

AUDITORIA INTERNA

**AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA E
TRANSPARÊNCIA DA PROMOÇÃO DA
ÉTICA E DA PREVENÇÃO E DO COMBATE À
FRAUDE E À CORRUPÇÃO**

Ação ID nº 02
PAINT 2023



UNILAB

Universidade da
Integração Internacional
da Lusofonia Afro-Brasileira



UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
PROCESSO Nº 23282.004587/2023-15

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO 2023.2

Ação nº 02 - PAINT 2023

EXERCÍCIO: 2023

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Avaliação da Governança e transparência da promoção da ética e da prevenção e do combate à fraude e à corrupção, por meio da análise comparativa do índice apresentado, em 2018, pelo Tribunal de Contas da União (IGG2018).

POR QUE ESSE TRABALHO FOI REALIZADO?

O trabalho foi realizado em atendimento à Ordem de Serviço Ordem de Serviço (OS) Nº 2/2023/AI-UNILAB, Ação do Plano Anual de Auditoria de 2023 - Ação ID 02/2023.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDIN?

A partir do conjunto de informações obtidas, verificou-se que a Unilab apresentou melhora significativa no índice geral de exposição à fraude e corrupção, saindo da faixa de alta fragilidade em 2018 para média fragilidade em 2023. Dos componentes avaliados, os que se referem a controles na gestão da ética e integridade e controles na transparência e *accountability* apresentaram melhor desempenho. Por fim, destaca-se a necessidade de implementação de ações contínuas de melhorias.

1. INTRODUÇÃO

A Equipe de Auditoria, vem por meio do presente relatório apresentar os resultados dos trabalhos desenvolvidos na Ação ID 02/2023, cujo objeto trata da Governança e transparência da promoção da ética e da prevenção e do combate à fraude e à corrupção.

A prevenção é o mecanismo mais efetivo no combate à fraude e à corrupção, pois a atitude mais eficiente e proativa para preservar os recursos públicos é prevenir que esses sejam desviados dos seus propósitos. Ainda que os componentes da prevenção (gestão da ética, controles preventivos, transparência e *accountability*) não impeçam totalmente a ocorrência de fraude e corrupção, eles fazem parte das primeiras atividades de defesa para diminuir o risco de fraude e corrupção em uma organização.

Em 2018, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou levantamento diagnóstico por meio de autoavaliação, com 287 instituições do Poder Executivo Federal, visando identificar em que medida os órgãos da APF se encontravam expostos aos riscos de fraude e corrupção - Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG2018).

A avaliação resultou no Acórdão nº 2.604/2018 – Plenário. Com base no Relatório individual da autoavaliação de 2018, foi constatado que a Unilab apresentava faixa de risco considerada alta no que se refere à gestão da ética e da integridade e aos controles de mitigação do risco de fraude e corrupção.

Isso posto, a presente Auditoria de Avaliação buscou avaliar as ações desenvolvidas pela Unilab, quanto aos aspectos de governança, integridade, transparência e promoção da ética e da prevenção no combate à fraude e à corrupção/e-Prevenção, a partir da percepção dos auditores, fazendo-se uma análise

comparativa com o dados obtidos no levantamento realizado pelo TCU/2018 (Acórdão nº 2.604/2018 – Plenário).

Informa-se que não foi avaliado o componente Auditoria Interna para não prejudicar a imparcialidade.

Espera-se com esse trabalho contribuir com o fortalecimento do controle interno para o fortalecimento de um ambiente íntegro e, conseqüentemente, melhorar esse indicador. Além disso, a análise pode ser utilizada para nortear os gestores na tomada de decisão visando à mitigação de possíveis ocorrências de fraudes e outras incoerências indesejadas.

A fim de obter informações suficientes para fundamentar a avaliação e mensurar a qualidade dos controles (índices) que compõem cada um dos temas específicos, a equipe da Audin realizou levantamentos em portais eletrônicos internos, análise documental e indagação oral informal em diversas unidades.

De posse das informações obtidas e das análises realizadas, procurou-se responder o questionário aplicado no levantamento do TCU. A partir dos resultados foram elaborados gráficos comparativos que serão apresentados no tópico **Resultados da Análise Comparativa**.

