



RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA Nº 9/2020

1. ESCOPO E OBJETIVO

Trata-se de ação de controle com vistas a avaliar a Governança Institucional da CNEN, com base na legislação aplicável à Administração Pública Federal, abrangendo o Planejamento Estratégico, Comissão de Ética, Gestão de Riscos, Programa de Integridade, estruturação das atividades de ouvidoria e corregedoria, dentre outros assuntos, conforme previsto no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna referente ao exercício de 2020 (ação nº 10).

A metodologia de trabalho consiste no exame da legislação aplicável e documentos institucionais atinentes, com vistas a levantar e analisar a situação institucional.

Para obter as evidências adequadas para a conclusão dos trabalhos, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: Exame de Registros, Inquérito e Análise Documental.

Todas as informações e documentos utilizados foram obtidos no Relatório de Gestão da CNEN referente ao exercício de 2018, no Plano de Orientações Estratégicas da CNEN (2019 – 2022), nos sítios eletrônicos institucionais, bem como fornecidos pelos atores que compõem a estrutura de governança da CNEN, descritos no item 3 deste Relatório.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este trabalho teve como base teórica, principalmente, os Decretos nº 9.203/2017, 9.739/2019, 9.727/2019 e 9.492/2018, as normas e material produzido pelo Tribunal de Contas da União e as normas da Controladoria Geral da União atinentes ao tema, conforme segue.

2.1 - Decreto n.º 9.203/2017

O Decreto n.º 9.203, de 22/11/2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Destacam-se os seguintes artigos:

- art. 6º: atribui competência à alta administração dos órgãos e das entidades para implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos no Decreto, que devem incluir: (i) formas de acompanhamento de resultados; (ii) soluções para melhoria do desempenho das organizações; e (iii) instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

- art. 7º-A: institui a figura do Comitê Interministerial de Governança – CIG, composto por três Ministros, tendo por finalidade assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal.

- art. 13-A: estabelece competência aos órgãos e entidades integrantes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional para executar a política de governança pública, de maneira a incorporar os

princípios e as diretrizes definidos no Decreto e as recomendações oriundas de manuais, guias e resoluções do CIG.

- art. 15-A: estabelece a obrigatoriedade de instituição de **comitê interno de governança** com as seguintes competências: (i) auxiliar a alta administração na implementação e na manutenção de processos, estruturas e mecanismos adequados à incorporação dos princípios e das diretrizes da governança previstos no Decreto; (ii) incentivar e promover iniciativas que busquem implementar o acompanhamento de resultados no órgão ou na entidade, que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional ou que adotem instrumentos para o aprimoramento do processo decisório; (iii) promover e acompanhar a implementação das medidas, dos mecanismos e das práticas organizacionais de governança definidos pelo CIG em seus manuais e em suas resoluções; e (iv) elaborar manifestação técnica relativa aos temas de sua competência.

- art. 17: dispõe que a alta administração das organizações deve estabelecer, manter, monitorar e aprimorar **sistema de gestão de riscos e controles internos** com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional.

- art. 18: estabelece que a **auditoria interna governamental** deve adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos, mediante a abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança.

- art. 19: estabelece a obrigatoriedade de instituição do **programa de integridade**, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

- art. 20: atribui competência a Controladoria-Geral da União para estabelecer os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

2.2 - Decreto n.º 9.739/2019

O Decreto n.º 9.739, de 28/03/2019, estabelece, dentre outras, medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da gestão pública. O artigo 2º trata do fortalecimento institucional, conforme segue:

Para fins do disposto neste Decreto, considera-se fortalecimento da capacidade institucional o conjunto de medidas que propiciem aos órgãos ou às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a melhoria de suas condições de funcionamento, compreendidas as condições de caráter organizacional, e que lhes proporcionem melhor desempenho no exercício de suas competências institucionais, especialmente na execução dos programas do plano plurianual.

§ 1º As medidas de fortalecimento da capacidade institucional observarão as seguintes diretrizes:

(...)

IV - **orientação para resultados;**

V - racionalização de níveis hierárquicos e aumento da amplitude de comando;

VI - orientação para as prioridades de governo;

(...)

2.3 - Decreto n.º 9.727/2019

O Decreto n.º 9.727, de 15/03/2019, dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE na administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O artigo 2º define os critérios gerais para a ocupação de DAS e FCPE; o artigo 3º apresenta critérios adicionais para ocupação de DAS e FCPE de níveis 2 e 3; o artigo 4º, critérios adicionais para ocupação de DAS e FCPE de nível 4; e o artigo 5º, critérios adicionais para ocupação de DAS e FCPE de níveis 5 e 6.

O Decreto n.º 9.916, de 18/07/2019, estabeleceu que os critérios apresentados no Decreto n.º 9.727/2019 são exigíveis a partir de 01/08/2019.

2.4 - Decreto n.º 9.492/2018

O Decreto n.º 9.492, de 05/09/2018, regulamenta a Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal e institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal.

De acordo com o artigo 6º do Decreto, integram o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, (I) como órgão central, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, por meio da Ouvidoria-Geral da União; e (II) como unidades setoriais, as ouvidorias dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta e indireta e, na inexistência destas, as unidades diretamente responsáveis pelas atividades de ouvidoria.

O artigo 10 do Decreto estabelece as seguintes competências das unidades setoriais do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal:

- I - executar as atividades de ouvidoria previstas no [art. 13 da Lei nº 13.460, de 2017](#);*
- II - propor ações e sugerir prioridades nas atividades de ouvidoria de sua área de atuação;*
- III - informar ao órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal a respeito do acompanhamento e da avaliação dos programas e dos projetos de atividades de ouvidoria;*
- IV - organizar e divulgar informações sobre atividades de ouvidoria e procedimentos operacionais;*
- V - processar as informações obtidas por meio das manifestações recebidas e das pesquisas de satisfação realizadas com a finalidade de avaliar os serviços públicos prestados, em especial sobre o cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento da Carta de Serviços ao Usuário, de que trata o [art. 7º da Lei nº 13.460, de 2017](#); e*
- VI - produzir e analisar dados e informações sobre as atividades de ouvidoria, para subsidiar recomendações e propostas de medidas para aprimorar a prestação de serviços públicos e para corrigir falhas.*

Os artigos 12 a 24-B do Decreto apresentam o procedimento para recebimento, análise e resposta de manifestações, sobre o qual se destacam os seguintes dispositivos:

Art. 12. Em nenhuma hipótese será recusado o recebimento de manifestações formuladas nos termos do disposto neste Decreto, sob pena de responsabilidade do agente público.

Art. 18. As unidades setoriais do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal elaborarão e apresentarão resposta conclusiva às manifestações recebidas no prazo de trinta dias, contado da data de seu recebimento, prorrogável por igual período mediante justificativa expressa, e notificarão o usuário de serviço público sobre a decisão administrativa.

Art. 22. A denúncia recebida pela unidade setorial do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal será conhecida na hipótese de conter elementos mínimos descritivos de irregularidade ou indícios que permitam a administração pública federal a chegar a tais elementos.

Parágrafo único. A resposta conclusiva da denúncia conterá informação sobre o seu encaminhamento aos órgãos apuratórios competentes e sobre os procedimentos a serem adotados, ou sobre o seu arquivamento, na hipótese de a denúncia não ser conhecida, exceto o previsto no § 5º do art. 19.

Art. 23. As unidades que compõem o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal poderão coletar informações junto aos usuários de serviços públicos com a finalidade de avaliar a prestação desses serviços e de auxiliar na detecção e na correção de irregularidades.

§ 1º As informações a que se refere o caput, quando não contiverem a identificação do usuário, não configurarão manifestações nos termos do disposto neste Decreto e não obrigarão resposta conclusiva.

§ 2º As informações que constituírem comunicações de irregularidade, ainda que de origem anônima, serão enviadas ao órgão ou à entidade da administração pública federal competente para a sua apuração, observada a existência de indícios mínimos de relevância, autoria e materialidade.

2.5 - Portaria CGU n.º 57/2019

A Portaria CGU n.º 57, de 04/01/2019, regulamenta o Decreto n.º 9.203/2017 e estabelece orientações para os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional para a estruturação, execução e monitoramento de seus programas de integridade.

A regulamentação define diretrizes, etapas e prazos para que os órgãos federais criem os próprios programas, com mecanismos para prevenir, detectar, remediar e punir fraudes e atos de corrupção.

O Programa de Integridade deve demonstrar o comprometimento da alta administração e ser compatível com a natureza, porte, complexidade, estrutura e área de atuação dos órgãos e entidades.

2.6 - Referencial Básico de Governança, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública

O portal do TCU disponibiliza várias informações relevantes sobre a Governança no setor público, incluindo o Referencial Básico de Governança e a cartilha “10 passos para a boa governança”.

De acordo o TCU, a governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas: (1) Centro de Governo, Sociedade e Estado; (2) Políticas Públicas, Entes Federativos e Esferas de Poder; (3) Corporativa/Organizacional (aplicada a órgãos e entidades); e (4) Intraorganizacional (aplicada a áreas de gestão, tais como aquisições, TI, pessoas).

Enquanto a primeira define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; a segunda se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; a terceira garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e a quarta reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades.

A Governança Pública Organizacional (3ª perspectiva) 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.

A boa governança no setor público pressupõe a observância de um conjunto de diretrizes, entre as quais:

- (1) Definir claramente as funções das organizações;
- (2) Definir claramente as competências e as responsabilidades dos membros das instâncias superiores de governança;
- (3) Ter e usar estruturas de aconselhamento, apoio e informação de boa qualidade;
- (4) Certificar-se de que um sistema eficaz de gestão de risco esteja em operação;
- (5) Garantir a accountability.

As boas práticas de governança pública postas em prática permitem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas, contribuindo, entre outras coisas, para a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos.

2.7 - Acórdão 588/2018 TCU Plenário

O Acórdão 588/2018 Plenário registra o levantamento realizado pelo TCU em órgãos e entidades da Administração Pública Federal com o objetivo de sistematizar informações sobre a situação de governança pública e gestão de tecnologia da informação, contratações, pessoas e resultados, dando continuidade a levantamentos em governança pública e gestão que o Tribunal vem realizando desde 2012.

De acordo com informações apresentadas no relatório que deu origem ao referido acórdão, 41% das organizações participantes do levantamento estão em estágio inicial de desenvolvimento da governança pública. Além disso, há indícios de que a governança das organizações não está sendo efetiva, tendo em vista que não está contribuindo para melhorar a gestão de outras áreas da organização (pessoas, tecnologia da informação, contratações e resultados). Como regra geral, há pouco acompanhamento da estratégia organizacional, dos resultados e do desempenho da alta administração. As consequências esperadas da debilidade dos processos de governança são a dispersão de energia e de recursos, maior vulnerabilidade à fraude e à corrupção.

3. DESCRIÇÃO DA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DA CNEN

A estrutura regimental da CNEN foi aprovada pelo Decreto n.º 8.886, de 24/10/2016. Identificam-se nela os seguintes órgãos envolvidos de alguma forma com atividades de governança: Comissão Deliberativa, Procuradoria Federal, Auditoria Interna, Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação e a Diretoria de Gestão Institucional.

A Comissão Deliberativa é um órgão colegiado de governança superior, composto pelo Presidente, pelos três diretores da CNEN e por uma pessoa indicada pelo Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovações. Sua atuação é de caráter estratégico, com atribuições basicamente normativas e concentradas nas atividades finalísticas, conforme estabelecido no artigo 14 do Decreto n.º 8.886/2016.

A Procuradoria Federal junto à CNEN atua como órgão executor da Procuradoria-Geral Federal e exerce atividades de consultoria e assessoramento jurídico no âmbito da CNEN, zela pela observância da Constituição, das leis e dos atos emanados pelos poderes públicos, dentre outras atribuições.

A finalidade básica da Auditoria Interna é zelar pela regularidade e conformidade dos atos e fatos administrativos que permeiam as atividades da CNEN e, para tanto, atua como parte integrante do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, na forma determinada pelo Decreto n.º 3.591/2000.

A Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação coordena o processo de planejamento e orçamento, acompanha e monitora o desempenho operacional da CNEN, dentre outras atribuições.

À Diretoria de Gestão Institucional compete assegurar a infraestrutura necessária às atividades de segurança nuclear e de pesquisa e desenvolvimento da CNEN, bem como planejar, coordenar e supervisionar atividades específicas, dentre as quais, para o propósito do presente trabalho, destaca-se a gestão corporativa da atividade correcional.

Além dos órgãos mencionados, integrantes da estrutura regimental da CNEN, apresentam-se outros atores não previstos no Decreto n.º 8.886/2016 que desempenham importante papel no fortalecimento da governança institucional, tais como a Comissão de Ética, o Comitê Gestor de Integridade e a Ouvidoria.

A Comissão de Ética da CNEN foi constituída pela Portaria CNEN-PR nº 81, de 07/12/2011, com as seguintes competências: (i) atuar como instância consultiva da direção e dos servidores da CNEN; (ii) aplicar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil; (iii) representar a CNEN na Rede de Ética do Poder Executivo Federal; e (iv) supervisionar a observância do Código de Conduta da Alta Administração Federal.

