

OLACEFS
ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES



GTCT
CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL

MANUAL DE BOAS PRÁTICAS **DE COMBATE À CORRUPÇÃO**

Grupo de Trabalho Especializado
na Luta contra a Corrupção
Transnacional (GTCT)

2021



ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

GTCT

CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL

Os conceitos e opiniões expressos neste documento são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

É permitida a reprodução desta publicação, em parte na íntegra, sem modificação do conteúdo, desde que mencionada neste objetivo comercial.

www.olacefs.com

FICHA CATALOGRÁFICA

Compilador principal

Controladoria Geral do Estado do Equador como Presidente do Grupo de Trabalho Especializado OLACEFS no Combate à Corrupção Transnacional

Equipe técnica

- Alberto Antuan Barquet Guillen, María Isabel Vásquez Paredes, Lisette María Villacrés García.
- Comissão de Elaboração de Instrumentos Manuais e Guias (Acordo-CG-24-2019).

Compiladores

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODC

Tribunal de Contas da União do Brasil

Controladoria Geral da República do Chile

Tribunal Superior de Contas de Honduras

Auditoria Superior da Federação do México

Verificação de qualidade

Tribunal de Contas da Itália

ÍNDICE

1.	Introdução	8
2.	Glossário	10
3.	Preâmbulo	12
3.1.	Problemática da corrupção na América Latina analisada pela ONUDD	12
3.2.	Conceito de corrupção	19
4.	Papel das EFS diante da corrupção transnacional	26
4.1.	Marco conceitual sobre as boas práticas das EFS no combate à corrupção	29
4.1.1.	Controle interno	29
4.1.2.	Promoção da ética e da integridade na gestão pública	31
4.1.3.	Uso de TIC's	33
4.1.4.	Participação cidadã	34
4.1.5.	Cooperação interinstitucional	37
5.	Marco Normativo	38
6.	Metodologia	44
6.1.	Compilação de dados e identificação de áreas temáticas	45

6.2. Análise e sistematização de boas práticas	45
6.3. Garantia de qualidade e difusão do Manual	46
7. Boas práticas dos membros do GTCT na luta contra a corrupção transnacional	48
7.1. Boas práticas para fortalecer o controle interno na função pública e nas EFS	50
7.1.1. Adoção de Declarações no âmbito da OLACEFS para fortalecer o controle interno	51
7.1.2. Emissão de normas em conformidade com padrões internacionais e nacionais e com a Abordagem Baseada em Risco	59
7.2. Boas práticas para a promoção da integridade nas EFS	59
7.2.1. Códigos de Conduta e Comitês de Ética	61
7.3. Participação cidadã	66
7.3.1. Principais mecanismos de participação cidadã	66
7.3.1. Denúncia cidadã	67
7.3.2. Redes cidadãs	71

7.3.3. Formulário de fiscalização cidadã	77
7.4. Uso de TICs para o fortalecimento do controle externo e social	81
7.4.1.1 Melhoria de sistemas de consulta a relatórios de auditoria	82
7.4.2. Uso de análise de dados e big data para detectar irregularidades na contratação pública	84
7.4.3 Emprego de inteligência artificial para detectar potenciais acréscimos no patrimônio de servidores públicos e fomentar a comunicação com a sociedade	86
8. Casos de sucesso	89
8.1. Cooperação interinstitucional	89
8.1.1. Caso 1. EFS do Brasil: Contribuição do TCU com investigações por meio do intercâmbio de informação	89
8.1.2. Caso 2. EFS do Brasil: Rede de Controle da Gestão Pública	93
8.1.3. Caso 3. EFS do Brasil: Programa Nacional de Prevenção à Corrupção	98
8.1.4. Caso 4. EFS do Chile: Elaboração participativa	103

	de códigos de ética e sistemas de integridade	
8.2.	Investigação por presunção de enriquecimento ilícito	109
8.2.1.	EFS de Honduras: Investigação por Presunção de Enriquecimento Ilícito	109
9.	Conclusões e recomendações	115
	Anexo 1.	117
10.	Bibliografia	120

1. Introdução

O Grupo de Trabalho Especializado na Luta contra a Corrupção Transnacional (GTCT) da OLACEFS foi formado no âmbito da LXIX Reunião Anual do Conselho Diretivo da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), realizada em abril de 2019 na cidade de Lima. Em seguida, em 1º de julho do mesmo ano, a Controladoria Geral do Estado do Equador assumiu a presidência do órgão, com a missão de materializar os termos de referência, nos quais se contempla a construção de um Manual de Boas Práticas que retrate o trabalho das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) na prevenção, detecção e luta contra a corrupção.

Com este antecedente, apresenta-se o seguinte documento, que reúne as experiências e iniciativas emergentes promovidas pelos órgãos de controle que formam parte do GTCT para mitigar os impactos da corrupção na gestão dos recursos públicos. Considerando o enfoque transnacional do GTCT, este primeiro esforço procura reconhecer o grau de homologação das práticas e as oportunidades para estabelecer futuras estratégias regionais. Além disso, com este documento se espera visibilizar o valor agregado das EFS em todo o ciclo de combate à corrupção, para o qual é relevante uma melhor cooperação interagencial e internacional.

Cabe destacar que para a elaboração deste Manual foi conformado um subgrupo, do qual participaram as EFS do Brasil, Chile, Equador, El Salvador, Honduras, México e Peru. Além disso, considerando a orientação em escala internacional e a experiência em temas anticorrupção, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime colaborou com uma seção do manual, permitindo contextualizar a problemática da corrupção na região, bem como aterrizar a noção do que se entende por este fenômeno.

Por outro lado, a edição do documento esteve sob responsabilidade da Controladoria Geral do Estado do Equador, na qualidade de Presidente do GTCT; ao mesmo tempo, todos os membros do GTCT participaram de duas revisões durante o processo de construção do Manual. Por fim, com o objetivo de assegurar a qualidade e a consistência do documento, a Corte de Contas da Itália, enquanto EFS membro de outra entidade regional da INTOSAI (a EUROSAI), realizou uma revisão integral da versão final.

2. Glossário

Tabela 1. Termos e Siglas utilizados

Convenção	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
CIC	Convenção Interamericana contra a Corrupção
CoSP8	Oitava Sessão da Conferência dos Estados Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
GTCT	Grupo de Trabalho Especializado na Luta contra a Corrupção Transnacional
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
INCOSAI	Congresso da INTOSAI
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
Memorando de Entendimento	Documento que descreve um acordo bilateral ou multilateral entre Estados
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OLACEFS	Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
Sistema Alice	Sistema computacional criado pelo Tribunal de Contas da União do Brasil que realiza a Análise de Licitações e Editais

Sistema Oceano	Repositório de informação que contém a maior fonte de informação contratual da Colômbia, detectando irregularidades na contratação e possíveis casos de corrupção
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação

3. Preâmbulo

3.1. Problemática da corrupção na América Latina analisada pela ONUDD

A corrupção é um fenômeno global que ocorre independentemente se um país é pobre ou rico¹. Entretanto, o impacto de suas consequências se manifesta de forma distinta de um país a outro ou de uma região a outra. Sendo a região analisada daqui por diante a mais desigual do mundo, segundo Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento² (2019), qualquer episódio de corrupção que ocorra amplia o espectro de efeitos negativos, afetando, entre outros, a separação de poderes e aumentando a impunidade.

Muito foi escrito em escala global sobre os elementos facilitadores da corrupção: ausência de integridade; normas, regulamentos, políticas e leis limitadas; fragilidade dos sistemas de aplicação e dos sistemas de controle e supervisão; falta de responsabilidade perante a sociedade; insuficiente transparência; falta de equilíbrio de poderes entre os órgãos do Estado; alto grau de discricionariedade; baixos salários dos gestores públicos; lucros altos em comparação com os riscos; baixa taxa de detecção; entre outros. Nesse contexto, cabe perguntar: o que tem sido feito para mitigar essas causas na região?

Para responder a esta inquietação, faremos menção aos resultados dos relatórios dos países examinados no âmbito do

¹ É o imposto mais oneroso ao qual deve se sujeitar qualquer sociedade e afeta todos os níveis socioeconômicos, sem distinção. Exemplo disso é que o Fórum Econômico Mundial calcula o custo da corrupção em pelo menos 2,6 trilhões de dólares, total que equivale a mais de 5% do Produto Interno Bruto mundial, e, segundo o Banco Mundial, as empresas e pessoas físicas pagam anualmente mais de um trilhão de dólares em suborno (Nações Unidas, 2018).

² http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf

Mecanismo para a Revisão da Implementação (IRM, por sua sigla em inglês) da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (doravante, Convenção), único instrumento vinculante de alcance global contra este fenômeno. Atualmente, está sendo realizado o segundo ciclo de avaliação (de 2016 até o momento), com foco nos capítulos II (Medidas preventivas) e V (Recuperação de ativos) da Convenção. O primeiro ciclo de avaliação, de 2010 a 2015, se concentrou nos capítulos III (Penalização e aplicação da lei) e IV (Cooperação internacional) da Convenção.