2. VISÃO GERAL DO TRABALHO REALIZADO PELO TCU

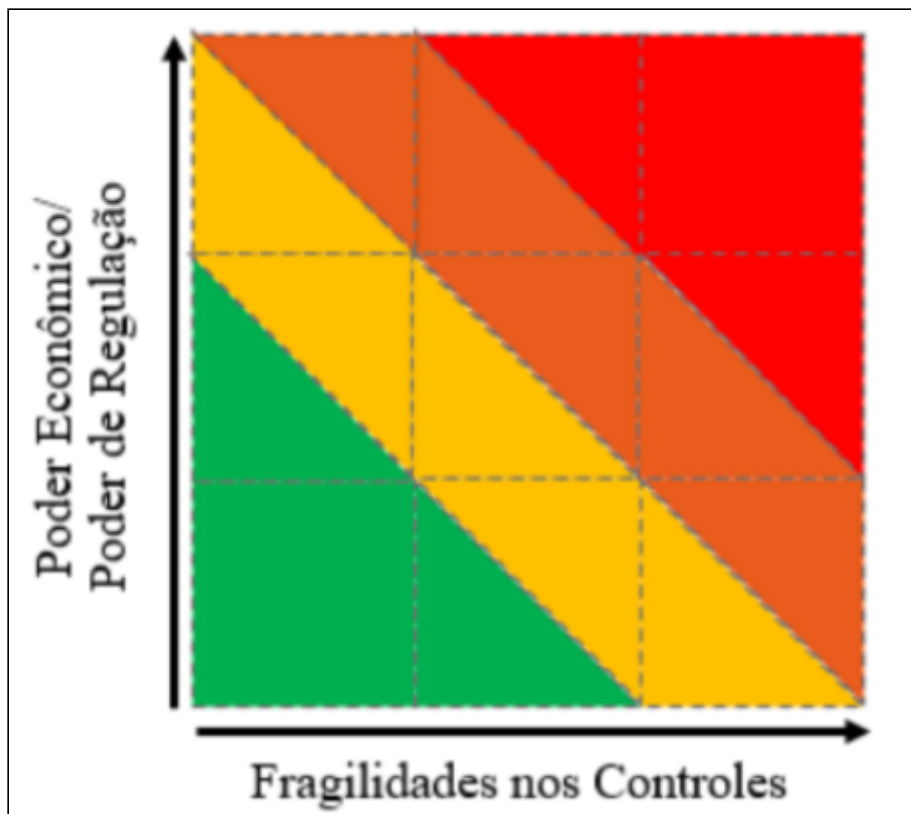
A auditoria realizada pelo TCU buscou avaliar a exposição ao risco de fraude e corrupção em 287 instituições da Administração Pública Federal (APF), levando em consideração os poderes econômicos e de regulação, bem como os mecanismos de controle preventivo e detectivo.

O estudo considerou fatores que aumentam a exposição a esses riscos, como o poder econômico, que está relacionado à quantidade de recursos financeiros disponíveis para a organização desembolsar de forma discricionária. Os valores destinados aos órgãos e entidades do Poder Executivo foram selecionados com base no Orçamento Geral da União (OGU) e no Plano de Dispêndios Globais (PDG).

Os fatores de controle de combate à fraude e corrupção, que mitigam a ocorrência de práticas nocivas, também foram avaliados. O principal critério para a definição desses controles foi o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU. Esses controles foram divididos em cinco áreas: Designação de Dirigentes, Gestão de Riscos e Controles Internos, Gestão da Ética e Programa de Integridade, Auditoria Interna, e Transparência e *Accountability*.

A Auditoria do TCU também produziu um mapa de exposição aos riscos de fraude e corrupção, ponderando fatores que aumentam e controles que mitigam esses riscos, conforme figura 1. **Este mapa, que adotou o formato de um mapa de calor, não é uma ferramenta para avaliar a ocorrência de casos de fraude e corrupção, mas para entender quanto uma instituição está exposta ao risco desses eventos.**

