

AVALIAÇÃO DE INTEGRIDADE NAS ESTATAIS PELA CGU

Giuliana Biaggini Diniz Barbosa¹

Rogério Vieira dos Reis²

1 INTRODUÇÃO

A prevenção e o combate à corrupção e à fraude são um dos diversos temas englobados no arcabouço da governança corporativa que têm ganhado atenção e, conseqüentemente, os recursos das empresas em todo o mundo nas últimas décadas. Essa atenção está relacionada, em grande medida, à atuação legislativa, regulatória e punitiva dos Estados, ainda que também se deva, parcialmente, à exigência, por parte de consumidores e mesmo de funcionários, de uma atuação ética das empresas. O conjunto das medidas adotadas com o objetivo de prevenir, detectar e remediar a ocorrência de fraude e corrupção nas empresas, pensadas e implementadas de forma sistêmica, com aprovação da alta direção e sob coordenação de uma área ou pessoa responsável, é denominado de programa de integridade, de acordo com o *Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais* (Brasil, 2015, p. 8).

Este artigo busca reunir os principais resultados agregados das avaliações realizadas pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) sobre os programas e as medidas de integridade adotados por empresas estatais federais. Esses resultados serão apresentados no contexto do novo marco legal e regulatório sobre o tema, e serão seguidos de uma reflexão sobre as causas estruturantes da corrupção nas estatais e as considerações sobre os próximos passos a serem adotados pela CGU com relação à integridade nas empresas estatais.

Em 2015, a CGU desenvolveu uma linha de auditoria especificamente voltada para a avaliação do nível de maturidade das medidas de integridade nas empresas estatais. Nestes trabalhos, as medidas de integridade são subdivididas em quinze temas, incluindo, por exemplo, canais de denúncias, aplicação de medidas disciplinares, comunicação e treinamentos. Cada um destes itens é avaliado sob os aspectos da existência, da qualidade e de sua efetiva implementação.

É importante notar que o desenvolvimento desta linha de auditoria guarda estreita relação com os novos dispositivos legais relacionados à corrupção aprovados no Brasil desde 2013. Destaca-se, primeiramente, a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, a qual estabelece que empresas, fundações e associações passarão a responder, civil e administrativamente, por atos lesivos praticados em seu interesse ou benefício que causarem prejuízos ao patrimônio público ou infringirem princípios da administração pública, ou, ainda, compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

A referida norma atribuiu, de forma inovadora no ordenamento jurídico brasileiro, reconhecimento legal à importância da existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, incentivo

1. Auditora federal de finanças e controle do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU).

2. Auditor federal de finanças e controle da CGU.

à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva de códigos de ética nas instituições. Além disso, ressaltou a importância da auditoria no âmbito da empresa estatal.

Em 2015, o decreto regulamentador da Lei Anticorrupção (Decreto nº 8.420/2015) trouxe maior detalhamento do tema, elencando os parâmetros de avaliação dos programas de integridade de empresas que pleiteiem redução das sanções em processos administrativos de responsabilização, conduzidos de acordo com a Lei nº 12.846/2013. Os temas elencados para avaliação nas auditorias de avaliação de integridade da CGU guardam estreita ligação com aqueles trazidos pelo Artigo 42 do Decreto nº 8.420, que representou um marco para a adoção de programas de integridade por empresas no Brasil.

Desde 2016, a adoção de programas de integridade deixou de se limitar a uma boa prática para as empresas estatais, passando a constituir obrigatoriedade imposta pela Lei nº 13.303/2016, conhecida como Lei de Responsabilidade das Estatais, e também pela Resolução nº 10, de maio de 2016, da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR). A Resolução CGPAR nº 10 foi a primeira a estabelecer formalmente esta obrigatoriedade, determinando, em seu Artigo 1º, que “as empresas estatais federais deverão observar o programa de integridade de que trata o Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015” (Brasil, 2016a).

A Lei de Responsabilidade das Estatais aborda o tema em seu Artigo 9º, que determina que as empresas estatais elaborem e divulguem código de conduta e integridade, com a designação de instância responsável por sua atualização e aplicação, bem como a adoção de canais para recebimento de denúncias internas e externas e de mecanismos de proteção aos denunciantes, além da previsão de aplicação de sanções em casos de violação às regras do código de conduta e integridade e da realização de treinamentos periódicos sobre o tema.