O Comitê Gestor de Integridade foi instituído pela Portaria CNEN-PR nº 44, de 16/07/2018, e detém as seguintes competências: (i) coordenar a elaboração e revisão de Plano de Integridade, com vistas à

prevenção e à mitigação de vulnerabilidades eventualmente identificadas; (ii) coordenar a implementação do programa de integridade e exercer o seu monitoramento contínuo, visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência de atos lesivos; (iii) atuar na orientação e treinamento dos servidores da CNEN com relação aos temas atinentes ao programa de integridade; e (iv) promover outras ações relacionadas à gestão da integridade, em conjunto com as demais áreas da CNEN.

A Portaria CNEN-PR nº 77, de 12/12/2018, designou os agentes responsáveis pela execução das atividades de Ouvidoria no âmbito da Instituição, em conformidade com a legislação vigente que trata das atribuições e competências das ouvidorias públicas dos órgãos do Poder Executivo Federal.

4. FRAGILIDADES IDENTIFICADAS NA GOVERNANÇA INSTITUCIONAL DA CNEN

4.1 - Com relação à estrutura de Governança Institucional

Preliminarmente, aponta-se que os atores e suas competências previstos na estrutura regimental da CNEN não são suficientes para promover a boa governança pública.

A ausência de previsão da Comissão de Ética, Comitê Gestor de Integridade e Ouvidoria na estrutura regimental da CNEN prejudica o exercício de suas atribuições.

Por outro lado, outras funções também essenciais à governança não são nem previstas nem desempenhadas na Instituição, tais como unidade de corregedoria, comitê interno de governança, sistema de gestão de riscos, enfraquecendo a governança pública institucional.

Constata-se, portanto, a necessidade de revisão do Regimento Interno da CNEN e de instituição de outros atores para promover a boa governança pública.

Após tomar conhecimento da versão preliminar deste Relatório, a Presidência da CNEN apresentou a seguinte manifestação, encaminhada pelo Memorando nº 12/2020/GAB, de 10/07/2020 (SEI 0535645 e 0535655):

A instituição de outros atores para promover a boa governança pública depende essencialmente da inclusão de novos cargos na estrutura da Autarquia.

Embora a CNEN faça gestões a esse respeito desde o ano de 2018, o Governo Federal tem sinalizado claramente pela impossibilidade de criação de novos cargos.

Ressalta-se que desde o início de 2019, quando foi definida a separação das atividades da CNEN, com a futura criação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), a maneira de estruturar os dois órgãos (CNEN e a nova ANSN) permaneceu em discussão entre o então MCTIC e demais Ministérios envolvidos com o tema, optando-se, então, por aguardar para propor um novo decreto de estrutura regimental (e consequente regimento interno) após essa definição.

Como o assunto ainda permanece em aberto, a CNEN irá propor ao MCTI, no segundo semestre de 2020, um novo decreto de estrutura regimental e, consequentemente, novo regimento interno, buscando contemplar as recomendações da Auditoria Interna, enquanto se aguarda a definição das estruturas e dos cargos das duas novas autarquias.

4.2 – Com relação ao papel desempenhado pelos atores de Governança Institucional

Verifica-se que os órgãos destacados na estrutura regimental da CNEN envolvidos de alguma forma com atividades de governança executam suas atribuições conforme previsto no Regimento Interno.

Constata-se que não foi atribuída a nenhum ator a competência para implementação e manutenção de mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos no Decreto n.º 9.203/2017 que deveriam incluir: (i) formas de acompanhamento de resultados; (ii) soluções para melhoria do desempenho das organizações; e (iii) instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências. Ressalta-se que não foi instituído o Comitê Interno de Governança, exigido pelo mencionado Decreto.

Passa-se a analisar a atuação da Comissão de Ética, Comitê de Integridade, atividades correccionais e atividades de ouvidoria.

a) Comissão de Ética

A Comissão de Ética (CE) dispõe de um espaço próprio no sítio eletrônico da CNEN (<http://www.cnen.gov.br/comissao-de-etica>) com a seguinte apresentação:

A Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) busca estabelecer padrões éticos em todas as suas atuações. Este espaço destina-se a facilitar o entendimento dos conceitos que guiam as atividades da instituição e apresentar a estrutura e servidores que atuam na propagação e manutenção das melhores práticas e valores éticos. Aqui podem ser conhecidos a composição da Comissão de Ética, a relação de dúvidas mais frequentes e os meios para denunciar possíveis desvios de conduta. É um espaço destinado a promover e esclarecer a visão da CNEN sobre ética.

O Código de Conduta dos Agentes Públicos em exercício na CNEN foi aprovado pelo Presidente da CNEN mediante Portaria nº 057, de 28/09/2018.

O Regimento Interno da Comissão de Ética foi aprovado pela Portaria PRES nº 037, de 14/08/2019, e apresenta basicamente as normas de funcionamento, competência e rito processual da Comissão de Ética da CNEN.

O Plano de Trabalho da Comissão de Ética para o exercício de 2019 registrou as principais ações definidas para o exercício, quais sejam: a divulgação da Comissão, de suas ações e resultados e a divulgação do Código de Conduta dos agentes públicos da CNEN.

Em atendimento à demanda da Auditoria Interna, foram apresentadas informações mediante Ofício nº 4/2020 CE/CNEN, de 15/04/2020 (SEI 0440843), parcialmente reproduzidas a seguir:

As reuniões da CE são realizadas ordinariamente a cada 15 (quinze) dias, ou extraordinariamente quando convocadas pelo presidente ou a pedido de qualquer dos membros. Para todas as reuniões são feitas atas formais com a assinatura de todos os presentes.

A CE recebe demandas internas da Instituição, de servidores e da Ouvidoria. As demandas externas são encaminhadas, em geral, via Ouvidoria, ou de forma direta por disponibilização no site da CNEN, por meio do formulário de denúncias (<http://www.cnen.gov.br/comissao-de-etica>).

Em 2019, foram recebidas 5 (cinco) demandas que receberam tratamento de análise por 2 membros cada. Os temas tratados têm caráter restrito, mas, em termos genéricos, referem-se principalmente a potenciais conflitos de interesses e denúncias de possíveis desvios éticos.

O fluxo dessas demandas obedece ao rito determinado pela CEP que indica a análise da denúncia, o Procedimento Preliminar (PP) e eventual Processo de Apuração Ética (PAE), cujo detalhamento pode ser encontrado no Regimento Interno da CE (http://www.cnen.gov.br/images/cnen/documentos/etica_cnen/Portaria37regimentoCE.pdf).

Quanto às demais demandas, é mantido o canal de atendimento aos agentes públicos pelo e-mail etica@cnen.gov.br de onde foram recebidas 3 (três) consultas em 2019. Essas demandas são de atendimento direto pelos membros da CE.

No ano de 2019, dois membros da CE participaram do Curso de Capacitação na Comissão de Ética Pública (CEP), em Brasília. Outros membros da CE, também, participaram do IV Seminário Anual de Educação em Ética e Disciplina da ANS.

Além desses eventos dedicados aos membros da CE, foram realizados 2 (dois) seminários de promoção da ética dentro da CNEN, dedicado aos agentes públicos: um na Sede e outro no IRD. Outra ação educativa de sensibilização ética destinada aos servidores é a divulgação de Boletins Informativos, com temas educativos voltados para o Código de Conduta do Servidor Público da CNEN, que em 2019 totalizaram 8 (oito) edições.

Por e-mail de 17/04/2020, a Secretária Executiva da Comissão de Ética apresentou informações adicionais com relação às ações de capacitação realizadas, acrescentando a participação de membros da Comissão de Ética em dois eventos, quais sejam:

- Capacitação sobre Programas de Integridade na Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, realizada pela CGU nos dias 06 a 08/02/2019;
- Palestra Assédio Moral: identificação, prevenção e combate nas relações sociais e de trabalho, realizada em 28/03/2019, no auditório da Casa Rui Barbosa.

O Regimento Interno da Comissão de Ética prevê, dentre outras atribuições, resposta a consultas que lhe forem dirigidas e recebimento e apuração de denúncias e representações contra agentes públicos por suposto descumprimento às normas éticas, com a consequente aplicação de penalidade de censura ética e sugestão de remessa de expediente ao setor competente para exame de eventuais transgressões de naturezas diversas, conforme o caso.

Registra-se que as demandas recebidas pela Comissão de Ética não são expressivas em termos quantitativos (apenas 8 em 2019) e se referem basicamente a consultas sobre situações de potenciais conflitos de interesses (3) e denúncias de possíveis desvios éticos (5). As demandas são recebidas majoritariamente pela Ouvidoria e, também, pelo canal disponibilizado no sítio eletrônico.

Diante de todo o exposto, verifica-se que a Comissão de Ética busca privilegiar a atuação preventiva, focada em ações de sensibilização com vistas à aderência aos normativos éticos e à divulgação do Código de Ética.

Após tomar conhecimento da versão preliminar deste Relatório, a Comissão de Ética apresentou a seguinte manifestação, por e-mail de 29/05/2020:

Informamos que esta Comissão de Ética realizou a revisão do conteúdo da versão preliminar do relatório em epígrafe e está de acordo com as conclusões apresentadas, especialmente, quanto à necessidade de inclusão das funções também essenciais à governança que necessitam estar atuantes na CNEN como unidade de corregedoria, comitê interno de governança e sistema de gestão de riscos.

No que concerne à atuação desta Comissão de Ética, a gestão do rito processual demanda de um sistema mais integrado de controle interno, já que existem circunstâncias em que o desvio ético pode estar associado a um desvio disciplinar. De acordo com o estabelecido no Regimento Interno em consonância com a Resolução da Comissão de Ética Pública nº 10, de 29/07/2008, nesses casos específicos, os autos devem ser enviados para análise da instância que tem competência sobre a matéria, no caso, a área correcional da CNEN. Dessa forma, o Rito Processual, dentro da Comissão de Ética, ficaria prejudicado pela falta de uma estrutura adequada da área correcional da CNEN, conforme apontado no relatório de auditoria ora elaborado.

Não obstante, como bem detectou o relatório, esta Comissão de Ética busca privilegiar a atuação preventiva, e, assim, está inteiramente de acordo com a recomendação dessa Auditoria na instituição do Comitê Interno de Governança, que deverá propor ações visando sanar as deficiências da estrutura administrativa atual, principalmente, àquelas que se referem às atividades correccionais.

b) Comitê Gestor de Integridade

O Programa de Integridade dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional está regulamentado pela Portaria CGU n.º 57, de 04/01/2019, que estabelece que a instituição do Programa deve ocorrer por fases e ser formalizada no Plano de Integridade.

Apresentam-se as fases previstas na Portaria CGU n.º 57/2019 para instituição do Programa de Integridade:

1ª fase: constituição da unidade de gestão da integridade, com competência para coordenar a estruturação, execução e monitoramento do programa de integridade, orientação e treinamento dos servidores com

relação aos temas atinentes ao programa e promoção de outras ações necessárias à implementação do programa.

2ª fase: aprovação do Plano de Integridade contendo caracterização do órgão, atribuição de competências, levantamento de riscos para a integridade, medidas para seu tratamento, forma de monitoramento e realização da atualização periódica do plano de integridade. O Plano deve estabelecer as competências correspondentes aos seguintes processos e funções, observadas as disposições legais vigentes: (i) promoção da ética e de regras de conduta para servidores; (ii) promoção da transparência ativa e do acesso à informação; (iii) tratamento de conflitos de interesses e nepotismo; (iv) tratamento de denúncias; (v) verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria; e (vi) implementação de procedimentos de responsabilização.

3ª fase: execução e monitoramento do Plano de Integridade.

No âmbito da CNEN, a 1ª fase foi concluída com a instituição do Comitê Gestor de Integridade pela Portaria CNEN-PR nº 44, de 16/07/2018. Recentemente, sua constituição foi atualizada por meio da Portaria PR/CNEN nº 10 de 02/04/2020, de forma que o Comitê atualmente é composto por 8 membros. Ademais, foram realizadas ações isoladas de capacitação sobre o tema em 2019, oferecidas pela CGU, conforme relacionado no Despacho CGI nº 0446591, quais sejam:

- Capacitação sobre programa de Integridade na Administração Pública Federal Direta, Autarquia e Fundacional – fevereiro 2019 (2 membros); e

- 1ª Conferência Internacional de Promoção da Integridade – dezembro 2019 (1 membro).

A 2ª fase foi realizada com a aprovação do Plano de Integridade da CNEN, mediante a Portaria PRES nº 15, de 01/04/2019, e sua publicação no sítio eletrônico da CNEN. Segue informação atinente ao Plano, apresentada no Despacho CGI nº 0446590:

A CNEN publicou em 29 de março de 2019, o seu Plano de Integridade. O documento está sendo revisado, com a previsão de publicação de sua segunda versão para o segundo semestre de 2020.

Com relação às competências correspondentes aos processos e funções que devem ser previstas no Plano de Integridade, de acordo com a Portaria CGU n.º 57/2019, o Despacho CGI nº 044659 apresentou a seguinte manifestação:

A definição de competências correspondentes aos processos e funções previstos na Portaria CGU n.º 57/2019 foram estabelecidas no item 1.5. Principais instrumentos legais internos relativos à área de integridade do Plano de Integridade da CNEN aprovado.