Por outro lado, mencionaremos os resultados da Conferência da Plataforma Regional para a Aceleração da Implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção na América do Sul e Caribe, realizada de 06 a 10 de maio de 2019 em Cartagena das Índias, na Colômbia, com o apoio do Reino Unido. O evento reuniu funcionários públicos da Alta Administração da Argentina, do Estado Plurinacional da Bolívia, do Brasil, do Chile, da Colômbia, do Equador, do México, do Paraguai, do Peru e do Uruguai, junto a representantes da sociedade civil e organismos de desenvolvimento, com a finalidade de avaliar os aspectos fundamentais da Convenção e promover a cooperação para acelerar sua implementação na região.

Adicionalmente, mencionaremos a Resolução Conjunta 8/13, proferida na Oitava Sessão da Conferência dos Estados Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CoSP8), realizada em Abu Dhabi, nos Emirados Árabes Unidos, de 16 a 20 de dezembro de 2019, da qual participaram aproximadamente 1.600 especialistas e delegados dos 187 Estados Partes da Convenção e mais de 200 organizações da sociedade civil.

Em relação à primeira referência de análise, esclarecemos que se trata de um estudo baseado nos relatórios realizados no âmbito do primeiro e segundo ciclos do Mecanismo para a Revisão da Implementação da Convenção, elaborados de 2015 em diante,

e que, conseqüentemente, não reúnem exaustivamente todos os resultados, ainda que incluam aqueles relevantes no que se refere ao papel e ao impacto das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).

Resultados relacionados com os órgãos de controle da região: No âmbito do Mecanismo para a Revisão da Implementação, em relação ao papel e ao impacto das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), observou-se o seguinte:

- Fortalecimento da cooperação interinstitucional entre os órgãos de controle dos países da região para combater o flagelo da corrupção.
- Inclusão de crimes imprescritíveis nos sistemas penais, como os de peculato, suborno, concussão e enriquecimento ilícito.
- Existência de responsabilidade administrativa na contratação pública, que permite às EFS impor sanções de inabilitação ou multas.
- Criação de Sistemas de Informação de Contratações e Aquisições, através dos quais é possível obter informação sobre os diferentes processos de compra na contratação pública.
- Possibilidade de iniciar investigações sobre enriquecimento ilícito sem que haja emissão prévia de relatório emitido pelas EFS.
- Cooperação internacional por parte das EFS através de redes como a Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).
- Estabelecimento de sanções e penalidades por parte das EFS relacionadas à obrigatoriedade de comerciantes manterem um registro contábil.
- Acompanhamento de processos orçamentários através de plataformas virtuais.

- Promoção de audiências públicas de participação cidadã, incluindo informação sobre os órgãos anticorrupção pertinentes e atividades de capacitação sobre medidas e denúncias anticorrupção.
- Capacitação da sociedade em controle social de projetos prioritários.
- Criação de plataformas tecnológicas públicas com informação contratual que permitem a detecção de irregularidades na contratação e possíveis casos de corrupção.

Cooperação regional e interinstitucional

No âmbito da Plataforma Regional da América do Sul e México para a Aceleração da Implementação da Convenção, na conferência de Cartagena mencionada, os governos concordaram com a necessidade de fomentar ações agrupadas em quatro áreas temáticas prioritárias: 1) Sistemas de Integridade com Foco em Conflitos de Interesses e Declarações de Rendimentos e Bens, com a finalidade de fortalecer a identificação e a gestão de riscos de corrupção, a gestão de conflitos de interesses e declarações de patrimônio e a probidade pública, entre outros; 2) Responsabilidade das Pessoas Jurídicas com Ênfase na Adequação dos Sistemas de Compliance Corporativo, para reforçar os regimes de responsabilidade das pessoas jurídicas, aumentar as capacidades para investigá-las e promover o desenvolvimento de programas de compliance corporativo, entre outros; 3) Proteção aos Denunciantes, com a finalidade de melhorar o entendimento do conceito e capacitar a sociedade sobre a importância desta função, seu âmbito de proteção e impacto afinados com os padrões internacionais, incluindo garantias de anonimato e sigilo e a promoção de capacitação para a gestão adequada das denúncias; 4) Cooperação Internacional, para reduzir os obstáculos, através da consolidação do papel das autoridades centrais, da agilização dos trâmites mediante o uso da tecnologia e da cooperação e do uso das medidas propostas pela Convenção, tais como as investigações conjuntas, as técnicas especiais de investigação e o confisco sem que envolva uma pena.

Finalmente, a Resolução 8/13 inclui as seguintes recomendações em relação às Entidades Fiscalizadoras Superiores, orientadas a fortalecer os esforços de prevenção e luta contra a corrupção em escala global:

- Promover e fortalecer sua independência e a dos demais órgãos de luta contra a corrupção;
- Estabelecer mecanismos de cooperação e articulação entre todas as agências anticorrupção;
- Elaborar políticas para fortalecer a transparência e a responsabilidade na gestão das finanças públicas através da implementação de sistemas de auditoria e supervisão;
- Garantir que as entidades auditadas ou fiscalizadas cumpram com as recomendações realizadas pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores e pelos órgãos de luta contra a corrupção;
- Promover a implementação de códigos de conduta dentro das Entidades Fiscalizadoras como mecanismo para promover a integridade e a honestidade;
- Promover a coordenação entre Entidades Fiscalizadoras Superiores, os órgãos de luta contra a corrupção e os corpos legislativos;
- Utilizar as Tecnologias da Informação e Comunicação (doravante, TICs) para a conquista e o cumprimento dos mandatos da Convenção;
- Promover campanhas de conscientização sobre os perigos e efeitos da corrupção.

Em termos de consequências da corrupção, ainda que os índices de pobreza tenham diminuído significativamente e a qualidade de vida tenha melhorado nos últimos 15 anos, em alguns casos houve um aumento da desconfiança da sociedade em relação às instituições. Além disso, a educação e os valores são aspectos que não podem ser ignorados na luta contra a corrupção.

Neste sentido, o comprometimento da região foi demonstrado não somente no âmbito da Conferência Regional mencionada, mas também em marcos anteriores, como a assinatura por parte de 34 países do Compromisso de Lima sobre “Governabilidade

Democrática frente à Corrupção”, por ocasião da Cúpula das Américas realizada em 2018, refletindo a vontade política dos governos da região de conjugar esforços na luta contra a corrupção.

Este compromisso regional se materializou na consolidação de iniciativas fundamentais para cumprir com este objetivo. Um exemplo foi a recente criação do Grupo de Trabalho Especializado na Luta contra a Corrupção Transnacional, em abril de 2019, por parte da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS.

Por último, é importante considerar que, embora não exista uma fórmula única para acabar com a corrupção, iniciativas como as anteriormente mencionadas promovem o fortalecimento dos sistemas nacionais de luta contra a corrupção na região e a cooperação entre eles, ressaltando o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores neste âmbito.

3.2. Conceito de corrupção

Existe há muitos anos um amplo consenso na comunidade internacional de que a corrupção deixou de ser um problema local e se converteu em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias, o que torna essencial a cooperação internacional para prevenir e lutar contra a mesma. No entanto, não existe uma definição universal para o termo “corrupção”, o que poderia dificultar a formulação de políticas públicas, normativas e diretrizes voltadas a prevenir, investigar, sancionar e perseguir patrimonialmente este fenômeno.

O uso indiscriminado do termo “corrupção” para designar qualquer ato de ilegalidade ou imoralidade pública ou privada fez com que o conceito se tornasse uma espécie de termo genérico, na moda, usado indistintamente para descrever uma infinidade de situações, mas sem se aproximar de fato da realidade do fenômeno.

De acordo com o Banco Mundial³ ou com o Fundo Monetário Internacional, a corrupção é entendida como uma relação de intercâmbio econômico na qual um funcionário público, abusando de seu poder, obtém um benefício privado.

No entanto, o fenômeno transcende a esfera pública e se expressa para além das relações econômicas, em relações políticas, sociais e inclusive culturais. Atualmente é amplamente aceito que a corrupção ocorre também na esfera privada. De fato, evidenciou-se que para chegar a ter sucesso na luta contra a corrupção é necessário realizar um trabalho conjunto entre os setores público e privado e a sociedade civil.

³ O Banco Mundial define corrupção como “o abuso de um cargo público para obter um benefício privado” (The World Bank Group, 1997).
<https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>

A corrupção é um fenômeno variável, razão pela qual uma definição estabelecida em determinado momento, em um contexto específico, pode não se ajustar ou não corresponder a outras realidades. Por isso, deve ser levada em consideração a sua capacidade de evolução e as formas através das quais se manifesta. Por este motivo, entre outros, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção não oferece entre seus tópicos uma definição do termo, evitando assim que novas tipologias e manifestações da corrupção sejam excluídas e, conseqüentemente, não possam ser adequadamente investigadas e sancionadas.

