENTO DE RISCOS PARA A INTEGRIDADE

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

Ministro de Estado

Marcos Montes Cordeiro

Secretário-Executivo

Márcio Eli Almeida Leandro

Assessor Especial de Controle Interno

Cláudio Torquato da Silva

Coordenadora-Geral de Integridade

Ana Alayde Viana do Amaral Rocha

Equipe Técnica

Thiago Dutra Ribeiro

Rúbia Gabrielle de Souza Cruz

Apoio:

Diretoria de Promoção da Integridade da CGU

Coordenação-Geral de Integridade Pública da CGU

3ª Edição

Brasília - Agosto/2020

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1. REFERENCIAL NORMATIVO	6
1.1. Manual de Integridade Pública OCDE	6
1.2. No âmbito do Poder Executivo Federal	6
1.3. Gestão de Riscos no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	8
1.3.1. Estrutura de Gestão de Riscos do MAPA	9
1.3.2. Composição	9
1.4. Gestão de Riscos no Plano de Integridade do MAPA	10
2. REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE RISCOS PARA A INTEGRIDADE	11
3. DOS RISCOS PARA A INTEGRIDADE	12
3.1. Riscos para a Integridade em Licitações e Contratos	13
3.2. Riscos para a Integridade em Transferências Voluntárias	25
3.3. Riscos para a Integridade na Fiscalização Agropecuária	27
4. ORIENTAÇÕES GERAIS SOBRE OS QUESTIONÁRIOS (APÊNDICES A a D)	30
5. CONCLUSÃO	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	32
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO: MATRIZ RISCOS PARA A INTEGRIDADE EM LICITAÇÕES E CONTRATOS	35
APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO: MATRIZ RISCOS PARA A INTEGRIDADE EM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	37
APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO: MATRIZ RISCOS PARA A INTEGRIDADE EM FISCALIZAÇÃO AGROPECUÁRIA	40
APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO: MATRIZ RISCOS PARA A INTEGRIDADE EM GERAL	41

INTRODUÇÃO

A organização deve estar consciente de suas vulnerabilidades diárias no que se refere a riscos para a integridade, sujeitando-se minuto a minuto as diversas formas de exposição ao risco de fraude, suborno e corrupção.

O “*Tone at the Top*” para os Dirigentes Máximos de Órgãos da Administração Pública Federal Direta, Autárquica ou Fundacional, no que se refere à implementação de uma política de integridade, acaba se traduzindo em uma obrigação a partir da publicação do Decreto nº 9.203, de 23 de novembro de 2017.

No MAPA, pelo contrário, o tom do topo pela implementação de políticas de integridade já alçava voos antes de se tornar uma obrigação, o que se pode observar com a publicação da Portaria MAPA nº 705, de 12 de abril de 2017; com robustecimento mais recente a partir da publicação da Portaria MAPA nº 60, de 10 de abril de 2019, dando novos contornos ao agora denominado PROGRAMA MAPA ÍNTEGRO, e implantando uma nova perspectiva para uma ampla mudança de cultura, que efetivamente se traduz neste Guia na prevenção da corrupção junto às Unidades em Brasília-DF e nos Estados, fechando a porta de um dos lados do vetusto Triângulo de Fraudes de Cressey (1953), mais precisamente o da oportunidade das ocorrências nefastas e indesejáveis.

Este documento, a partir do robustecimento de uma nova cultura íntegra no seio das unidades do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, reconhecendo o fortalecimento dos novos pilares de integridade trazidos à baila com a criação do Núcleo de Gestão da Integridade (NGI-MAPA), se volta para apoiar a árdua tarefa de mapear e tratar os riscos de integridade em todos os processos e atividades realizadas no âmbito ministerial.

A política de gestão de riscos do MAPA, aprovada no âmbito do seu Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles no final do exercício de 2019, trouxe à tona vários desafios ligados ao mapeamento de riscos operacionais, legais, orçamentário-financeiros, ambientais e de imagem, mas sem dúvida o risco para a integridade é um desafio para todas as áreas operacionais de qualquer instituição.

Esse Guia que hoje colocamos à disposição de todos os servidores e dirigentes do MAPA busca colocar uma luz sobre todo esse árduo e difícil processo de reconhecimento de que o risco à corrupção, fraude e suborno (mais conhecido como risco para a integridade) pode estar escondido em qualquer parte do processo de trabalho, por mais simples que seja, e tenta despertar o tema a todos que iniciam o trabalho de mapeamento de risco, não somente com o intuito de melhor reconhecê-lo, mas também qualificá-lo e propor o adequado tratamento.

O foco do guia se volta para áreas centrais da gestão ministerial, primeiramente, para a Área de Licitação e Contrato; a Área de Transferência Voluntária e a Área de Fiscalização Agropecuária, sem a presunção de esgotar integralmente os pontos de reflexão, mas especialmente lançar uma abordagem técnica ao tema, se não completa, ampla o suficiente para o desafio que se impõe a todos neste início de jornada da gestão de risco.

Essa publicação não é resultado somente do esforço da Área de Integridade da Assessoria Especial de Controle Interno do MAPA, mas uma composição de esforços com a sempre parceira Área de Integridade Pública da Secretaria de Transparência e Prevenção à Corrupção da Controladoria-Geral da União, a quem nos cabe penhorar nosso especial agradecimento.

Mãos à obra e bom trabalho a todos...

1. REFERENCIAL NORMATIVO

1.1. Manual de Integridade Pública OCDE

Em breve consideração, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com sede em Paris, França, é uma [organização econômica intergovernamental](#) composta por 37 países membros, fundada em 1961 para estimular o progresso econômico e o [comércio mundial](#).

Segundo o portal do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (Itamaraty), a OCDE constitui foro dedicado à promoção de padrões convergentes em vários temas, como questões econômicas, financeiras, comerciais, sociais e ambientais. Suas reuniões e debates permitem troca de experiências e coordenação de políticas em áreas diversas da atuação governamental. Neste contexto, a OCDE busca coordenar definições, medidas e conceitos, o que contribuiria para a comparação entre países que enfrentam problemas similares.¹

Dessa forma, dentre outros documentos provenientes da OCDE, destaca-se para o presente estudo a Recomendação do Conselho da OCDE sobre a Integridade Pública. Neste documento, a Integridade Pública é concebida como uma estratégia de combate a corrupção e seu custo real, que perfazem a desigualdade, a exclusão e a desilusão.

Isso porque, nesse contexto, a corrupção representa uma das questões mais corrosivas do nosso tempo. Destrói recursos públicos, amplia as desigualdades econômicas e sociais, cria descontentamento e polarização política e reduz a confiança nas instituições.²

Neste cenário, devemos questionar como combater a corrupção de maneira efetiva e sustentável?

A resposta é a adoção da integridade pública, visto que abordagens tradicionais baseadas na criação de mais regras, conformidade mais rigorosa e cumprimento mais rígido têm eficácia limitada.³

Nesse sentido, a integridade pública desloca o foco das políticas de integridade *ad hoc* (mais específicas/temporárias) para uma abordagem dependente do contexto, comportamental, e baseada em risco, com ênfase em cultivar uma cultura de integridade em toda a sociedade.

Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público.⁴

Dessa forma, considerando o trabalho realizado em matéria de combate à corrupção e boa governança pelas Nações Unidas, consagrado em particular na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e na Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, o Conselho da OCDE reconhece, entre outras questões, que a integridade é um dos pilares das estruturas políticas, econômicas e sociais e, portanto, essencial ao bem-estar econômico e social e à prosperidade dos indivíduos e das sociedades como um todo.⁵

1.2. No âmbito do Poder Executivo Federal

No âmbito do Poder Executivo Federal, o marco regulatório que orienta os órgãos e as entidades públicas à estruturação de mecanismos de controles internos, gestão de riscos e governança é a Instrução Normativa MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, em que são apresentados conceitos, princípios, objetivos e responsabilidades relacionados aos temas.

Neste sentido, destacam-se alguns conceitos relevantes para o presente estudo, os quais podemos citar:

Controles internos da gestão: conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável na consecução da missão da entidade.

Gerenciamento de riscos: processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização;

Governança no setor público: compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

Política de gestão de riscos: declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos;

Risco: possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos. O risco é

1 OCDE, 2018.

2 Idem.

3 Idem.

4 Idem.

5 Idem.

medido em termos de impacto e de probabilidade.

Em referência aos Controles Internos da Gestão, a Instrução Normativa MP/CGU nº 01/2016 dispõe que esses não devem ser implementados de forma circunstancial, mas como uma série de ações que permeiam as atividades da organização. Essas ações se dão em todas as operações da organização de modo contínuo, inerentes à maneira pela qual o gestor administra a organização.

Nesta esteira, dentre os princípios mais relevantes para o presente estudo, destacam-se a aderência à integridade e a valores éticos, bem como a competência da alta administração em exercer a supervisão do desenvolvimento e do desempenho dos controles internos da gestão.

No que tange a Gestão de Riscos, com a publicação da Instrução Normativa MP/CGU nº 01/2016 tornou-se obrigatória para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a adoção da gestão de riscos compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos. Para tanto, a Instrução Normativa ainda apresentou o conteúdo mínimo para a elaboração da Política de Gestão de Riscos no âmbito desses órgãos e entidades.

Neste sentido, a norma em tela estabelece que os gestores são os responsáveis pela avaliação dos riscos no âmbito das unidades, processos e atividades que lhes são afetos, enquanto a alta administração deve avaliar os riscos no âmbito da organização, desenvolvendo uma visão de riscos de forma consolidada.

Ainda prevê que o ambiente interno é a base para todos os outros componentes da estrutura de gestão de riscos, provendo disciplina e prontidão para essa estrutura. Dessa forma, a definição de ambiente interno inclui a integridade, os valores éticos, as competências das pessoas, a estrutura de governança organizacional e as políticas e as práticas de recursos humanos.

A esse respeito, a gestão de risco dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal devem observar os seguintes princípios:

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

Não obstante, destaca-se neste ponto da análise da Instrução Normativa MP/CGU nº 01/2016 que, apesar de não ter avançado no conceito de riscos para a integridade, o que se pode creditar à peculiaridade da temática, fez consignar com muita maestria os princípios da boa governança como a liderança, integridade, responsabilidade, compromisso, transparência e *accountability*⁶, que devem ser seguidos por todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Acrescenta-se ainda que os princípios mencionados devem ser aplicados de forma integrada, como um processo, e não apenas individualmente, sendo compreendidos por todos na organização.

Salienta-se um princípio da boa governança, essencial para o presente estudo, que é o da integridade. Este princípio, conforme elucidado pela normativa em tela, tem como base a honestidade e objetividade, elevando os padrões de decência e probidade na gestão dos recursos públicos e das atividades da organização, com reflexo tanto nos processos de tomada de decisão, quanto na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho.

Encerrando, por ora, as principais considerações sobre a Instrução Normativa MP/CGU nº 01/2016, observa-se que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão instituir, pelos seus dirigentes máximos, Comitê de Governança, Riscos e Controles.

É de competência do Comitê, dentre outras, liderar e supervisionar a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, oferecendo suporte necessário para sua efetiva implementação no órgão ou entidade, bem como estabelecer limites de exposição a riscos globais do órgão, sempre respeitando os valores, interesses e expectativas da organização.

Mais recentemente, e já com a inspiração da Instrução Normativa MP/CGU nº 01/2016, foi publicado o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Com a publicação do Decreto foi definido no âmbito do Governo Federal que a alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional DEVEM (maiúscula nossa) estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao

⁶ Considera-se o "conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações;" (BRASIL, 2016b, art. 2º, I).

monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional⁷. Conquanto, devem ser observados os quatro princípios listados abaixo:

I - implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;

II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;

III - estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e

IV - utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

Em outro giro, o inovador Decreto nº 9.203/2017 ainda estabeleceu que os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional DEVERÃO (*maiúscula nossa*) **instituir programa de integridade** (*negrito nosso*), com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos⁸:

I - comprometimento e apoio da alta administração;

II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;

III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e

IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

Conclui-se esse trecho ressaltando a atenção despendida com a gestão de riscos na esfera pública, que já é uma realidade no arcabouço jurídico brasileiro, cabendo, todavia, aos respectivos órgãos e entidades responderem à missão de efetivamente implementá-la.

1.3 Gestão de Riscos no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

A implementação no MAPA das ações de governança, gestão de riscos e melhorias dos controles internos, contidas na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 se efetivou por meio da publicação da Portaria MAPA nº 276, de 02 de fevereiro de 2017, que instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGRC/MAPA, readequada pela Portaria MAPA nº 202, de 17 de janeiro de 2019, que a revogou.

A implementação da Política de Gestão de Riscos, aprovada pela Portaria MAPA nº 2.042, de 02 de outubro de 2017, que claudicava para se tornar realidade em algumas poucas áreas do Ministério no final do exercício de 2018, teve que ser revisada em 2019, inclusive por conta da nova estrutura regimental do MAPA que agora incorporava as ações de Aquicultura e Pesca, Agricultura Familiar e Serviço Florestal, que sua vez já contavam, por força dos normativos retrocitados, com políticas de gestão de riscos próprias, as quais precisavam ser incorporadas ao estágio em que se encontrava o MAPA redundando assim na nova Política de Gestão de Riscos e Controles Internos, aprovada pela Portaria MAPA nº 70, de 03 de março de 2020.

A Política de Gestão de Riscos, por sua vez, estabelece em seu art. 5º que as atividades de gerenciamento de riscos e controles internos de gestão devem se guiar pelos seguintes princípios:

I - aderência à integridade e aos valores éticos;

II - objetivos estratégicos como fonte de informação primária que possibilita a eficaz gestão de riscos e melhoria dos controles internos da gestão a fim de que os resultados gerados contribuam para a retroalimentação do planejamento estratégico, na tomada de decisões e na melhoria contínua dos processos organizacionais;

III - utilização de informações relevantes e de qualidade para apoiar o funcionamento dos processos de mapeamento de riscos e implementação ou melhoria dos controles internos da gestão;

IV - adequado suporte de tecnologia da informação para apoiar os processos de mapeamento de riscos e a implementação ou melhoria dos controles internos da gestão;

V - envolvimento de toda a organização, especialmente da alta administração, com vistas a disseminação e fortalecimento da cultura e da valorização da gestão de riscos e dos controles internos;

VI - realização de avaliações periódicas para verificar a eficácia dos controles internos da gestão, compartilhando os resultados aos responsáveis pela adoção de ações corretivas, inclusive a alta administração;

⁷ BRASIL, 2017a, art.17.