Figura 1. Exemplo de mapa de calor com quatro faixas



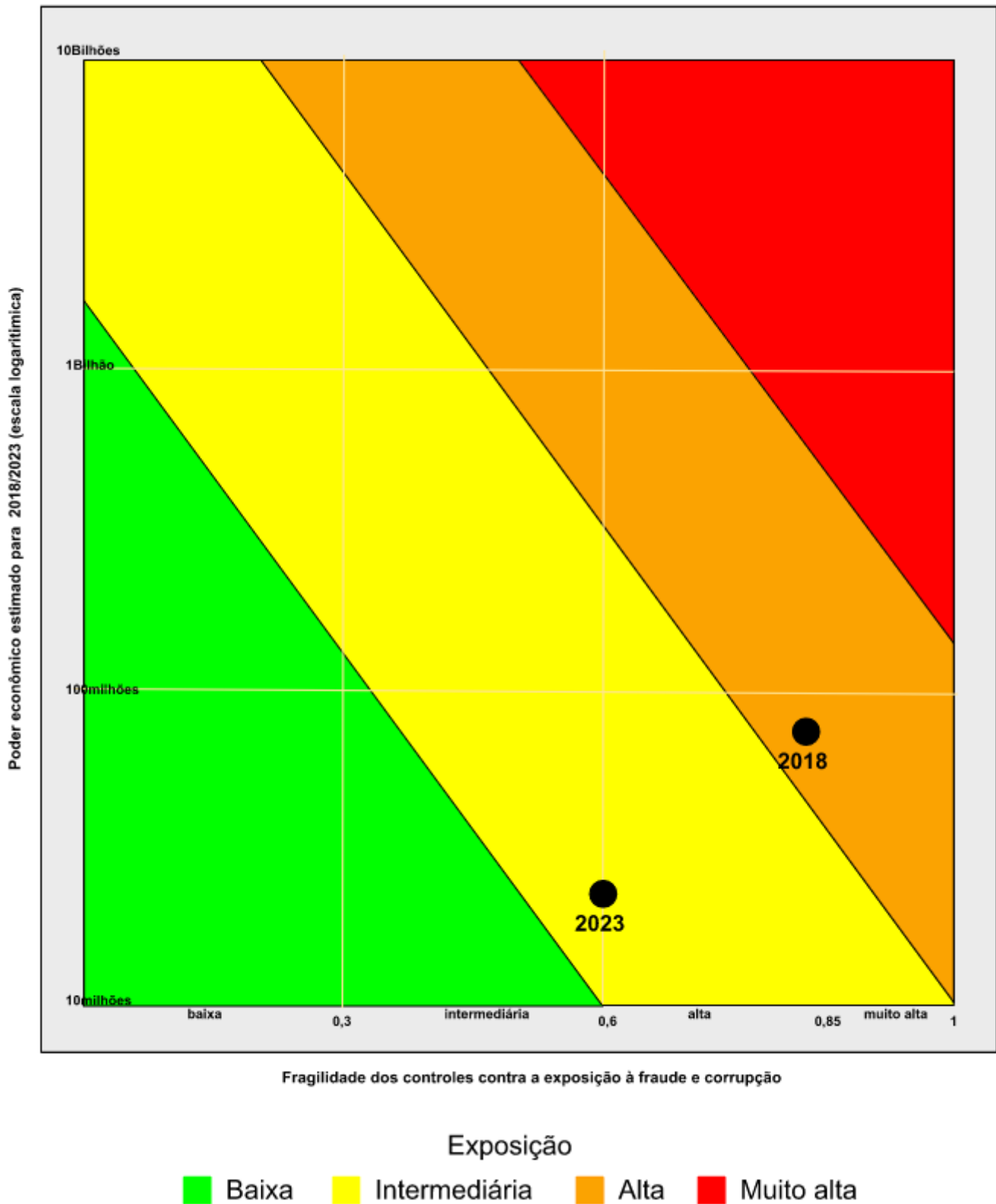
Fonte: Tribunal de Contas da União

Os resultados do mapa foram apresentados em uma escala de cores (verde para baixa exposição, amarelo para intermediário, laranja para alto e vermelho para altíssima exposição) e cruzaram os dados dos indicadores de Poder Econômico, Poder de Regulação e Fragilidade dos Controles. As fragilidade dos controles foram calculadas subtraindo a qualidade do controle de 100%, resultando em uma variação entre 0 e 100%

3. RESULTADO DA ANÁLISE COMPARATIVA

3.1. Mapas de risco (poder econômico e fragilidades nos controles)

Figura 2. Comparativo do Mapa de Exposição da Unilab a fraude e corrupção – Poder Econômico.



Fonte: elaborado de acordo com a metodologia do TCU

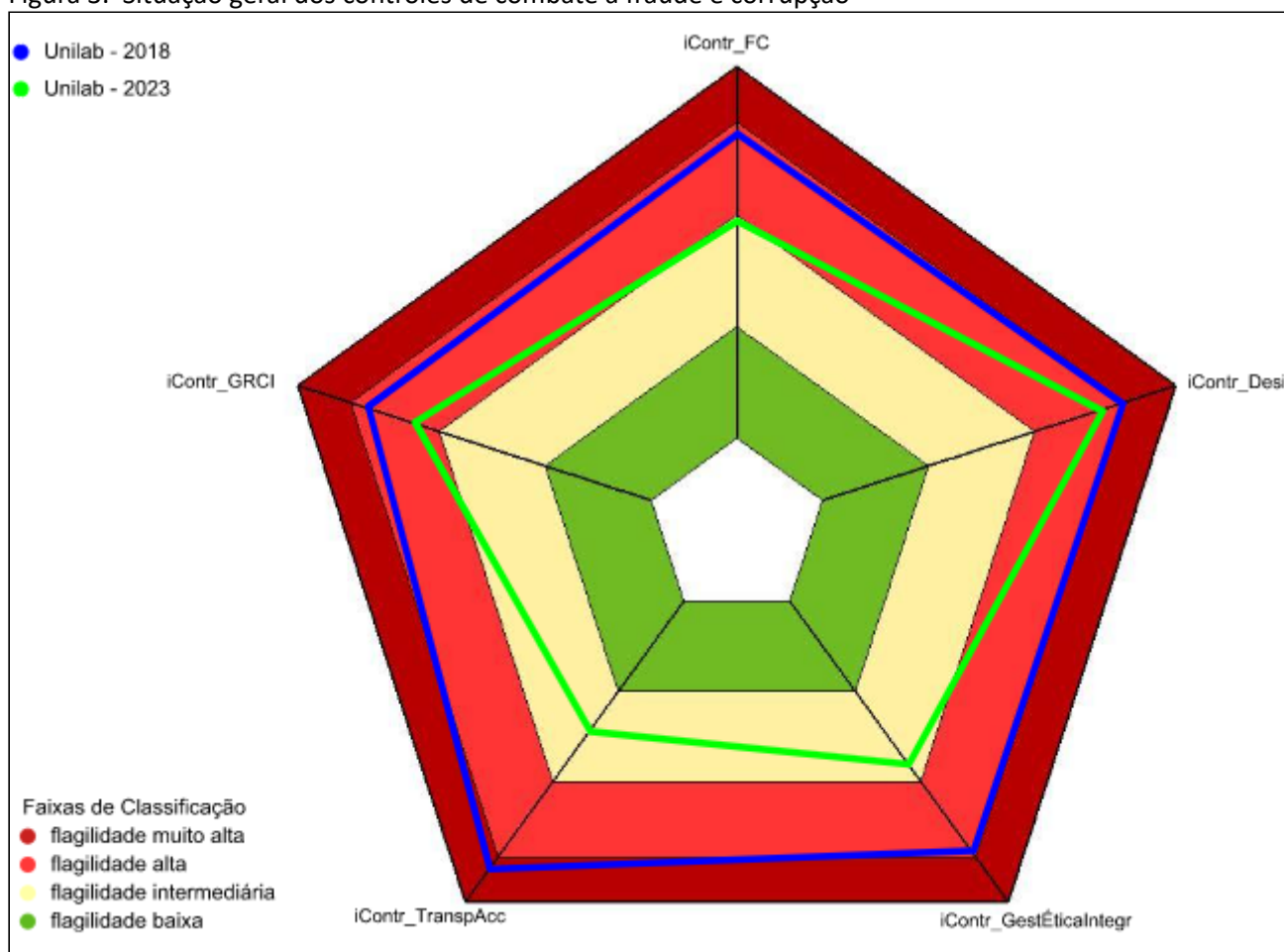
Do conjunto das informações obtidas, verificou-se que a Unilab apresentou melhoria no índice geral de exposição à fraude e corrupção, saindo da faixa de alta fragilidade em 2018 (índice 0,83) para média fragilidade em 2023 (índice 0,60). O poder econômico considerou os recursos disponíveis de forma discricionária estimado em R\$ 31.712.897,00 para o exercício de 2023, conforme Lei Orçamentária Anual (LOA).