*1. promoção da ética e de regras de conduta para servidores - **Comitê de Ética**;*

*2. promoção da transparência ativa e do acesso à informação - **COCOM**;*

*3. tratamento de conflitos de interesses e nepotismo – **CGRH** (não está relacionado nesse item 1.5 do plano);*

*4. tratamento de denúncias – **Ouvidoria***

*5. verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria – **Auditoria Interna**;*

*6. implementação de procedimentos de responsabilização – **COSPAD (área de correição)**.*

A 3ª fase prevista na Portaria CGU nº 57/2019 ainda não foi realizada no âmbito da CNEN. Segue manifestação atinente do Comitê Gestor de Integridade, mediante Despacho CGI nº 0446590:

O Programa de Integridade é definido como um “conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta” e a Portaria CNEN de criação do Comitê PR n 44 de 16 de

*julho de 2018, define que “Art. 2º Compete ao COMITÊ GESTOR DA INTEGRIDADE, II - **coordenar a implementação do programa de integridade e exercer o seu monitoramento contínuo**, visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate a ocorrência de atos lesivos.*

O comitê não iniciou as atividades que aborda o referido artigo devido às dificuldades enfrentadas como: ausência de um plano de ação da alta direção para elaboração do programa, restrição de pessoal, necessidade de capacitação, falta da Unidade de Gestão de Riscos na CNEN e baixa prioridade dos gestores no atendimento às demandas do Comitê.

Entretanto, o CGI/CNEN vem fazendo gestões junto ao Gabinete/CNEN, visando solicitar a elaboração do programa. Neste sentido, foi encaminhada a solicitação do curso de capacitação de Gestão de Riscos e Compliance para a divisão de treinamento da CNEN, considerando que esses conhecimentos são imprescindíveis para a realização das ações necessárias à execução da atividade.

Mesmo sem a efetivação do Programa, este Comitê deliberou realizar o monitoramento das matérias evidenciadas no Plano de Integridade após um ano de sua publicação como:

Solicitar a Diretoria de Gestão Institucional (DGI) como estão sendo desenvolvidas as atividades destacadas no plano, tais como nepotismo, conflito de interesses e compra direta (demanda realizada por e-mail em 19.02.20).

A Comissão de Ética, a Ouvidoria e a COSPAD não foram demandadas até o presente momento.

Após o recebimento de todas as informações, o comitê irá elaborar um relatório do desenvolvimento das atividades. Importante ressaltar que tanto o recebimento de informações quanto as demandas planejadas foram prejudicadas devido ao estado de calamidade pública que afetou as atividades de todas as instituições no país.

O mencionado Despacho também informou que está em elaboração o Regimento Interno do Comitê Gestor de Integridade e será estabelecido o fluxo de tratamento das demandas. Acrescentou que o Comitê recebeu demandas do SIC e da CGU no exercício de 2019, mas não apresentou o quantitativo. Destacou, por fim, a criação do e-mail institucional (cgj@cnen.gov.br) e a inserção do CGI na plataforma SEI para o recebimento e envio oficial de demandas do/ao Comitê de Integridade da CNEN.

O Plano de Integridade da CNEN deve ser um instrumento que proporcione aos gestores subsídios para a tomada de decisões com maior segurança, uma vez que o mapeamento de riscos deve vislumbrar as áreas suscetíveis a ações que possam sofrer com decisões e práticas que não favoreçam a integridade. O gerenciamento de riscos à integridade tem como objetivo a prevenção, detecção, correção e tratamento dos eventos de riscos que ameacem os valores da CNEN.

Contudo, o Plano de Integridade apresenta o mapeamento de riscos de apenas um processo institucional, em caráter exemplificativo, qual seja, o processo de compra direta, o que compromete sua utilidade. O Plano registra a dificuldade de implementação da metodologia em um maior número de processos devido à limitação quantitativa de recursos humanos da Comissão para atender a multiplicidade de serviços prestados pela autarquia.

Registra-se, ainda que o Plano de Integridade informa que sua divulgação será realizada através de um Plano de Comunicação Interna e Externa a ser estabelecido no âmbito das ações do Comitê Gestor da Integridade. Contudo, não foi apresentada informação sobre a formalização e execução do mencionado plano de comunicação.

Por fim, o Plano de Integridade informa que seu desempenho será avaliado através de um Programa de Monitoramento Contínuo, como segue:

Este monitoramento é um processo permanente de levantamento de informações que visa acompanhar a implementação das ações e das medidas de tratamento sugeridas pela Metodologia de Gestão de Risco com o propósito de avaliar a eficácia do Programa de Integridade da CNEN. Este Programa de Monitoramento Contínuo será proposto e implementado pelo Comitê Gestor de Integridade também como estratégia para atualização do Plano de Integridade da CNEN.

Registra-se que o Plano de Integridade foi aprovado, contudo, apresenta restrições, uma vez que não apresenta o levantamento de riscos à integridade e medidas para seu tratamento com relação aos principais processos institucionais. Além disso, não previu as competências correspondentes ao tratamento de conflitos de interesses e nepotismo, deixando de atender o art. 5º, inciso III, e o art. 6º, inciso III, da Portaria CGU nº 57/2019.

Por outro lado, enfatiza-se que sua execução e monitoramento ainda não tiveram início, de forma que o Plano ainda não foi capaz de atingir seu objetivo, qual seja, contribuir para a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

Destaca-se a manifestação do Comitê Gestor de Integridade que afirma a ausência de um plano de ação da alta direção para elaboração do programa, falta da Unidade de Gestão de Riscos na CNEN e baixa prioridade dos gestores no atendimento às demandas do Comitê. Tal manifestação demonstra que não está sendo atendido o artigo 1º da Portaria CGU nº 57/2019, que dispõe que o Programa de Integridade deve demonstrar o comprometimento da alta administração dos órgãos e entidades.

Após tomar conhecimento da versão preliminar deste Relatório, a Presidência da CNEN apresentou a seguinte manifestação, encaminhada pelo Memorando nº 12/2020/GAB, de 10/07/2020 (SEI 0535645 e 0535655):

A afirmação feita pelo Comitê de “baixa prioridade dos gestores no atendimento às demandas do Comitê” é uma generalização subjetiva e que certamente não representa o todo da Instituição.

A Alta Administração tem demonstrado comprometimento com o Programa de Integridade e com todos os demais. Vários avanços no campo da governança corporativa foram alcançados pela CNEN nos últimos anos, em especial na atual gestão.

Sem dúvida, algumas ações e melhorias nos processos são necessárias, muito em função do conteúdo dos programas em implantação, da profunda carência de pessoal e de estrutura organizacional incompatível com as atribuições legais institucionais, situações que não dependem apenas da CNEN, apesar de todos os esforços que têm sido realizados nesse sentido.

c) Atividades correcionais

As informações solicitadas sobre a atividade correcional foram apresentadas pela Coordenação Geral de Recursos Humanos, mediante Despacho CGRH nº 0444344, de 17/04/2020, encaminhadas pela Diretoria de Gestão Institucional (Despacho nº 0444496), reproduzidas a seguir:

As atividades de correição estão vinculadas à Seção de Correição da Coordenação-Geral de Recursos Humanos da Diretoria de Gestão Institucional e atualmente conta com uma servidora para desempenhar suas atividades.

Os processos são iniciados com a suposta prática de ato ilícito no exercício das atribuições do cargo do servidor público, são comunicadas pela via hierárquica e encaminhadas para a Diretoria de Gestão Institucional, que por sua vez encaminha a Coordenação-Geral de Recursos Humanos para realização de análise prévia da notícia de irregularidade recebida, utilizando-se, caso necessário, dos procedimentos investigativos para que possa ser tomada a decisão adequada, ou seja, arquivar a denúncia ou instaurar a sindicância acusatória/punitiva ou processo administrativo disciplinar para a apuração dos fatos.

A Seção de Correição prepara minuta de portaria de instauração de procedimento correcional e encaminha para assinatura da DGI e posterior publicação.

A gestão da atividade correcional no âmbito da CNEN se dá de forma centralizada na Seção de Correição da Coordenação-Geral de Recursos Humanos, que realiza a análise de admissibilidade, pela qual a autoridade competente, a DGI ou Presidência, decide, de forma fundamentada, pelo arquivamento ou instauração de procedimento correcional.

Foi informado, ainda, mediante o referido Despacho, que a alimentação do sistema CGU-PAD está sob responsabilidade da Seção de Correição e se dá de forma centralizada.

O Despacho afirmou que as autoridades competentes para instaurar processos disciplinares são o Presidente da CNEN e o Diretor de Gestão Institucional e que não foram instaurados processos relacionados à área correcional no ano de 2019. Por outro lado, informou que não foram realizadas ações de treinamento afetas à área de correição no exercício de 2019, porém foram incluídas no Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) 2019/2020.

Destaca-se que, de acordo com o Regimento Interno da CNEN, aprovado pelo Decreto nº 8.886/2016, compete à Diretoria de Gestão Institucional a gestão corporativa da atividade correcional (art. 9, I, g do anexo do Decreto nº 8.886/2016). A Portaria DGI nº 120/2006, de 05/05/2006, constituiu a Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar – COSPAD e lhe atribuiu a responsabilidade pela condução dos procedimentos disciplinares.

Não foi apresentado nenhum ato administrativo praticado pela DGI que delegue tal competência à Seção de Correição da Coordenação-Geral de Recursos Humanos da Diretoria de Gestão Institucional, nem que tenha revogado a Portaria DGI nº 120/2006. De qualquer forma, ressalta-se que a responsabilidade pela gestão corporativa das atividades correcionais é da DGI.

Aponta-se que a CNEN não possui uma unidade seccional de correição nos moldes previstos no Decreto n.º 5.480/2005 e Portaria CGU n.º 335/2006.

Por outro lado, registra-se que, em ação de monitoramento das recomendações expedidas pela Auditoria Interna, foi identificada a instauração de procedimentos correcionais de natureza investigatória pelo Diretor do IPEN e pela Diretora do IRD no exercício de 2019, conforme segue.

O Diretor do IPEN instaurou sindicância investigativa mediante a Portaria IPEN nº 135/2019, no âmbito do processo nº 01342.001575/2019-50, em atendimento à recomendação expedida no Relatório AUD nº 7/2019, constante do processo nº 01341.000837/2019-79.

A Diretora do IRD instaurou investigação preliminar para apuração de responsabilidade mediante a Portaria IRD nº 37/2019, bem como sindicância investigativa por meio das Portarias IRD nº 55/2019 e 85/2019, para apurar responsabilidade conforme recomendação apresentada na Nota Técnica AUD nº 15/2018, registrada no processo nº 01341.008137/2019-22.

Registra-se, ainda, a instauração de investigação preliminar pela Portaria IRD nº 84/2019, no âmbito do processo nº 01343.001317/2019-63, para apurar responsabilidade conforme recomendação apresentada na Nota Técnica AUD nº 17/2018, registrada no processo nº 01341.008139/2019-11.

A Instrução Normativa CGU nº 14/2018, regulamenta a Atividade Correcional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e apresenta o conceito de procedimento disciplinar nos seguintes termos:

processo ou procedimento administrativo destinado a apurar irregularidades disciplinares praticadas por servidores ou empregados públicos.

O artigo 4º da IN dispõe que os procedimentos correcionais podem ter natureza investigativa ou acusatória, ao passo que os artigos 5º e 6º elencam as espécies de procedimentos correcionais. Dentre os procedimentos correcionais investigativos estão a investigação preliminar e a sindicância investigativa.

Diante do exposto, constata-se que foram instaurados procedimentos correcionais no IPEN e no IRD no exercício de 2019, contrariando a informação prestada pela DGI/CGRH, que afirmou que não foram instaurados procedimentos em 2019. Por outro lado, registra-se que os procedimentos mencionados foram instaurados por autoridades distintas daquelas mencionadas no Despacho CGRH nº 0444344.

Tais constatações evidenciam grave deficiência na gestão corporativa da atividade correcional na CNEN, dada a instauração de procedimentos correcionais nos Institutos sem conhecimento da DGI, responsável

pela gestão corporativa da atividade correcional. Ademais, constatou-se a ausência de alimentação do Sistema CGU-PAD, uma vez que os procedimentos instaurados não foram registrados no Sistema, descumprindo a Portaria CGU nº 1.043, de 24/07/2007.

Por fim, registra-se que a Auditoria Interna apresentou diversas recomendações para instauração de procedimentos para apuração de responsabilidade de servidores ao longo de 2019, conforme Relatórios AUD nº 7/2019 e 12/2019, sendo que 9 recomendações estão pendentes de atendimento, ou seja, os procedimentos correspondentes não foram instaurados, o que reforça a grave dificuldade na gestão dos processos disciplinares pela CNEN.