⁸ BRASIL, 2017a, art.19.

- VII - gestão de riscos de forma sistemática, estruturada e oportuna, subordinada ao interesse público;
- VIII - estruturação do conhecimento e das atividades em metodologias, normas, manuais e procedimentos;
- IX - aderência dos métodos e modelos de gerenciamento de riscos às exigências regulatórias;
- X - estabelecimento de níveis de exposição a riscos adequados bem como desenvolvimento e implementação de atividades de controles internos que contribuam para a obtenção desses níveis;
- XI - estabelecimento de procedimentos de controle interno proporcionais ao risco, observada a relação custo-benefício, e destinados a agregar valor à organização;
- XII - definição dos responsáveis pela gestão de riscos e implementação ou melhoria de controles internos da gestão no âmbito do Ministério;
- XIII - mapeamento das vulnerabilidades que impactam os objetivos, de forma que sejam adequadamente identificados os riscos a serem geridos;
- XIV - identificação e avaliação das mudanças internas e externas ao órgão que possam afetar significativamente os controles internos da gestão; e
- XV - comunicação do resultado da avaliação dos controles internos da gestão aos responsáveis pela adoção de ações corretivas, incluindo a alta administração.

Na publicação do novo Decreto de estrutura regimental do MAPA (Decreto nº 10.253, de 20 de fevereiro de 2020, juntamente com efetivação da Área de Integridade foi também criada a Área de Gestão de Riscos do MAPA, que está incumbida do apoio técnico às ações de implementação de mapeamento e tratamento da gestão de riscos (todos eles) no âmbito das Unidades do Ministério, bem como o material de suporte, disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/gestao-de-riscos-no-mapa>.

1.3.1. Estrutura de Gestão de Riscos do MAPA

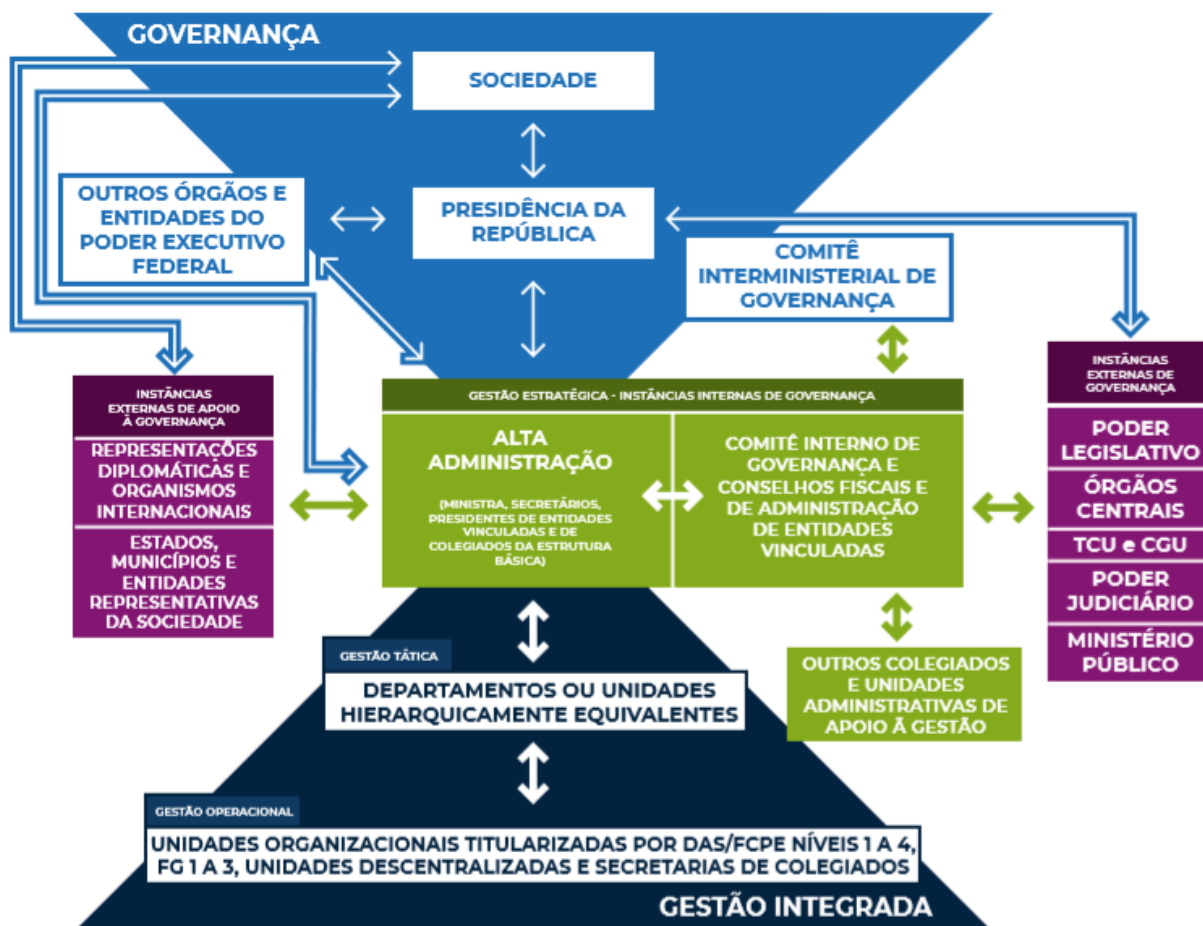
A partir da aprovação da nova Política de Gestão de Riscos do MAPA, por meio da Portaria nº 70, de 03 de março de 2020, foi possível definir os seguintes papéis para cada uma das unidades envolvidas, dentro das instâncias responsáveis pela governança do Ministério, segundo a nova PGRCI, a saber:



Fonte: Relatório de Gestão – exercício 2019 MAPA, p. 36.

1.3.2. Composição

Conforme consta do Relatório de Gestão do MAPA - exercício 2019, o modelo apresentado abaixo, traz de forma estruturada, as diversas instâncias de governança e de gestão do MAPA e como elas se relacionam para cumprimento de sua missão, e que entendemos interessante destacar:



Fonte: Relatório de Gestão – Exercício 2019 MAPA, p. 16.

Comitê de Governança, Risco e Controle - CGRC

O CGRC/MAPA é o órgão colegiado de decisão máxima na estrutura de governança do Ministério formado pelos membros da alta administração e presidido pelo Secretário-Executivo do MAPA, conforme Portaria MAPA nº 202, de 17 de janeiro de 2019, que definiu instâncias, responsabilidades e competências.

Núcleo de Gestão de Riscos – NGR

Composto por servidores da Coordenação de Gestão de Riscos - CGR, capacitados em gestão de riscos vinculados à Diretoria de Governança e Gestão da Secretaria Executiva.

Unidades Gestoras de Riscos e Controles Internos – UGRCI

São compostas nos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, nos órgãos específicos singulares, nas unidades descentralizadas, pelo dirigente máximo, e servidores afetos à gestão de riscos e controles internos da gestão.

1.4 Gestão de Riscos no Plano de Integridade do MAPA

No âmbito do PLANO DE INTEGRIDADE do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a GESTÃO DE RISCOS PARA A INTEGRIDADE se apresenta em ações específicas de curto, médio e longo prazo que devem ser efetivadas em sintonia com a política de gestão de riscos do Ministério como um todo, cuja aprovação se efetivou atualmente por força da Portaria MAPA nº 70, de 2020.

Apesar de vasta conceituação sobre o tema, tomaremos como principal definição sobre Riscos para a Integridade a que está apresentada no art. 2º da Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, a saber:

Art. 2º, II – Riscos para a integridade: riscos que configurem ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção.

Há que se destacar finalmente o alerta inserido no bojo do conceito de riscos para a integridade em que se destaca que os mesmos podem ser causa, evento ou consequência de outros riscos, tais como financeiros, operacionais ou de imagem.⁹

⁹ BRASIL, 2018a, art. 2º, § único.

2. REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE RISCOS PARA A INTEGRIDADE

Temos que iniciar primeiro arrematando a relevante alteração efetivada na Portaria CGU nº 1.089, de 2018, a partir da publicação da Portaria CGU nº 57, de 04 de janeiro de 2019, incorporando novas orientações para que os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotassem procedimentos para a estruturação, execução e monitoramento de seus programas de integridade.

Todos os órgãos e entidades da administração pública federal foram instados a instituir programas de integridade que demonstrem o compromisso da alta administração com sua efetiva implementação e que o mesmo seja compatível com a natureza, porte, complexidade, estrutura e área de atuação da Pasta ministerial.¹⁰

Assim, apesar de as ações do Programa Integridade do MAPA estarem na vanguarda - conforme pode-se constatar no painel de integridade da CGU (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis/integridadepublica>) - se impunha novo alinhamento de suas diretrizes para aperfeiçoá-lo à nova realidade do MAPA, que incorporou em 2019 outros programas de integridade em curso nas antigas estruturas atualmente absorvidas à estrutura do MAPA, a saber: AQUICULTURA E PESCA, DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO e SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO.

Após a fase inicial de debates técnicos acerca do tema, foi publicada a Portaria MAPA nº 60, de 10 de abril de 2019, com o lançamento do programa MAPA ÍNTEGRO dando novos contornos ao Programa de Integridade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, dentro das diretrizes definidas pelo Decreto nº 9.203, de 2017.

Neste mesmo ato foi instituído o Núcleo de Gestão da Integridade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento MAPA – NGI-MAPA, instância estratégica e de supervisão das ações de integridade previstas no art. 4º da Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019, da Controladoria-Geral da União – CGU, composto pelos titulares das seguintes Unidades Administrativas:

- Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno, que o coordena, absorvendo as atividades de UGI do MAPA junto ao Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (SIPEF) - Decreto nº 10.756, de 2021;
- Diretor de Governança e Gestão;
- Ouvidor;
- Presidente da Comissão de Ética;
- Corregedor-Geral, e
- Chefe da Assessoria Especial de Comunicação e Eventos.

Como resultado da primeira ação do NGI-MAPA, foi publicada a Portaria SE MAPA nº 1830, de 10 de maio de 2020, com a aprovação do PLANO DE INTEGRIDADE do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, atualizando-se as ações em curso naquela data, conforme pode se verificar na página oficial - <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/integridade/arquivos-compliance/PlanodelIntegridadeMAPA20192022.pdf>

No que se refere à GESTÃO DE RISCOS PARA A INTEGRIDADE especificamente, constam no Plano de Integridade ações de curto prazo (contínuo a partir da publicação do PLANO DE INTEGRIDADE) e de longo prazo (acima de 24 meses da publicação do PLANO DE INTEGRIDADE) – voltado para o monitoramento de ações - que devem ser efetivadas em sintonia com a política de gestão de riscos do Ministério, cuja aprovação se encontrava em fase final no mês de dezembro de 2019.

A partir de reuniões do NGI-MAPA, as ações de fomento ao mapeamento e tratamento de riscos para a integridade foram definidas como competência da Assessoria Especial de Controle Interno, dentro do papel de Unidade de Gestão da Integridade do MAPA, sob responsabilidade da recém-criada Coordenação-Geral de Integridade, em atuação coordenada e complementar às demais ações de gestão de risco sob responsabilidade da Coordenação-Geral de Desenvolvimento Institucional e Apoio à Gestão – CGDIG do Departamento de Governança e Gestão (CGGR/DGG).

As ações de mapeamento e gestão de riscos, como um todo, no âmbito do MAPA se assentam, dentre outros, no referencial teórico dos Órgãos de Controle Interno e Externo, mais especificamente no Manual de Gestão de Riscos da CGU (https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados/outros-documentos-externos/cgu_metodologia_gestao_riscos.pdf), que se reveste como grande pilar de norte técnico para as ações de mapeamento e tratamento de Riscos para a Integridade; bem como o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU (https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf) já na sua segunda edição.

¹⁰ BRASIL, 2019a.

3. DOS RISCOS PARA A INTEGRIDADE

Neste ponto é importante destacar o conteúdo do item 1.4 GESTÃO DE RISCOS (pág. 22) do Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU onde são apresentados conceitos relevantes de gestão de riscos de fraude e corrupção, dentro do cenário de gestão de riscos da organização, conforme figura abaixo.



Fonte: BRASIL, 2020b, p. 22.

Figura 1. Condutas que fazem parte do gênero "corrupção"



Fonte: MPF (2016)

Fonte: BRASIL, 2020b, p. 15.

Não é demais relembrar que a parte de gestão de riscos para a integridade, constante da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos do MAPA, permanece seguindo a linha anteriormente constante da Portaria MAPA nº 2.042, de 02 de outubro de 2017, definindo como diretriz fundamental o APETITE ZERO a riscos desta natureza, isso significa que não haverá riscos para a integridade mapeados que não sejam alvo de atenção e tratamento, ao contrário dos demais, que por vezes podem ser enquadrados em critérios de aceitação, no que se refere à baixa probabilidade de ocorrência ou seu pequeno impacto.

Assim, compete ao **Núcleo de Gestão da Integridade do MAPA**, por meio da AECI-MAPA, na qualidade de segunda linha de defesa da gestão, conforme definido na IN MP/CGU nº 01/2016 e IN SFC nº 03, de 09 de junho de 2017, apoiar, supervisionar e monitorar o desenvolvimento de controles internos da gestão no MAPA, que assegurem que as atividades e políticas implementadas pelas Unidades que compõem a primeira linha de defesa sejam executadas de forma apropriada.

E finalmente, a partir do conhecimento de todo arcabouço teórico sobre integridade e riscos, resta-nos adentrar nos principais grupos de mapeamento de risco para a integridade, no qual se assenta o principal objetivo deste Guia, a saber:

- I - Riscos para a Integridade em Licitações e Contratos;
- II - Riscos para a Integridade em Convênios e Contratos de Repasse; e
- III - Riscos para a Integridade em Ações de Fiscalização.