Entretanto, e para além de uma definição, é relevante destacar que a luta contra este fenômeno deve ser integral, razão pela qual deve ser abordada através de um enfoque amplo, holístico e multidisciplinar a partir dos padrões desenvolvidos na Convenção aplicáveis aos países latino-americanos.

Na ausência de uma definição internacionalmente consensuada, é importante ressaltar que a comunidade internacional estabeleceu na Convenção um quadro de ação a partir de doze condutas consideradas corrupção. Dentre elas, cinco são de penalização obrigatória pelos Estados Partes:

1. O suborno (ativo e passivo) de funcionários públicos nacionais (art. 15)
2. O suborno ativo de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas (art. 16, §1)
3. Malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público (art. 17)

4. Lavagem do produto de delito (art. 23)
5. Obstrução da justiça (art. 25).

Ainda que não seja obrigatório, os Estados Partes devem considerar a possibilidade de qualificar como delito as seguintes outras manifestações da corrupção:

1. Suborno passivo de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas (art. 16, §2)
2. Tráfico de influências (art. 18)
3. Abuso de funções (art. 19)
4. Enriquecimento ilícito (art. 20)
5. Suborno no setor privado (art. 21)
6. Malversação e peculato de bens no setor privado (art. 22)
7. Encobrimento (art. 24).

Adicionalmente, a Convenção desenvolve cinco eixos para combater o fenômeno: 1) Prevenção, orientada a promover a transparência, a integridade, a participação cidadã e a prestação de contas no setor público e privado; 2) Penalização e aplicação da lei, orientadas a estabelecer o marco de referência mencionado e investigar e judicializar a corrupção; 3) Cooperação internacional, para fomentar ferramentas inovadoras que permitam agilizar a assistência judicial recíproca e as extradições em casos de corrupção; 4) Recuperação de Ativos, com foco em perseguir, embargar, confiscar e recuperar os bens produto de delito; e 5) Assistência Técnica, que busca promover o intercâmbio de conhecimentos e capacidades entre Estados.

As medidas preventivas, baseadas nos princípios de integridade, transparência, e prestação de contas, incluem: 1) medidas direcionadas ao setor público, voltadas a fomentar a formulação, implementação e promoção de políticas públicas sobre a

matéria; 2) medidas direcionadas a obrigar e empoderar o setor privado a prevenir as práticas corruptas; e 3) a promoção da participação da sociedade civil na luta contra a corrupção.

Esta última ganha especial relevância no trabalho desempenhado pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores, desde que, através dos mecanismos de participação cidadã, realize-se um trabalho em conjunto com a sociedade civil, tomem-se decisões inclusivas, considere-se a diversidade das partes envolvidas e submetam-se a consideração as decisões ou soluções propostas para zelar pelo uso correto e pela preservação do patrimônio público.

Nesse sentido, a Convenção convoca os Estados Partes a formular, implementar e promover políticas públicas direcionadas a alcançar: participação da sociedade e seus grupos de interesse no processo de prevenção e luta contra a corrupção; eficiência administrativa, para que os processos e procedimentos da administração pública em contratação pública, talento humano e outras áreas sejam claros, rápidos, transparentes e meritocráticos; integridade, buscando a promoção e a internalização de valores éticos na administração pública; transparência e acesso à informação, para que a sociedade possa exercer plenamente este direito; prestação de contas, para que a administração pública e os servidores públicos se responsabilizem por seus atos; e gestão de riscos como método de identificação e análise das probabilidades de ocorrência de um episódio de corrupção e seus mecanismos de mitigação.

O conjunto destas disposições permite construir um arcabouço que reduz a probabilidade de que ocorra um ato de corrupção, à medida que: 1) a administração pública conte com procedimentos e regras claras, equitativas e transparentes para todos; 2) a sociedade participe ativamente e controle os atos da administração, assim como os que são relevantes para seu exercício, como é o caso do pleno cumprimento dos

contratos celebrados a expensas do patrimônio público; 3) os servidores públicos sejam íntegros; 4) as decisões e atuações da administração sejam públicas, na medida do possível; e 5) a administração se responsabilize por seus atos e pelas consequências dos mesmos.

Uma das grandes apostas da prevenção da corrupção é a promoção e o fomento de valores entre os servidores públicos que lhes permitam tomar decisões adequadas, evitando a prática de atos de corrupção e privilegiando, assim, o interesse geral. As ferramentas que promovem esse tipo de ações são comumente agrupadas dentro do conceito de integridade, a qual tem por objetivo que os costumes, as crenças e os valores dos servidores públicos estejam alinhados com o ordenamento normativo e com o que é socialmente aceito.

Em matéria de integridade, a Convenção inclui, entre outras, obrigações relacionadas com os três principais instrumentos de integridade da administração pública: 1) os sistemas de gestão de conflitos de interesses, que permitem aos servidores públicos identificar e resolver possíveis conflitos entre seus interesses pessoais e o interesse público; 2) os códigos de conduta, nos quais estão definidos os comportamentos ideais dos servidores públicos, promovendo a integridade, a denúncia de episódios de corrupção e a reflexão ética; e 3) a liderança ética, que visa ao delineamento de sistemas de integridade institucional levados ao mais alto nível.

Da mesma forma, no âmbito do desenvolvimento da investigação penal e do esclarecimento dos delitos, a Convenção inclui disposições orientadas a que os Estados Partes estabeleçam prazos de prescrição amplos e sua suspensão durante as investigações, emitam sentenças conforme a gravidade dos mesmos e protejam os denunciadores de atos de corrupção e as testemunhas, peritos e vítimas em geral, com as diferenças que

isso implica no que se refere ao alcance da proteção requerida. A cooperação internacional, segundo a Convenção, abrange a extradição, o traslado de pessoas condenadas, a assistência judicial recíproca, o enfraquecimento de ações penais, a cooperação em matéria de cumprimento da lei, as investigações conjuntas e as técnicas especiais de investigação.

É muito importante mencionar a recuperação de ativos. A Convenção considera a restituição de ativos como princípio fundamental e consagra medidas diretas para a restituição e repatriação do produto roubado em benefício do Estado requerente, do proprietário anterior e das vítimas da corrupção.

Neste sentido, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, por sua sigla em inglês) trabalha com países da região e de todo o mundo para reunir especialistas em investigação e instrução judicial da corrupção que afeta grande quantidade de ativos. Em dezembro de 2018, especialistas de quase 40 países de todo o mundo se reuniram em Lima para a Reunião Mundial de Especialistas em Corrupção Envolvendo Grandes Quantidades de Ativos. A reunião do grupo de especialistas buscou promover a aplicação da Resolução 7/2 da Conferência dos Estados Partes na Convenção, aprovada em novembro de 2017, que tinha como objetivos específicos:

1. Compartilhar os ensinamentos extraídos da investigação de casos de corrupção que envolvem grandes quantidades de ativos, em particular no que se refere às dificuldades e às práticas ideais;
2. Avaliar o impacto da corrupção que envolve grandes quantidades de ativos na segurança, no meio ambiente e no exercício dos Direitos Humanos; e

3. Começar a identificar boas práticas para enfrentar com eficiência a corrupção envolvendo grandes quantidades de ativos, em particular através de medidas e recursos penais e civis para melhorar a cooperação internacional e a recuperação de ativos, bem como a identificação dos proprietários beneficiários das empresas utilizadas indevidamente nesses casos de corrupção.

Como foi demonstrado, prevenir e lutar contra a corrupção é uma tarefa árdua. A maioria das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos países latino-americanos tem funções destinadas a zelar pelo correto uso e preservação do patrimônio público e pelo desenvolvimento do controle financeiro de forma equitativa e eficiente. Para isso, é útil e recomendável proporcionar ferramentas e espaços de aprendizagem para que os cidadãos saibam como exercer esse controle, para que o façam junto com essas entidades, acompanhando as fiscalizações cidadãs, zelando pela recuperação do produto do delito e pela adequada administração dos recursos públicos e exercendo um controle eficaz e oportuno em relação às obras e à prestação de serviços contratados pelo Estado.

Devido a seu mandato e sua função de controle, as Entidades Fiscalizadoras Superiores também podem desempenhar um papel importante na identificação de casos que possam conduzir a investigações penais e à recuperação de ativos.

4. Papel das EFS diante da corrupção transnacional

Para combater a corrupção é necessário reduzir o monopólio do poder dos servidores públicos e a discricionariedade com que podem exercê-lo e, ao mesmo tempo, fortalecer a prestação de contas e a transparência (Dye & Stapenhurst, 1998. p. 2). Nesse sentido, a implementação de mecanismos de pesos e contrapesos dos poderes públicos é necessária para identificar precocemente riscos à integridade e sancionar os atos de corrupção, quando já tiverem sido cometidos. Um ponto de partida para Dye e Stapenhurst (1998, p. 3) é a constituição de um “sistema de integridade” que conta com oito pilares: vontade política, reformas administrativas, agências de fiscalização, poder legislativo, consciência pública, poder judiciário, meios de comunicação e setor privado.