3.2. Gráficos comparativos de cada um dos índices

Os gráficos a seguir apresentam uma análise comparativa entre resultados obtidos na avaliação de 2023 e os dados da autoavaliação de 2018. A linha azul representa os índices da Unilab na avaliação de 2018 e a

linha verde representa os índices da avaliação da Auditoria Interna na presente ação que considerou a metodologia adotada pelo TCU no seguinte link: https://meapffc.apps.tcu.gov.br/ajuda/detalhamento_metodologia_calculo_fragilidade_controles.pdf.

Figura 3. Situação geral dos controles de combate à fraude e corrupção

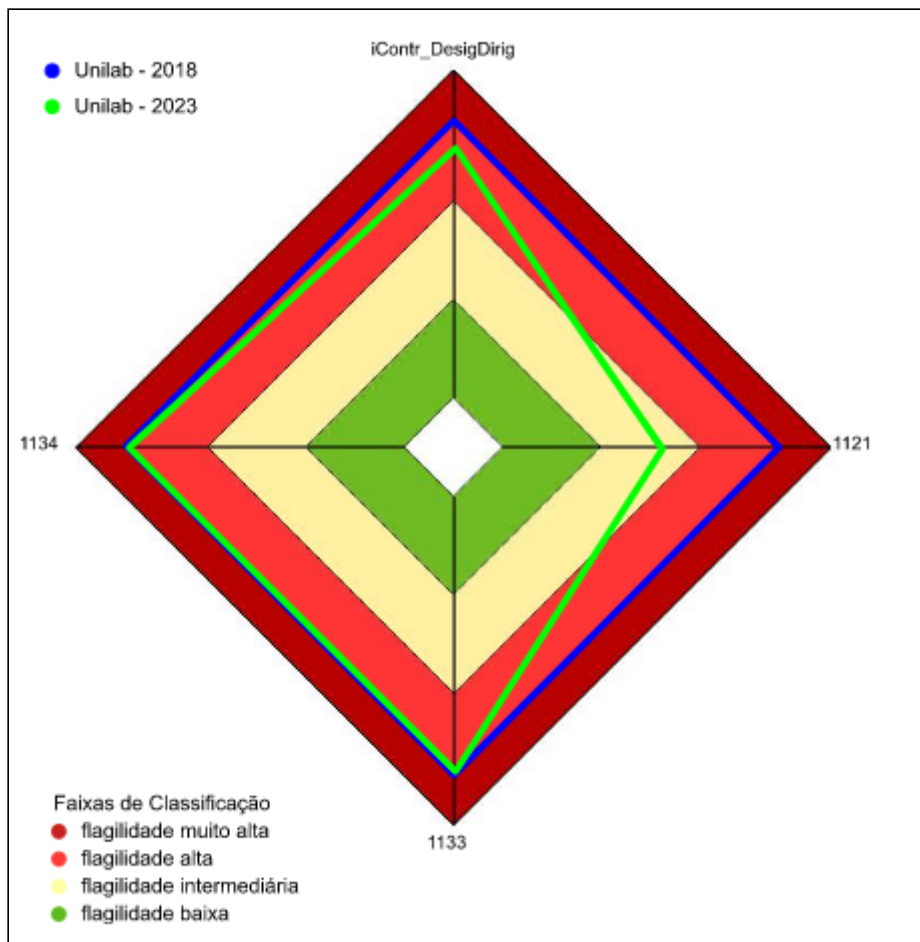


A Figura 3 apresenta a comparação da situação geral dos controles de combate à fraude e corrupção da Unilab. Nela é apresentado o detalhamento do **iContr_FC** (índice de capacidade nos controles de combate à fraude e corrupção), extraída como primeira componente principal das seguintes variáveis:

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

3.3. Comparativo dos controles na designação de dirigentes

Figura 4. Controles na designação de dirigentes



A Figura 4 apresenta o detalhamento do comparativo dos controles na designação de dirigentes, cuja primeira componente principal é:

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

3.3.1. ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

A auditoria revelou que a Unilab possui diretrizes e critérios estabelecidos para seleção de membros da alta administração oriundos de cargos eletivos, como Reitor(a), Vice-Reitor(a), Diretores de Institutos acadêmicos e de Campus fora de sede, conforme estabelece o Estatuto da Unilab. No entanto, observou-se a ausência de diretrizes e critérios para a seleção de membros da alta administração em outros cargos, como Pró-reitorias, Diretorias Administrativas e Superintendências. Quanto a esses últimos as nomeações ocorrem por indicação do gestor máximo, havendo apenas Portaria que estabelece requisitos básicos para indicação como: tempo de exercício no serviço público, formação acadêmica, experiência profissional.

A Unilab verifica o cumprimento de critérios estabelecidos e vedações relacionadas a conflito de interesse no ingresso de componentes da alta administração e membros de conselhos ou colegiados superiores. Contudo, não verifica impedimentos legais decorrentes de sanções administrativas, eleitorais ou penais.

Há obrigatoriedade de membros de conselhos ou colegiados superiores manifestarem e registrarem situações que possam conduzir a conflito de interesse, conforme estabelecido no Regimento Interno da

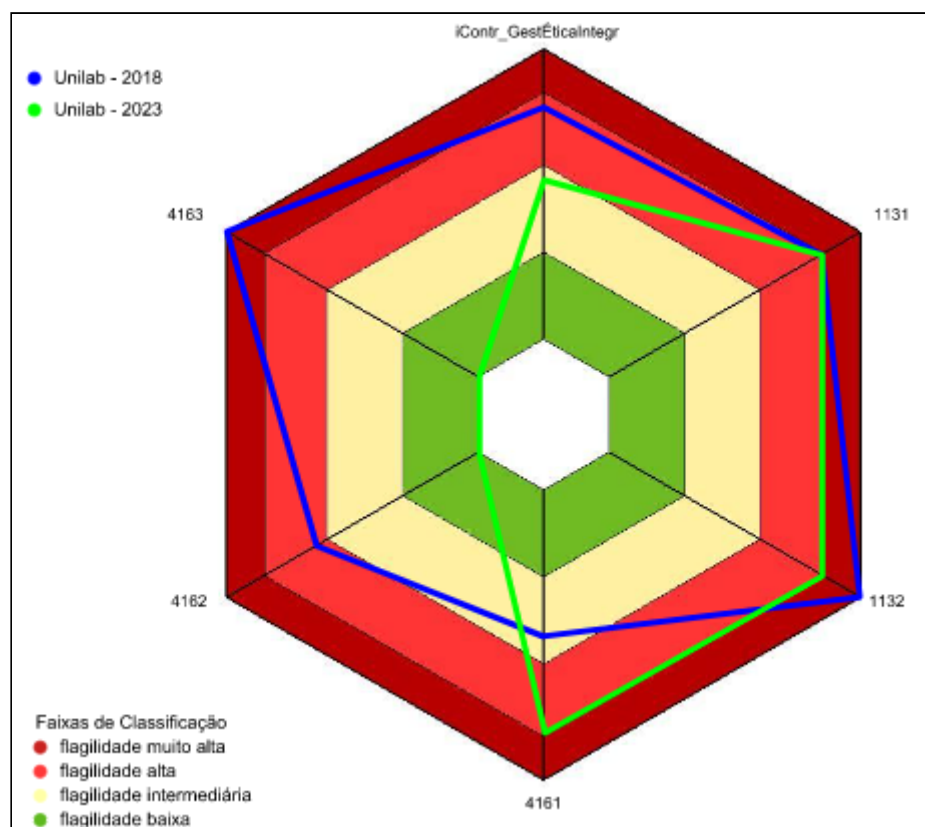
Unilab. Entretanto, a Unilab não dispõe de instrumentos de apoio ao tratamento dessas situações, e as avaliações são feitas *ad hoc*. Além disso, não há indicação de instância formalmente responsável pelo acompanhamento e avaliação desses casos. Não há rotina para identificar e tratar eventuais casos de nepotismo envolvendo membros da alta administração.

No caso dos membros da alta administração, não há obrigatoriedade de manifestação e registro de situações de conflito de interesse, nem instrumentos de apoio para tratar essas situações, porém o servidor indicado apresenta uma declaração quando da designação ao cargo, conforme Portaria Reitoria/Unilab Nº 505, de 5 de abril de 2022. Também não há instância formalmente responsável pelo acompanhamento e avaliação desses casos. Não há rotina para identificar e tratar eventuais casos de nepotismo envolvendo membros da alta administração. Quanto ao fornecimento de informações patrimoniais, os membros da alta administração realizam sua declaração por meio do e-Patri. Os servidores também são orientados pela SGP a assinar Termo de Autorização ou Não, de acesso à Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda de Pessoas Física (DIRPF).