O Relatório AUD nº 10/2019, de 25/06/2019, registrou duas recomendações afetas à gestão da atividade correcional, que seguem pendentes de atendimento, quais sejam:

4) Revisar a sistemática de acompanhamento dos processos administrativos disciplinares, de forma que a COSPAD obtenha tempestivamente as informações atinentes a todos os processos instaurados no âmbito da CNEN, uma vez que ela é a unidade responsável pela condução dos procedimentos disciplinares e pela alimentação do Sistema CGU-PAD.

5) Reformular a estrutura da COSPAD, fortalecendo a área correcional da Instituição e subordinando-a à Presidência da CNEN, no intuito de minimizar camadas hierárquicas que possam dificultar o tratamento de forma ágil e isenta de denúncias, reclamações ou apurações, conforme proposto pelo Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal/Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Gestão - Brasília: MP, 2018.

Por fim, aponta-se a inexistência de normativo interno que regule a atividade correcional no âmbito da CNEN. Registra-se que não foram apresentados os critérios utilizados para realização de análise prévia da notícia de irregularidade recebida pela CGRH/DGI.

Após tomar conhecimento da versão preliminar deste Relatório, a Presidência da CNEN apresentou a seguinte manifestação, encaminhada pelo Memorando nº 12/2020/GAB, de 10/07/2020 (SEI 0535645 e 0535655):

A Administração da CNEN, tem buscado resolver a estruturação da área de Correição, com a criação do órgão com o cargo, em consonância das atribuições, fato ainda não atingido pela inexistência de cargo a ser disponibilizado com tal objetivo.

Administração reconhece a criticidade dessa situação e vem tentando há mais de um ano promover a movimentação de servidor externo à CNEN para desempenhar as funções de Corregedoria. O processo SEI 01341.006699/2019-31 registra uma das ações empreendidas nesse sentido. As tratativas começaram a ser oficializadas com o Ofício GAB 480 (0142426), de 22/07/2019, tendo encerrado sem sucesso em 08/01/2020, conforme Despacho GAB (0340338).

Não obstante, diante dos apontamentos feitos pela Auditoria Interna, a CNEN buscará implantar novos mecanismos que garantam mitigar as carências existentes e aperfeiçoar as atividades correcionais.

Nesse sentido, a Comissão Deliberativa da CNEN, na sua 555ª reunião, em 28 de maio de 2020, decidiu:

"ITEM 7 - A Comissão Deliberativa, identificando a necessidade de se aperfeiçoarem os processos de fortalecimento institucional da CNEN, especificamente no que diz respeito ao acompanhamento e à fiscalização das atividades e da conduta dos agentes públicos no exercício de suas funções, bem como apurar eventuais irregularidades administrativas ou disciplinares cometidas por esses agentes, decide: 1. Estabelecer a criação da Corregedoria da Comissão Nacional de Energia Nuclear, no nível organizacional de Coordenação, a ser vinculada diretamente à Presidência; 2. Para tal finalidade, fica a CGPA encarregada de, no prazo de até 15 dias a contar desta data, propor as necessárias modificações no Decreto que estabelece a estrutura regimental a CNEN, bem como no Regimento Interno; 3. Enquanto não se efetivarem as alterações supracitadas, as atividades de corregedoria serão de competência da CGPA, passando a COSPAD a integrar a estrutura daquela Coordenação-Geral."

Registra-se o mérito das medidas informadas. A implementação da referida decisão da Comissão Deliberativa da CNEN será avaliada no âmbito da ação de monitoramento das recomendações expedidas no Relatório AUD nº 10/2019, de 25/06/2019.

d) Atividades de ouvidoria

A Instrução Normativa CGU nº 5, de 18/06/2018, estabelece orientações para a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal para o exercício das competências definidas pelos capítulos III e IV da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. O artigo 2º apresenta as diretrizes das unidades de ouvidoria e o artigo 4º, suas competências. O artigo 15 apresenta orientações sobre o tratamento das denúncias recebidas, conforme segue:

Art. 15. A denúncia recebida será conhecida caso contenha elementos mínimos descritivos da irregularidade ou indícios que permitam à administração pública chegar a tais elementos.

§ 1º A resposta conclusiva da denúncia conterá informação sobre o seu encaminhamento aos órgãos apuratórios competentes e sobre os procedimentos a serem adotados, ou sobre o seu arquivamento.

§2º A denúncia poderá ser encerrada quando:

I - estiver dirigida a órgão não pertencente ao Poder Executivo federal; ou

II - não contenha elementos mínimos indispensáveis à sua apuração.

§ 3º Cada ouvidoria pública federal deverá informar à Ouvidoria-Geral da União a existência de denúncia praticada por agente público no exercício de cargos comissionados do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS a partir do nível 4 ou equivalente.

A Instrução Normativa CGU nº 18, de 03/12/2018, estabelece a adoção do Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo federal - e-Ouv, como plataforma única de recebimento de manifestações de ouvidoria, nos termos do art. 16 do Decreto nº 9.492/2018.

*Art. 2º As unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal possuem **competência exclusiva** para o recebimento e tratamento das manifestações de usuários de serviço público, nos termos do art. 10 da Lei nº 13.460, de 2017.*

§1º Os órgãos e entidades da administração pública federal a que se refere o art. 1º adotarão as providências necessárias para ajustar os normativos internos que admitam o recebimento e tratamento de manifestações de usuários de serviços públicos por unidades diversas da ouvidoria.

§2º As unidades diversas da ouvidoria que forem instadas a receber manifestações de usuários de serviços públicos, presencialmente ou por escrito, deverão promover seu pronto encaminhamento à ouvidoria.

O Plano de Integridade da CNEN, de março de 2019, apresentou as seguintes informações a respeito das atividades de Ouvidoria:

A responsabilidade pela execução das atividades de ouvidoria cabe a servidores da CNEN lotados no Gabinete da Presidência, conforme designado na Portaria CNEN-PR nº 077, de 12 de dezembro de 2018.

A CNEN aderiu ao Sistema Informatizado e-OUV como plataforma única para dar suporte às atividades de ouvidoria interna no que tange ao recebimento das manifestações do cidadão que, após a triagem inicial, são encaminhadas à(s) área(s) interna(s) competente(s) para tratar do objeto dessas manifestações. O processo de atendimento às manifestações está alinhado às restrições previstas em legislação, tais como a preservação de informações pessoais (Lei nº 12.527/2011). Tanto o acompanhamento quanto o envio de respostas ao manifestante são realizados através do Sistema e-OUV, em conformidade com o estabelecido no Decreto nº 9.492/2018.

A CNEN também mantém o canal de comunicação Fale Conosco com a principal finalidade de solucionar dúvidas ou pedidos de esclarecimentos, entre outros. Se eventualmente, alguma manifestação do tipo denúncia ou comunicação de irregularidade recebida pelo canal Fale Conosco referir-se a uma conduta

irregular de agente público: prática de assédio moral, conflito de interesses, prática antiética e transgressão disciplinar (parágrafo 2º do Art. 1º, IN CGU nº18/2018), ela será registrada no e-OUV e tratada de acordo com o fluxo de atendimento definido para as manifestações encaminhadas diretamente pelo Sistema Informatizado e-OUV.

Por meio do Memorando AUD nº 46/2020, foram solicitadas informações sobre a estruturação das atividades de ouvidoria, respondidas mediante Despacho OUV nº 0444894, que encaminhou o documento SEI nº 0444749, parcialmente reproduzido a seguir:

Até a presente data, não houve formalização da regulamentação das atividades de ouvidoria: uma proposta de Portaria já foi elaborada, ainda não aprovada, com a finalidade de dar início à formalização das atividades de ouvidoria no âmbito da CNEN.

A ausência de uma formalização, trouxe alguns desafios para que a execução das atividades de ouvidoria, em 2019, ocorresse em consonância com as orientações estabelecidas em normativas e legislação da CGU, tais como:

- não extensão das atividades de ouvidoria às outras Unidades da CNEN, além da Sede e do IPEN, que possibilitaria, inclusive, a formação de equipes com os servidores destas mesmas Unidades;

- não inclusão de eventos de capacitação em ouvidoria no Programa de Capacitação Institucional, necessários não apenas para o desenvolvimento de competências em servidores para uma futura atuação nas atividades de ouvidoria, bem como para colaborar na implantação de uma cultura de ouvidoria no âmbito da CNEN e motivar, assim, a divulgação de outras diretrizes inerentes à atuação de uma ouvidoria, além daquela de acompanhar e tratar as manifestações, como, por exemplo: promover a participação social como método de governo e contribuir para a efetividade das políticas e dos serviços públicos, conforme previsto na Instrução Normativa CGU nº 5, de 18 de junho de 2018;

- não definição institucional de fluxos de procedimentos e indicações de critérios para análise que subsidiem o atendimento das manifestações recebidas pelas áreas da CNEN que resulta, ocasionalmente, por exemplo: avaliação do teor das manifestações é feita numa perspectiva com viés pessoal por alguns destinatários das demandas; e, por vezes, o não atendimento é justificado a partir de um quantitativo insuficiente de servidores disponível para elaborar e/ou cumprir o prazo de resposta.

Não há uma Equipe de Ouvidoria: existe apenas um(a) servidor(a) público(a) responsável, com a indicação de um(a) servidor(a) substituto(a), designados(as) como agentes responsáveis pelas atividades de ouvidoria da CNEN (cf. Portaria CNEN-PR nº 77, de 12 de dezembro de 2018) (...)

No decorrer do ano de 2019, a CNEN buscou incorporar outros servidores à execução das atividades de ouvidoria, mas a carência no atual quadro de pessoal inviabilizou a concretização desta ação, e, portanto, a execução de todas as tarefas esteve sob a responsabilidade dos(as) servidores(as) designados(as) pela Portaria CNEN-PR nº 77/2018.

O mencionado documento relacionou 10 ações de capacitação realizadas em 2019 pela servidora responsável pelas atividades de Ouvidoria, dentre as quais se destacam o Programa de Certificação em Ouvidoria e a Pós-Graduação em Ouvidoria Pública.

O Memorando AUD nº 46/2020 solicitou, ainda, informações sobre os canais institucionais aptos a receber denúncias ou outros tipos de manifestações, o quantitativo de demandas recebidas em 2019 e os principais assuntos, bem como o fluxo de tratamento das denúncias. A resposta também foi apresentada pelo Despacho OUV nº 0444894 e documento SEI nº 0444749, conforme segue:

- para todos os tipos de manifestações, inclusive denúncia: Plataforma FalaBr/CGU e do e-mail: ouvidoria@nen.gov.br;

- para denúncia: espaço da Comissão de Ética (CE) no sítio eletrônico da CNEN - <http://www.cnen.gov.br/comissao-de-etica>;

- para todos os tipos de manifestação, inclusive denúncia: espaço no sítio eletrônico no Centro de Desenvolvimento de Tecnologia Nuclear (CDTN) - <http://www.cdtm.br/fale-com-o-cdtm> (unidade da CNEN); e

- para todos os tipos de manifestação, inclusive denúncia, no Canal Fale Conosco, no sítio eletrônico da CNEN - <http://www.cnen.gov.br/fale-conosco>.

Pela informação prestada, **constata-se a admissão de recebimento e tratamento de manifestações de usuários de serviços públicos por unidades distintas da ouvidoria, contrariando o artigo 2º da Instrução Normativa CGU nº 18/2018.**

De acordo com o documento SEI nº 0444749, a CNEN recebeu 162 demandas em 2019, sendo que aproximadamente 46% se refere a comunicação de irregularidade ou denúncia, 33% trata de solicitação e 20% reclamação. Deste total, 158 foram respondidas e 4 estão em tratamento (posição: dez/2019). O principal assunto abordado é classificado como afeto à Administração da CNEN.

Por fim, o documento SEI nº 0444749 apresentou o fluxo de tratamento de denúncias, segundo o qual, após análise prévia de admissibilidade realizada pela Ouvidoria, as denúncias são encaminhadas às áreas internas da CNEN (Presidência, Gabinete, DGI, DPD e DRS) para apuração. A esse respeito, apresentou a seguinte manifestação:

Em 2019, o fluxo de tratamento de denúncias não seguiu o processo indicado em normativas da CGU, mas sim, o fluxo indicado para os outros tipos de manifestação, ou seja, as denúncias e/ou comunicações de irregularidade foram direcionados a áreas internas da CNEN (Presidência, Gabinete, DGI, DPD e DRS) ao invés de serem encaminhadas a um setor específico com a atribuição de promover as ações de investigação e apuração ().*

Vale destacar que as manifestações do tipo de denúncia, quando encaminhadas tanto pela Plataforma FalaBR, quanto pelo canal de denúncias da Comissão de Ética (CE)/CNEN, foram tratadas pela própria Comissão de Ética.

Sendo assim, como já mencionado anteriormente, a carência de recursos humanos, a não formalização das atividades de ouvidoria, além da inexistência de um setor específico de Ouvidoria na estrutura organizacional da CNEN, limitou o acompanhamento e tratamento das denúncias e de outros tipos de manifestações, e das demais atividades afetas a uma Ouvidoria durante o ano de 2019, considerando as orientações emanadas da Instrução Normativa CGU nº 5/2018.