Adicionalmente, a Lei nº 13.303/2016 atribuiu formalmente ao conselho de administração a responsabilidade pelo estabelecimento e pela supervisão do sistema de gestão de riscos, incluindo explicitamente os ligados à corrupção e à fraude, além da responsabilidade pela discussão, pela aprovação e pelo monitoramento das decisões envolvendo práticas de governança corporativa, relacionamento com partes interessadas e código de conduta dos agentes.

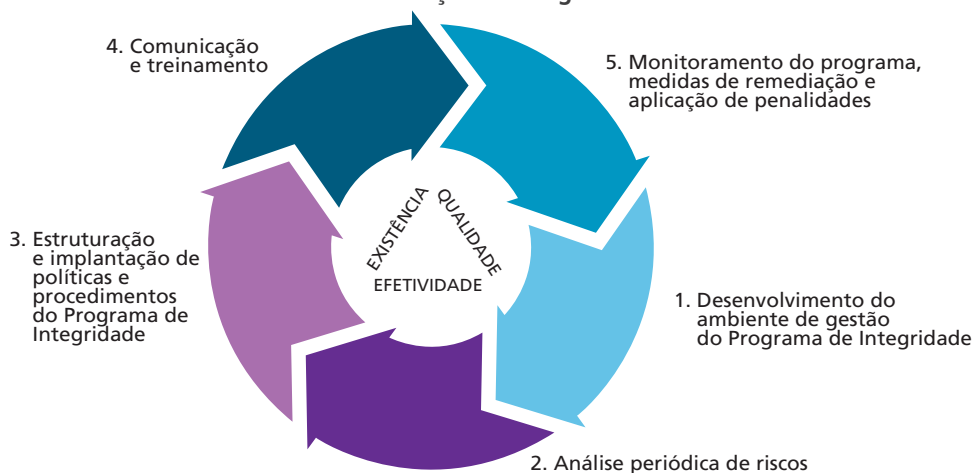
A aprovação destes normativos contribuiu para o aperfeiçoamento das auditorias de avaliação da integridade, que inicialmente utilizavam como critério uma série de boas práticas relacionadas à integridade corporativa, em conjunto com normas específicas sobre temas como gestão de demandas de ouvidoria ou aplicação de medidas disciplinares. Com a aprovação da Lei de Responsabilidade das Estatais e também de seu decreto regulamentador (Decreto nº 8.945, de 2016), os critérios de avaliação foram aprimorados e passou-se a contar com a obrigatoriedade legalmente imposta para fortalecer a necessidade de adequação das empresas com relação às deficiências apontadas.

Como resultado dessas auditorias, a partir das fragilidades e das oportunidades de melhoria identificadas em cada trabalho, as estatais têm os elementos necessários para a elaboração de um plano de ação com vistas a promover o aprimoramento de seus mecanismos de integridade. O desdobramento desse plano de ação é monitorado pela CGU.

2 QUAL O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Realizou-se a avaliação dos programas de integridade de 28 estatais entre 2015 e 2017: Amazonas Energia, Eletrobras Distribuição Roraima, Eletrobras Distribuição Alagoas, Eletrobras Distribuição Piauí, Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE), Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), Eletroacre, Eletrobras *holding*, Eletronuclear, Eletrosul, Eletronorte, Telebras, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada (Ceitec), Banco da Amazônia (Basa), Banco do Nordeste (BNB), Caixa Econômica Federal (CEF), Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Correios, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Empresa de Planejamento e Logística (EPL), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), Furnas e Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb).

FIGURA 1
Dimensões e atributos utilizados na avaliação de integridade da CGU



Fonte: CGU.