Recomenda-se que a Unilab estabeleça e formalize diretrizes e critérios para a seleção de membros da alta administração em cargos onde ainda não existem, bem como implemente mecanismos efetivos de identificação e tratamento de conflitos de interesse e nepotismo. Além disso, é importante designar instâncias responsáveis pelo acompanhamento e avaliação de situações de conflito de interesse. Essas ações contribuirão para fortalecer os controles internos e reduzir a exposição da instituição a eventos de fraudes e corrupção.

3.4. Comparativo dos controles na gestão da ética e integridade

Figura 5. Controles na gestão da ética e integridade



A Figura 5 apresenta o detalhamento do comparativo dos controles na gestão da ética e integridade, cuja primeira componente principal é:

- **iContr_GestÉticaIntegr** (índice de capacidade nos controles na gestão da ética e integridade) ← 1131, 1132, 4161, 4162, 4163; onde:
 - **1131**. Código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior da organização está estabelecido;

- o **1132.** Código de ética e de conduta aplicável aos membros da alta administração da organização está estabelecido;
- o **4161.** Os colaboradores e gestores da organização são regidos por código de ética e de conduta a eles aplicável
- o **4162.** A organização dispõe de comissão ou comitê interno de ética e conduta;
- o **4163.** O Programa de integridade da organização está estabelecido

3.4.1. ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

A Unilab não estabeleceu o Código de ética e de conduta próprio aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior, membros da alta administração, aos gestores e colaboradores. O instrumento normativo referencial para o exercício profissional dos servidores da Unilab é o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994).

Internamente foram normatizados por meio de Portarias o recebimento de brindes, presentes e hospitalidade, bem como elaborada Cartilha que orienta os servidores sobre conflito de interesses.

No ato de posse de novos servidores é exigida a assinatura do “Termo de Adesão ao Código de Ética”, no qual o servidor declara que recebeu cópia e leu o Decreto 1.171 de 22 de junho de 1994, e se compromete a observar as disposições e denunciar qualquer prática que possa configurar violação. De igual modo, os recém-empossados são orientados a fazer o curso “Integração e Ambientação ao Serviço Público para Servidores TAE ingressantes na Unilab” disponibilizado pela SGP, que entre outros temas, aborda Ética, Moral, direitos e deveres do servidor público federal; Código de conduta do servidor público; Ética no trabalho e no serviço público; Direitos e deveres do servidor público; Consequências de seus atos; e Conflito de interesses no serviço público.

O Código de Ética da Unilab está em fase de análise e aprovação pelo conselho superior (Processo Sei 23282.505440/2019-53). Todavia a minuta não contempla seção específica aplicável aos membros de conselho ou colegiado e alta administração.

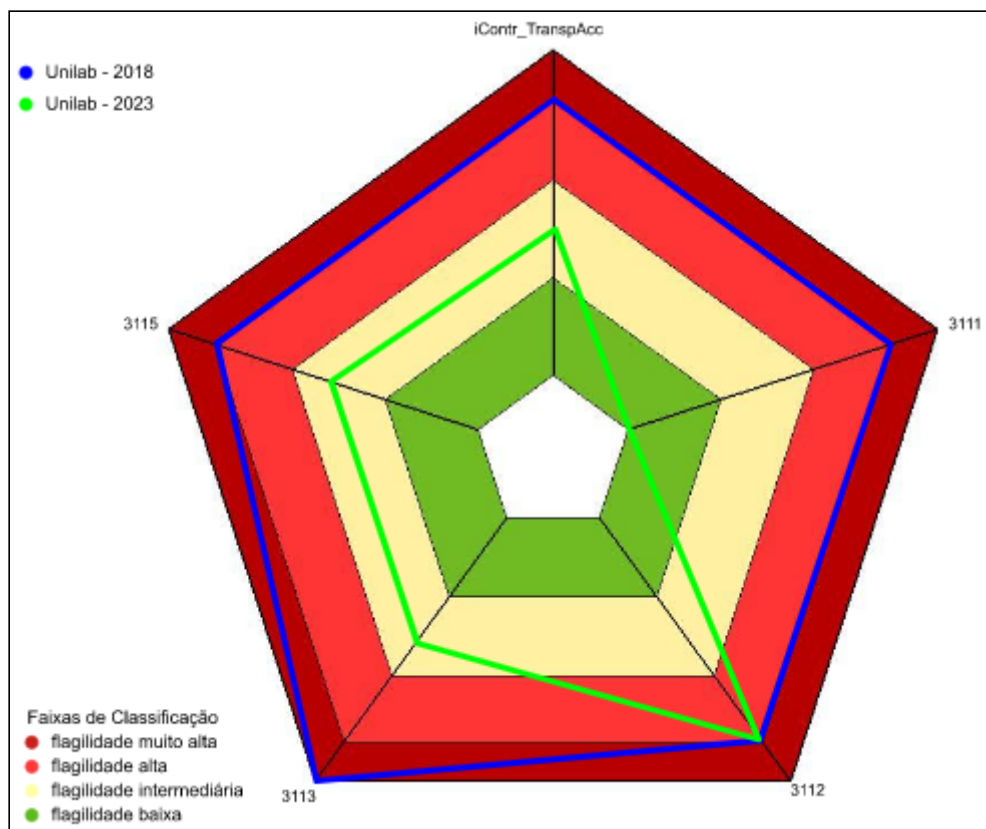
No que se refere à Integridade, verifica-se que a Unilab estabeleceu Plano de Integridade Institucional, que contempla mapa de riscos para a integridade e medidas de tratamento. A primeira versão do Plano foi elaborada em 2019 (aprovada por meio da Portaria GR nº 131, de 28 de março de 2019) e a segunda em 2022, com vigência de 2022 a 2024 (aprovado pela Portaria Reitoria/Unilab nº 566, de 16 de setembro de 2022). Todas as versões foram divulgadas ao público (interno e externo) no site da Unilab e na página eletrônica da Secretaria de Governança, Integridade e Transparência (SGIT).