Dentro das agências de fiscalização, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) ocupam um lugar relevante, considerando que sua missão principal é zelar pela administração responsável das finanças públicas, a qual, como visto anteriormente, constitui um dos pilares de um efetivo sistema de integridade do Estado. Desse modo, o exercício de fiscalização superior contribui com a prestação de contas e oferece credibilidade às operações das entidades auditadas. Ao mesmo tempo, permite que a sociedade tome conhecimento das violações aos padrões estabelecidos de ética pública e das falhas no apego aos princípios de legalidade, responsabilidade, economia, eficiência e eficácia no setor público (Dye & Stapenhurst, 1998).

Da mesma forma, autores como Chêne (2018) abordaram o papel que as EFS exercem na luta contra a corrupção, constatando que a “fiscalização é um elemento central em qualquer sistema de prestação de contas, já que verifica e legitima a informação

com base na qual uma instituição será julgada (p. 3)”. Além disso, existem estudos em desenvolvimento que evidenciam os efeitos dos trabalhos de auditoria na redução da corrupção, particularmente quando os órgãos de controle externo têm competências sólidas no âmbito da condenação (Chêne, 2018). Com isso em mente, vislumbra-se que uma auditoria pode ter um importante efeito dissuasivo em relação ao desperdício ou abuso dos recursos públicos, já que identifica as áreas de oportunidade para o fortalecimento do marco normativo, financeiro e institucional, reduz a obrigatoriedade da aplicação de normas e promove a simplificação administrativa.

Ainda que exista um crescente interesse tanto a nível nacional como internacional na participação das EFS em diversos aspectos do combate à corrupção, é necessário considerar que estas organizações não são propriamente agências anticorrupção, já que seu mandato não se reduz, expressamente, a combater a corrupção. Por essa razão, é necessário que, ao assumir um papel mais ativo nas políticas anticorrupção de seus respectivos países, as EFS comuniquem claramente seu mandato, com o objetivo de cumprir com as expectativas do público (Reichborn-Kjennerud, 2019, p. 2; Dye, 2007, p. 301).

Na esfera internacional, o Banco Mundial, a OCDE e a INTOSAI estimulam que as EFS participem ativamente na luta anticorrupção. Especificamente, a INTOSAI e seus pares regionais, como a OLACEFS, demonstraram um crescente compromisso com o combate à corrupção. Em 1996, a ONU e a INTOSAI, em seu 12º Seminário, discutiram o papel que as EFS poderiam desempenhar na luta contra a corrupção e a má gestão pública. Nessa primeira aproximação, reconheceu-se que, embora as EFS não tenham como função principal o combate à corrupção, a fiscalização superior tem uma grande relevância neste âmbito, considerando que durante o desenvolvimento de uma auditoria é possível detectar casos de má gestão, ineficácia

em operações e decisões governamentais, e fragilidades nos sistemas de controle interno; todas essas situações podem facilitar ou inclusive configurar atos de corrupção. Mas o trabalho cotidiano das EFS também pode ajudar a prevenir atos de corrupção, ao dissuadir servidores públicos de cometerem infrações e, através de suas recomendações, melhorar a gestão pública.

Dois anos depois, em 1998, na INCOSAI XVI, estabeleceu-se que, pela gravidade das consequências da corrupção, fosse adotada uma série de medidas para fortalecer sua contribuição ao combate à corrupção, como, por exemplo: exercer um papel mais ativo na avaliação da eficácia dos controles financeiros e internos; enfocar sua estratégia de auditoria em áreas e operações com maiores riscos de corrupção; promover o intercâmbio de experiências entre as distintas EFS no combate à corrupção; estabelecer canais para receber e processar denúncias ou informação apresentada pela sociedade quando percebidas irregularidades; e providenciar relatórios de auditoria compreensíveis e de fácil uso pela sociedade.

É bastante relevante que as EFS realizem auditoria na implementação das políticas anticorrupção e colaborem no seu desenvolvimento e melhoria. Nesse sentido, as Diretrizes para Auditoria de Combate à Corrupção da INTOSAI sinalizam a necessidade de que as EFS: incluam temas de corrupção e irregularidades em seu trabalho de auditoria; aumentem a consciência pública sobre a corrupção e outros atos contrários à integridade, através da divulgação oportuna e pública dos resultados de auditoria; melhorem métodos e ferramentas de combate à corrupção e outros delitos econômicos; proporcionem um meio para denunciar atos de corrupção; e cooperem com outras instituições no combate à corrupção, entre outras (INTOSAI, 2019, p.17).

Além disso, as EFS podem cooperar e trocar conhecimentos e experiências, como estipulado pela Declaração de Lima (1977), e, com base na sua experiência na prevenção, detecção e penalização de atividades corruptas, dentro de seu marco legal, podem desenvolver abordagens comuns para combater a corrupção, trocar boas práticas e realizar intervenções conjuntas (INTOSAI, 20019, p. 63-64). Este último ganha especial relevância para enfrentar a corrupção transnacional, uma das manifestações mais complexas e prejudiciais da corrupção, já que ultrapassa as fronteiras nacionais e envolve diversos atores, inclusive grupos terroristas ou crime organizado.

4.1. Marco conceitual sobre as boas práticas das EFS no combate à corrupção

Embora exista pouca literatura sobre as ações que as EFS empreenderam para detectar e investigar atos de corrupção, alguns autores identificaram que o planejamento das auditorias baseadas em riscos, a coordenação com outras agências ou esferas a cargo da investigação e da penalização de atos de corrupção e a promoção de uma maior participação cidadã, entre outras, são algumas das práticas desenvolvidas pelas EFS nesse âmbito. Em nossa região, as EFS realizaram as seguintes ações, consideradas boas práticas que contribuem ao fortalecimento das políticas e marcos normativos de combate à corrupção.

4.1.1. Controle interno

O controle interno é definido, em sentido amplo, como um processo no qual incide a Junta Diretiva de uma organização, sua direção e outros integrantes do quadro de pessoal, planejado para garantir, de maneira sensata, a conquista de seus objetivos (COSO, 1992). Trata-se também de um processo desenvolvido para garantir informação financeira confiável, operações eficazes e eficientes, e o cumprimento da normativa vigente,

com a finalidade de preservar os ativos da organização diante do roubo, uso, aquisição ou disposição não autorizados (COSO, 2013).

A crescente complexidade das fraudes e dos atos de corrupção, especialmente os transnacionais, que envolvem, por exemplo, esquemas para ocultar informação e evitar que certas operações sejam registradas, torna indispensável o fortalecimento dos sistemas de controle interno e das auditorias internas, assim como o reconhecimento de sua relevância na gestão pública (Dye, 2007, p. 311). As abordagens de controle interno e de gestão de risco são a pedra angular na defesa de uma organização pública contra a corrupção e a falta de integridade, como reconhece o princípio 10 da Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública; essas perspectivas contribuem, além disso, à boa governança da instituição (OCDE, 2019, p. 57).

É por isso que a Declaração de Lima promove uma participação mais ativa das EFS na avaliação dos sistemas de controle interno e financeiro. A OCDE (2019, p. 59) detectou, por exemplo, a existência de ambientes de controle adequados e formalmente existentes, que, no entanto, não se traduzem em práticas organizativas concretas. Isso mostra a importância de que as auditorias financeiras também avaliem a efetividade do sistema de controle interno, o qual deve oferecer evidências suficientes sobre a exatidão e a veracidade das situações financeiras e da conservação dos registros das operações e transações realizadas, e proporcionar uma segurança satisfatória no que se refere à prevenção ou detecção precoce ou oportuna de aquisições, uso ou disposição de recursos não autorizados ou irregulares.

Por sua vez, a INTOSAI e a OLACEFS promoveram este tema entre as EFS, que, por sua parte, fortaleceram suas competências para fomentar o controle interno nas instituições do setor público. Nesse sentido, as EFS, além de avaliarem o controle

interno nas instituições que estão sob seu âmbito de fiscalização, deveriam dar o exemplo de um controle interno efetivo e eficaz e propor ações de melhoria direcionadas ao fortalecimento das instituições auditadas (Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza, 2015, p. 12).

Também é necessário fomentar a colaboração com os auditores internos, cuja participação é crucial nos processos de prestação de contas, especialmente devido à sua especialização na gestão financeira das entidades auditadas (Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza, 2015, p. 12). Nesse âmbito, Dye (2007) expõe dois casos relevantes de corrupção investigados pelo Escritório do Auditor Geral do Canadá, em 2004 e 2005, que foram detectados e relatados inicialmente por auditores internos, cujos relatórios foram ignorados pelo governo. Para Dye, estes casos demonstram a importância de que as EFS promovam o fortalecimento das auditorias internas com ações de capacitação e que fomentem sua colaboração, o que pode contribuir para realizar atividades planejadas e coordenadas para ampliar a cobertura das auditorias baseadas na detecção de riscos e oferecer suporte mútuo nas auditorias e suas recomendações.