3.1. Riscos para a Integridade em Licitações e Contratos

Primeiramente, traremos à tona algumas citações legais que entendemos relevantes na construção da consciência íntegra sobre o tema licitações e contratos.

Como já é de esperar, começaremos com a abordagem constitucional sobre o tema Licitações e Contrato, que se encontra previsto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, a saber:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Neste sentido, o arremate definitivo fica a cargo dos objetivos fundamentais do certame licitatório, na forma em que se encontra disposto no artigo 3º da Lei de Licitações, a saber:

art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Assim, quando iniciamos uma reflexão acerca dos riscos de integridade (corrupção e fraude) em licitações e contratos é natural que tenhamos em mente todo o arsenal de crimes descritos no regramento licitatório. Senão vejamos:

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal - nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a saber:

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

- I - dar causa à inexecução parcial do contrato;
- II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;
- III - dar causa à inexecução total do contrato;
- IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame;
- V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;
- VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;
- VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;
- VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa

durante a licitação ou a execução do contrato;

IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;

X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;

XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;

XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - impedimento de licitar e contratar;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

Lei nº 10.520/2002 - Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

Decreto nº 10.024/2019 - Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

Art. 48. Após a homologação, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato ou a ata de registro de preços no prazo estabelecido no edital.

§ 1º Na assinatura do contrato ou da ata de registro de preços, será exigida a comprovação das condições de habilitação consignadas no edital, que deverão ser mantidas pelo licitante durante a vigência do contrato ou da ata de registro de preços.

§ 2º Na hipótese de o vencedor da licitação não comprovar as condições de habilitação consignadas no edital ou se recusar a assinar o contrato ou a ata de registro de preços, outro licitante poderá ser convocado, respeitada a ordem de classificação, para, após a comprovação dos requisitos para habilitação, analisada a proposta e eventuais documentos complementares e, feita a negociação, assinar o contrato ou a ata de registro de preços, sem prejuízo da aplicação das sanções de que trata o art. 49.

§ 3º O prazo de validade das propostas será de sessenta dias, permitida a fixação de prazo diverso no edital.

Art. 49. Ficarão impedidos de licitar e de contratar com a União e será descredenciado no Sicaf, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais, garantido o direito à ampla defesa, o licitante que, convocado dentro do prazo de validade de sua proposta:

I - não assinar o contrato ou a ata de registro de preços;

II - não entregar a documentação exigida no edital;

III - apresentar documentação falsa;

IV - causar o atraso na execução do objeto;

V - não mantiver a proposta;

VI - falhar na execução do contrato;

VII - fraudar a execução do contrato;

VIII - comportar-se de modo inidôneo;

IX - declarar informações falsas; e

X - cometer fraude fiscal.

§ 1º As sanções descritas no caput também se aplicam aos integrantes do cadastro de reserva, em pregão para registro de preços que, convocados, não honrarem o compromisso assumido sem justificativa ou com justificativa recusada pela administração pública.

§ 2º As sanções serão registradas e publicadas no Sicaf.

Art. 50. A autoridade competente para homologar o procedimento licitatório de que trata este Decreto poderá revogá-lo somente em razão do interesse público, por motivo de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar a revogação, e deverá anulá-lo por ilegalidade, de ofício ou por provocação de qualquer pessoa, por meio de ato escrito e fundamentado.

Parágrafo único. Os licitantes não terão direito à indenização em decorrência da anulação do procedimento licitatório, ressalvado o direito do contratado de boa-fé ao ressarcimento dos encargos que tiver suportado no cumprimento do contrato.

Decreto nº 7.174/2010 – Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União.

Art. 2º A aquisição de bens e serviços de tecnologia da informação e automação deverá ser precedida da elaboração de planejamento da contratação, incluindo projeto básico ou termo de referência contendo as especificações do objeto a ser contratado, vedando-se as especificações que:

I - direcionem ou favoreçam a contratação de um fornecedor específico;

II - não representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade; e

III - não explicitem métodos objetivos de mensuração do desempenho dos bens e serviços de informática e automação.

Parágrafo único. Compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão expedir normas complementares sobre o processo de contratação de bens e serviços de informática e automação.

Decreto-Lei nº 2.848/1940 – Código Penal

TÍTULO XI

DOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Violação do sigilo de proposta de concorrência

Art. 326 - Devassar o sigilo de proposta de concorrência pública, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo:

Pena - Detenção, de três meses a um ano, e multa.

Impedimento, perturbação ou fraude de concorrência

Art. 335 - Impedir, perturbar ou fraudar concorrência pública ou venda em hasta pública, promovida pela administração federal, estadual ou municipal, ou por entidade paraestatal; afastar ou procurar afastar concorrente ou licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos, ou multa, além da pena correspondente à violência.

Parágrafo único - Incorre na mesma pena quem se abstém de concorrer ou licitar, em razão da vantagem oferecida.

Toda essa tipologia retromencionada, pela sua relevância, não poderia deixar de constar também na Lei Anticorrupção para Pessoas Jurídicas (Lei nº 12.846, de 2013), destacada da seguinte forma:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

(...)

IV - no tocante a licitações e contratos:

- a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
- b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;
- c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
- d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
- e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
- f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou
- g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública.

Sob outra perspectiva, é importante notar que as preocupações com a integridade em compras públicas não estão vinculadas estritamente à legislação brasileira, como muitos podem imaginar, esta é uma preocupação que consta no recente GUIA DE INTEGRIDADE PÚBLICA DA OCDE, com RECOMENDAÇÕES DO CONSELHO DA OCDE sobre o tema.

No tópico alto risco e oportunidades, o documento da OCDE elenca o tema CONTRATAÇÃO PÚBLICA e define que:

CONTRATO PÚBLICO continua sendo uma fonte inexplorada de prosperidade econômica e social. Ele representa 13% do PIB nos países da OCDE e 1/3 das despesas gerais do governo, mas continua sendo bastante burocrático, ineficiente e altamente vulnerável à corrupção. A Recomendação da OCDE sobre Contratos Públicos descreve princípios e mecanismos para garantir a integridade e reduzir a corrupção nos contratos públicos (integridade, transparência, participação das partes interessadas, acessibilidade, compras eletrônicas, fiscalização e controle).

Não há ainda como destacar o tema RISCOS PARA A INTEGRIDADE EM LICITAÇÕES E CONTRATOS sem também darmos o devido destaque ao GUIA PRÁTICO DA GESTÃO DE RISCOS À INTEGRIDADE da Controladoria-Geral da União (<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/integridade/material-tecnico-externo>).

No documento da CGU os seguintes processos de riscos, exemplificativos e não exclusivos, a saber:

- Contratações diretas, sem licitação;
- Contratações de produto ou serviço em processo licitatório;
- Definição dos objetos, serviços e empreendimentos a serem implementados;
- Definição da ordem de prioridade dos projetos a serem implementados ou da solução tecnológica a ser contratada;
- Definição das aquisições e contratações a serem realizadas no exercício;
- Quantificação da demanda do bem ou serviço a ser licitado;
- Elaboração de cláusulas restritivas à competitividade no edital do processo licitatório;
- Elaboração do preço de referência da licitação;
- Análise de preços em contratos de obras públicas;
- Critérios de avaliação e adjudicação das propostas;
- Gestão de contratos;
- Aditivo de contratos;
- Fiscalização de contratos;
- Aquisição de serviços de informática;
- Controle de estoque de softwares;
- Contratação de serviços de consultoria;
- Contratação de serviços de publicidade e propaganda;
- Cadastro de Fornecedores fora do SICAF.

Nesse mesmo sentido, há que se destacar finalmente o conteúdo da CARTILHA DE INTEGRIDADE EM COMPRAS PÚBLICAS produzida pelo ENCCLA (<http://enccla.camara.leg.br/acoes/arquivos/resultados-enccla-2019/cartilha-integridade-compras-publicas>).

Há uma parte relevante, que precisa ser importada ao nosso Guia, que se refere ao processo de identificação dos riscos para a integridade nos processos de compras públicas sob o enfoque do abuso de poder, conflito de interesses, recebimento de vantagens indevidas e a falta de transparência. Assim temos:

Os principais riscos à integridade nas contratações públicas são aqueles associados ao processo de seleção de fornecedor. Para identificá-los, o gestor deve ficar atento às seguintes situações:

- abuso de posição ou poder em favor de interesses privados – essa situação ocorre quando o agente público utiliza sua condição para atender interesse particular, próprio ou de terceiro. Exemplos: deixar de cumprir suas obrigações ao longo do processo licitatório; usar ou aceitar informação falsa; desclassificar licitantes indevidamente;
- conflito de interesses – trata-se do confronto entre o interesse público e o privado, que pode comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública. Exemplos: admitir participação no processo licitatório de empresa cujo sócio é seu parente; atuar, mesmo que informalmente, como representante ou intermediário dos interesses de empresa licitante na Administração Pública contratante;
- solicitação ou recebimento de vantagem indevida – é caracterizada por qualquer tipo de enriquecimento ilícito, seja dinheiro ou outra utilidade. Exemplos: solicitar ou aceitar vantagem pessoal de empresa com interesse em processo de contratação com a Administração Pública, como ingressos para shows ou eventos esportivos, passagens aéreas, hospedagens em hotéis etc.;
- falta de transparência e preferência por licitações presenciais, em detrimento da adoção de ferramentas eletrônicas – processos tramitados em papel inibem a atuação do controle social e restringem a competitividade das contratações públicas. Exemplos: não divulgar com clareza a data e hora dos eventos relacionados à licitação; não utilizar o sítio eletrônico da instituição para divulgar os processos licitatórios em andamento.¹¹

Toda conduta fraudulenta, na forma retrocorrelacionada nos diplomas legais, aponta para a ação corrupta do agente externo à instituição pública, entretanto, para uma correta apropriação dos riscos para a integridade em processos de licitações e contratos, há que se voltar nossas atenções para dentro das atividades cotidianas no âmbito das unidades da administração pública responsáveis pelo processo de contratação.

Daí decorre a necessidade de trabalharmos um pouco mais o tema, agora sob a ótica da integridade do procedimento licitatório, ou das perspectivas de afastamento deste, por conta do enquadramento excepcional nos casos de dispensa e inexigibilidade, dentro das reais ações inerentes as suas duas fases, quais sejam: fase interna e fase externa da licitação (ou somente a fase interna no caso de afastamento do procedimento licitatório) além por óbvio da fase posterior relativa à contratação e, em especial, a fiscalização da execução contratual.

As 3 fases anteriormente descritas encontram respaldo na IN MP nº 05, de 26 de maio de 2017, mais especificamente no art. 19 do referido normativo, que define as contratações de serviços observando-se as seguintes fases:

I - Planejamento da Contratação;

II - Seleção do Fornecedor; e

III - Gestão do Contrato

Assim, embarcaremos nessa lógica da IN MP nº 05, de 2017, para fins da abordagem a ser adotada como pilares básicos para fins do mapeamento de riscos para a integridade nas contratações do serviço público, mais especificamente as do MAPA.

A fase interna (planejamento da contratação) e externa (seleção do fornecedor) estaria focada na busca de uma justa concorrência e que propiciará a administração pública a melhor proposta de mercado, dentro dos requisitos que melhor atendem ao interesse público.

O foco do mapeamento de riscos para a integridade deverá se voltar para as possíveis fragilidades do controle da gestão na relação entre o agente público responsável pelo levantamento técnico de necessidades vis a vis com os naturais e esperados interesses externos (lobistas - no melhor sentido da palavra) das empresas, inevitavelmente interessadas no produto do certame e que invariavelmente estão atentos e por vezes são procurados pelo agente público responsável pelo planejamento da contratação para opinar sobre requisitos desta.

De notar, que a mera demonstração do interesse na contratação de qualquer produto ou serviço pode “assanhar” os representantes das diversas empresas interessadas e vir a ser alvo de reuniões, e, por vezes, externas ao local de trabalho, que precisam, de alguma forma, ser transparentemente controladas e registradas.

A fase externa, já dependente das boas, ou porventura más, ocorrências da fase interna anterior, onde a busca da proposta mais vantajosa se acentua. Logo, não se trata de mero levantamento de informações correlatas entre as fases, mas vislumbrar as possibilidades de relações impróprias, a partir da proximidade, até necessária na maioria das vezes.

¹¹ ENCCLA, 2019.

Ou seja, estamos tratando aqui do mapeamento da existência de um controle técnico, efetivo e oportuno, que permita mitigar tempestivamente uma falha proposital decorrente de um pré-ajuste, oriundo de uma troca de informação (com favores embutidos), que apesar de decorrente de uma pauta própria, traz consequências pouco desejadas nas fases e subfases posteriores, com extensão até à execução contratual.