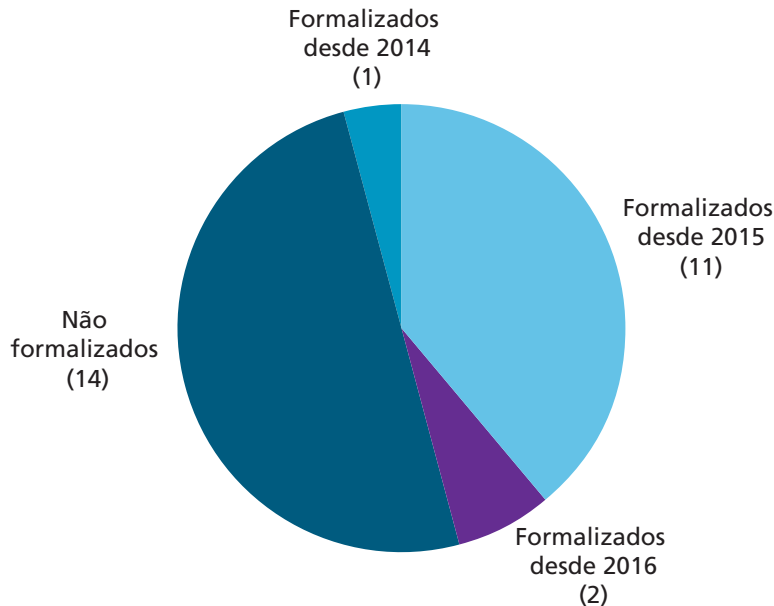
Tomando como referência os parâmetros elencados no Artigo 42 do Decreto nº 8.420/2015, foram analisados quinze temas nos trabalhos realizados, agrupados nas cinco dimensões constantes da figura 1. Os quinze temas foram avaliados em relação a três atributos: existência, qualidade e efetiva implementação.

Conforme apresentado no gráfico 1, até o momento das avaliações,³ das 28 empresas estatais analisadas, quatorze ainda não haviam formalizado seus programas de integridade, embora possuíssem algumas medidas específicas já implementadas. Em 2014, apenas a Eletrobras *holding* já possuía seu programa formalizado. Em 2015, onze das empresas avaliadas formalizaram seus programas, e em 2016 a CEF e a Dataprev o fizeram.

3. Os *links* para os relatórios completos, com as respectivas datas de publicação, estão disponibilizados nas referências bibliográficas ao fim do artigo. Ver Brasil (2016b; 2016c; 2016d; 2016e; 2016f; 2016g; 2016h; 2016i; 2016j; 2016k; 2017a; 2017b; 2017c; 2017d; 2017e; 2017f; 2017g; 2017h; 2017i; 2017j; 2017k; 2017l; 2017m; 2017n; 2017o; 2018a; 2018b; 2018c).

GRÁFICO 1

Situação, na época das avaliações, do nível de formalização dos programas de integridade



Fonte: CGU.

Observou-se pouco envolvimento da alta direção na supervisão das medidas de integridade das empresas avaliadas, sendo que nenhuma delas apresentou supervisão adequada. Com relação aos treinamentos focados em temas relacionados à integridade, verificou-se que 21 empresas avaliadas não realizavam treinamentos periódicos nestes temas para seus empregados.

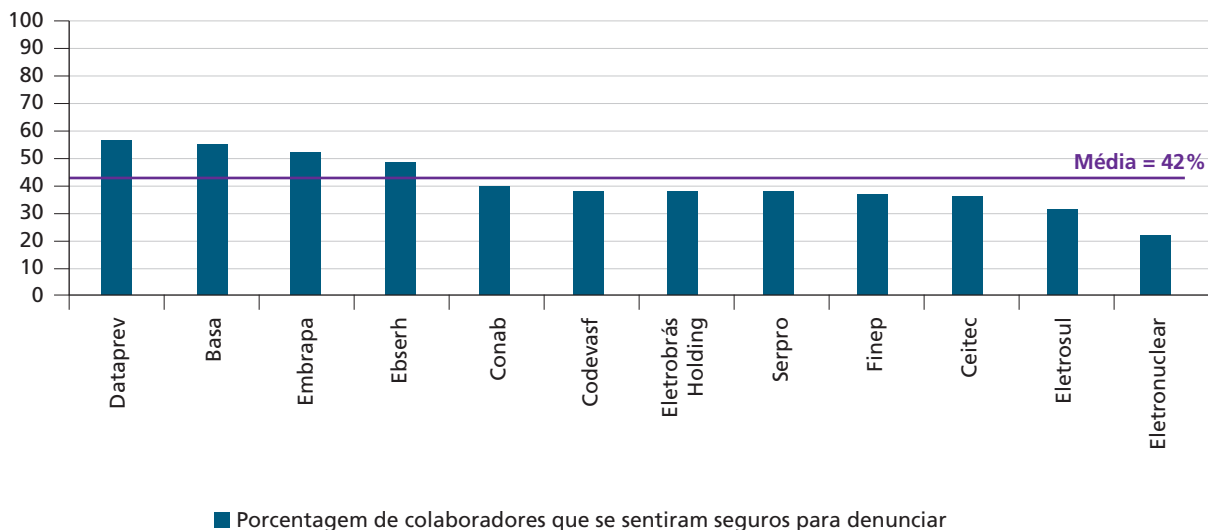
A maior parte das empresas avaliadas (dezenove) adotava políticas de gerenciamento de riscos corporativos, porém apenas seis delas abrangiam em suas políticas o gerenciamento de riscos de integridade relacionados a fraudes, à corrupção e a desvios de conduta. Destas seis, somente a CGTEE já havia efetuado mapeamento amplo dos principais riscos de integridade, sendo que nas outras cinco estatais (Eletrobras *holding*, Eletrosul, Eletrobras Distribuição Alagoas, CEF e Eletronuclear) apenas parte dos riscos de integridade havia sido mapeada.