Várias EFS da região contam com atribuições para ditar normas em matéria de controle interno, razão pela qual emitiram programas e diretrizes que indicam os requisitos mínimos de um sistema de controle interno para as instituições públicas e estabelecem mecanismos de avaliação e melhoria. Outras EFS são integrantes dos sistemas anticorrupção, dos quais também participam as instituições responsáveis pelo controle interno das entidades públicas, e colaboraram no desenvolvimento de marcos integrados de controle interno.

4.1.2. Promoção da ética e da integridade na gestão pública

No Seminário ONU-INTOSAI de 1996, reconheceu-se a relevância de promover a ética na função pública na formação de servidores públicos, especialmente entre aqueles que colaboram nas EFS, através do desenvolvimento e adoção de normas de conduta e mecanismos para verificar seu cumprimento e eficácia. As políticas de combate à corrupção desenvolvidas na América Latina a partir da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e da Convenção Interamericana contra a Corrupção, e como resposta a significativos escândalos de corrupção, promovem a ética e a integridade pública como parte das estratégias de prevenção e fortalecimento da administração pública (Ramos & Álvarez García, 2019).

Nos últimos anos, com o incentivo da INTOSAI e da OLACEFS, as EFS da região adotaram políticas institucionais de integridade, com processos contínuos especialmente no que se refere a capacitação, acompanhamento e avaliação. As políticas de integridade não se limitam à adoção de Códigos de Ética e Conduta, mas incluem também medidas de promoção e capacitação, o compromisso da Alta Administração e do quadro de pessoal com tal política, a criação de linhas de ajuda e denúncia e a criação de Comitês de Integridade, para facilitar a atuação e a tomada de decisões de servidores públicos de acordo com a ética e a detecção e diminuição da ocorrência de riscos à integridade.

Em relação às linhas e canais de denúncia, é necessário que sejam devidamente monitoradas, que a informação recebida seja analisada para descartar denúncias frívolas ou sem fundamento e para que seja dado encaminhamento às denúncias legítimas, assim como para divulgar as atuações decorrentes de denúncias e os resultados obtidos, com dois objetivos: promover a confiança dos usuários e fomentar a percepção de que os atos contrários à integridade – como a corrupção ou a fraude – serão detectados.

É importante, além disso, evitar que as linhas de denúncia sejam mal utilizadas e contribuir para que as denúncias frívolas ou sem fundamento sejam descartadas e seja dado prosseguimento às denúncias legítimas (Dye, 2007, p. 314).

4.1.3. Uso de TIC's

O uso das tecnologias de informação e comunicação e das metodologias da ciência de dados são ferramentas que contribuem para tornar mais eficiente a fiscalização superior e aumentam a possibilidade de descobrir irregularidades; por isso, é necessário que as EFS disponham de tecnologias que lhes permitam analisar de maneira consistente grandes bases de dados e que se expandam continuamente (Banco de Desenvolvimento da América Latina, 2019, p. 64).

Segundo Porrúa (2020), algumas das ferramentas tecnológicas mais avançadas utilizadas atualmente no combate à corrupção são:

- KYC (Know Your Customer), que consiste em compartilhar informação em tempo real entre instituições financeiras e agências anticorrupção.
- Big Data, que permite processar quantidades massivas de dados com ferramentas sofisticadas de análise, facilitado pela nuvem computacional.
- Machine Learning. Uso de algoritmos inteligentes para reduzir falsos negativos em investigações, detectar atividades ilícitas e identificar comportamentos anômalos.
- Blockchain. Facilita a substituição do registro físico ou tradicional por um registro digital e auditável.

Outras tecnologias, como a gestão eletrônica via internet do ciclo completo de compras públicas, a publicação dos usos e

disposições dos ativos abertos e a disponibilização em portais de dados abertos da informação orçamentária e contábil do setor público, também são úteis para combater a corrupção e promover a transparência e a fiscalização cidadã. Tecnologias como o KYC e o Big Data já começam a ser utilizadas pelas EFS da região para realizar auditorias, já que permitem contar com uma maior quantidade de informação e ampliar as amostras auditadas, o que possibilita analisar uma grande quantidade de dados em períodos de tempo extremamente curtos.

Para garantir a eficácia da utilização destas tecnologias no combate à corrupção, é necessária a produção de bases de dados que registrem diversos aspectos da ação pública, que contenham dados transacionais e declarações requeridas por lei, as quais são fontes valiosas que podem contribuir para a prevenção, detecção, investigação e sanção de atos contrários à integridade. Da mesma forma, a gestão das bases de dados deve manter uma governança adequada e ser interoperável com os registros fornecidos por outras entidades públicas. Além disso, a gestão deve considerar as capacidades técnicas para utilizar sistemas de informação e processamento de dados e a disponibilidade da infraestrutura tecnológica necessária (Banco de Desarrollo de América Latina, 2019, p. 154).

4.1.4. Participação cidadã

Nos últimos anos, criou-se um consenso em relação à importância da participação cidadã para auxiliar as instituições públicas a melhorarem seus resultados, o que inclui as EFS. Tanto o controle da informação financeira das entidades públicas quanto a transparência e a prestação de contas podem se beneficiar da participação cidadã, o que levou as EFS a reconhecerem seu valor como um mecanismo para ajudar a cumprir seu mandato. Assim, as EFS procuraram novas formas

para fomentar a participação cidadã e aproveitar o poder da sociedade civil para melhorar os resultados gerais, a pertinência e a legitimidade dos processos de auditoria (Lavin & Cornejo, 2015). Isso porque uma democracia saudável requer que seus cidadãos participem ativamente na luta contra a corrupção e exerçam um controle sobre as ações do governo, já que é sobre eles que recaem os custos das perdas e ineficiências geradas pela corrupção. Para isso, a sociedade precisa de informação sobre as ações do governo, de capacidade para reconhecer e reagir diante de atos de corrupção ou fraude e de contar com canais acessíveis de denúncia (Banco de Desarrollo de América Latina, 2019, p. 37).

Tanto a INTOSAI como a OLACEFS reconheceram que a implementação das políticas de transparência e prestação de contas se torna mais efetiva graças à interação com os cidadãos e a sociedade civil organizada, especialmente em áreas como a luta anticorrupção, na medida em que promovem a adoção de esforços integrados, o desenvolvimento de procedimentos participativos nos processos de fiscalização para maximizar a eficácia do controle, o aumento do conhecimento e da confiança cidadã em relação ao trabalho das EFS, além de propiciar a fiscalização e a melhoria da prestação de serviços públicos e da implementação de políticas públicas (Comisión Técnica de Participación Ciudadana, 2015).

De fato, uma maior colaboração entre os cidadãos e as organizações da sociedade civil geram sinergias que os beneficiam mutuamente. Mais especificamente, as EFS podem melhorar sua eficácia ao colaborar com os cidadãos e com as organizações sociais para identificar áreas de possível mau uso dos recursos, ineficiência ou corrupção, e para obter informação valiosa para o processo de auditoria. Adicionalmente, podem pressionar as entidades fiscalizadas para que adotem as medidas corretivas recomendadas nos relatórios de auditoria e para dar-

lhes acompanhamento. A legitimidade e a independência das EFS também se fortalecem com a participação cidadã, já que esta gera uma maior confiança e fortalece sua reputação (Lavin & Cornejo, 2015).

Por sua parte, os cidadãos e as organizações da sociedade civil, ao colaborarem com as EFS e utilizarem a informação gerada, podem enriquecer suas estratégias de ação e incidência, promover a melhoria da prestação de serviços e o respeito aos Direitos Humanos e, inclusive, receber capacitação sobre metodologias para gestão financeira e auditoria, para implementá-las no desenvolvimento de suas investigações e relatórios (Lavin & Cornejo, 2015).

São dois os pilares para fomentar a participação cidadã: a comunicação com o público e a participação nos processos de auditoria (Lavin & Cornejo, 2015). Em relação ao primeiro aspecto, as EFS desenvolveram ações para fazer com que a informação dos relatórios de auditoria fosse acessível ao público, para fortalecer sua colaboração com os meios de comunicação e organizações da sociedade civil interessadas e para difundir os resultados de seu trabalho de fiscalização. Para isso, as EFS da região atualizaram suas páginas de internet, transformando a transparência em uma prática regular e criando, ao mesmo tempo, canais de comunicação bidirecional com a sociedade, graças à utilização das redes sociais e dos aplicativos, e promoveram a utilização de dados abertos (Comisión Técnica de Participación Ciudadana, 2015).