A unidade responsável pela coordenação da estruturação, execução, revisão e acompanhamento do Plano de Integridade é a SGIT na função de Unidade de Gestão da Integridade (UGI). O monitoramento também é realizado pela SGIT que emite relatórios de monitoramento anuais.

Recomenda-se que a Unilab estabeleça o Código de Ética e Conduta Interno aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior, membros da alta administração, aos gestores e colaboradores; promova a ampla divulgação ao público alvo; e implemente programa destinado à conscientização do código para os integrantes da organização, como por exemplo, treinamentos, palestras, entre outras.

3.5. Comparativo dos controles na transparência e *accountability*

Figura 6. Comparativo dos controles na transparência e *accountability*



A Figura 6 apresenta o detalhamento do comparativo dos controles na transparência e *accountability*, cuja primeira componente principal é:

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

3.5.1. ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

A auditoria identificou que a Unilab possui canais de comunicação para acesso, solicitação e recebimento de informações (Fala.Br e Ouvidoria). No entanto, não há controles e mecanismos de assegurar a qualidade das informações prestadas, e a Unilab não dispõe de diretrizes para orientar a qualidade da informação prestada em casos de solicitações primordialmente técnicas.

Quanto à abertura de dados e acesso à informação, diretrizes, critérios e limites ainda não foram definidos, embora a informação seja disponibilizada ativamente com base em normas e guias externas. No que se refere a agenda dos membros da alta gestão, a divulgação é parcial.

Em relação à prestação de contas diretamente à sociedade, diretrizes, critérios e limites para relacionamento com partes interessadas (interna e externa) não estão estabelecidos, nem a satisfação com as informações prestadas é avaliada. Porém, a prestação de contas anuais observa a norma do TCU aplicável.

No que diz respeito à responsabilização dos gestores, internamente não há informação clara sobre suas responsabilidades. Em caso de eventual responsabilização, serão observadas as normas externas aplicáveis, de acordo com a temática.

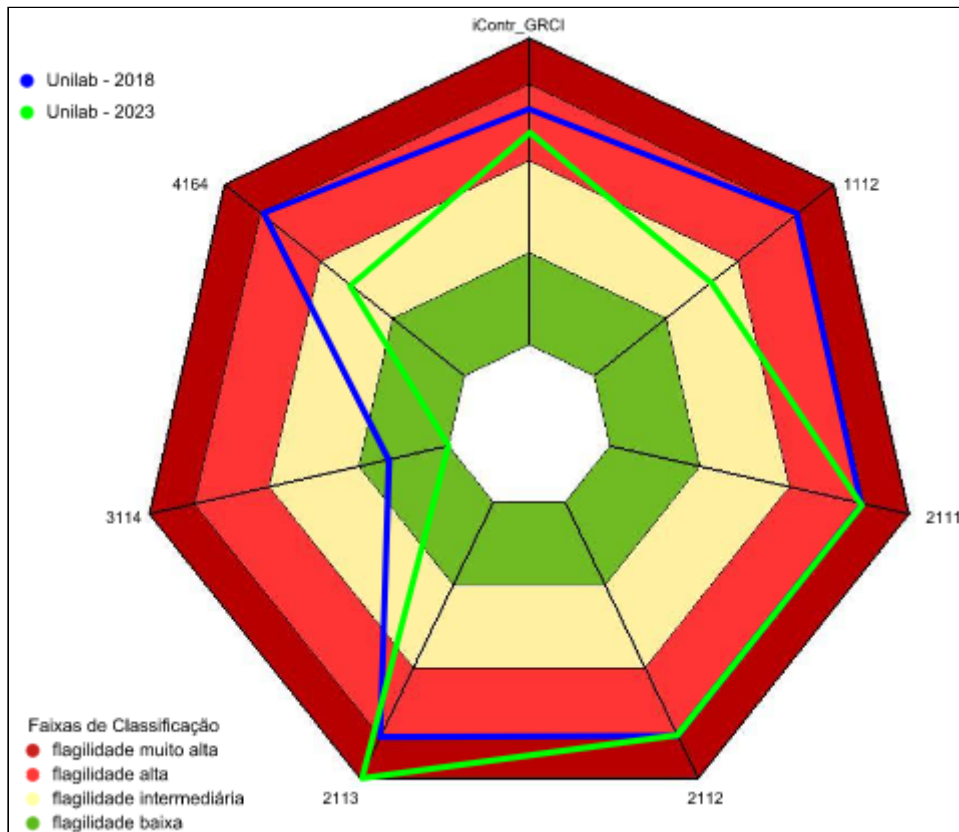
No que diz respeito à responsabilização dos gestores, não identificou-se a existência de documentos internos contendo informações claras sobre suas responsabilidades. Em caso de eventual responsabilização, serão observadas as normas externas aplicáveis, de acordo com a temática.