Por oportuno, vale esclarecer ainda que não foi possível a criação de uma unidade denominada Ouvidoria na atual estrutura organizacional da CNEN em função da limitação de cargo. Entretanto, nos projetos apresentados para a reestruturação da CNEN foi proposta a formação desta unidade (Ouvidoria) em ambas as instituições: CNEN e Autoridade Nuclear. (grifos nossos)

Reitera-se que a designação de servidores para as atividades de ouvidoria na CNEN, em dezembro de 2018, foi um importante passo, mas não representa a efetiva implementação de uma Ouvidoria. Atualmente as atividades de ouvidoria na CNEN limitam-se apenas ao recebimento e acompanhamento das manifestações recebidas e são realizadas, em sua maioria, apenas para o contexto da Sede/CNEN.

Por outro lado, o fluxo adotado revela que a denúncia é encaminhada para apuração pelas próprias áreas envolvidas no fato denunciado, o que pode comprometer totalmente a objetividade, impessoalidade e eficácia do processo apuratório e, conseqüentemente, do tratamento da manifestação recebida.

A legislação não define os responsáveis pelo processo apuratório das denúncias. Para definir o encaminhamento das denúncias, a ouvidoria deve considerar as unidades técnicas que possuam capacidade de apuração e de resolução da impropriedade, dependendo da natureza do objeto da denúncia.

De acordo com o Programa de Capacitação oferecido pela CGU, a denúncia pode ser encaminhada para a área de auditoria, principalmente quando se tratar de controles internos ou gestão de recursos públicos; para a área de correição quando o assunto disser respeito diretamente à conduta do agente; ou para a Comissão de Ética quando a conduta sugerir desvio ético. Ademais, a denúncia pode ser encaminhada a outras áreas internas ou para apuração externa (Ministério Público, CGU, TCU etc).

Vê-se, portanto, que, além da definição de responsabilidade e integração entre as áreas atuantes, faz-se necessário o desenvolvimento de ações de sensibilização e capacitação voltadas para os agentes que receberão e analisarão a denúncia, bem como a elaboração de orientações internas que tratem do fluxo de tratamento das denúncias e abordem a proteção dos dados pessoais do denunciante, de acordo com a legislação em vigor.

De acordo com as informações apresentadas pela unidade de Ouvidoria, sua atuação se encontra bastante limitada, dada a ausência de formalização da área, ausência de regulamentação interna das atividades, carência de recursos humanos, ausência de ações de capacitação e de sensibilização. A esses fatores, acrescente-se a admissão de recebimento e tratamento de manifestações de usuários de serviços públicos por unidades distintas da ouvidoria, ausência de atuação padronizada nos Institutos da CNEN e ausência de encaminhamento das manifestações a instâncias apuratórias que atuem de forma imparcial.

Diante de todo o exposto, constata-se que a unidade de ouvidoria não atende plenamente as diretrizes e não desempenha plenamente as competências estabelecidas na Instrução Normativa CGU nº 5, de 18/06/2018.

A CGU disponibilizou o Modelo de Maturidade para as Ouvidorias Públicas, que não só identifica o estágio de maturidade das unidades de ouvidoria, mas também apresenta as ações necessárias para alcançar níveis mais elevados de maturidade. Trata-se de relevante oportunidade de melhoria oferecida pelo órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal. **Registra-se, contudo, que o aprimoramento da Ouvidoria depende do efetivo apoio da Alta Administração.**

Após tomar conhecimento da versão preliminar deste Relatório, a Presidência da CNEN apresentou a seguinte manifestação, encaminhada pelo Memorando nº 12/2020/GAB, de 10/07/2020 (SEI 0535645 e 0535655):

- quanto ao encaminhamento das denúncias para apuração pelas próprias áreas envolvidas no fato denunciado:

Na verdade, não se trata de apuração formal pelas próprias áreas envolvidas, mas sim a primeira fase, que é o levantamento inicial de informações para esclarecimento dos fatos apontados (sendo notória a quantidade de falsas denúncias que rotineiramente chegam aos órgãos públicos). Essa apuração preliminar é que indica a necessidade de tomada de outra providência para continuidade da apuração e eventual abertura formal de sindicância ou processo administrativo disciplinar.

A CNEN concorda com o apontamento feito pela Auditoria Interna e providenciará, dentro do prazo recomendado pelo Relatório, a definição formal do fluxo e das responsabilidades, e emitirá regulamentação interna das atividades de Ouvidoria.

- quanto à limitação da atuação da Ouvidoria:

A CNEN tem procurado reverter a situação limitada em que a unidade de Ouvidoria encontra-se no momento, na busca de dotá-la de condições para que possa atuar de forma plena e que, além disso, venha a implantar/coordenar as ouvidorias que funcionem nas unidades externas da CNEN (Centros e Institutos).

Além disso, a Administração está em busca da disponibilização de um cargo de nível mais compatível com as exigências de tão importante atividade.

A Alta Administração da CNEN apoia efetivamente o aprimoramento da Ouvidoria e buscará atender às recomendações ora formuladas.

4.3 – Com relação aos mecanismos de liderança, estratégia e controle

Na execução deste trabalho, foi dada ênfase à Governança Pública Organizacional, que diz respeito aos 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. Tais mecanismos foram analisados no âmbito da CNEN com base no modelo proposto pelo TCU, registrado no relatório que deu origem ao Acórdão nº 588/2018 Plenário, conforme apresentado nos subitens a seguir.

Reproduz-se trecho do mencionado relatório do TCU a respeito dos resultados do trabalho:

105. Os resultados fracos sugerem que as boas práticas de governança pública corporativa não são adotadas na maior parte das organizações. Como regra geral, há pouco acompanhamento da estratégia organizacional, dos resultados e do desempenho da alta administração. São essas as práticas que instâncias de governança funcionais supervisionam.

106. A consequência esperada da debilidade das instâncias e dos processos de governança são a dispersão de energia e de recursos, além da maior vulnerabilidade à fraude e à corrupção.

4.3.1 – Liderança

Seguindo a abordagem do TCU, o quesito liderança é avaliado com foco nos seguintes aspectos: a) modelo de governança da organização, b) gerência do desempenho da alta administração e c) zelo por princípios de ética e conduta.

De acordo com Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública:

Liderança refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho.

Conforme reproduzido acima, o TCU constatou resultados insatisfatórios no aspecto de liderança das organizações que participaram do levantamento. Na CNEN, não foram obtidos resultados diferentes, conforme segue.

O modelo de governança da CNEN revela deficiências já apresentadas neste relatório. Resumidamente, os atores e suas competências previstos na estrutura regimental da CNEN não são suficientes para promover a boa governança pública. A ausência de previsão da Comissão de Ética, Comitê Gestor de Integridade, Ouvidoria e Corregedoria na estrutura regimental da CNEN prejudica o exercício de suas atribuições. Ademais, a atuação do Comitê Gestor de Integridade, das atividades de ouvidoria e da área correcional está bastante precária, considerando os apontamentos registrados.

Por outro lado, **a seleção e gerência do desempenho dos membros da Alta Administração não atendem plenamente os preceitos das boas práticas de governança, que recomendam a definição das competências necessárias para a ocupação das posições de liderança, a definição do processo para selecionar seus ocupantes, a ampla transparência dos processos seletivos e o monitoramento do desempenho dos líderes.** Tais práticas buscam afastar riscos de práticas nepotistas e de seleção de pessoas sem a necessária competência para atuar nas instâncias internas de governança e afetam a imagem e credibilidade da organização.

Verificou-se que a CNEN divulga em seu sítio eletrônico o perfil profissional desejável para cada cargo em comissão DAS ou FCPE de níveis 5 e 6, conforme art. 11 do Decreto 9.727/2019, que passou a ser exigível a partir de 15/01/2020 (<http://www.cnem.gov.br/institucional?layout=edit&id=645>). Contudo, não foi nomeado nenhum ocupante de cargo em comissão DAS ou FCPE de níveis 5 e 6 após 15/01/2020, de forma que não foi possível averiguar a aplicabilidade do perfil profissional publicado às nomeações posteriores.

O Decreto n.º 9.727/2019 apresenta os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão DAS e FCPE. De acordo com o Decreto n.º 9.916/2019,

os critérios são exigíveis a partir de 01/08/2019.

Conforme consulta realizada no Diário RH, na intranet da CNEN, em 28/04/2020, foram nomeados 33 ocupantes titulares de cargo em comissão do grupo DAS e FCPE no período de 01/08/2019 até a data da consulta. **Verificou-se que não foi formalizado procedimento interno para a aferição dos critérios previstos no Decreto n.º 9.727/2019 previamente ao encaminhamento das nomeações para ocupação dos cargos em comissão ao MCTI. Por outro lado, constatou-se que, de forma geral, não foram realizados e publicados processos seletivos correspondentes, tratando-se de indicação realizada pela chefia imediata do servidor a ser nomeado.**

Exceção é feita para a seleção de diretores dos Institutos de Pesquisa da CNEN, que segue procedimento estabelecido e conduzido pelo MCTI. Em atendimento à demanda da AUD, o Gabinete informou o que segue, mediante Despacho n.º 0451460, de 28/04/2020:

Em resposta ao seu Memorando 52 (0446887), informo que o processo seletivo dos Diretores dos Institutos da CNEN segue o modelo usado para as Unidades de Pesquisa do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), conforme a Portaria nº 1.037, de 10/12/2009 (0451459). O processo de seleção dos Comitês de Busca é coordenado pela Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento e tem a aprovação final dos nomes escolhidos por aquele Ministério. (grifo nosso)

A Portaria MCTIC nº 1.037, de 10/12/2009, dispõe sobre a busca e escolha de Diretores das Unidades de Pesquisa que integram o Ministério, com base em competência técnico-científica, gerencial e administrativa, de forma a normatizar o artigo 41 do Decreto nº 5.886, de 06/09/2008, já revogado e substituído pelo Decreto nº 9.677, de 02/01/2019, que apresenta o seguinte dispositivo:

Art. 65. Os dirigentes das unidades de pesquisa serão indicados pelo Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, a partir de listas tríplexes apresentadas por comissões específicas de alto nível, compostas por pesquisadores científicos e tecnológicos, e nomeados na forma da legislação vigente.

O artigo 17 da Portaria MCTIC nº 1.037 estabelece que suas disposições se aplicam aos institutos e centros de pesquisas subordinados a CNEN, no que couber.

De acordo com a Portaria, as comissões específicas são denominadas Comitês de Busca, compostos por 5 membros, todos com renomada reputação e experiência no campo de atuação da Unidade de Pesquisa, os quais têm por missão divulgar o processo seletivo, incentivar a inscrição de candidatos à altura do certame e implementar todo o processo.

O edital da chamada pública de candidaturas ao cargo de Diretor deve especificar as etapas básicas do processo e os critérios mínimos que deverão ser observados para a avaliação dos candidatos, estabelecidos na Portaria MCTIC nº 1.037/2009. Ao edital deve ser dada ampla divulgação.

Após realização do processo seletivo, é elaborada ata de conclusão do processo pelo Comitê de Busca, contendo a lista tríplex dos indicados e as justificativas de suas recomendações, bem como a carta de encaminhamento do resultado diretamente ao Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovações.

Conforme informado no Despacho GAB n.º 0451460, o processo seletivo dos diretores de Institutos é coordenado pela Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento da CNEN, contudo a responsabilidade pelo mesmo é do MCTI, que institui o Comitê de Busca, recebe lista tríplex dos indicados ao cargo e procede à nomeação do Diretor, com a faculdade de acatar ou não a recomendação do Comitê de Busca. A nomeação é publicada no Diário Oficial da União, sem que haja a divulgação da lista tríplex.

Constatou-se, ainda, deficiência na gerência do desempenho da alta administração. O processo de avaliação de desempenho dos servidores da CNEN é normatizado pela Portaria CNEN-PR nº 40, de

29/04/2015, que define sua forma e critérios de aplicação e inclui a avaliação das chefias. De acordo com o preâmbulo da Portaria, a avaliação se destina ao pagamento da gratificação de desempenho de atividade de ciência e tecnologia (GDACT) no âmbito da CNEN.

O ciclo avaliativo tem duração de um ano e é constituído por dois elementos: metas e fatores de desempenho, no qual a chefia pactua com o servidor as metas e, ao final, avalia o alcance delas e a qualidade do trabalho como um todo.

Para o propósito desta auditoria, interessa a avaliação de desempenho das lideranças. Nesse sentido, registra-se que o processo inclui a avaliação da chefia imediata pelos servidores da equipe de trabalho, realizada individualmente, de forma anônima e sigilosa, considerando a expressão dos fatores de desempenho ou competências, ao longo do ciclo avaliativo, atribuindo-lhes uma pontuação.

O Despacho CGRH nº 0454923 apresenta informações sobre metas e fatores de desempenho, dentre as quais destacam-se as seguintes:

Assim, o chefe que é avaliado pelo superior hierárquico obedece a esses mesmos critérios, vale destacar duas observações:

- 1. A equipe de trabalho da chefia são seus subordinados;*
- 2. Os ocupantes de Cargo Comissionado de DAS 4, 5 e 6 prescindem de avaliação, pois sua pontuação individual é calculada de acordo com a avaliação institucional. (grifo nosso)*

Pela manifestação da CGRH, **constata-se que o desempenho individual dos membros da alta administração não é avaliado**. Contudo, não se identificou dispositivo na Portaria CNEN-PR nº 40, de 29/04/2015, que dispense os ocupantes de cargos em comissão de níveis 4, 5 e 6 da avaliação de desempenho pelos servidores da equipe de trabalho a eles vinculados. Ademais, não foi justificada a dispensa da avaliação.