Com exceção do Ceitec, todas as empresas analisadas adotaram canal para recebimento de denúncias e esclarecimento de dúvidas. Esses canais, quando da avaliação, ainda apresentavam fragilidades que afetavam seu funcionamento.

Isso se reflete no baixo percentual de funcionários que afirmaram, em pesquisa realizada pela CGU, que se sentiriam seguros para realizar denúncias caso tivessem conhecimento de irregularidades. Entre as doze empresas avaliadas, nas quais a quantidade de funcionários respondentes foi estatisticamente significativa,⁴ tem-se que em oito delas o percentual de colaboradores que se sentiriam seguros ao realizar denúncias está entre 20% e 40%, sendo superior a 40% em apenas quatro estatais.

4. Inferência estatística, com nível de confiança de 95% e intervalo de confiança de 5%.

GRÁFICO 2
Percepção dos colaboradores quanto à sensação de segurança para denunciar
 (Em %)



Fonte: CGU.

Elaboração dos autores.

Obs.: Questionário respondido pelos empregados das empresas auditadas, considerando-se as doze empresas estatais em que foi possível realizar a inferência estatística a partir das respostas recebidas.

3 CONCLUSÕES DA CGU E OS PRÓXIMOS PASSOS

As avaliações demonstraram que, de modo geral, as empresas estatais encontram-se em estágio inicial da implementação de programas de integridade formalizados e estruturados sob a coordenação de uma área responsável. Algumas medidas de integridade específicas, como os canais de denúncias, já estão implantadas em quase a totalidade das empresas avaliadas, constituindo um importante ponto de partida na criação de um programa. O fim do prazo (junho de 2018) previsto na Lei nº 13.303/2016 para que as empresas realizem as adaptações necessárias ao seu cumprimento representa importante incentivo para a continuidade deste processo.

Especial atenção deve ser dada pelas empresas estatais não apenas à implementação das medidas de integridade, mas também a como essas medidas são vistas por seus colaboradores. Os canais de denúncias, por exemplo, embora implantados em quase a totalidade das empresas avaliadas, ainda não são suficientemente efetivos a ponto de dar a segurança necessária para que a maior parte dos colaboradores os utilize.

Em 2018 e 2019, a CGU realizará novas avaliações de integridade, como as realizadas nas 28 empresas mencionadas, e, ainda, conduzirá trabalhos de avaliação aprofundados nas seguintes áreas específicas: canais de denúncias e apuração; cartas anuais de políticas públicas; e processo de seleção de membros dos conselhos das estatais.

A escolha dessas três áreas é decorrente de avaliação realizada pela CGU acerca das causas raízes que permitiram a ocorrência de casos de corrupção que apenas foram descobertos com o auxílio de delações premiadas, a exemplo da Operação Lava Jato. A primeira está relacionada à ausência de independência do canal de denúncias nas empresas estatais à época dos fatos e, conseqüentemente,

à ausência de confiança por parte dos empregados para denunciarem fraudes e atos de corrupção. Com isso, esse instrumento, que é indicado na literatura como uma das mais bem-sucedidas formas de identificação de atos de corrupção, tornou-se, em algumas estatais, uma mera formalidade sem qualquer efetividade. A Lei nº 13.303/2016 procurou prescrever um canal de denúncias que efetivamente possibilitasse o recebimento de denúncias internas e externas, prevendo inclusive a existência de mecanismos de proteção que impedissem qualquer espécie de retaliação aos denunciantes.