A título exemplificativo, entende-se necessário trazer à baila alguns apontamentos de irregularidades na fase interna e externa, já alvo de deliberações do TCU. Senão vejamos:

REGISTRO DE IRREGULARIDADES PELO TCU EM PROCESSOS LICITATÓRIOS	
	DELIBERAÇÃO
ACÓRDÃO 934/2020 - PLENÁRIO	<p>Determinar, nos termos do 71, IX, da Constituição de 1988 e do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, (...) adote as seguintes medidas:</p> <p>9.3.1. promova, no prazo de 15 (quinze) dias, a devida anulação do Pregão Eletrônico 25/2019, com todos os eventuais atos administrativos subsequentes, (...)</p> <p>9.3.3. abstenha-se, doravante, de aceitar a apresentação de documentação, a despeito das evidências de inidoneidade, a partir da suscitada habilitação técnica pela apresentação de atestados referentes à suposta prestação de serviços em data posterior à própria constituição da respectiva empresa ou pela apresentação de suposta ART sobre contratos públicos sem a subjacente admissão, no entanto, das correspondentes subcontratações, como observado nas ART apresentadas pela Metro 2 Construções e Reformas – Eireli no Pregão Eletrônico 25/2019, (...)</p> <p>Determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:</p> <p>9.4.1 promova a autuação de processo apartado de representação, por cópia integral do presente processo, para a efetiva apuração dos robustos indícios de fraude ao Pregão Eletrônico nº 25/2019 indicados pela Selog no presente TC 038.281/2019-8 em face da eventual possibilidade de superveniente declaração de inidoneidade em desfavor da Metro 2 Construções e Reformas – Eireli e da VS Leal Construção e Engenharia – Eireli, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443, de 1992;</p> <p>9.4.2. promova, no âmbito do processo autuado por força do item 9.4.1 deste Acórdão e em sintonia com o art. 250, V, do RITCU, a oitiva da Metro 2 Construções e Reformas – Eireli e da VS Leal Construção e Engenharia – Eireli para, no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência desta deliberação, apresentarem as suas defesas sobre todas as falhas anunciadas no presente feito e, especialmente, sobre os indícios de irregularidade:</p> <p>9.4.2.1. os atestados de capacidade técnica apresentados pela Metro 2 e emitidos pela VS Leal Construção e Engenharia seriam inidôneos, pois as obras indicadas nos aludidos atestados estariam vinculadas aos Pregões Eletrônicos 16/2018 e 29/2018 vencidos pela VS Leal (Peça 1, p. 46 e p. 67); e</p> <p>9.4.2.2. as Anotações de Responsabilidade Técnica – ART (Peça 1, p. 48 e 69) apresentadas pela Metro 2 indicariam que os itens de serviço teriam sido realizados entre 20/9 e 20/12/2018 (para o Pregão Eletrônico 16/2018) e entre 14/1 e 14/5/2019 (para o Pregão Eletrônico 29/2018) , a despeito de a Metro 2 ter iniciado as suas atividades somente em 30/4/2019 (Peça 7: data posterior à suposta emissão das aludidas ART).</p>
ACÓRDÃO 2771/2019 - PLENÁRIO	<p>Autos de representação formulada com base na Lei 8.666/1993, art. 113, § 1º, acerca de irregular habilitação da empresa EEF da Conceição no Pregão Presencial 25/2018, realizado pela Administração Regional no Estado de Mato Grosso do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar/MT),</p> <p>(...)</p> <p>9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo sr. Rodrigo de Oliveira Fischdick, pregoeiro do Senar/MT, e a ele aplicar a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.553/1992 no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, consoante disposto no art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno desta Corte de Contas, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;</p> <p>9.3. declarar a inidoneidade da empresa EEF da Conceição - ME (CNPJ 04.433.214/0001-02) para participar de licitações na Administração Pública Federal ou em licitações envolvendo recursos públicos federais pelo prazo de dois anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 e do art. 271 do Regimento Interno do TCU;</p> <p>9.4. autorizar a cobrança judicial da dívida desde logo, caso não atendida a notificação, nos termos do inciso II do art. 28 da Lei 8.443/1992;</p> <p>9.5. dar ciência (...) das seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Presencial 25/2018, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:</p> <p>9.5.1. pesquisa de preços deficiente, constante de uma única cotação, sem qualquer tipo de análise crítica acerca da adequabilidade aos preços de mercado, o que viola o art. 13 do Regulamento de Licitações (...) em desacordo com a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 2.179/2017-1ª Câmara, Ministro Relator Bruno Dantas; 2.318/2017-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer; 1.439/2015-2ª Câmara, Ministro Relator Marcos Bemquerer; e 3.516/2007-1ª Câmara, Ministro Relator Aroldo Cedraz, dentre outros);</p> <p>9.5.2. ausência de diligências necessárias para comprovar a veracidade do atestado de capacidade técnica apresentado por licitante, tendo em vista a generalidade de seus termos e os indícios de falsidade então presentes.</p>

REGISTRO DE IRREGULARIDADES PELO TCU EM PROCESSOS LICITATÓRIOS	
	DELIBERAÇÃO
ACÓRDÃO 1378/2019 - PLENÁRIO	<p>Autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Pedro Reginaldo de Albernaz Faria e Fagundes Ltda. sobre possíveis irregularidades praticadas no âmbito pregão eletrônico 2/2018 (...) cujo objeto é contratação de empresa para prestação de serviços em apoio administrativo</p> <p>(...)</p> <p>9.4. declarar a inidoneidade da empresa Inova Serviços de Mão de Obra Eireli. (CNPJ 06.979.037/0001-90) para participar de licitação e contratar com a Administração Pública Federal, pelo período de um ano, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, caracterizada pela participação, nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2018, no Pregão Eletrônico 2/2018 da Superintendência Estadual 16-SR/MS – Incra, na condição de empresa de pequeno porte, valendo-se da opção pelo tratamento jurídico diferenciado disposto na Lei Complementar 123/2006, sem cumprir os requisitos legais para tanto, uma vez que a receita bruta total obtida pela licitante no mês de setembro de 2018 ultrapassou o limite legal de 20% (R\$ 5.760.000,00), fato que extinguiria a prerrogativa já no mês seguinte à ocorrência do excesso, conforme o disposto no art. 3º, § 9º, da referida lei;</p> <p>9.5. determinar (...) que se abstenha de prorrogar o Contrato 970/2018 e informe ao TCU, no prazo de 30 dias, as medidas adotadas para garantir o cumprimento da determinação ao término da vigência do referido contrato;</p> <p>(...)</p> <p>9.8. comunicar ao Ministério da Saúde, à Universidade Federal de Goiás, à Agência Nacional de Transportes Terrestres e à Fundação Nacional de Saúde que a empresa Inova Serviços de Mão de Obra Eireli. (CNPJ 06.979.037/0001-90) participou de certames por eles promovidos e beneficiou-se do tratamento jurídico diferenciado para empresas de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar 123/2006, sem deter tal prerrogativa, em virtude de faturamento acima do permitido para o enquadramento.</p>
ACÓRDÃO 602/2018 - PLENÁRIO	<p>Autos de representação contra atos praticados no curso do Pregão Eletrônico 18/2017</p> <p>(...)</p> <p>9.2. com fundamento na Constituição Federal, art. 71, inc. IX, e na Lei 8.443/1992, art. 45, assinar prazo para que seja anulado o ato de habilitação da empresa Conthales e todos os atos dele decorrentes, praticados no curso do Pregão Eletrônico 18/2017, tais como a adjudicação e a homologação;</p> <p>9.3. determinar (...) que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência desta deliberação, informações acerca das providências tomadas em relação ao cumprimento do determinado no subitem anterior;</p> <p>9.4. quanto às falhas descritas a seguir, sejam adotadas medidas internas para a prevenção de ocorrências semelhantes:</p> <p>9.4.1. habilitação de licitante, sem a precedente comprovação objetiva da qualificação estabelecida pelo Pregão Funpec 18/2017, em afronta à Lei 10.520/2002, art. 4º, inc. XIII, e art. 9º; e à Lei 8.666/1993, art. 30, inc. II, que determina que a verificação quanto à qualificação técnica de licitantes deve comprovar, objetivamente, se estes estão aptos ou não para o desempenho da atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação;</p> <p>9.4.2. recusa ao registro de intenção de apresentação de recurso por licitante, no curso do Pregão Funpec 18/2017, o que contraria a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.168/2016, 2.961/2015, 757/2015 e 1.615/2013, todos do Plenário, segundo a qual o juízo de admissibilidade das intenções de recurso deve avaliar tão somente a presença dos pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), sem adentrar, antecipadamente, o mérito da questão.</p>
ACÓRDÃO 224/2020 - PLENÁRIO	<p>autos de representação formulada pelo Instituto Nacional de Defesa em Processo Administrativo – Indepad sobre irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 87/2019, para o registro de preços de equipamentos de TI;</p> <p>(...)</p> <p>9.3. determinar, (...) que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação, proceda à anulação de todos os procedimentos relativos à ata de registro de preços do PE SRP 87/2019 ou, alternativamente, a critério do gestor, apenas de forma parcial, aproveitando-se os atos regularmente praticados, com o devido saneamento das seguintes irregularidades identificadas:</p> <p>9.3.1. exigência de carta ou declaração oficial do licitante de que está autorizada a comercializar os produtos ofertados, identificada no Pregão Eletrônico (PE) no Sistema de Registro de Preços (SRP) 87/2019, a qual afronta o disposto nos arts. 27 a 31, da Lei 8.666/1993, e art. 40 do Decreto 10.024/2019, além de atentar contra o princípio da isonomia entre os licitantes;</p> <p>9.3.2. exigência de carta de solidariedade do fabricante no que diz respeito à garantia dos produtos ofertados, inclusive, no momento da proposta, identificada no Pregão Eletrônico (PE) no Sistema de Registro de Preços (SRP) 87/2019, a qual afronta o disposto nos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/93, e art. 40 do Decreto 10.024/2019;</p> <p>9.3.3. inclusão de exigências técnicas com potencial restritivo ou de mensuração pouco razoável, sem justificativa fundamentada e sem benefício aparente para o objeto a ser contratado, a exemplo da exigência de eficiência energética mínima de 95% ou da inclusão de DVD-RW interno, identificada no Pregão Eletrônico (PE) no Sistema de Registro de Preços (SRP) 87/2019, por afronta o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93;</p> <p>9.3.4. elaboração do termo de referência de aquisição em TI sem referência expressa a que necessidade, meta e ou ação do PDTI a contratação se insere, sem indicação do órgão destinatário do objeto da licitação, compatibilizado com o respectivo montante orçamentário que foi destinado a ele, identificada no Pregão Eletrônico (PE) no Sistema de Registro de Preços (SRP) 87/2019, em afronta ao disposto no art. 3º da Instrução Normativa 04/2018 – SLTI;</p> <p>9.3.5. previsão no edital da possibilidade de adesão à ARP por órgãos e entidades não participantes do planejamento da licitação sem estar devidamente justificada, identificada no Pregão Eletrônico (PE) no Sistema de Registro de Preços (SRP) 87/2019, em afronta à jurisprudência do TCU.</p>

REGISTRO DE IRREGULARIDADES PELO TCU EM PROCESSOS LICITATÓRIOS	
	DELIBERAÇÃO
ACÓRDÃO 2181/2019 - PLENÁRIO	<p>Autos de representação, com pedido de medida cautelar, apresentada pela Mediphacos Indústrias Médicas S/A, acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 48/2018, (...) para registro de preços, tendo como objeto a eventual aquisição de lentes intraoculares para cirurgia oftálmica, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:</p> <p>(...)</p> <p>9.3. dar ciência que eventual aquisição emergencial de lentes intraoculares para cirurgia oftálmica em casos de urgência devidamente justificados, nos termos do art. 26 da Lei 8.666/1993, deve observar os preços praticados no mercado, considerando pesquisa de preços a ser realizada com estrita observância da IN-Seges/MP 5/2014;</p> <p>9.4. dar ciência das seguintes irregularidades identificadas no Pregão Eletrônico 48/2018, com vistas a evitar outras ocorrências semelhantes:</p> <p>9.4.1. licitação realizada sem os estudos técnicos preliminares, inclusive sem justificativas técnicas para a necessidade de aquisição de lentes de três peças, em detrimento daquelas de peça única, e sem a identificação de potenciais fornecedores no mercado, em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 c/c o art. 3º, incisos I a III, da Lei 10.520/2002;</p> <p>9.4.2. a pesquisa de preços não atendeu aos critérios estabelecidos na IN-Seges/MP 5/2014, o que acarretou a identificação de sobrepreço nos valores estimados para os itens 36-69, com variação de 125% a 1.038%, na comparação com os valores praticados na ARP 494/2017;</p> <p>9.4.3. possível restrição à competitividade na licitação, em afronta ao art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666/1993.</p>
ACÓRDÃO 713/2019 - PLENÁRIO	<p>autos de representação considerada procedente, com prazo de 15 (quinze) dias para adoção das providências necessárias para anular a Concorrência 1/2018, em razão das irregularidades descritas no voto que integra esta deliberação;</p> <p>9.3. determinar que, caso realize outro certame com vistas a contratar objeto similar ao da Concorrência 1/2018:</p> <p>9.3.1. utilize a modalidade pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, em observância ao art. 1º da Lei 10.520/2002 c/c o art. 4º do Decreto 5.450/2005, uma vez que se trata de um serviço comum;</p> <p>9.3.2. reavalie o orçamento estimativo em relação aos itens levantamento deflectométrico (FWD), levantamento do IRI, levantamento visual contínuo (LVC) e ensaio de mancha de areia, em cumprimento ao disposto no art. 6º, inciso IX, alínea "f", da Lei 8.666/1993 e no art. 2º da Instrução Normativa-SLTI/MPOG 5/2014, tendo em vista as falhas apontadas nos itens 48 a 53 do voto que fundamenta este acórdão;</p> <p>9.4. (...) que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes, sobre as seguintes irregularidades nas versões do edital de Concorrência 1/2018 publicada:</p> <p>utilização de critérios de julgamento subjetivos na avaliação da nota de proposta técnica quanto aos quesitos "Plano de Trabalho" e "Conhecimento do Problema", em violação ao disposto nos arts. 3º, caput, 40, inciso VII, 44, § 1º, e 45, da Lei 8.666/1993;</p> <p>restrição indevida à competitividade do certame, observada nos requisitos de qualificação técnica do edital, uma vez que a participação na licitação foi limitada a interessados que já tivessem prestado serviços ao poder concedente/órgão regulador e fiscalizador na supervisão e/ou fiscalização da concessão de obras e operação de rodovias, em detrimento de outras empresas também capacitadas que tivessem prestado serviços a outros órgãos da Administração Pública, em afronta ao previsto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;</p> <p>restrição indevida à competitividade do certame observada nos critérios de julgamento relativos à experiência técnica da proponente e à pontuação da equipe técnica, em função do possível favorecimento de licitantes com experiência na área de supervisão e/ou fiscalização de concessões rodoviárias, em afronta ao previsto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;</p> <p>deficiência na fórmula de cálculo da nota da proposta de preços, uma vez que era possível a atribuição da mesma nota para proponentes que apresentassem valores de lances distintos, o que representa frustração ao caráter competitivo do certame em violação ao estabelecido no art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993; e</p> <p>restrição à publicidade do certame e a seu caráter competitivo em função da exigência de apresentação de documento denominado 'recibo da concorrência', em violação ao art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;</p>
ACÓRDÃO 2301/2018 - PLENÁRIO	<p>contratação de serviços de manutenção e suporte técnico para a solução de infraestrutura tecnológica integrada para a Central de Atendimento considerada procedente.</p> <p>(...)</p> <p>9.3. determinar (...) que, caso opte pela reedição do Pregão Eletrônico 2017/04616 (7421), encaminhe ao Tribunal cópia do respectivo edital, previamente à sua publicação, indicando expressamente as modificações feitas nesse instrumento ou no respectivo termo de referência de forma a elidir as irregularidades observadas, e, especialmente, que:</p> <p>9.3.1. se abstenha de incluir exigências para habilitação técnica relativas ao credenciamento junto aos fabricantes sem expressa justificativa no processo licitatório e sem prévio exame conclusivo e cabalmente demonstrado do impacto dessa exigência na restrição da competitividade do certame;</p> <p>9.3.2. faça juntar aos autos do procedimento licitatório sua estimativa de custos; e</p> <p>9.3.3. realize estudos e institua requisitos de qualificação técnica suficientes para resguardar os interesses da instituição sem que esses elementos venham causar restrição ao caráter competitivo do certame;</p>