Registra-se que o Ministério da Economia instituiu o Programa Piloto de Desempenho de Lideranças no âmbito da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, com o objetivo de avaliar o desempenho dos ocupantes de cargos em comissão do grupo DAS e FPCE 101.4, 101.5, 101.6, 103.4 e 103.5 da mencionada Secretaria, buscando a promoção da eficiência no serviço público. O programa foi instituído pela Portaria n.º 52, de 11/02/2020, e prevê que a avaliação das lideranças seja realizada pelo superior imediato e subordinados, de acordo com os critérios previamente definidos.

Considera-se uma importante iniciativa do Ministério da Economia, que deve ser acompanhada e avaliada para eventual aplicação na CNEN.

De acordo com informações prestadas pela CGRH, mediante Despacho n.º 0451318, de 28/04/2020, **o Plano Anual de Capacitação da CNEN prevê ações de capacitação e desenvolvimento de pessoal necessárias à ocupação dos cargos em comissão e das funções de confiança**, tais como Liderança Gerencial de Equipes de Alto Desempenho, Conciliação, Mediação de Conflito e Gerenciamento de Crises, Relações Interpessoais e Feedback, Desenvolvimento de Líderes Potenciais, Inteligência Emocional no Ambiente de Trabalho, Prática Sistêmica do Gerente de Alto Desempenho e Gestão de Riscos no Setor Público.

Com relação ao terceiro quesito da liderança, zelo por princípios de ética e conduta, registra-se que o Código de Conduta da CNEN se aplica a todo agente público que preste serviços a CNEN, incluindo neste universo a alta administração da CNEN.

Conforme já registrado, **a Comissão de Ética da CNEN busca privilegiar a atuação preventiva, focada em ações de sensibilização com vistas à aderência aos normativos éticos e à divulgação do Código de Ética. Não foi registrado nenhum trabalho específico para membros da alta administração da CNEN.**

Em resposta ao questionamento da Auditoria Interna, a Comissão de Ética informou, mediante Ofício n.º 6/2020-CE/CNEN, de 28/04/2020 (SEI n.º 0451895), que não recebeu nem apurou demandas, nos últimos dois anos, de possíveis violações ao código de ética e/ou situações de conflito de interesses envolvendo membros da alta administração da CNEN. Acrescentou que, caso viessem a ser recebidas, tais demandas teriam que seguir para a Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP), a quem a Comissão de Ética deve reportar as denúncias que envolvam cargos de nível DAS 5 ou superior. Informou, ainda, que, nos últimos dois anos, a Comissão de Ética não realizou trabalho preventivo de sensibilização sobre questões éticas especificamente para membros da alta administração da CNEN, tendo tão somente direcionado o seu trabalho educativo para os agentes públicos de uma forma geral.

A Lei n.º 12.813, de 16/05/2013, em seu artigo 4º, dispõe o seguinte:

Art. 4º 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.

Não foram identificados mecanismos de controle que mitiguem o risco de que os integrantes da alta administração atuem vislumbrando interesse diverso do interesse público, nem o risco de que decisões e ações relevantes sejam tomadas com a participação de pessoas envolvidas em possíveis conflitos de interesse.

Após tomar conhecimento da versão preliminar deste Relatório, a Presidência da CNEN apresentou a seguinte manifestação, encaminhada pelo Memorando nº 12/2020/GAB, de 10/07/2020 (SEI 0535645 e 0535655):

- com relação à seleção e gerência do desempenho dos membros da Alta Administração:

As ações realizadas rotineiramente por esta Administração consideram as boas práticas da gestão pública e a observância da avaliação das competências necessárias para a ocupação das posições de liderança, com base na análise do currículo e do histórico profissional para ocupação dos cargos. Observa-se que as chefias são ocupadas, na sua grande maioria, por profissionais de carreira e, na sua totalidade, por pessoas altamente qualificadas.

- com relação à aferição dos critérios previstos no Decreto n.º 9.727/2019 para a ocupação dos cargos em comissão DAS e FCPE:

A CNEN encaminha a indicação do postulante ao cargo ou função para o MCTI, com a devida documentação, observando o que dispõe o Decreto nº 9727, de 15 de março de 2019, que dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE, e, na mesma linha, ao Decreto n.º 9.916/2019.

São preenchidos e encaminhados formulários nos quais é exigida uma série de comprovações, que demonstram a observância dos requisitos governamentais, sendo as informações de responsabilidade do postulantes, nos termos do Art. 6º, § 1º do Decreto nº 9.727/19: “O postulante ao DAS ou à FCPE é o responsável por prestar as informações de que trata este Decreto e responderá por sua veracidade e sua integridade”.

Cabe ainda observação sobre designação de servidores para função igual ou superior a DAS ou FCPE nível 3: nesses casos, a designação é submetida pelo MCTI à Casa Civil sendo, portanto, estes servidores analisados na esfera da administração pública quanto às suas competências e idoneidade para exercerem suas funções.

Na maioria dos casos os cargos possuem natureza executiva no âmbito do desenvolvimento (DPD) e regulação (DRS) da tecnologia nuclear, tarefa de grande especificidade, desenvolvida por pequenos grupos de especialistas, situação em que não cabem processos seletivos, sendo essa (a realização ou não de processo seletivo) uma opção da autoridade responsável pela nomeação ou designação, conforme prevê o citado Decreto nº 9.727/19.

- com relação aos riscos de que os integrantes da alta administração atuem vislumbrando interesse diverso do interesse público e de que as decisões e ações relevantes sejam tomadas com a participação de pessoas envolvidas em possíveis conflitos de interesse:

Os atos dos integrantes da Alta Administração são continuamente avaliados por um complexo e eficiente sistema de controle interno e externo.

Além disso, os mecanismos de controle estão exaustivamente contidos na série de leis, decretos, instruções normativas e regulamentos que o gestor deve seguir.

A CNEN entende que a governança, a gestão e a administração não podem ser avaliadas somente pela carência involuntária de mais mecanismos de controle, e sim, sobretudo, também pelos fatos concretos e pelos resultados alcançados, os quais comprovam que esta Administração atua unicamente em razão do interesse público.

As decisões e ações relevantes são sempre tomadas pelo órgão colegiado, que é a Comissão Deliberativa (o Presidente e os três Diretores), principal mecanismo que não só mitiga como praticamente elimina o risco de que algum integrante da Alta Administração “atue vislumbrando interesse diverso do interesse público” ou que as decisões ou ações sejam tomadas “com a participação de pessoas envolvidas em possíveis conflitos de interesse”.

A esse respeito, reforça-se que a ação de controle não pretendeu avaliar casos concretos, nem tampouco a ocorrência de situações de conflito de interesse, mas tão somente a estrutura e mecanismos postos à disposição da Instituição para orientar o exercício da liderança, estratégia e controle da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

4.3.2 - Estratégia

No âmbito da estratégia, foram abordados os seguintes temas: a) gerência de riscos da organização, b) estabelecimento da estratégia da organização e c) promoção da gestão estratégica.

Definir a estratégia da organização prevê a definição da missão, visão, valores, além de objetivos, metas, indicadores e iniciativas estratégicos; alinhamento às políticas e diretrizes nacionais; participação das instâncias internas de governança em sua formulação; atualização e divulgação. Contudo, não basta apenas elaborar o planejamento estratégico. É preciso um efetivo gerenciamento estratégico para assegurar, periodicamente, que as ações daquela organização estejam em conformidade com a estratégia.

A CNEN não dispõe de sistema de gestão de riscos e controles internos, contrariando o artigo 17 do Decreto n.º 9.203/2017. Sua Política de Gestão de Riscos foi aprovada pela Portaria CNEN-PR nº 13, de 23/03/2018. Contudo, apesar do transcurso de mais de 2 anos, o sistema de gestão de riscos definido na política ainda não foi implementado, de forma que não foram consolidados e institucionalizados os principais riscos e oportunidades que impactam no alcance dos objetivos institucionais.

Com relação ao planejamento estratégico, a Divisão de Planejamento e Projetos Estratégicos (DIPRE/CGPA) apresentou manifestação, mediante Despacho n.º 0453376, de 29/04/2020, reproduzida a seguir:

O planejamento estratégico da CNEN está diretamente relacionado com o Plano Plurianual (PPA) do governo federal e com a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) do MCTIC, pois a instituição aproveita estes dois momentos para discutir o planejamento de médio prazo. Não há um documento intitulado Planejamento Estratégico independente do PPA.

Entretanto, em maio de 2019 foi aprovado pela Presidência da CNEN o Plano de Orientações Estratégicas (POE), que estabelece as grandes linhas de orientação para as atividades a serem desenvolvidas pela CNEN no período de 2019 a 2022. O documento reflete as propostas apresentadas por grupos de discussão formados por especialistas e lideranças internas, que foram analisadas e discutidas nas mais diferentes unidades da organização, levando em consideração os desafios do futuro para os diversos macroprocessos institucionais. Além de manter e ampliar os resultados obtidos pela

CNEN no desenvolvimento das atividades nucleares ao longo dos anos, o POE 2019-2022 tem por finalidade contribuir para tornar realidade o compromisso institucional com as diretrizes de governo e com as necessidades da sociedade brasileira.

As diretrizes e as estratégias estabelecidas neste POE 2019-2022 foram definidas a fim de orientar mecanismos de planejamento estratégico e de integração, além de ser um instrumento de eleição de prioridades. Estas diretrizes e estratégias devem possibilitar a valorização das oportunidades e forças, bem como a redução das ameaças. (grifos nossos)

A ausência de planejamento estratégico institucional corresponde à ausência de definição de objetivos, metas e indicadores de desempenho institucional. Registra-se, ainda, a ausência de mapeamento dos principais macroprocessos institucionais.

O Plano de Operações Estratégicas da CNEN estabelece as grandes linhas de orientação para as atividades a serem desenvolvidas no período, apresenta a descrição e o diagnóstico dos principais macroprocessos institucionais, bem como as diretrizes e estratégias para as atividades a serem desenvolvidas pela CNEN. Contudo, carece de definição de ações, metas e indicadores de desempenho, o que dificulta a mensuração do desempenho institucional e a orientação para resultados.

Ademais, não foi divulgada a metodologia utilizada para definição dos principais macroprocessos institucionais e para a elaboração do correspondente diagnóstico, nem foi informado o nível de participação de representantes dos diversos setores da instituição.

Em 2017 a Presidência da CNEN determinou que fossem revistos os indicadores de desempenho institucional, conforme recomendação dos órgãos de controle, com objetivo de fortalecer sua utilidade no processo de tomada de decisões gerenciais e estratégicas. Contudo, **o processo de revisão dos indicadores não estava concluído e consolidado até o final do exercício de 2019.**

Especificamente a respeito dos indicadores de desempenho, o Despacho DIPRE n.º 0453376, de 29/04/2020, apresentou a seguinte manifestação:

O desfecho do processo de revisão dos indicadores de desempenho consta no corpo do Relatório de Gestão/2019.

Das três perspectivas em que se alocam os macroprocessos/objetivos estratégicos da CNEN, a Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento - DPD considerou observar aquela proposta oriunda do GT instituído pela Portaria CNEN/PR nº 24, de 22 de junho de 2017 - Processo nº 01341.000422/2018-14 (); enquanto a Diretoria de Radioproteção e Segurança Nuclear - DRS e a Diretoria de Gestão Institucional - DGI, no uso de suas prerrogativas organizacionais, optaram por redefinir tal proposição.*

() Este processo físico foi digitalizado e está contido no processo nº 01341.006624/2019-51.*

Os indicadores de Desempenho Institucional apresentados pelas Diretorias no Relatório de Gestão da CNEN (até o momento, pois este ainda não foi finalizado e enviado para o TCU) são os seguintes:

DPD

MACROPROCESSO: RECEBIMENTO E ARMAZENAMENTO DE REJEITOS RADIOATIVOS

1. Índice de economicidade no armazenamento;
2. Índice de volume de rejeito armazenado no ano;
3. Índice de disponibilidade de espaço para armazenamento;
4. Índice de profissional-hora de armazenamento;
5. Tempo médio de recebimento de rejeitos;
6. Índice de recebimento de rejeitos.

MACROPROCESSO: PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM CIÊNCIAS E TECNOLOGIAS NUCLEARES E EM APLICAÇÕES IONIZANTES

1. Índice de capitalização da pesquisa;
2. Total anual de projetos de pesquisa realizados;
3. Índice de alavancagem do programa de pesquisa;
4. Número de artigos publicados;
5. Itens tecnológicos desenvolvidos no ano;
6. Instrumentos de inovação firmados.