A segunda causa foi a utilização das estatais para execução de políticas públicas alternativas, que não haviam sido estabelecidas à época de suas criações nem mesmo definidas de forma clara e formal posteriormente. Embora estatais tenham realmente missões de execução de políticas públicas necessárias aos imperativos da segurança nacional ou ao relevante interesse coletivo, por vezes elas foram utilizadas para execução de políticas públicas distintas daquelas previstas à época de sua criação. Essa prática criou um contexto no qual baixas margens de lucro, ou até mesmo prejuízos financeiros em projetos e atividades das estatais, eram justificadas pela busca daqueles objetivos de política pública, como, por exemplo, o fomento de certos setores econômicos nacionais. Esse cenário favoreceu a ocorrência de corrupção, tornando sua detecção mais difícil, tendo em vista que o impacto das perdas financeiras causadas pelas irregularidades era mais facilmente justificado e acobertado. Considerando que as referidas políticas públicas não estavam claramente definidas, com seus objetivos, etapas, custos esperados, entre outros elementos (o que não era exigido pelos padrões de governança à época), tornou-se difícil para a CGU avaliar sua implementação, contribuindo para prevenir casos de corrupção como o observado na Petrobras. A carta anual de objetivos de política pública, prevista no inciso I do Artigo 8º da Lei nº 13.303/2016 será de grande auxílio nesse tipo de avaliação. Por meio dessa carta, que deve ser assinada pelos membros da diretoria executiva, cada estatal deve dar publicidade a seus objetivos de política pública, aos recursos necessários para atendê-los, assim como aos impactos financeiros relacionados ao alcance desses objetivos.

A terceira causa está relacionada a indicações políticas para cargos em estatais de forma a se obter apoio no Congresso (presidencialismo de coalisão). Embora a necessidade de coalisão entre partidos políticos seja comum em democracias, o que as investigações policiais demonstraram foi que tal sistema foi distorcido, de forma que indicados políticos na Petrobras ficaram a cargo de iniciar ou continuar esquemas fraudulentos que resultaram em ganhos financeiros para os partidos que lhes indicaram, além de enriquecimento pessoal. A Lei nº 13.303/2016 também procura evitar esse tipo de situação, ao estabelecer critérios de seleção, indicação e avaliação dos membros dos conselhos e diretores executivos, incluindo experiência profissional e qualificações acadêmicas, além de proibir a indicação de um rol de pessoas, tais como os ocupantes de posições políticas e os que tenham atuado como dirigentes políticos ou como organizadores de campanhas políticas nos últimos 36 meses, entre outras restrições, objetivando prevenir conflitos de interesse ou utilização indevida de posições na alta administração das estatais.