REGISTRO DE IRREGULARIDADES PELO TCU EM PROCESSOS LICITATÓRIOS	
	DELIBERAÇÃO
ACÓRDÃO Nº 18469/2021 - TCU - 1ª Câmara	<p>representação julgada parcialmente procedente, considerando prejudicado o requerimento de medida cautelar formulado pela representante, por perda de objeto.</p> <p>(...)</p> <p>1.6. (...) que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, acerca da ausência no edital, de forma expressa, de exigências para funcionamento de empresas de vigilância, definidas na legislação que rege a prestação desse tipo de serviço, considerando que seria razoável que o edital, a fim de resguardar a Administração de possíveis riscos de não apresentação da documentação após a homologação do certame, consignando de forma expressa a necessidade e o momento da apresentação dos seguintes documentos, com fulcro no princípio do julgamento objetivo do certame.</p>

Esgotadas as fases de planejamento e seleção do fornecedor, chegamos então na última fase descrita na IN MP nº 05, de 26 de maio de 2017, mais especificamente no art. 19 do referido normativo, a saber: GESTÃO DO CONTRATO, decorrente naturalmente da assinatura contratual.

Uma consequência óbvia, por vezes até previsível, numa relação público-privada não íntegra, que pode ou não decorrer de uma falta de controle da gestão para mitigar riscos de má conduta nas duas fases anteriores de planejamento da contratação e seleção do fornecedor, está ligada à larga permissividade do contratante diante das falhas recorrentes do contratado, bem como extrema facilidade na instrução da prorrogação contratual.

Nesse sentido, não seria demais concluir que os problemas de integridade na fase licitatória, se farão presentes no dia a dia da execução contratual, colocando o contratante à mercê do contratado, especialmente quando se tratar de serviço continuado, aumentado ainda a cada ano em que o prestador de serviço vai tendo seu contrato prorrogado.

Mais uma vez, vamos nos socorrer de algumas deliberações do TCU sobre irregularidades na fase de execução contratual, especialmente aquelas decorrentes das falhas de fiscalização, a saber:

REGISTRO DE IRREGULARIDADES PELO TCU EM ATIVIDADES DE GESTÃO CONTRATUAL	
	DELIBERAÇÃO
Acórdão nº 2529/2021 - PLENÁRIO	<p>Incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública. O postulado que veda a restrição da competitividade (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal) e, ainda, o ganho de escala nas contratações consolidadas (art. 23, § 1º, in fine, da Lei 8.666/1993).</p>

REGISTRO DE IRREGULARIDADES PELO TCU EM ATIVIDADES DE GESTÃO CONTRATUAL	
	DELIBERAÇÃO
Acórdão nº 2015/2019 - PLENÁRIO	<p>Determinar (...) a imediata instauração de tomada de contas especial referente às irregularidades identificadas no Contrato 76/2015, levando em consideração, entre outras, as irregularidades discriminadas na instrução da unidade técnica, comunicando a esta Corte, no prazo de 15 (quinze) dias, as medidas adotadas;</p> <p>(...) autorizar a audiência dos responsáveis, para que, no prazo de 15 (dias), apresentem justificativas acerca dos indícios de irregularidades apontados no contrato, e alertá-los quanto à possibilidade de poderem ser sancionados com inabilitação para ocupar cargo ou função de confiança no âmbito da administração pública federal pelo período de 5 (cinco) a 8 (oito) anos, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 60, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU:</p> <p>9.3.1.1. assinar termos de recebimento provisório e definitivo para serviços cujas notas fiscais 4.201, 4.296, 4.502 e 4.663 foram emitidas antes da criação das respectivas demandas e ordens de serviço, em desacordo com a cláusula sétima, subcláusulas sétima e oitava, do Contrato 76/2015 e com o art. 34, incisos VIII e IX, da IN - SLTI/MP 4/2014;</p> <p>(...)</p> <p>9.3.1.5. assinar termos de recebimento provisório e definitivo para serviços faturados nas notas fiscais 4.201, 4.296 e 4.380 que apresentavam quantitativos superiores no SEI em relação aos quantitativos registrados no Simec/Demandas, em desacordo com a cláusula décima terceira, subcláusula quarta, do Contrato 76/2015 e com o catálogo de serviços constante no Anexo II do termo de referência;</p> <p>9.3.1.6. assinar termos de recebimento provisório e definitivo para serviços faturados nas notas fiscais 4.201, 4.296 e 4.380 que apresentaram artefatos forjados e/ou sem serventia, em desacordo com a cláusula décima terceira, subcláusula quarta, do Contrato 76/2015 e com o catálogo de serviços constante do Anexo II do termo de referência;</p> <p>(...)</p> <p>9.3.1.8. assinar termos de recebimento provisório e definitivo para serviços faturados nas notas fiscais 3.841 e 3.931 cujos valores aceitos eram maiores do que os valores constantes das respectivas planilhas de evidências, em desacordo com a cláusula décima terceira, subcláusulas primeira e quarta, do Contrato 76/2015;</p> <p>9.3.1.9. assinar termos de recebimento provisório e definitivo para serviços faturados nas notas fiscais 4.201, 4.296 e 4.380 cujas planilhas de evidências eram idênticas em termos de tipos de demandas e quantitativos, indicando tratar-se de simulação de serviços, em desacordo com a cláusula décima terceira, subcláusulas primeira e quarta, do Contrato 76/2015;</p> <p>9.3.1.10. permitir a atuação de funcionário da contratada em atividades que não faziam parte do objeto do Contrato 76/2015, em especial atividades de fiscalização contratual, configurando desvio de função, em afronta ao art. 7º, inciso IV, da IN - SLTI/MP 4/2014 e à cláusula décima oitava, subcláusula décima sétima, do Contrato 76/2015.</p> <p>(...)</p> <p>9.3.2.7. permitir a atuação de funcionário da contratada em atividades que não faziam parte do objeto do Contrato 76/2015, em especial atividades de fiscalização contratual, configurando desvio de função, em afronta ao art. 7º, inciso IV, da IN - SLTI/MP 4/2014 e à cláusula décima oitava, subcláusula décima sétima, do Contrato 76/2015.</p> <p>(...)</p> <p>9.3.3.2. assinar termos de recebimento definitivo para os serviços faturados nas notas fiscais 4.296 e 4.380 sem que os respectivos termos de recebimento provisório tivessem sido assinados, em desacordo com o fluxo previsto na cláusula décima terceira, subcláusula quarta, do Contrato 76/2015 e no art. 34 da IN - SLTI/MP 4/2014;</p> <p>(...)</p> <p>Falhas graves no dever de supervisão e fiscalização do Contrato 76/2015, a concorrerem para a consumação das seguintes irregularidades identificadas na execução do ajuste:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) emissão de notas fiscais previamente à criação das demandas que compunham as ordens de serviços; ii) descon sideração das deduções que eram devidas sob o faturamento da empresa (descarte de glosas) sem justificativa prévia; iii) aceite de serviços não mensuráveis sem comprovação de sua execução e sem as respectivas memórias de cálculo; e iv) fluxo de emissão dos termos de recebimento provisório e definitivo em desacordo com as condições previstas no Contrato 76/2015 e no art. 34 da IN - SLTI/MP 4/2014.

REGISTRO DE IRREGULARIDADES PELO TCU EM ATIVIDADES DE GESTÃO CONTRATUAL	
	DELIBERAÇÃO
Acórdão nº 1107/2018 - PLENÁRIO	<p>Determinar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, providências com vistas a:</p> <p>9.1.1. processar o passivo de notas fiscais pendentes no Sistema Portal de Mercadoria Nacional;</p> <p>9.1.2. criar mecanismos para coibir que notas fiscais com mais de 180 (cento e oitenta) dias de sua emissão permaneçam pendentes de análise nos sistemas de informação da autarquia;</p> <p>9.1.3. implementar em seus sistemas de informações rotinas para verificar indícios de operações que superem a capacidade operacional das empresas;</p> <p>9.1.4. apurar as responsabilidades funcionais pela inserção de script de banco de dados que inclui 67 empresas de forma permanente no canal de vistoria verde;</p> <p>9.1.5. elaborar e publicar normativo interno que regulamente a alteração manual de canal de vistoria, considerando que modificações indiscriminadas contribuem para a ocorrência de falhas de fiscalização;</p> <p>9.1.6. implantar critérios que levem em consideração o risco e materialidade das operações na seleção do canal de vistoria, pois a parametrização atualmente utilizada constitui falha no processo de fiscalização do ingresso de mercadorias;</p> <p>9.1.7. alterar o procedimento de fechamento de manifesto de transporte, de forma que as partes interessadas no internamento sejam informados do canal de vistoria apenas no momento em que ingressarem com as mercadorias na área incentivada;</p> <p>9.1.8. efetuar o cadastramento de empresas que realizaram operações incompatíveis com sua capacidade operacional;</p> <p>(...)</p> <p>Recomendar que seja avaliada a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:</p> <p>9.3.1. aparelhar o setor de vistoria física de mercadorias com pessoal e equipamentos necessários à realização dessa atividade;</p> <p>9.3.2. implementar controles internos a fim de evitar a utilização indevida do procedimento de alteração manual de canal, com vistas a tornar o processo de alteração manual de canal mais confiável e aderente aos objetivos da fiscalização do ingresso de mercadorias;</p> <p>9.3.3. elaborar e publicar manual de procedimentos para vistoria de mercadorias, com vistas a padronizar a fiscalização do ingresso de mercadorias e tornar o processo de vistoria física mais efetivo;</p> <p>9.3.4. implementar mecanismos para notificação automática das partes interessadas (remetentes, destinatários, transportadores e físicos) sobre pendências nos procedimentos relativos à regularização do ingresso de mercadorias antes do vencimento do prazo final de 180 (cento e oitenta) dias da emissão das notas fiscais, com vista a evitar a acumulação de PIN pendentes de análise e com prazo vencido;</p>

REGISTRO DE IRREGULARIDADES PELO TCU EM ATIVIDADES DE GESTÃO CONTRATUAL	
	DELIBERAÇÃO
Acórdão nº 1093/2018 - PLENÁRIO	<p>Determinar no prazo de 30 (trinta) dias:</p> <p>9.1.1. concluir as providências administrativas necessárias para o ressarcimento à entidade dos valores pagos indevidamente a título de diárias, adicional noturno e horas extras, durante a vigência do Contrato 26/2015, firmado com a empresa D. S. Maia Lima;</p> <p>Determinar o saneamento dos problemas a seguir identificados:</p> <p>9.2.1. ausência de estrutura própria para o funcionamento da comissão de ética e de sua secretaria-executiva (sala, equipamentos, mobiliário e pessoal de apoio), em desacordo com o art. 6º, inciso I, 7º, § 1º, e art. 8º, inciso III, do Decreto 6.029/2007;</p> <p>9.2.2. não inclusão das normas de ética e disciplina nos treinamentos e capacitações dos agentes públicos, em conformidade com o disposto no art. 2º, inc. II, alínea "c", da Resolução 10/2008, da Comissão de Ética Pública da Presidência da República;</p> <p>9.2.3. inexistência de plano de trabalho da comissão de ética vinculado ao planejamento estratégico, configurando inadequação ao art. 2º, caput, inciso XXIV, da Resolução 10/2008, da Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP)</p> <p>9.2.4. ausência dos arranjos institucionais para a gestão de riscos da entidade, em desacordo com os arts. 17, caput, 23, § 2º, inc. VII, da Instrução Normativa Conjunta MP-CGU 1/2016;</p> <p>Recomendar (...) a adoção das seguintes medidas:</p> <p>9.3.1. envide esforços para nomear o Auditor-Geral integrante dos quadros de auditores internos e remunerar o referido cargo com função de direção compatível com o nível de responsabilidade do posto, conforme Regimento Interno da Auditoria Interna;</p> <p>9.3.2. realize processo de planejamento das aquisições que contemple, pelo menos:</p> <p>9.3.2.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivos estratégico apoiado pela aquisição;</p> <p>9.3.2.2. aprovação, pelas instâncias superiores da Instituição, do plano de aquisições;</p> <p>9.3.2.3. divulgação do plano de aquisições na internet;</p> <p>9.3.2.4. acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios; e</p> <p>9.3.2.5. estabelecimento de mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do Plano Anual de Aquisições.</p> <p>9.3.3. elabore programa de manutenção predial preventiva a fim de aperfeiçoar a gestão de seus bens imóveis e evitar que os contratos de manutenção se limitem à execução de serviços de natureza corretiva;</p> <p>Dar ciência sobre as seguintes impropriedades, para que sejam adotadas medidas com vistas à prevenção de ocorrências futuras:</p> <p>9.5.1. nomeação de Auditor-Geral que tenha atribuições externas à atividade de auditoria interna, nos termos do item 49 da IN-CGU 3/2017, exige a adoção de salvaguardas para limitar o prejuízo à autonomia técnica e à objetividade, bem como que a avaliação dos trabalhos realizados pelo responsável pela UAIG, no exercício de atribuições externas, seja supervisionada por unidade externa à auditoria interna;</p> <p>9.5.2. ausência de resposta aos questionários de avaliação periodicamente aplicados pela Comissão de Ética da Presidência da República (CEP), em afronta ao previsto no art. 6º, inciso II, e art. 8º, inciso IV, do Decreto 6.029/2007;</p> <p>9.5.3. ausência de submissão imediata à CGU dos atos de exoneração e nomeação da função de chefe da unidade de auditoria interna, em afronta ao disposto no §5º, do art. 15, do Decreto 3.591/2000 c/c os arts. 1º, 4º e 7º da Portaria CGU 915/2014;</p> <p>9.5.4. ausência de estudos técnicos preliminares nos procedimentos licitatórios, em afronta ao princípio da eficiência previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, c/c o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93, art. 2º, incisos I e II, do Decreto 2.271/97, e arts. 20 e 24, da IN MP 5/2017;</p> <p>9.5.5. ausência de justificativa para o não parcelamento da contratação dos serviços, na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares, em afronta ao disposto na IN MP 5/2017, art. 24, §1º, inciso VIII, c/c item 3.8 do Anexo III;</p> <p>9.5.6. ausência de lista de verificação da assessoria jurídica, do pregoeiro e da comissão de licitação nos autos, contrariando o Manual de Licitações e Contratações Administrativas da AGU, a Orientação Normativa Seges 2/2016 e o artigo 36, § 1º, da IN MP 5/2017;</p> <p>9.5.7. ausência de instrumentos para a medição da qualidade dos serviços prestados por parte de empresas contratadas, em afronta ao disposto nos arts. 30 e 50, inciso II, alínea c c/c o Anexo V, item 2.6, alínea d.4.4 e d.5, o Anexo VIII, item 1 e o Anexo VIII-A, da IN MP 5/2017;</p> <p>9.5.8. cometimento das seguintes falhas que caracterizam ausência de mecanismos de fiscalização dos serviços prestados e dos materiais utilizados no contrato 5/2013, em afronta aos princípios da legalidade e eficiência previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, c/c o art. 63, § 1º, incisos I e II, da Lei 4.320/1964, art. 67, § 1º, da Lei 8.666/1993, art. 6º do Decreto 2.271/1997:</p> <p>9.5.8.1 com relação aos processos de pagamento:</p> <p>9.5.8.1.1. ausência de relatórios de inspeção das condições da edificação ou do sistema antes da execução dos serviços de manutenção;</p> <p>9.5.8.1.2. ausência de relatório ou boletim de manutenção elaborado pela empresa contratada, no qual constem os quantitativos de serviços realizados, registros fotográficos e outras informações relevantes para mensuração dos serviços efetivamente prestados;</p> <p>9.5.8.1.3. ausência de documentação relativa às requisições de serviços de manutenção corretiva efetuadas pela contratante;</p> <p>9.5.9. não observância do princípio da segregação de funções entre atividades de requisição e ateste de realização dos serviços de manutenção;</p>