MACROPROCESSO: PRODUÇÃO E FORNECIMENTO DE RADIOFÁRMACOS NO PAÍS

1. Margem de preço na produção;
2. Produção semanal de radiofármacos;
3. Custo médio do radiofármacos produzido;
4. Índice de produtividade no fornecimento;
5. Exames médicos com radiofármacos disponibilizados no ano;
6. Exames médicos com radiofármacos realizados no ano.

DRS

1. Análise de Requerimentos de Licenciamento - ARL
2. Esforço em Campo por Instalação - ECI
3. Registro Documental por Servidor - RDS
4. Registro Documental por Instalação Controlada - RDI
5. Inspeções Realizadas em Instalações Radiativas - IRIR
6. Inspeções Realizadas em Instalações Nucleares - IRIN

DGI

1. Índice de Capacitação de Servidores – ICAPS
2. Índice de Atualização de Desktops – IAD
3. Índice de Redução de Consumo de Papel - IRCP

A Auditoria Interna analisou o conteúdo do documento Minuta do Relatório de Gestão - CNEN 2019 (SEI nº 0402081), encaminhado pelo Despacho DIPRE nº 0402088, de 04/03/2020, e suas conclusões foram registradas no Relatório AUD n.º 3/2020, de 09/03/2020 (SEI nº 0406212), conforme segue:

Com relação aos indicadores de desempenho institucional, permanecem pendentes de atendimento as recomendações emanadas pela CGU e TCU no sentido de definir novos indicadores institucionais que possam realmente ser úteis para a gestão da CNEN.

Constata-se novamente que não foi apresentado o conjunto de indicadores de desempenho institucional, descumprindo recomendação dos órgãos de controle, não obstante tenham sido apresentados alguns indicadores de desempenho de algumas áreas específicas. Registra-se que deve ser definido um grupo seleto de indicadores que sejam capazes de refletir, em conjunto, o desempenho da instituição como um todo e que sejam úteis para o processo de tomada de decisões, contribuindo efetivamente para a gestão da CNEN.

Tal ponto já havia sido apontado no Relatório de Auditoria Interna nº 10/2019, que registrou a análise a respeito do processo de prestação de contas da CNEN referente ao exercício de 2018.

Conforme consta do processo nº 01341.006624/2019-51, em 03/12/2019, foram encaminhadas a CGU as informações prestadas pela CGPA, mediante Despacho nº 0301368, ressaltando que o processo de revisão dos indicadores teve avanços, mas ainda se encontrava em curso e que seria promovido um refinamento conceitual do material para a sua utilização no Relatório de Gestão de 2019.

Contudo, o Relatório de Gestão de 2019 não apresenta o conjunto de indicadores de desempenho institucional, com as devidas descrições, fórmula de cálculo, metas e resultados.

A manifestação da DIPRE de 29/04/2020 já reproduzida informa o conjunto de 27 indicadores de desempenho institucional a serem apresentados no Relatório de Gestão de 2019, sendo que 18 deles se referem a 3 macroprocessos sob responsabilidade da DPD.

Ainda de acordo com a DIPRE, a DPD adotou a proposta do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CNEN/PR nº 24, de 22/06/2017. A referida proposta, elaborada em 28/12/2017, foi analisada pela Auditoria Interna, a pedido da Presidência, dando origem ao Relatório AUD nº 01/2018, que apresentou ressalvas com relação à utilidade de alguns indicadores enquanto instrumento para a melhoria da gestão institucional, bem como a necessidade de desenvolvimento do grupo de indicadores, uma vez que não foram apresentadas fórmulas de cálculo, metas e fontes para obtenção dos dados. Registrou-se, ainda, a necessidade de validação dos indicadores pelas Diretorias, que deveriam avaliar, inclusive, a seleção dos macroprocessos que tiveram indicadores definidos. Contudo, os indicadores da DPD representam na íntegra os indicadores propostos pelo Grupo de Trabalho, sem qualquer aprimoramento posterior, de forma que as sugestões de ajustes não foram consideradas.

O Plano de Orientações Estratégicas da CNEN atua como um instrumento de eleição de prioridades ao elencar 15 principais macroprocessos institucionais da CNEN, incluindo os processos estruturantes e integrativos. Não foi apresentada justificativa para a seleção, realizada pela DPD, de 3 macroprocessos com vistas ao estabelecimento de indicadores de desempenho institucional, desconsiderando os demais. Por outro lado, os indicadores utilizados não se relacionam com as estratégias definidas para cada macroprocesso, prejudicando sua utilidade.

Diante do exposto, reiteram-se as fragilidades na definição dos indicadores de desempenho institucional registradas no Relatório AUD nº 01/2018, de 05/04/2018, no que se refere às ressalvas com relação à utilidade de alguns indicadores enquanto instrumento para a melhoria da gestão institucional. Reitera-se que os indicadores apresentados não foram adequadamente desenvolvidos, já que não foram apresentadas fórmulas de cálculo, metas, fontes para obtenção dos dados e resultados alcançados em 2019. Tais deficiências não foram solucionadas na Minuta do Relatório de Gestão - CNEN 2019 (SEI nº 0402081), conforme registrado no Relatório AUD n.º 3/2020, de 09/03/2020.

Por fim, destaca-se que a CNEN não dispõe de informações sistematizadas a respeito da identificação e priorização das demandas das partes interessadas e da satisfação dos usuários dos serviços prestados, de forma que a opinião da sociedade não é considerada na elaboração da estratégia, evidenciando o risco de que a estratégia definida não represente os anseios dos cidadãos.

Diante do exposto, constata-se que a estratégia da CNEN foi definida de forma precária, prejudicando a promoção de sua gestão.

A ausência de implementação do sistema de gestão de riscos, ao lado da ausência de planejamento estratégico institucional e ausência de definição de ações, metas e indicadores de desempenho para as diretrizes e estratégias dos principais macroprocessos definidos no Plano de Operações Estratégicas da CNEN (2019-2022), bem como a ausência de conclusão do processo de revisão dos indicadores de desempenho, prejudicam a orientação da CNEN para resultados, deixando de implementar importante medida de fortalecimento da capacidade institucional prevista no Decreto n.º 9.739, de 28/03/2019 (art. 2º, § 1º, inciso IV).

Após tomar conhecimento da versão preliminar deste Relatório, a Presidência da CNEN apresentou a seguinte manifestação, encaminhada pelo Memorando nº 12/2020/GAB, de 10/07/2020 (SEI 0535645 e 0535655):

- com relação à ausência de planejamento estratégico institucional e de mapeamento dos principais macroprocessos institucionais:

A definição da missão, visão e valores constam do Plano de Integridade da CNEN, instituído pela Portaria PR/CNEN nº 15/2019, de 1º de abril de 2019.

A missão e visão da Autarquia estão na página da CNEN na internet.

Quanto a metas e indicadores, a CNEN ainda não conseguiu aperfeiçoar os mecanismos que adota, e vem trabalhando basicamente com metas e indicadores relacionados ao PPA (Plano Plurianual), que é também um processo de planejamento estratégico muito importante, pois é elaborado em conjunto com os diversos ministérios do Governo Federal, com alinhamento em todas as esferas de governo, para 4 anos, com objetivos, metas e indicadores de desempenho. (vide documento Programa de Política Nuclear da CNEN, de maio de 2019 – Anexo I).

Em relação ao mapeamento, deve-se citar o esforço realizado na área regulatória, que fez um mapeamento de seus macroprocessos com vistas à implementação de ferramentas de controle de fluxo de documentação e gestão eletrônica de documentos. Tal projeto data de 2013 e foi denominado MAPDRS. Um exemplo é o Modelo de mapeamento de processos DRS-CGMI (Anexo II).

Embora o sistema necessite ser atualizado e ampliado para as outras áreas da CNEN, não se pode falar em ausência de mapeamento de processos na instituição.

A CNEN reconhece que o seu processo de planejamento estratégico necessita ser aperfeiçoado continuamente e espera em futuro próximo poder atender adequadamente às recomendações dos órgãos de controle quanto ao estabelecimento mais objetivo de metas e indicadores de desempenho institucional e a um adequado mapeamento dos principais macroprocessos institucionais.

- com relação à metodologia utilizada para definição dos principais macroprocessos institucionais e para a elaboração do correspondente diagnóstico:

Para cada macroprocesso foi criado um grupo técnico altamente qualificado e experiente, formado por especialistas e lideranças internas, com a participação de todas as unidades que de alguma forma contribuem para o macroprocesso, contando com servidores técnicos que conhecem todo o cenário e tendências no mundo e no Brasil.

As relações com diversos segmentos representativos da sociedade civil (Sociedade Brasileira de Medicina Nuclear, Sociedade Brasileira de Radioterapia, Associação Brasileira de Energia Nuclear etc.) e organismos internacionais permitiram trazer a visão da sociedade para a definição do POE.

O processo, embora ainda não tenha logrado o resultado esperado, encontra-se em evolução.

A CNEN reconhece que esse processo necessita ser aperfeiçoado continuamente e espera em futuro próximo poder atender adequadamente às recomendações dos órgãos de controle quanto ao estabelecimento mais objetivo de metas e indicadores de desempenho institucional e a um adequado mapeamento dos principais macroprocessos institucionais.

4.3.3 - Controles / Accountability

Entende-se por *accountability* o conjunto de processos que visam selecionar, organizar e disponibilizar as informações de interesse das partes interessadas.

Neste tópico, foram considerados os seguintes aspectos: a) promoção da transparência, responsabilidade e prestação de contas e b) efetiva atuação da auditoria interna.

De acordo com o relatório que deu origem ao Acórdão n.º 588/2018 TCU Plenário:

De fato, 'transparência' não é apenas disponibilizar a informação, mas, igualmente, torná-la compreensível ao público em geral.

O Plano de Integridade da CNEN, de março de 2019, apresentou as seguintes informações sobre o tema Transparência:

A CNEN atribuiu à Coordenação de Comunicação Social a responsabilidade pela implantação dos mecanismos de Transparência ativa e passiva da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, bem como a sua supervisão desde então. Assim, as atividades relacionadas ao Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) e o atendimento ao E-Sic também são desenvolvidas por essa Coordenação.

Verificou-se que o sítio eletrônico da CNEN publica o conteúdo exigido pelo artigo 8º da Lei de Acesso à Informação. Além disso, apresenta informações sobre o Serviço de Informações ao Cidadão e o direcionamento para o relatório estatístico do SIC na página eletrônica de Acesso à Informação do Governo Federal. Em consulta realizada em 24/04/2020, verificou-se que o relatório informa o total de 93 pedidos de acesso à informação dirigidos a CNEN no exercício de 2019, todos respondidos.

O Decreto nº 8.777, de 11/05/2016, instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal e seu artigo 9º criou a obrigatoriedade de elaboração e publicação do Plano de Dados Abertos dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O Plano de Dados Abertos da CNEN está publicado em seu sítio eletrônico e seu objetivo é orientar as ações de implementação da abertura de dados. O plano informa que as diversas áreas da CNEN definirão informações e conteúdo que possam ser disponibilizados aos cidadãos. Não obstante, já relaciona alguns dados de conhecimento mais notório na instituição a serem disponibilizados nas condições estabelecidas pela Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal.

Relacionam-se a seguir as informações publicadas relativas ao Plano de Dados Abertos (consulta realizada em 24/04/2020):

- relação de profissionais com Certificação da Qualificação de Supervisores de Proteção Radiológica;
- relação de instalações radiativas autorizadas a operar pela CNEN;
- relação de instalações radiativas com autorização suspensa pela CNEN;
- relação dos servidores da CNEN, indicando nome, matrícula, unidade e cargo efetivo;
- relação dos empregados terceirizados que prestam serviços a CNEN, indicando a razão social da empresa, CNPJ, nome completo do prestador de serviço, CPF, categoria profissional e unidade de prestação do serviço; e
- relação dos projetos P&D em andamento da CNEN, indicando o pesquisador responsável, unidade técnico-científica, projeto, linha de pesquisa e área.

Registra-se, contudo, que algumas informações publicadas carecem de atualização, como aquelas atinentes a Programas e Ações do Governo, que fazem menção ao PPA 2016-2019, e o próprio Plano de Dados Abertos, que não apresentou a complementação da relação preliminar de dados a serem publicados.

O Decreto nº 7.724/2012 atribui à Controladoria-Geral da União (CGU) a competência de monitorar a implementação da Lei de Acesso à Informação. Para tanto, a CGU se utiliza do Sistema de Transparência Ativa (STA), que disponibiliza um formulário que deve ser obrigatoriamente preenchido pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Mediante Ofício Circular nº 77/2020/STPC-CGU, de 09/03/2020 (SEI nº 0418856 e nº 0418859), a CGU apresentou a situação atual da CNEN com relação ao cumprimento dos itens de transparência ativa. Pela avaliação da CGU, a CNEN cumpre aproximadamente 61% dos itens avaliados, cumpre parcialmente 20% dos itens avaliados e não cumpre 18%.

Mediante Despacho nº 0435453, de 08/04/2020, o Gabinete encaminhou os documentos mencionados para a COCOM, solicitando avaliação criteriosa em relação aos aspectos levantados pela CGU e indicação do atendimento do item apontado ou os motivos para o não atendimento, até o dia 24/04/2020, considerando que o prazo limite para o preenchimento do cadastro da CNEN sobre esse tema é 30/04/2020. Pelas informações constantes do processo nº 01341.002638/2020-39, o prazo não foi cumprido.