No contexto da publicização dos conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos, o plano de dados abertos da Unilab ainda não foi elaborado. Entretanto, na prática, a maior parte do conteúdo mínimo conforme o §1º do artigo 8º da LAI é publicado em formato aberto.

Recomenda-se que a Unilab desenvolva controles e mecanismos de asseguarção de qualidade das informações prestadas e estabeleça diretrizes, critérios e limites para abertura de dados e acesso à informação. Concernente à prestação de contas, é importante definir diretrizes para o relacionamento com as partes interessadas e avaliar a satisfação das partes com as informações prestadas.

3.6. Comparativo dos controles da gestão de riscos e controles internos

Figura 7. Comparativo dos controles da gestão de riscos e controles internos



A Figura 7 apresenta o detalhamento do comparativo dos controles da gestão de riscos e controles internos, cuja primeira componente principal é:

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

3.6.1. ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

Embora alguns processos críticos para o alcance dos objetivos institucionais estejam mapeados, riscos considerados críticos não estão identificados, analisados ou avaliados. O novo Plano de Desenvolvimento

Institucional (PDI), cuja aprovação está prevista para junho de 2023, prevê a observância dos riscos institucionais relacionados aos resultados do Planejamento Estratégico Institucional.

Quanto ao tratamento de denúncias e representações, a Unilab dispõe de canais para apresentação e acompanhamento de denúncias e estabeleceu diretrizes para seu tratamento. O canal de denúncias é divulgado para o público interno e externo, permitindo denúncias anônimas e garantindo proteção à identidade do denunciante e sigilo das denúncias.

Denúncias e representações contra a alta administração são encaminhadas a instâncias superiores, como o Ministério da Educação (MEC) ou a Controladoria Geral da União (CGU).

Não há obrigatoriedade de colaboradores e gestores manifestarem e registrarem situações de conflito de interesse e não há instrumentos de apoio ao tratamento dessas situações. A Unilab verifica as vedações relacionadas a conflito de interesse no ingresso de colaboradores e gestores, mas não há instância formalmente responsável pelo acompanhamento e avaliação dessas situações. Além disso, não há rotina estabelecida para identificar e tratar eventuais casos de nepotismo.

Recomenda-se que a Unilab defina e implemente a política e o processo institucional de gestão de riscos, estabeleça critérios de avaliação de riscos institucionais e critérios para segregação de funções. É importante implantar controles internos para tratar riscos críticos e desenvolver rotinas de identificação e tratamento de conflitos de interesse e nepotismo. A designação de instâncias responsáveis pelo acompanhamento e avaliação dessas situações e a criação de instrumentos de apoio ao tratamento de conflitos de interesse também são medidas essenciais para fortalecer a integridade da gestão e reduzir a exposição da Unilab a eventos de fraudes e corrupção.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante todo o exposto, e considerando os critérios empregados na avaliação, conclui-se que a Unilab vem estabelecendo medidas importantes de controle para prevenção e combate à fraude e à corrupção, estando algumas já implementadas e outras em elaboração.

A partir do conjunto de medidas já implementadas, verificou-se que houve melhora significativa no índice geral (iContr_FC) de exposição à fraude e à corrupção da Universidade, saindo da faixa de alta fragilidade (0,83) em 2018 para média fragilidade (0,60) em 2023. Dos componentes avaliados, os que se referem a controles na gestão da ética e integridade e controles na transparência e *accountability* apresentaram melhor desempenho. Entretanto, verifica-se a necessidade de avançar na adoção de medidas voltadas à melhoria dos controles que se referem a designação de dirigentes e gestão de riscos e controles internos.

Tendo em vista a natureza do trabalho, a equipe da Audin não fará recomendações. Todavia, espera-se que os resultados da avaliação possam contribuir no direcionamento para a adoção de políticas internas que resultem no fortalecimento dos controles de prevenção e combate à fraude e à corrupção, sobretudo quanto aos aspectos nos quais a Unilab apresentou maior fragilidade.

Nessa perspectiva, com o presente relatório, a Audin fornece subsídio à implementação de medidas que possibilitem o fortalecimento dos controles internos da Unilab. Ressalta-se que a tomada de decisão para implantação de mecanismos de controles e a priorização das ações constitui decisão da gestão superior.

MARCONDES CHAVES DE SOUZA

Auditor

RAIMUNDO ARISTEU DOS SANTOS MAIA

Auditor



Documento assinado eletronicamente por **Raimundo Aristeu dos Santos Maia, AUDITOR(A)**, em 15/05/2023, às 16:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARCONDES CHAVES DE SOUZA, AUDITOR(A)**, em 15/05/2023, às 16:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unilab.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0682913** e o código CRC **C680CCEF**.

Referência: Processo nº 23282.004587/2023-15

SEI nº 0682913