REGISTRO DE IRREGULARIDADES PELO TCU EM ATIVIDADES DE GESTÃO CONTRATUAL	
	DELIBERAÇÃO
Acórdão nº 18379/2021 - Segunda Câmara	A mera variação de preços de mercado, decorrente, por exemplo, de variações cambiais, não é suficiente para determinar a realização de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sendo essencial a presença de uma das hipóteses previstas no art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993. Diferença entre os preços contratuais reajustados e os de mercado é situação previsível, já que dificilmente os índices contratuais refletem perfeitamente a evolução do mercado.
Acórdão nº 1142/2022 - Plenário	<p>Não pode ser considerado negócio jurídico perfeito e protegido pelo princípio da segurança jurídica (art. 24 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) o contrato administrativo celebrado com preço superior ao de mercado, pois não há como conceber que o particular possa ser beneficiário de direito subjetivo ao superfaturamento.</p> <p>A aplicação do disposto no subitem 9.2.1.1 do Acórdão 205/2018 - Plenário – segundo o qual, para contratos firmados até a publicação do Acórdão 950/2007-Plenário, não há necessidade de serem cobrados do contratado quaisquer ressarcimentos pela inclusão do IRPJ e da CSLL nas planilhas de preços, como item específico (custo direto) ou no BDI – não é automática, devendo-se investigar se há ou não ocorrência de superfaturamento por preço excessivo, por meio da comparação do preço contratado com o preço de referência, sendo este último composto pelo custo de referência e pelo percentual de BDI de referência.</p> <p>Para apuração de superfaturamento em contratos de obras públicas, admite-se a utilização de valores obtidos em notas fiscais de fornecedores das contratadas como parâmetro de mercado (acrescidos do BDI), quando não existirem preços registrados nos sistemas referenciais.</p>
Acórdão nº 587/2022 - Plenário	A celebração de acordo de leniência, de colaboração premiada ou congêneres em outras instâncias de controle, mesmo quando as informações lá colhidas não forem utilizadas para a instrução de processo no âmbito do controle externo, pode ser considerada como circunstância atenuante para fins de responsabilização perante o TCU. O fato de o Tribunal não se subordinar a tais ajustes não impede que sejam considerados no contexto da análise de condutas irregulares, em observância à uniformidade e à coerência da atuação estatal.

Nesse momento, apresentamos a todos, após essa vasta leitura sobre as ações de licitação e contrato, a nossa contribuição para uma melhor reflexão sobre riscos para a integridade, convidando-os a conhecer o questionário em apêndice ao final deste GUIA, que deverá ser preenchido por toda equipe de servidores das áreas envolvidas (sem identificação dos respondentes), como brainstorm inicial da tarefa, sobre a perspectiva de possibilidade da ocorrência que se quer mitigar, em todas as subfases do processo a serem consideradas, sempre levando-se em consideração a necessidade de construção prévia e integral do fluxo de trabalho.

3.2. Riscos para a Integridade em Transferências Voluntárias

As transferências voluntárias encontram seus pilares em normativos que já são de amplo conhecimento na administração pública, qual seja:

- DECRETO Nº 6.170, de 25 de julho de 2007, alterado inúmeras vezes por um conjunto de Decretos posteriores que aprimoraram a fase de celebração, execução e prestação de contas de convênios e contratos de repasse entre os entes federativos.

A partir deste Decreto foram publicadas normas técnicas para melhor instruir cada fase acima especificada, a saber:

- PORTARIA INTERMINISTERIAL nº 127, de 29 de maio de 2008;
- PORTARIA INTERMINISTERIAL nº 507, DE 24 de novembro de 2011;
- PORTARIA INTERMINISTERIAL nº 424, de 30 de dezembro de 2016;
- DECRETO nº 8.726, de 27 de abril de 2016, versando sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.

Em resumo, e até buscando uma melhor visualização temática, no que se refere à transferência voluntária, teríamos 3 subfases a serem consideradas, a saber:

- I - Celebração;
- II - Execução; e
- III - Prestação de Contas Final.

Qualquer que venha a ser o foco adotado na apuração de riscos para a integridade no caso de transferências voluntárias, seja na relação entre entidades públicas ou de uma entidade pública para organizações da sociedade civil há que se destacar, para fins do mínimo mapeamento, as ações de agentes públicos na fase de celebração, acompanhamento da execução da parceria e a análise da prestação de contas.

Na fase de celebração, os Órgãos de Controle (Interno ou Externo) já destacam especial atenção para os casos de aprovação e assinatura de transferências voluntárias oriundas de EMENDAS PARLAMENTARES, tendo em vista as naturais pressões externas envolvidas na aprovação dos projetos.

As pressões externas nesse caso serão oriundas do ator conveniente - Estadual e Municipal, no papel de beneficiário

das transferências, ou do próprio Parlamentar, que não quer ver cair por terra a destinação de recursos aprovada, em vista da falta de capacidade de apresentação de projeto técnico consistente, com respectiva documentação que dê suporte ao pleito, por parte do ente federado beneficiado.

As pressões (comumente conhecidas como lobby – conforme Projeto de Lei nº 1202/2007) são de amplo alcance e de extrema relevância política, e que precisam ser consideradas, a priori, como legítimas, até que se demonstrem inadequadas sob a ótica do regramento infralegal retromencionado, e voltem-se para exigência de tratamento diferenciado, dentro do cenário mais realista possível, especialmente quando se expõe os riscos para a integridade.

Na fase de acompanhamento da aplicação do recurso transferido se concentram os primeiros riscos mais diretos com as pressões das áreas técnicas e de assessoria do conveniente, especialmente quando a execução das metas não se encontra de acordo com o pactuado.

E talvez neste indicador em especial, metas não cumpridas, tenhamos a primeira *yellow flag* (sinal de atenção) para a materialização do risco para a integridade na fase de execução.

A fase de análise da documentação de prestação de contas final da avença também há que ser considerada de forma sensível, especialmente no que se refere a troca de informações entre concedente e conveniente na busca pela apresentação de documentos e esclarecimentos.

Um alargamento constante de prazos para o conveniente apresentar justificativas e documentações é algo singular, que não pode passar despercebido, pois se de um lado há que se oportunizar ao concedente todas as possibilidades de apresentação de justificativas e documentação, há também que se ter um limite para tal fim, tentando-se não adentrar na indesejada, mas por vezes inevitável, Tomada de Contas Especial (TCE). Aqui também há riscos para a integridade que precisam ser devidamente enfrentados na fase de mapeamento.

Finalmente chegamos na fase extra time das transferências voluntárias. A abertura do processo de Tomada de Contas Especial (TCE), que todos sabem ser uma fase de exceção, que traduz o naufrágio da avença e dos objetivos da referida transferência voluntária, mas necessária para a recomposição de danos ao erário.

Neste singular e indesejado momento também temos que “aguçar as nossas lupas”, pois há sim peculiaridades que devem ser enfrentadas na fase de mapeamento de riscos, especialmente no que se refere aos riscos para a integridade, que se materializariam na prorrogação injustificada da instauração da TCE, que pode refletir inclusive na ocorrência do risco.

Na mesma linha já adotada no tema anterior, nos socorremos de algumas deliberações do TCU, para melhor exemplificar as irregularidades conhecidas sobre a temática transferências voluntárias, as quais vêm ilustrar os casos anteriormente descritos. A saber:

REGISTRO DE IRREGULARIDADES PELO TCU EM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	
	DELIBERAÇÃO
ACÓRDÃO 2280/2013 - TCU - 2ª CÂMARA	Determinação (...) para que: (...) b) adote medidas no sentido de permitir melhor controle das transferências de recursos e garantir a fiscalização da boa e regular aplicação dos recursos procedentes de convênios direcionados a construção de cisternas , incluindo maior número de inspeções “in loco”, tanto no que se refere ao número de entidades, quanto ao de cisternas, apresentando relatórios mais detalhados e informativos, devendo fazer referência ao exame dos documentos atinentes à seleção das famílias beneficiárias, às capacitações, às licitações, às aquisições mediante dispensa ou inexigibilidade, aos processos de pagamento, bem como às comunidades visitadas, às cisternas inspecionadas, às impropriedades eventualmente constatadas e às recomendações para o saneamento das falhas, às fotografias tiradas à época da fiscalização e não extraídas de termos de entrega de cisternas, de modo a documentar a situação real encontrada.
ACÓRDÃO 984/2014 - PLENÁRIO DOU de 25.04.2014	Determinação para que ajuste suas minutas de convênios ou instrumentos congêneres, a fim de que passem a prever cláusulas , assim como assegure que os próximos ajustes da espécie obedeçam a tal diretiva: a) proibindo a promoção de partido político, movimento social ou qualquer outra entidade privada com recursos do ajuste, exemplificando, se possível, atitudes que configuram essa promoção, como, por exemplo, a utilização de bandeiras, logomarcas em documentos e camisetas da entidade ou do movimento; b) proibindo qualquer forma de percepção de recursos do ajuste por dirigente da entidade , a fim de garantir a plena observância aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa; c) estabelecendo a necessidade de a conveniente incluir, em seus termos de contratos celebrados à conta de recursos do ajuste, cláusula que obrigue o contratado a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa referentes ao objeto contratado para os servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo .

REGISTRO DE IRREGULARIDADES PELO TCU EM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	
	DELIBERAÇÃO
ACÓRDÃO 2253/2016 - PLENÁRIO	Nos empreendimentos que utilizem recursos federais mediante transferências voluntárias, o corpo técnico do órgão concedente deve aprovar o projeto básico ou executivo da obra , em cumprimento ao art. 7º, § 2º, da Lei 8.666/1993, o que não afasta a responsabilidade técnica dos gestores do órgão conveniente. Nessa análise, não se espera que o concedente refaça os projetos ou dedique considerável tempo de seus servidores na busca de vícios ocultos ou de difícil identificação, mas que verifique a efetiva existência e correção formal do projeto, em vista dos objetivos salientados no plano de trabalho.
ACÓRDÃO 2791/2016 - PRIMEIRA CÂMARA	É irregular a realização de espécie de subconvênio com características de contrato , mediante o qual a entidade conveniente repassa a terceiro, sem a prévia e devida licitação e sem anterior verificação da compatibilidade dos preços com os de mercado, a obrigação de executar o objeto de convênio celebrado com órgão ou entidade da União.
ACÓRDÃO 183/2016 - PLENÁRIO	Execução física. Defeito construtivo. Ainda que o prefeito tenha assinado o relatório de cumprimento do objeto e o termo de aceitação definitiva da obra, é indevida sua responsabilização por prejuízo decorrente de falhas de construção de origem eminentemente técnicas e de difícil percepção para um leigo, caso os serviços tenham sido atestados por servidores técnicos e não haja elementos que fundamentem culpa in eligendo. Além disso, não se pode imputar culpa in eligendo se ausentes elementos que permitam concluir que, à época da indicação, as pessoas escolhidas não detinham capacidade para o exercício de seu mister, ou que o gestor tivesse conhecimento de fatos desabonadores de suas condutas.
ACÓRDÃO 658/2019 - TCU - PLENÁRIO.	Dar ciência (...) que a comprovação de aquisição de bem não configura razão suficiente para que seja atestada a boa e regular aplicação dos recursos federais , sendo necessária a demonstração da correta e efetiva utilização do bem adquirido para as finalidades estabelecidas no objetivo precípuo do convênio.
ACÓRDÃO 18175/2021 -TCU/ Primeira Câmara	O descumprimento da previsão legal de demonstrar a regular aplicação de recursos federais recebidos por meio de convênio constitui grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública , revelando a existência de culpa grave, uma vez que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente, o que caracteriza erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).
ACÓRDÃO 877/2022 Plenário	Os efeitos da desconsideração da personalidade jurídica alcançam não apenas os sócios de direito , mas também os sócios ocultos que exerçam de fato a gerência da pessoa jurídica. (Acórdão 2696/2011-TCU-Plenário) (Acórdão 5548/2014-TCU-Segunda Câmara) (Acórdão 4703/2014-TCU-Primeira Câmara)
ACÓRDÃO 1339/2022 Plenário	A data de conhecimento da irregularidade deve ser considerada como o termo inicial para a contagem do prazo de prescrição da pretensão punitiva do TCU, pois não se pode invocar a inércia do detentor do direito de ação quando este ignorava a existência do ato irregular. O ministro relator da matéria, em homenagem ao princípio do Colegiado, aplicou ao presente caso a jurisprudência pacífica desta Corte sobre a imprescritibilidade do dano ao Erário (Súmula TCU 282) , bem como sobre a aplicabilidade do prazo decenal para a contagem da prescrição da pretensão punitiva (Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário) . Especificamente em relação à pretensão punitiva, não ocorreu a prescrição decenal pois, embora os recursos públicos tenham sido repassados à municipalidade em 2006, a Administração somente tomou ciência das ilicitudes que inquinam de irregularidade a prestação de contas, em nome do responsável, após a conclusão das fiscalizações da CGU, em 4/3/2009, cujas evidências foram corporificadas no Relatório de Demandas Especiais do Órgão de Controle Interno. Assim, no caso concreto, deve ser aplicada a teoria da actio nata, segundo a qual não se pode invocar a inércia do detentor do direito de ação sem que este ostente condições de saber do próprio ato irregular, pois, do contrário, implicaria benefício ao devedor por sua própria torpeza. Logo, a data de conhecimento da irregularidade, 4/3/2009, deve ser considerada termo a quo para contagem do prazo decenal, a qual foi interrompida em 17/9/2018 (pela 24), com a emissão do ato que autorizou a citação responsável. Portanto, não houve a prescrição da pretensão punitiva.
ACÓRDÃO 3115/2022 Segunda Câmara	A imunidade de jurisdição, garantida por acordo internacional incorporado à ordem jurídica brasileira, de organismo internacional que firma convênio ou instrumento congênere com a União afasta a competência do TCU para responsabilizar a entidade e seus prepostos por eventuais irregularidades praticadas no âmbito destes ajustes.

Também aqui entendemos relevante a utilização na fase anterior ao levantamento dos riscos do questionário específico, em apêndice ao final deste GUIA, que deverá ser também preenchido por toda equipe de servidores das áreas envolvidas, como brainstorm inicial da tarefa (sem identificação dos participantes), mas que permitirá a primeira reflexão sobre a possibilidade da ocorrência que se quer mitigar em todas as atividades realizadas.

3.3. Riscos para a Integridade na Fiscalização Agropecuária

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), como acontece em outras Pastas Ministeriais, detém em suas competências definidas em Decreto as relacionadas com atividade de fiscalização, no caso específico a fiscalização e inspeção agropecuária federal por intermédio de sua Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA).

Assim, a defesa agropecuária federal exercida pela SDA/MAPA tem como tarefa precípua garantir a segurança da qualidade dos insumos agrícolas e pecuários, bem como dos produtos de origem vegetal e animal produzidos no país

e distribuídos pelo mundo¹².

De acordo com o Plano de Defesa Agropecuária (PDA-2015/2020), há um número considerável de agentes envolvidos diretamente nas diversas etapas e atividades de defesa agropecuária. O documento aponta a existência de aproximadamente 3 mil auditores-fiscais federais agropecuários (AFFA), 6 mil fiscais estaduais, além de 40 mil profissionais privados entre engenheiros agrônomos e médicos veterinários.

Em qualquer tarefa de fiscalização, dentro das especificidades inerentes ao poder de polícia, na relação entre servidores de Órgão Público e o cidadão (pessoa física ou jurídica) destacam-se as situações que envolvem o conflito de interesses (Lei nº 12.813, de 2013) e os crimes contra a administração pública, assim definido no Código Penal Brasileiro, sejam aqueles praticados por funcionários contra a administração pública em geral ou aqueles praticados por particulares contra a administração pública (vide gráfico da página 12).

Importante destacar o novo regramento trazido à baila pela Lei nº 12.813, de 2013 (Lei de Conflito de Interesses), que definiu situações que configuram esse tipo de conflito durante e após o exercício de cargo/emprego no Poder Executivo Federal. O simples confronto entre o interesse público e o privado não configura efetivamente uma situação de conflito. Para que haja essa caracterização, é necessário que esse confronto implique prejuízo para o interesse coletivo ou para o desempenho da função pública.

Todavia, para que ocorra uma situação caracterizadora de Conflito de Interesses não é necessário que haja lesão ao patrimônio público. Assim, também não é necessário que o agente público (ou terceiro) receba alguma vantagem ou ganho.

Conforme o artigo 5º da Lei de Conflito de Interesses, fica configurado conflito de interesses caso a pessoa que ocupe cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal pratique alguma das seguintes condutas:

I - divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas;

II - exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe;

III - exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas;

IV - atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

V - praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão;

VI - receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento; e

VII - prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado.

Todos os agentes públicos estão sujeitos à Lei de Conflito de Interesses. Para delimitar a ação dos dois órgãos de fiscalização e avaliação – Controladoria-Geral da União (CGU) e Comissão de Ética Pública – o normativo estabeleceu que cada órgão atuará de acordo com o agente público potencialmente sujeito ao conflito.

A previsão das situações de Conflito de Interesses persegue duas finalidades públicas, igualmente relevantes, a de prevenção de sua configuração ou instauração, e a de eliminação e punição de sua ocorrência. É certo que toda norma sancionatória tem este duplo escopo. Mas, na Lei nº 12.813/2013, o escopo preventivo recebe atenção especial.

O artigo 4º preceitua que o ocupante de cargo ou emprego no Poder Executivo federal deve agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada.

Logo a seguir, em norma federal, cria o mecanismo de consulta à Comissão de Ética Pública ou à Controladoria Geral da União, para casos de dúvida¹³. Ao arrolar as situações características de conflito aumenta o grau de segurança jurídica para o desempenho imparcial e legal de cargos e empregos públicos, no tema legislado. E criou-se, ainda, o dever de prevenção, coroado pelo instituto da consulta a órgão administrativo especializado na apreciação de condutas de agentes públicos, sob o prisma profissional ético-jurídico.

¹² BRASIL, 2020a, art. 21.

¹³ BRASIL, 2013a, art. 4º, § 1º.

Em consonância com o item 6 do retromencionado artigo 5º da Lei de Conflito de Interesses, faz-se mister salientar que, no que tange ao recebimento de presentes de quem tenha interesse em decisão da qual o agente público participe. Nesse ponto há que se destacar o conteúdo da cartilha publicada pelo MAPA em 2018, denominada “Não é Brinde - É corrupção”, no âmbito de suas ações de Transparência e Comunicação Social.

Essa cartilha, de maneira didática, expõe situações as quais se configuram como corrupção, e não mero recebimento de brinde, proveito ou regalia, a partir da relação de agente público do órgão com empresas por ele fiscalizadas, ainda que indiretamente, visando a obtenção de algum tipo de vantagem pessoal.

Nesta ação fiscal, também se indica, ainda na pré-fase de levantamento dos riscos, o conhecimento do terceiro questionário em apêndice ao final deste GUIA, necessariamente a ser preenchido por toda equipe de servidores das áreas envolvidas, como brainstorm inicial da tarefa (sem identificação dos participantes), mas que permitirá, como já dito antes, a já consagrada primeira reflexão sobre a possibilidade da ocorrência que se quer mitigar em todas as atividades realizadas.

4. ORIENTAÇÕES GERAIS SOBRE OS QUESTIONÁRIOS (APÊNDICES A a D)

Conforme pôde ser verificado ao longo de sua abordagem teórica e metodológica, o presente Guia apresenta, precipuamente, duas funções básicas:

I - orientar, de forma geral, quem está estudando e busca uma leitura técnica sobre o tema riscos para a integridade; e

II - fornecer suporte aos servidores das áreas envolvidas no que tange ao preenchimento dos questionários dispostos nos apêndices - anexos.

Preliminarmente, é importante esclarecer que os questionários de A a C são dedicados a áreas-fim e meio específicas, cuja ação nas temáticas de licitações, contratos, convênios ou atividades de fiscalização definem a tônica da atuação das mesmas.

Entretanto, para os casos em geral, em que não há uma definição clara da aplicação dos referidos questionários, há a opção do questionário descrito no Apêndice D, que pode (e até deveria) ser aplicado a todos os demais casos ou aqueles casos em que haja dúvida sobre qual questionário deve ser aplicado.

Passando ao preenchimento dos questionários constantes dos apêndices de A a D, é mister seguirmos os passos abaixo descritos:

I - Primeiramente, deve-se proceder a leitura completa deste Guia de Apoio ao Mapeamento de Riscos para a Integridade, ou no mínimo, na parte que é aplicável à referida área/setor/divisão/coordenação/departamento;

II - Para início do preenchimento do(s) questionário(s), deve-se ter certeza de qual questionário se aplica ao caso. Caso não se enquadre em nenhuma das 3 ações amplamente detalhadas nos itens 3.1 a 3.3 deste Guia, é indicado o questionário padrão constante do Apêndice D.

III - Há que se ter a visão completa das ações/eventos/processos das atividades que se pretende mapear sob a ótica da integridade (desenho dos fluxos (AS IS) do processo em tela) e, como premissa fundamental, já tenha sido utilizado no fluxo para o mapeamento de outros riscos, conforme orientação da Política de Gestão de Riscos do MAPA (aprovada pela Portaria MAPA nº 70/2020).

IV - Os cabeçalhos das colunas de cada um dos questionários devem ser preenchidos, antes da entrega aos respondentes, com todas as fases/eventos/processos descritos, conforme fluxo aprovado em cada área (não poderá ser editado ou alterado);

V - Caberá à chefia da atividade que se pretende mapear o risco para a integridade aplicar para cada agente público (servidor, terceirizado, estagiário ou colaborador) hierarquicamente subordinado, o questionário próprio (Apêndice de A a D - anexos a este Guia) para preenchimento individual, com o seguinte formato básico:

i - deverá ser marcado um X quando o servidor/terceirizado/estagiário/colaborador considerar possível a ocorrência das irregularidades descritas no lado esquerdo de cada linha do questionário (planilha) em uma ou mais das fases/eventos/processos constantes dos cabeçalhos das colunas da primeira linha;

ii - importante: o preenchimento é individual, sem censura ou identificação;

iii - não existe certo ou errado, trata-se da percepção da possibilidade da ocorrência dos atos irregularidades em cada uma das respectivas fase/evento/processo; e

iv - não é demais lembrar que, conforme consta do art. 8º da Política de Gestão de Riscos do MAPA, temos apetite zero para riscos à integridade, o que significa que todos os riscos mapeados terão que ser obrigatoriamente tratados.

VI - Concluído o questionário, deverá ser alvo de consolidação pela chefia responsável (podendo ser auxiliado, a seu critério, pela Área de Integridade do MAPA, a ser acionada por meio do email – compliance@agro.gov.br).

VII - As respostas coincidentes para mais da metade do corpo avaliador deverá ser considerada como de provável risco para a integridade, devendo ser mapeada seguindo as orientações constantes da Política de Gestão de Riscos do MAPA (aprovada pela Portaria MAPA nº 70/2020).

VIII - Na fase de mapeamento do risco para a integridade a área do MAPA ainda poderá solicitar o apoio, a seu critério, da Área de Integridade do MAPA, a ser acionada por meio do email – compliance@agro.gov.br;

IV - Como consequência da aplicação do questionário fica assegurado o registro da fase/evento/processo onde se encontra o risco para a integridade, bem como qual a tipologia do referido risco. Ficará na dependência da aplicação da metodologia de mapeamento de risco o apontamento específico do evento, da causa, da consequência e do tratamento do risco para a integridade mapeado.

5. CONCLUSÃO

A árdua tarefa de mapeamento de risco para a integridade e seus desdobramentos (tratamentos) estão tratados neste Guia de modo a orientar minimamente os servidores e dirigentes na busca de um porto minimamente seguro para o início dos trabalhos.

Não se pretendeu esgotar a pauta, muito pelo contrário, nosso objetivo fundamental foi demonstrar que por mais complexo que seja o trabalho e delicado o tema, temos pilares mínimos que podem ser úteis na busca pela melhoria dos controles internos da gestão.

Como pano de fundo, se espera despertar os agentes públicos envolvidos na tarefa de mapeamento de riscos para a integridade de cada uma das áreas do MAPA, para esta pauta íntegra, que por vezes pretende-se entender como algo distante da nossa realidade, muito mais pelo desconhecimento de que é a realidade do dia-a-dia das relações público-privadas no mundo.

Isso mesmo, é algo que se encarado com a seriedade que se pretende para a nova realidade de governança pública pode ser um divisor de águas para o agronegócio como um todo e para o País, numa perspectiva global.