A Lei das Estatais, portanto, tem como um de seus principais objetivos fortalecer a estrutura de governança corporativa das empresas estatais, guardando relação direta com as causas raízes dos esquemas de corrupção recentemente revelados pela Operação Lava Jato. Assim, resta aos trabalhos de auditoria que serão conduzidos pela CGU nos próximos meses buscar avaliar em que medida este objetivo foi alcançado, e propor aprimoramentos adicionais e adequações no cumprimento da lei.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais**. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/YMHV7b>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União. Resolução CGPAR nº 10, de 10 de maio de 2016. Dispõem sobre a observação, pelas empresas estatais federais, do programa de integridade de que trata o Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Brasília: CGPAR, 2016a.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Relatório nº 201503928 de Avaliação da Integridade na Banco do Nordeste do Brasil S.A.** Brasília: CGU, 2016b. Disponível em: <<https://goo.gl/8BXfXH>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601720 de Avaliação da Integridade na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf**. Brasília: CGU, 2016c. Disponível em: <<https://goo.gl/d8RTM9>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601701 de Avaliação da Integridade na Companhia Nacional de Abastecimento – Conab**. Brasília: CGU, 2016d. Disponível em: <<https://goo.gl/LdKRe1>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201503942 de Avaliação da Integridade na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT**. Brasília: CGU, 2016e. Disponível em: <<https://goo.gl/MZZWBg>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201504023 de Avaliação da Integridade em Furnas Centrais Elétricas S.A.** Brasília: CGU, 2016f. Disponível em: <<https://goo.gl/D4nhqt>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201503925 de Avaliação da Integridade nas Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. – Eletronorte**. Brasília: CGU, 2016g. Disponível em: <<https://goo.gl/Xw77br>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 21601848 de Avaliação da Integridade na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH**. Brasília: CGU, 2016h. Disponível em: <<https://goo.gl/dZm7XY>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601698 de Avaliação da Integridade na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa**. Brasília: CGU, 2016i. Disponível em: <<https://goo.gl/XFsq3e>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201602153 de Avaliação da Integridade na Empresa de Planejamento e Logística – EPL**. Brasília: CGU, 2016j. Disponível em: <<https://goo.gl/ymkVt1>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601006 de Avaliação da Integridade nas Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebras**. Brasília: CGU, 2016k. Disponível em: <<https://goo.gl/MYywcq>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601719 de Avaliação da Integridade do Banco da Amazônia S.A.** Brasília: CGU, 2017a. Disponível em: <<https://goo.gl/jiFXD6>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601715 de Avaliação da Integridade na Caixa Econômica Federal.** Brasília: CGU, 2017b. Disponível em: <<https://goo.gl/Kr85vd>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601847 de Avaliação da Integridade na Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp.** Brasília: CGU, 2017c. Disponível em: <<https://goo.gl/Uanp4p>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601772 de Avaliação da Integridade no Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. – Ceitec.** Brasília: CGU, 2017d. Disponível em: <<https://goo.gl/R2WsyU>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601707 de Avaliação da Integridade na Eletrobras Distribuição Piauí.** Brasília: CGU, 2017e. Disponível em: <<https://goo.gl/MPzqag>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601705 de Avaliação da Integridade na Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica – CGTEE.** Brasília: CGU, 2017f. Disponível em: <<https://goo.gl/i5MHPB>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601704 de Avaliação da Integridade na Companhia Hidrelétrica do São Francisco – Chesf.** Brasília: CGU, 2017g. Disponível em: <<https://goo.gl/NsZ4DX>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601846 de Avaliação da Integridade na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev.** Brasília: CGU, 2017h. Disponível em: <<https://goo.gl/AZaGMk>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601706 de Avaliação da Integridade na Eletrobras Distribuição Alagoas – Edal.** Brasília: CGU, 2017i. Disponível em: <<https://goo.gl/tdxsK1>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601710 de Avaliação da Integridade na Companhia de Eletricidade do Acre – Eletroacre.** Brasília: CGU, 2017j. Disponível em: <<https://goo.gl/nBWPTG>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601709 de Avaliação da Integridade na Eletrobras Distribuição Roraima.** Brasília: CGU, 2017k. Disponível em: <<https://goo.gl/Fte4rJ>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601702 de Avaliação da Integridade na Eletrosul Centrais Elétricas S.A.** Brasília: CGU, 2017l. Disponível em: <<https://goo.gl/fwxb6y>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601773 de Avaliação da Integridade na Financiadora de Estudos e Projetos – Finep.** Brasília: CGU, 2017m. Disponível em: <<https://goo.gl/2X4rgZ>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601716 de Avaliação da Integridade no Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro.** Brasília: CGU, 2017n. Disponível em: <<https://goo.gl/XrECXo>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601748 de Avaliação da Integridade na Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre – Trensurb.** Brasília: CGU, 2017o. Disponível em: <<https://goo.gl/p4Vsg3>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601711 de Avaliação da Integridade na Eletrobras Termonuclear – Eletronuclear.** Brasília: CGU, 2018a. Disponível em: <<https://goo.gl/pwfYnk>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601708 de Avaliação da Integridade na Amazonas Distribuidora de Energia S.A.** Brasília: CGU, 2018b. Disponível em: <<https://goo.gl/5UYvko>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. _____. **Relatório nº 201601703 de Avaliação da Integridade nas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras.** Brasília: CGU, 2018c. Disponível em: <<https://goo.gl/CriNsw>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