A participação cidadã na fiscalização é um processo através do qual as preocupações, necessidades e valores da população são considerados na tomada de decisões das EFS, preferencialmente ao longo de todo o ciclo de auditoria, através de diversos mecanismos como oficinas, denúncias cidadãs, auditorias participativas (Tan, 2019) e o uso de ferramentas de prestação

de contas social. Este processo exige uma comunicação e interação bidirecional com o objetivo de adotar decisões que contem com o apoio público (Lavin & Cornejo, 2015).

Para isso, as EFS de nossa região desenvolveram mecanismos de participação cidadã, tais como canais de denúncia cidadã com mecanismos de acompanhamento e retroalimentação (Comisión Técnica de Participación Ciudadana, 2015), formação para a cidadania e participação direta nos processos de controle institucional (Comisión Técnica de Participación Ciudadana, 2017).

4.1.5. Cooperação interinstitucional

Para empreender um efetivo combate à corrupção, é indispensável uma adequada comunicação e cooperação interinstitucional; neste sentido, é necessário que as EFS estabeleçam canais de comunicação com as promotorias e outras instâncias com atribuições para empreender ações administrativas e penais referentes a fraudes e atos de corrupção. Contar com decisões judiciais que sancionem os atos de corrupção ajuda a dissuadir a corrupção, melhorando a percepção existente na nossa região de que o poder judiciário castiga de maneira insuficiente a corrupção (Banco de Desarrollo de América Latina, 2019, p. 33). Em escala regional, como indicamos “Princípios e recomendações para uma melhor coordenação interinstitucional para a luta contra os crimes econômico-financeiros associados à corrupção”, é necessário desenvolver mecanismos que fomentem uma maior coordenação e assistência mútua entre os órgãos envolvidos na prevenção, detecção, investigação, identificação e acompanhamento dos atos relacionados à corrupção, especialmente dos fluxos financeiros ilícitos, indiciamento, condenação e recuperação dos ativos produzidos pelo crime de distintos países encarregados da investigação e sanção de atos de corrupção.

Além disso, para ampliar as capacidades institucionais de otimizar os mecanismos de combate à corrupção, é necessário desenvolver ações de coordenação, cooperação e assistência através de acordos de entendimento, da criação de grupos interinstitucionais e da promoção do intercâmbio de informação relevante como, por exemplo, informação bancária, tributária e do mercado de ações, identificação de beneficiários finais e registros de bens imóveis e móveis.

Para enfrentar os atos de corrupção transnacional, é oportuno considerar ações para facilitar a interconexão de bases de dados em escala regional, para favorecer a consulta, o intercâmbio e a análise de informação online entre as autoridades.

5. Marco Normativo

As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) têm como responsabilidade zelar pelo cumprimento eficiente e transparente do uso dos recursos públicos em cada um de seus países. Na América Latina, esta missão foi afetada pela descoberta de atos de corrupção que minam o interesse e o objetivo dos organismos de controle na região.

Por isso, os países latino-americanos embarcaram em uma cruzada por fortalecer suas instituições fiscalizadoras; para isso, é importante contar com normativas abrangentes que permitam cumprir a missão da INTOSAI (pela sua sigla em inglês) e de suas entidades regionais, como a OLACEFS, no que diz respeito a fomentar o progresso contínuo da auditoria governamental e o desenvolvimento de capacidades das EFS, bem como o exercício

eficaz de suas atribuições de controle.

Neste sentido, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas é um dos principais instrumentos que atualmente regem a ação dos Estados no mundo inteiro. De fato, a partir do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no 16 – “paz, justiça e instituições eficazes” –, promove-se a boa governança e a prevenção da corrupção, através da consolidação de instituições sólidas. Estes temas se tornam um horizonte comum para a comunidade internacional. Particularmente, as EFS têm um papel importante na fiscalização da implementação da Agenda 2030, compromisso que foi ratificado na assinatura da Declaração de Abu Dhabi da INTOSAI, em 2016.

Nessa mesma linha, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção⁴ (doravante, a Convenção) se consolida como um instrumento normativo vinculante que destaca a vontade dos países membros das Nações Unidas de enfrentar o fenômeno da corrupção. Este instrumento tem o respaldo de 187 Estados Partes⁵ desde sua adoção em 31 de outubro de 2003. No âmbito do GTCT, os 14 países membros plenos do órgão ratificaram a mencionada Convenção (Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2020)⁶.

Particularmente, o capítulo dois da Convenção se refere à importância da prevenção da corrupção como uma ferramenta necessária aos setores público e privado; enfatiza a relevância da transparência governamental e do acesso à informação pública, a fim de impedir a impunidade ao permitir a detecção de atos de corrupção. As medidas determinadas por este marco legal incluem o estabelecimento de órgãos nacionais anticorrupção,

⁴Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>. Acesso em: 09 de abril de 2020

⁵ Informação retirada de: <https://www.unodc.org/ropan/es/AntiCorruptionARAC/united-nations-convention-against-corruption.html>. Acesso em: 09 de abril de 2020

⁶Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>. Acesso em: 22 de abril de 2020.

dentre os quais, sem dúvida, as EFS têm competências fundamentais. Isso reforça a ideia de oferecer independência e maiores poderes aos órgãos de controle, com a finalidade de ampliar sua participação e relevância no exercício de mecanismos como a auditoria para a prevenção da corrupção.

Por outro lado, o capítulo quatro do mencionado marco normativo incentiva todos os países e seus órgãos estatais a iniciar, fortalecer e/ou ampliar a cooperação internacional como um mecanismo de luta contra a corrupção. Isso se alinha aos esforços da INTOSAI, que subscreveu um Memorando de Entendimento com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime⁷ (ONUDD), em 30 de julho de 2019. O desenvolvimento e a implementação deste Plano de Ação são liderados pela Controladoria Geral do Estado da República do Equador, na qualidade de Presidente do GTCT, em coordenação com a Instituição Estatal de Auditoria dos Emirados Árabes Unidos e a Secretaria Geral da INTOSAI, e se direcionam a ressaltar o valor das EFS no aparelho institucional dos Estados para lutar e prevenir a corrupção, através da cooperação com agências nacionais e supranacionais anticorrupção e do planejamento de iniciativas financiadas e acompanhadas pela ONUDD.

Em escala regional, destaca-se a Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996)⁸ como um guarda-chuva legal que permite aos membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) identificar atos de corrupção, segundo o artigo IV, reconhecidos em âmbito regional por parte da função pública. Além disso, a Convenção promove a prevenção contra a corrupção, conforme estabelece o artigo III, mediante denúncias de atos de corrupção, criação e implementação de sistemas de prevenção, emissão de normativas de conduta honrosa e

⁷ Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news/2019/07/310719_MoU_UN_INTOSAI_30July2019.pdf.

Acesso em: 09 de abril de 2020

⁸ Disponível em: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp. Acesso em: 13 de abril de 2020

ética, entre outros. Estas e outras iniciativas são reconhecidas também nas EFS, que, em sua maioria, já contam com canais de denúncia cidadã, comitês e códigos de ética, e ainda promovem a autoavaliação da integridade a nível interno.

Além das normas previamente mencionadas, o Marco de Pronunciamento Profissional da INTOSAI serve como referência para as EFS, ainda que não seja de cumprimento obrigatório. Nesse contexto, é importante mencionar a ISSAI-P1 “Declaração de Lima”⁹ e a ISSAI-P10 “Declaração do México sobre Independência”¹⁰. A primeira define os objetivos fundamentais da auditoria pública e defende a independência das instituições que a realizam. Esta norma sinaliza que “o império da lei e da democracia constituem as premissas essenciais para uma auditoria realmente independente da Administração pública”. Dessa maneira, a Declaração de Lima serve como antecedente para o desenvolvimento da ISSAI 10, na qual se aborda a independência dos organismos de controle por meio do estabelecimento de princípios essenciais para o cumprimento de seu mandato como ente de fiscalização dos Estados.

Por outro lado, a ISSAI-P12 “O Valor e Benefício das Entidades Fiscalizadoras Superiores”¹¹ estabelece princípios para garantir a transparência na gestão das EFS e sua contínua transformação, para cumprir com os desafios dos contextos em constante transformação nos quais se desenvolvem. Neste caso, a implementação de ações como as boas práticas, que serão abordadas mais adiante, é coerente com o cumprimento do estabelecido neste instrumento normativo internacional

⁹ Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_sp.pdf. Acesso em: 13 de abril de 2020

¹⁰ Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_10_sp.pdf. Acesso em: 13 de abril de 2020

¹¹ Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/issai_12_es.pdf. Acesso em: 13 de abril de 2020

de referência para os organismos de controle, e contribui com a finalidade de enfrentar o fenômeno da corrupção na nossa região.