“Vigiai e orai, para que não entreis em tentação; o espírito, na verdade, está pronto, mas a carne é fraca.” Mateus 26:41

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 1, 26 jul. 2007.
- _____. Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010. Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 1, 13 mai. 2010.
- _____. Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 18, 28 abr. 2016a.
- _____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 3, 23 nov. 2017a.
- _____. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 4, 23 set. 2019.
- _____. Decreto nº 10.253, de 20 de fevereiro de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 7, 21 fev. 2020a.
- _____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 23911, 31 dez. 1940.
- _____. Instrução Normativa Conjunta nº 01, MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 14, 11 mai. 2016b.
- _____. Instrução Normativa MP nº 05, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 90, 26 mai. 2017.
- _____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 8269, 22 jun. 1993.
- _____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 1, 18 jul. 2002.
- _____. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nos 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 1, 17 mai. 2013a.
- _____. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. Portaria MAPA nº 276, de 2 de fevereiro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ed. 25, seção 1, p. 6, 3 fev. 2017.
- _____. _____. Portaria MAPA nº 705, de 12 de abril de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ed. 71, seção 1, p. 4, 12 abr. 2017.
- _____. _____. Portaria MAPA nº 2.042, de 2 de outubro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ed. 190, seção 1, p. 5, 3 out. 2017.
- _____. _____. Portaria MAPA nº 202, de 17 de janeiro de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ed. 13, seção 1, p. 1, 18 jan. 2019.
- _____. _____. Portaria MAPA nº 60, de 10 de abril de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ed. 70, seção 1, p. 33, 11 abr. 2019.
- _____. _____. Portaria MAPA nº 1830, de 10 de maio de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ed. 100, seção 1, p. 1, 27 mai. 2019.

_____. _____. Portaria MAPA nº 70, de 3 de março de 2020. Institui a Política de Gestão de Riscos e Controles Internos - PGRCI do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ed. 48, seção 1, p. 4, 11 mar. 2020.

_____. _____. Portaria MAPA nº 492, de 09 de abril de 2018. Boletim de Pessoal e de Serviços Extraordinário, ed. 61, 19 abr. 2018.

_____. _____. Relatório de Gestão – Exercício 2019 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília, Mar. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/exercicio-2019>>.

_____. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. Guia Prático da Gestão de Riscos à Integridade. Brasília, Set. 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/inte-gridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>>. Acesso em 14 mai. 2020.

_____. _____. Metodologia de Gestão de Riscos. Brasília, Abr. 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/institucionais/ar-quivos/cgu-metodologia-gestao-riscos-2018.pdf/view>>. Acesso em 13 mai. 2020.

_____. _____. Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ed. 80, seção 1, p. 81, 26 abr. 2018a.

_____. _____. Portaria CGU nº 57, de 4 de janeiro de 2019. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ed. 4, seção 1, p. 40, 7 jan. 2019a.

_____. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. O Brasil e a OCDE. Jan. 2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15584-o-brasil-e-a-ocde>>. Acesso em 22 jun. 2020.

_____. Portaria Interministerial CGU/MP/MF nº 127, de 29 de maio de 2008. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 100, 30 mai. 2008.

_____. Portaria Interministerial CGU/MP/MF nº 507, de 24 de novembro de 2011. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse a partir do exercício de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 85, 28 nov. 2011.

_____. Portaria Interministerial CGU/MP/MF nº 424, de 30 de dezembro de 2016. Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 25, 2 jan. 2017.

_____. Projeto de Lei nº 1202, de 30 de maio de 2007. Disciplina a atividade de “lobby” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?id-Proposicao=353631>>. Acesso em 22 jun. 2020.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão nº 2.280/2013 – Segunda Câmara. Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 84, 3 mai. 2013.

_____. _____. Acórdão nº 984/2014 – Plenário. Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 66, 24 abr. 2014.

_____. _____. Acórdão nº 183/2016 – Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 87, 22 fev. 2016.

_____. _____. Acórdão nº 941/2016 – Plenário. Relator Ministro Augusto Nardes. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 101, 27 abr. 2016.

_____. _____. Acórdão nº 2.791/2016 – Primeira Câmara. Relator Ministro José Múcio Monteiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 210, 13 mai. 2016.

_____. _____. Acórdão nº 2.253/2016 – Plenário. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ed. extra, seção 1, p. 81, 15 set. 2016.

_____. _____. Acórdão nº 602/2018 - Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 71, 11 abr. 2018.

_____. _____. Acórdão nº 1.093/2018 - Plenário. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 86, 25 mai. 2018.

_____. _____. Acórdão nº 1.107/2018 - Plenário. Relator Ministro José Múcio Monteiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 86, 25 mai. 2018.

_____. _____. Acórdão nº 2.301/2018 - Plenário. Relator Ministro José Múcio Monteiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 66, 16 out. 2018.

_____. _____. Acórdão nº 658/2019 - Plenário. Relator Ministro Benjamin Zymler. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 215, 17 abr. 2019.

_____. _____. Acórdão nº 713/2019 - Plenário. Relator Ministro Bruno Dantas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 215, 17 abr. 2019.

_____. _____. Acórdão nº 1.093/2019 - Plenário. Relator Ministro Raimundo Carreiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 63, 24 mai. 2019.

_____. _____. Acórdão nº 1.378/2019 - Plenário. Relator Ministro Augusto Nardes. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 60, 24 jun. 2019.

_____. _____. Acórdão nº 2.015/2019 - Plenário. Relatora Ministra Ana Arraes. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 135, 6 set. 2019.

_____. _____. Acórdão nº 2.181/2019 - Plenário. Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 84, 23 set. 2019.

_____. _____. Acórdão nº 2.771/2019 - Plenário. Relator Ministro Benjamin Zymler. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 139, 4 dez. 2019.

_____. _____. Acórdão nº 224/2020 - Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 137, 17 fev. 2020.

_____. _____. Acórdão nº 274/2020 - Plenário. Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 201, 21 fev. 2020.

_____. _____. Acórdão nº 934/2020 - Plenário. Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 242, 24 abr. 2020.

_____. _____. Referencial de combate a fraude e corrupção. Brasília, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EAVC7/21A1F6107AD96FE-6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf>. Acesso em 18 mai. 2020b.

CRESSEY, D. R. Other people's money: a study in the social psychology of embezzlement. Glencoe, IL: The Free Press, 1953.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO - ENCCLA. Integridade nas Compras Públicas. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/arquivos/resultados-enccla-2019/cartilha-integridade-compras-publicas>>. Acesso em 18 mai. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Tradução não oficial. Mar. 2018. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em 19 mai. 2020.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO: MATRIZ RISCOS PARA A INTEGRIDADE EM LICITAÇÕES E CONTRATOS

Orientações Gerais de Preenchimento: <i>Este questionário deve ser preenchido por um conjunto de servidores que já possuem uma ação, evento ou processo mapeado, com experiências anteriores já executadas de registros de outros riscos.</i> <i>As fases (relativas a evento, ação ou processo mapeados) deverão ser registradas nas primeiras colunas desta planilha (a direita dessa orientação).</i> <i>A planilha deve ser distribuída para cada um dos servidores e terceirizados envolvidos na atividade, sem identificação do responsável pelo preenchimento.</i> <i>Deverá simplesmente ser marcado com X nas células em que as ocorrências irregulares identificadas nas linhas abaixo forem consideradas como possíveis de ocorrer em parte ou no todo do evento/ação/processo definido.</i> <i>Ao final, os questionários respondidos devem identificar o conjunto de ocorrências que se repetem (com X) em determinado processo/evento/ação, o qual deverá ser considerado como elegível, na gestão de risco, como provável ocorrência de risco para a integridade.</i>	LICITAÇÃO AFASTADA					LICITAÇÃO					CONTRATAÇÃO				
	Dispensa		Inexigibilidade			Fase Interna		Fase Externa			Gestão do Contrato				
	PROCESSO 1	PROCESSO 2	PROCESSO 3	PROCESSO 4	PROCESSO 5	PROCESSO 1	PROCESSO 2	PROCESSO 3	PROCESSO 4	PROCESSO 5	PROCESSO 1	PROCESSO 2	PROCESSO 3	PROCESSO 4	PROCESSO 5
Prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe															
Praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão															
Receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento															
Divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas, revelando fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação															
Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal															
Dar, oferecer ou prometer vantagem indevida a servidor público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício, ou para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita															
Solicitar, exigir, cobrar, obter ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem, mesmo que a pretexto de influir em ato praticado por servidor público no exercício da função															
Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se, ou não, da qualidade de servidor															

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO: MATRIZ RISCOS PARA A INTEGRIDADE EM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Orientações Gerais de Preenchimento: <i>Este questionário deve ser preenchido por um conjunto de servidores que já possuem uma ação, evento ou processo mapeado, com experiências anteriores já executadas de registros de outros riscos.</i> <i>As fases (relativas a evento, ação ou processo mapeados) deverão ser registradas nas primeiras colunas desta planilha (a direita dessa orientação).</i> <i>A planilha deve ser distribuída para cada um dos servidores e terceirizados envolvidos na atividade, sem identificação do responsável pelo preenchimento.</i> <i>Deverá simplesmente ser marcado com X nas células em que as ocorrências irregulares identificadas nas linhas abaixo forem consideradas como possíveis de ocorrer em parte ou no todo do evento/ação/processo definido.</i> <i>Ao final, os questionários respondidos devem identificar o conjunto de ocorrências que se repetem (com X) em determinado processo/evento/ação, o qual deverá ser considerado como elegível, na gestão de risco, como provável ocorrência de risco para a integridade.</i>	CELEBRAÇÃO					EXECUÇÃO					PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL					TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)														
	Recurso do Órgão					Recurso de Emenda Parlamentar					Análise da execução financeira					Análise da execução física					Análise documental e diligências					Fluxo de TCE no Sistema E-TCE/TCU				
	PROCESSO 1	PROCESSO 2	PROCESSO 3	PROCESSO 4	PROCESSO 5	PROCESSO 1	PROCESSO 2	PROCESSO 3	PROCESSO 4	PROCESSO 5	PROCESSO 1	PROCESSO 2	PROCESSO 3	PROCESSO 4	PROCESSO 5	PROCESSO 1	PROCESSO 2	PROCESSO 3	PROCESSO 4	PROCESSO 5	PROCESSO 1	PROCESSO 2	PROCESSO 3	PROCESSO 4	PROCESSO 5	PROCESSO 1	PROCESSO 2	PROCESSO 3	PROCESSO 4	PROCESSO 5
Prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe																														
Exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas																														
Praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão																														
Receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento																														

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO: MATRIZ RISCOS PARA A INTEGRIDADE EM FISCALIZAÇÃO AGROPECUÁRIA

Orientações Gerais de Preenchimento:	FISCALIZAÇÃO AGROPECUÁRIA				
	PROCESSO 1	PROCESSO 2	PROCESSO 3	PROCESSO 4	PROCESSO 5
<p><i>Este questionário deve ser preenchido por um conjunto de servidores que já possuem uma ação, evento ou processo mapeado, com experiências anteriores já executadas de registros de outros riscos.</i></p> <p><i>As fases (relativas a evento, ação ou processo mapeados) deverão ser registradas nas primeiras colunas desta planilha (a direita dessa orientação).</i></p> <p><i>A planilha deve ser distribuída para cada um dos servidores e terceirizados envolvidos na atividade, sem identificação do responsável pelo preenchimento.</i></p> <p><i>Deverá simplesmente ser marcado com X nas células em que as ocorrências irregulares identificadas nas linhas abaixo forem consideradas como possíveis de ocorrer em parte ou no todo do evento/ação/processo definido.</i></p> <p><i>Ao final, os questionários respondidos devem identificar o conjunto de ocorrências que se repetem (com X) em determinado processo/evento/ação, o qual deverá ser considerado como elegível, na gestão de risco, como provável ocorrência de risco para a integridade.</i></p>					
Prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe					
Exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas					
Praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão					
Receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento					
Prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado					
Divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas, revelando fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação					
Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal					
Dar, oferecer ou prometer vantagem indevida a servidor público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício, ou para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita					
Solicitar, exigir, cobrar, obter ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem, mesmo que a pretexto de influir em ato praticado por servidor público no exercício da função					
Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se, ou não, da qualidade de servidor					
Facilitar, com infração de dever funcional, a prática de contrabando ou descaminho					
Inserir ou facilitar, o servidor autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano					
Deixar o servidor, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente					
Praticar qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da administração pública					

APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO PADRÃO PARA APOIO AO MAPEAMENTO DE RISCOS PARA A INTEGRIDADE EM GERAL

Orientações Gerais de Preenchimento: <i>Este questionário deve ser preenchido por um conjunto de servidores que já possuem uma ação, evento ou processo mapeado, com experiências anteriores já executadas de registros de outros riscos.</i> <i>As fases (relativas a evento, ação ou processo mapeados) deverão ser registradas nas primeiras colunas desta planilha (à direita dessa orientação).</i> <i>A planilha deve ser distribuída para cada um dos servidores e terceirizados envolvidos na atividade, sem identificação do responsável pelo preenchimento.</i> <i>Deverá simplesmente ser marcado com X nas células em que as ocorrências irregulares identificadas nas linhas abaixo forem consideradas como possíveis de ocorrer em parte ou no todo do evento/ação/processo definido.</i> <i>Ao final, os questionários respondidos devem identificar o conjunto de ocorrências que se repetem (com X) em determinado processo/evento/ação, o qual deverá ser considerado como elegível, na gestão de risco, como provável ocorrência de risco para a integridade.</i>	DETALHAMENTO DE AÇÕES/ EVENTOS/FASES/PROCESSOS RELATIVOS ÀS ATIVIDADES DE:							
	PROCESSO 1	PROCESSO 2	PROCESSO 3	PROCESSO 4	PROCESSO 5	PROCESSO 6	PROCESSO 7	PROCESSO 8
Prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe								
Exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas								
Praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão								
Receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento								
Prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado								
Divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas, revelando fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação								
Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal								
Dar, oferecer ou prometer vantagem indevida a servidor público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício, ou para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita								
Solicitar, exigir, cobrar, obter ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem, mesmo que a pretexto de influir em ato praticado por servidor público no exercício da função								
Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se, ou não, da qualidade de servidor								
Apropriar-se o servidor público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio								
Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei								
Facilitar, com infração de dever funcional, a prática de contrabando ou descaminho								
Inserir ou facilitar, o servidor autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano								
Deixar o servidor, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente								
Praticar qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da administração pública								
Obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais								
Manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública								

Ministério da Agricultura,
Pecuária e Abastecimento