Da mesma forma, o Gabinete solicitou a COCOM, por meio do Despacho nº 0449946, de 24/04/2020, providenciar a nova versão de Plano de Dados Abertos, com relatório de implantação e planejamento de disponibilização de outros bancos de dados. Conforme registrado no processo nº 01341.003219/2020-14, as providências estão em curso.

Diante de todo o exposto, verifica-se que o modelo de abertura de informações e transparência está estabelecido, necessitando, todavia, de atualizações e ajustes.

Com relação à responsabilização, reitera-se que a CNEN dispõe de canais de comunicação para recebimento de denúncias e representações, contudo as diretrizes e procedimentos para tratamento e acompanhamento não estão adequadamente definidos. Por outro lado, a área correcional carece de adequada estruturação.

O modelo de prestação de contas à sociedade segue os normativos do Tribunal de Contas da União. A CNEN publica anualmente o relatório de gestão, que passou por revisão de formato, estrutura e aprimoramento do conteúdo, com vistas a melhorar a comunicação com a sociedade. Contudo, a satisfação das partes interessadas com as informações prestadas não é avaliada.

A Auditoria Interna tem regulamento próprio e elabora anualmente plano e relatório de atividades, interna, todos publicados na intranet. De forma geral, são executadas as ações de controle previstas no planejamento anual de atividades de Auditoria Interna (PAINT), aprovado pela Comissão Deliberativa e pela Controladora Geral da União. Os relatórios e notas técnicas elaborados pela Auditoria Interna são encaminhados ao Presidente e aos Diretores da CNEN.

Destaca-se a morosidade dos gestores em atender às solicitações de auditoria e em implementar as medidas cabíveis para atendimento das recomendações expedidas. Conforme registrado no Relatório de Atividades de Auditoria Interna de 2019 (RAINT 2019), foram expedidas pela Auditoria Interna 63 recomendações aos gestores da CNEN no exercício de 2019, das quais 18 foram implementadas, 1 foi cancelada e 44 estavam pendentes ao final do exercício (aproximadamente 70% do total).

Considera-se que o baixo índice de atendimento das recomendações revela uma limitação da contribuição da Auditoria Interna no que tange à expectativa de adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos.

Após tomar conhecimento da versão preliminar deste Relatório, a Presidência da CNEN apresentou a seguinte manifestação, encaminhada pelo Memorando nº 12/2020/GAB, de 10/07/2020 (SEI 0535645 e 0535655):

A Administração entende que registro feito em relação à “morosidade dos gestores” constitui-se em uma generalização e, por isso mesmo, não deveria constar do Relatório.

Esse apontamento talvez possa se aplicar a alguns gestores em particular, mas representa um desestímulo aos bons profissionais que lutam diuturnamente para realizar seu trabalho com dedicação e de maneira eficiente, em que pesem as enormes limitações de estrutura, de pessoal e orçamentárias com as quais a instituição vem se defrontando aos longo dos últimos anos.

Importante questão a ser considerada, não como justificativa, mas como significativo fator contribuinte, refere-se à abrangência do escopo do trabalho requerido e aos prazos estabelecidos pelos vários órgãos demandantes (não apenas os de controle, mas também do MCTI, do Ministério Público Federal, da Justiça, entre outros) versus a capacidade operacional das áreas auditadas para fazer frente a essas demandas e, simultaneamente, a todas as demais tarefas e atribuições que lhe competem.

Observa-se que tais demandas, tarefas e atribuições se avolumam continuamente, em razão inversa dos recursos humanos disponíveis e capacitados a atendê-las.

A CNEN entende que uma melhor estrutura organizacional, tanto com quantitativo de servidores, quantitativo de cargos e consequente reorganização de órgãos internos e de suas atribuições,

certamente trará mais efetividade e melhores resultados em relação aos apontamentos feitos pela Auditoria Interna.

5. CONCLUSÕES

Constatou-se a inadequação da estrutura regimental da CNEN para promover a boa governança pública, revelando-se necessária a revisão do Regimento Interno e a instituição de outros atores para promover a boa governança pública.

Ademais, verificou-se restrições ao Plano de Integridade da CNEN, cuja execução ainda não foi iniciada de forma que o plano ainda não é capaz de contribuir para a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

Foram apontadas deficiências na gestão corporativa da atividade correcional na CNEN, tais como inexistência de normativo interno que regulamente a atividade, morosidade para instauração de procedimentos para apuração de responsabilidade de servidores, ausência de alimentação do Sistema CGU-PAD, ausência de consolidação de informações atinentes aos procedimentos instaurados, dentre outras.

No mesmo sentido, não existe normativo interno que regulamente as atividades de ouvidoria na CNEN. Ressalta-se a ausência de definição de fluxos de procedimentos e indicação de critérios para análise que subsidiem o atendimento das manifestações recebidas pelas áreas da CNEN, bem como ausência de encaminhamento das denúncias para instâncias apuratórias. A denúncia é encaminhada para apuração pelas próprias áreas envolvidas no fato denunciado, o que pode comprometer totalmente a objetividade, impessoalidade e eficácia do processo apuratório e, conseqüentemente, do tratamento da manifestação recebida.

Além das deficiências do modelo de governança da CNEN, ressalta-se que a ausência da implementação do sistema de gestão de riscos compromete enormemente a governança da CNEN. Por outro lado, a ausência de planejamento estratégico institucional e de definição de ações, metas e indicadores de desempenho para as diretrizes e estratégias dos principais macroprocessos definidos no Plano de Operações Estratégicas da CNEN (2019-2022) prejudicam a orientação da CNEN para resultados e fragilizam a governança.

Por fim, registram-se oportunidades de melhoria nos aspectos de liderança, estratégia e *accountability*, que compõem a Governança Pública Organizacional da CNEN.

Após tomar conhecimento da versão preliminar deste Relatório, a Presidência da CNEN apresentou a seguinte manifestação, encaminhada pelo Memorando nº 12/2020/GAB, de 10/07/2020 (SEI 0535645 e 0535655):

O estabelecimento de ações que fortaleçam a gestão baseia-se em elementos apoiados na estruturação dos órgãos encarregados destas ações e em pessoal para mobiliar estes órgãos. Constatou-se, porém, que não foram disponibilizados pelo Governo novos cargos e pessoal para implementar tais estruturas.

A Instituição tem procurado buscar em sua própria estrutura os elementos para realizar as ações necessárias, porém isso se mostra, na maioria das vezes, impraticável por absoluta falta de meios.

Observa-se por fim, que essa crônica carência de meios, além de dificultar a implementação das estruturas de governança, prejudica a própria gestão do órgão como um todo.

Apesar dos apontamentos efetuados em relação à governança da instituição, não é possível fazer uma correlação direta entre esses pontos, que indicam oportunidades de melhoria, e os resultados altamente positivos proporcionados pela CNEN ao país e à sociedade como um todo, apesar das imensas dificuldades que têm impedido à Instituição, contra a sua vontade, progredir com mais celeridade no aperfeiçoamento dos mecanismos de governança elencados.

A CNEN, como Instituição, está muito bem posicionada em termos de realizações substantivas, porque, mesmo com uma dotação orçamentária anual pouco expressiva, contribui de forma decisiva e, no momento, insubstituível, para um grande número de entregas para a sociedade: cura de vários tipos de câncer, exames de medicina nuclear (esses já muito bem apresentados), tratamento de queimados, combate a pragas, proteção do meio ambiente, geração de energia (nesse ponto, há pesquisas

continuadas junto à Marinha que já renderam algumas das maiores inovações da história do Brasil), apoio à indústria naval, do petróleo e muitas outras conquistas, em suma : a entrega, a geração de valor público, os resultados, os produtos e os impactos produzidos.

A segurança nuclear de todo o país, por sua vez, é garantida pelo trabalho contínuo de fiscais e analistas da área regulatória, que se debruçam diariamente sobre dezenas de processos de licenciamento e fiscalização abrangendo um total de aproximadamente 3.000 instalações em todo o território nacional, entre usinas nucleares, hospitais, clínicas e laboratórios, indústrias e unidades de pesquisa.

Todas essas instalações nucleares e radiativas funcionam dentro dos mais elevados padrões de segurança, não tendo sido registrados acidentes ou incidentes significativos nos últimos anos, nem atrasos nos processos de licenciamento, o que demonstra a qualidade e eficiência do trabalho realizado pela CNEN nessa área.

Uma amostra apenas parcial desses resultados e do planejamento para o corrente Exercício encontra-se registrada no documento intitulado "REALIZAÇÕES 2019/ENTREGAS 2020" (Anexo III).

Conclui-se afirmando que, do ponto de vista formal, muita coisa ainda precisa ser feita (e o será) para bem atender ao universo de normas, procedimentos e conceitos sobre governança. Não se discorda em absoluto dessas normas, procedimentos e conceitos. Se não foram adotados plenamente até o momento, isso não se deve a desídia, desinteresse ou omissão intencional da Administração. As possibilidades no campo prático têm-se mostrado muito diferentes do que preconizam as teorias sobre o tema.

Vários avanços no campo da Governança Institucional foram alcançados pela CNEN nos últimos anos, em especial na atual gestão.

A CNEN está ciente dos apontamentos feitos no Relatório de Auditoria Interna sobre Governança Institucional, e concorda em procurar sanar, observadas as suas próprias limitações e possibilidades em termos de estrutura organizacional, de recursos humanos e de prazos, os pontos que foram considerados como "fragilidades" no referido relatório.

A CNEN concorda com as recomendações efetuadas [...] e com o prazo de 180 dias sugerido para a sua implementação.

6. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

A versão preliminar deste relatório foi encaminhada em 09/05/2020 por e-mail aos membros da Alta Administração e aos atores de Governança Institucional que apresentaram subsídios para a elaboração das análises. O e-mail solicitou avaliação do conteúdo do relatório e da pertinência das recomendações propostas e do prazo de implementação sugerido, a ser encaminhada até o dia 29/05/2020. O prazo foi postergado a pedido da Presidência.

Tendo em vista as condições de trabalho remoto decorrentes da pandemia do coronavírus, não foi realizada reunião para apresentação do conteúdo do relatório, contudo a AUD se colocou à disposição para qualquer necessidade de interlocução atinente.

O Presidente da Comissão de Ética e a responsável pelas atividades de Ouvidoria encaminharam manifestações, que foram incorporadas a este relatório nos itens 4.2, alíneas a e d, respectivamente.

Por meio do Memorando nº 12/2020/GAB, de 10/07/2020 (SEI 0535645), o Gabinete da Presidência encaminhou o documento "Manifestação da Autarquia relativa ao Relatório de Auditoria Interna sobre Governança Institucional da CNEN" (SEI 0535655), de 08/07/2020, acompanhado de três anexos: (1) Programa Política Nuclear 2019 (SEI 0535656); (2) Modelo de mapeamento de processos - DRS-CGMI (SEI 0535658); e (3) Relatório Entregas CNEN 2019 (0535659).

O documento "Manifestação da Autarquia relativa ao Relatório de Auditoria Interna sobre Governança Institucional da CNEN" (SEI 0535655) apresenta justificativas, esclarecimentos e considerações a respeito dos apontamentos constantes da versão preliminar do relatório de auditoria. A manifestação foi reproduzida na íntegra, de forma fragmentada ao longo do corpo do relatório, de acordo com os assuntos apresentados em

cada tópico. Os anexos do Memorando nº 12/2020/GAB, de 10/07/2020 (SEI 0535645), estão apresentados em anexo a este Relatório.

De forma geral, a manifestação da CNEN não apresentou novas informações relevantes que alterassem a análise realizada, mas intenções de melhoria e justificativas para as fragilidades encontradas.

7. RECOMENDAÇÕES

- 1) Instituir o Comitê Interno de Governança, que deve conhecer o conteúdo do presente relatório e propor um plano de ação para fortalecimento da estrutura de Governança Pública Institucional.
- 2) Elaborar, aprovar e dar publicidade a documentos normativos internos que regulamentem as atividades da ouvidoria, correição e do Comitê Gestor de Integridade.

O prazo de implementação das recomendações é até 31/12/2020.

8. ANEXOS

Apresentam-se como anexos a este Relatório os documentos encaminhados pelo Memorando nº 12/2020/GAB, de 10/07/2020 (SEI 0535645), em complemento à manifestação da CNEN quanto ao relatório preliminar de Auditoria Interna sobre Governança Institucional da CNEN" (SEI 0535655), quais sejam:

Anexo 1: Programa Política Nuclear 2019 (SEI 0535656);

Anexo 2: Modelo de mapeamento de processos - DRS-CGMI (SEI 0535658); e

Anexo 3: Relatório Entregas CNEN 2019 (0535659).



Documento assinado eletronicamente por **Adriana de Oliveira Resende, Auditor(a)-Chefe**, em 13/07/2020, às 15:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#) e no §1º do art. 7º da Portaria PR/CNEN nº 80, de 28 de dezembro de 2018.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.cnem.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0536760** e o código CRC **4ACF59D0**.