Adicionalmente, a ISSAI-P20 “Princípios de transparência e prestação de contas”¹² estabelece os mecanismos por meio dos quais as EFS devem ser regidas, buscando dar exemplo de comunicação e apresentação da informação pública à sociedade e a outros atores do sistema de governo dos Estados. Essa normativa internacional cumpre um papel fundamental para o desenvolvimento deste Manual, já que resguarda e corrobora as iniciativas das EFS em matéria de luta contra a corrupção como ferramentas internacionalmente aceitas e necessárias para enfrentar problemas comuns na região.

Por fim, a OLACEFS subscreveu a Declaração de Santiago sobre Governança, Luta contra a Corrupção e Confiança Pública, de 2013, e a Declaração de San Salvador sobre a luta contra a Corrupção Transnacional, de 2019. Estes documentos reconhecem a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e os princípios da INTOSAI previamente mencionados. Além disso, as Declarações incentivam a cooperação multilateral e as ações de intercâmbio de informação e boas práticas, para diminuir os delitos contra a administração pública e promover a integridade pública.

A Declaração de Santiago enfatiza o papel da OLACEFS em promover o desenvolvimento da boa governança nas EFS que integram esta organização, sendo relevante o adequado exercício do controle fiscal; adicionalmente, a partir da vigência

¹¹ Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/issai_12_es.pdf. Acesso em: 13 de abril de 2020

da Convenção, procurou-se consolidar na região o papel das EFS para elevar os padrões éticos, assim como seu papel de assessoria sobre entidades fiscalizadas buscando disseminar uma cultura de integridade. Além disso, a Declaração de San Salvador enfatiza um conjunto de estratégias que procuram fortalecer a cooperação entre as EFS no combate à dimensão transnacional da corrupção.

6. Metodologia

A construção do Manual de Boas Práticas foi realizada de forma participativa, integrando os membros do Grupo de Trabalho Especializado na Luta contra a Corrupção Transnacional (GTCT) nas distintas etapas de planejamento, revisão e aprovação do documento. Deste modo, o Manual teve os seguintes objetivos:

Tabela 2. Objetivos do Manual

Objetivo geral:	Elaborar um Manual de boas práticas de luta contra a corrupção em escala regional, a partir da participação das EFS membros do GTCT - OLACEFS
Objetivos específicos:	Fortalecer o intercâmbio de conhecimentos e experiências, de maneira documentada, sobre luta contra a corrupção na região
	Reconhecer o nível de homologação das boas práticas entre os países do GTCT
	Construir uma ferramenta de referência do GTCT - OLACEFS que seja exportada a outros organismos regionais da INTOSAI
	Divulgar o trabalho das EFS e do GTCT- OLACEFS

Fonte: GTCT, 2020

6.1. Compilação de dados e identificação de áreas temáticas

Para reconhecer as principais práticas em matéria de corrupção promovidas pelos membros do GTCT, a Controladoria Geral do Estado da República do Equador enviou um questionário no dia 05 de dezembro de 2019. A este questionário responderam 10 dos 14 membros plenos. A partir deste primeiro insumo, foram definidas as áreas temáticas onde se evidenciava a maioria das boas práticas. Para isso, foi relevante diferenciar as boas práticas, entendidas como experiências transversais nas EFS, dos casos de sucesso, que constituem iniciativas emergentes que poderiam ser padronizadas na região. Nesse contexto, as áreas temáticas estabelecidas para as boas práticas foram: promoção do controle interno, uso de TICs para fortalecer o controle externo, participação cidadã e promoção da integridade. Como casos de sucesso, foram incluídas a cooperação interinstitucional e a investigação de enriquecimento ilícito.

Após identificar as áreas temáticas mencionadas, foi distribuído um segundo questionário, no dia 21 de fevereiro de 2020, para complementar a informação previamente coletada. Dessa forma, foram obtidas 8 respostas de 14 membros plenos.

6.2. Análise e sistematização de boas práticas

Posteriormente, estabeleceu-se um subgrupo conformado pelas EFS do Brasil, Chile, Equador, El Salvador, Honduras, México e Peru para sistematizar a informação. Para estabelecer em comum acordo os delineamentos da informação, foram realizadas duas videoconferências, em 21 de fevereiro e 27 de março de 2020. Estabeleceram-se os seguintes parâmetros:

- a) Fontes de informação: considerar os dados do primeiro e segundo questionário, assim como material

público consoante às seções correspondentes (documentos técnicos da OLACEFS, documentos das EFS disponíveis nos respectivos portais de internet).

b) Critérios para a seção sobre o papel das EFS na luta contra a corrupção: análise do material acadêmico e relatórios técnicos enviados, relacionando-os com os quesitos identificados nas boas práticas e casos de sucesso.

c) Critérios para boas práticas: a redação deve realçar e valorizar as práticas de maneira geral e refletir, na medida do possível, o nível de padronização e maturidade das boas práticas entre as EFS. Depois disso, podem ser indicados os exemplos específicos e os casos em que a boa prática é aplicada.

d) Critérios para casos de sucesso: a redação deverá relatar o processo de implementação de cada caso, incluindo a razão pela qual se trata de uma inovação a ser considerada posteriormente pelas demais EFS.

Com tais delineamentos, desenvolveu-se a primeira versão do Manual, socializada em 16 de junho de 2020. Após receber e analisar as contribuições e comentários dos membros do GTCT sobre o primeiro rascunho do Manual, em 8 de agosto de 2020 socializou-se um segundo esboço. Finalmente, no dia 25 de outubro, a versão revisada do Manual foi socializada com a entidade revisora, com a finalidade de realizar um processo de garantia de qualidade do documento.

6.3. Garantia de qualidade e difusão do Manual

Por meio da assessoria do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), implementou-se um processo de garantia de qualidade para este Manual, através de uma revisão entre pares. Dessa forma, a EFS da Itália, com vasta experiência na luta contra a corrupção, atuou como revisora deste produto.

Este Manual também foi traduzido ao inglês, com o objetivo de estender seu alcance a todos os membros da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) e projetar o GTCT como um Grupo de trabalho modelo na temática.

7.

BUENAS PRÁCTICAS EN LA LUCHA CONTRA **LA CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL DE LOS MIEMBROS DEL GTCT.**



7.1. Boas práticas para fortalecer o controle interno na função pública e nas EFS

7. Boas práticas dos membros do GTCT na luta contra a corrupção transnacional

7.1. Boas práticas para fortalecer o controle interno na função pública e nas EFS

Os objetivos do controle interno têm como foco alcançar a eficácia e a eficiência das operações estatais, a fiabilidade da informação financeira e o cumprimento das leis e normas que sejam aplicáveis. Considerando este compromisso, foram reunidas as boas práticas em controle interno correspondentes aos membros da GTCT, sob a premissa de que estas ajudam as entidades e organizações do setor público a gerar uma cultura de transparência e prestação de contas, além de permitirem a prevenção de atos de corrupção.

As autoridades e os funcionários públicos são os sujeitos convocados a zelar pela implementação e funcionamento efetivo do sistema de controle interno. No entanto, os órgãos de controle externo contribuem significativamente com tal finalidade, através da emissão de normas e da atenção aos padrões internacionais, que servem de orientação às entidades públicas no que se refere aos controles de que deveriam dispor em seus procedimentos. Dessa forma, ao zelar pela correta aplicação dos sistemas de controle interno, as Entidades Fiscalizadoras Superiores respondem às diretrizes previstas na ISSAI 21 – “Princípios de transparência e responsabilidade - Princípios e boas práticas” –, bem como aos lineamentos da INTOSAI GOV 9100, que colocam em evidência a relevância de aspectos éticos e da prevenção de fraude e da corrupção como elementos chaves do controle interno¹³.

¹³ No momento, este Guia está sendo revisado. Mais informação em: <https://www.issai.org/pronouncements/endorsed-as-intosai-gov-9100/>

7.1.1. Adoção de Declarações no âmbito da OLACEFS para fortalecer o controle interno

A assinatura de Declarações no âmbito das Assembleias Gerais da OLACEFS tem se tornado uma boa prática dos membros da organização para priorizar as temáticas que demandam atenção em âmbito regional. Desse modo, o interesse em fortalecer os esquemas de controle interno é perceptível em dois instrumentos. Em primeiro lugar, na Declaração de Cartagena (2006)¹⁴ que, no numeral 8 do Artigo II sobre as Políticas e Medidas de Prevenção e Sanção, solicita aos órgãos de controle externo que revisem os elementos constitutivos do ambiente de controle interno das entidades estatais:

As EFS recomendamos que o conceito de Prestação de Contas que os responsáveis governamentais devem apresentar perante suas respectivas Entidades Fiscalizadoras Superiores seja objeto de revisão, com a finalidade de verificar a gestão em matéria de compras, arrecadação e controle das receitas, pedidos a terceiros e cumprimento dos códigos de ética dos funcionários públicos vigentes em cada um dos países.

Em segundo lugar, na Declaração de Assunção (2009), reconhece-se que, para construir um marco adequado de prestação de contas, é indispensável contar com normativa adequada no âmbito do controle interno:

Marco legal completo para a prestação de contas. - As EFS zelarão pela implementação, fortalecimento, atualização contínua e aplicação efetiva de um marco normativo completo, que regule a prestação de contas de forma permanente, que inclua, entre outros aspectos,

¹⁴ Para mais informação:
<http://www.orfis.gob.mx/principiosfundamentales/4.DeclaraciondeCartagenadeIndias.pdf>

normativa sobre temas de avaliação da gestão das instituições públicas, de acesso à informação pública, de controle interno, de luta contra a corrupção e de penalização.

Adicionalmente, o interesse da comunidade OLACEFS em consolidar sistemas eficazes de controle interno fica evidente através da gestão da Comissão Técnica de Boas Práticas de Boa Governança (CTBPG), que promoveu a aplicação da ferramenta de Índice de Controle Interno (ICI) como uma forma de avaliação desse tipo de controle, tanto para a função pública como para as próprias EFS. Nesse sentido, a CTBPG conduziu dois projetos para medir a aplicação do ICI nos órgãos de controle externo, em que participaram os seguintes membros do GTCT: Nicarágua, Paraguai, Guatemala, El Salvador, Cuba, México, Chile, Peru e Argentina. Dentre as oportunidades de melhoria, se destacam a necessidade de gerar relatórios de gerenciamento de riscos por departamentos, realizar avaliações de desempenho por competências, melhorar as metodologias de identificação de riscos de fraude, melhorar a gestão tecnológica na área de negócio da entidade e para informar as partes interessadas e gerar constantes autoavaliações do controle interno (Relatório Final ICI, 2018)¹⁵.

7.1.2. Emissão de normas em conformidade com padrões internacionais e nacionais e com a Abordagem Baseada em Risco

Embora nem todas as EFS da região contem com a competência de estabelecer normativas para orientar o controle interno, existem membros do Grupo de Trabalho que apresentam esta prerrogativa. Além disso, considera-se que a criação da referida normativa leva em conta uma efetiva gestão de riscos e vem acompanhada por processos de diagnóstico, para encontrar

¹⁵ Para mais informação, consultar: <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/10/5-Informe-Final-ICI-2018-CTBPG.pdf>

oportunidades de melhoria, e por capacitações, para evitar confusões em sua aplicação. Nesse contexto, e em conformidade com as consultas efetuadas, as EFS de Cuba, Equador, El Salvador, Paraguai, Peru e México têm como boa prática a emissão de normas de controle interno, sendo detalhados a seguir as diversas conquistas e seu modelo de implementação.

No caso da EFS de Cuba, o poder de “normatizar, supervisionar e avaliar os sistemas de controle interno e formular as recomendações necessárias para sua melhoria e aperfeiçoamento contínuo”, está previsto no artigo 31, inciso I) da Lei no 107¹⁶ da Controladoria Geral da República. Por isso, a entidade emitiu concomitantemente a Resolução 60/11 e vários Guias de Autofiscalização, atualizados até janeiro de 2019, com o objetivo de prevenir perdas significativas dos recursos públicos, fomentar a prestação de contas e promover o cumprimento da lei. Nesse âmbito, todas estas disposições, bem como outros documentos auxiliares, estão disponíveis no seu portal de internet, na seção de “Sistema de Controle Interno”.

De forma similar, de acordo com o previsto no artigo 212 da Constituição da República (2008), corresponde à EFS do Equador, entre outros aspectos, dirigir o controle interno e emitir a normativa para o cumprimento de suas funções. Nesse contexto, a entidade publicou normas de controle interno que visam a uma correta administração financeira governamental, à gestão efetiva do talento humano e das tecnologias da informação e, finalmente, a uma adequada administração de projetos. Estas normas levam em consideração o marco COSO e o Guia da INTOSAI para a referida temática. Do mesmo modo, a Controladoria Geral do Estado tem a competência de oferecer cursos a todas as organizações públicas, aproveitando a oportunidade para capacitar em controle interno baseado no

¹⁶ Para mais informação, consultar:
<https://www.contraloria.gob.ec/sites/default/files/documento/2019-11/02%20Ley%20107.pdf>

COSO 1 e 2, além de difundir as normas de controle interno com enfoque preventivo por especialidade, gestão de riscos e garantia de controle interno.

Por sua vez, a EFS do Paraguai emitiu a norma de requisitos mínimos para um sistema de controle interno do Modelo Padrão de Controle Interno para instituições públicas do Paraguai – MECIP (2015). Este instrumento ajuda os administradores das instituições públicas e sua equipe em geral a avaliar estratégias, a gestão e o desenvolvimento de suas organizações sob os princípios de responsabilidade, eficiência, eficácia e transparência. Da mesma forma, a norma contempla modelos de gestão pública orientados a processos de gestão ética, sistemas de gestão de qualidade, identificação e avaliação dos riscos, e a processos de comunicação, os quais buscam a transparência da gestão pública. Além disso, em relação à avaliação de riscos, adota a norma internacional ISO 9001.

Com o objetivo de facilitar a adoção efetiva da referida norma, além de fixar um prazo de dois anos para sua implementação progressiva, a Controladoria Geral da República do Paraguai colocou à disposição de todas as instituições públicas do país cursos de capacitação a cargo de sua equipe especializada na matéria, que foram ministrados no Centro de Desenvolvimento e Formação Acadêmica do referido órgão de controle. Cabe mencionar que a Direção Geral de Gestão de Qualidade é a unidade organizativa responsável por impulsionar a adoção e a implementação efetiva no interior da Controladoria Geral da República da Norma de Requisitos Mínimos do Sistema de Controle interno do Modelo Padrão de Controle Interno- MECIP, determinar a estrutura documental do sistema de gestão de qualidade e manter o sistema de gestão de qualidade de acordo com os requisitos da Norma Internacional ISO (Organização Internacional de Padronização).

A EFS do México promove desde 2014 a adoção do “Marco Integrado de Controle Interno para o Setor Público Federal (MICI)”, baseado nas normas “Standards for Internal Control in the Federal Government” (Green Book), atualizadas pelo “United States Government Accountability Office” (GAO), emitidas em setembro de 2014, bem como no informe COSO atualizado pelo Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, em maio de 2013¹⁷.

Em 2016, a Auditoria Superior da Federação do México publicou um estudo sobre o grau de implementação de estratégias para o fortalecimento dos sistemas de controle interno no setor público federal, reconhecendo, entre as estratégias para melhorar a adoção do MICI, o seguinte: 1) promover o desenvolvimento de programas de trabalho enfocados na gestão de riscos e no controle interno, tanto processos principais quanto derivados, que sejam sensíveis a casos de corrupção; 2) executar capacitações em matéria de controle interno e integridade; 3) sensibilizar o quadro de funcionários públicos sobre a importância da aplicação do controle interno; 4) conformar grupos de trabalho que se encarreguem da implementação de processos de gerenciamento de riscos; 5) determinar de forma obrigatória a execução de avaliação de riscos e controles; e 6) que o poder executivo federal emita um relatório anual com a situação de implementação dos sistemas de riscos e controles implementados¹⁸.

Na EFS de El Salvador, o sistema de controle interno está regulado pelo Art. 26 da Lei da Corte de Contas da República, bem como

¹⁷ Para mais informação, consultar: https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int

¹⁸ Para mais informação, consultar: https://www.asf.gob.mx/uploads/180_Estudios/Estudio_implementation_estrategias_control_interno_en_sector_publico.pdf

pelas diretrizes emitidas para as entidades do setor público para que subscrevam sua própria normativa, respeitando o enfoque COSO (Diretrizes para a elaboração de Normas Técnicas de Controle Interno Específicas – NTCIE – por cada entidade do setor público, 16 de janeiro de 2018).

Finalmente, a EFS do Peru é a entidade diretora do Sistema de Controle Interno (SCI) implementado pelas instituições públicas, tendo, portanto, o poder de emitir ou modificar as normas que regulam referido sistema. Sendo assim, mediante a Resolução da Controladoria Geral N° 320-2006-CG, regulamentou-se este processo, atualizando seu alcance por meio da Diretiva N° 006-2019-CG/INTEG. Este último instrumento também previu a criação de um aplicativo no qual as instituições do Estado possam disponibilizar informação de apoio nos âmbitos da cultura organizacional, gestão de riscos e supervisão. Tal plataforma permite também um adequado monitoramento por parte da Controladoria Geral da República do Peru. Da mesma forma, no portal de internet da EFS foi incluída uma seção sobre o SCI que conta com toda a informação sobre aspectos normativos e práticos para a sua efetiva aplicação¹⁹.

Apartirdaspráticasexpostas, evidencia-se que as EFS procuraram, tanto para sua gestão interna como para a administração pública, criar diversas estratégias para estabelecer sólidos sistemas de controle interno, seja reconhecendo declarações regionais que abordam essa matéria, seja autoavaliando sua gestão através de índices de aplicação de controle interno, ou assessorando e padronizando as regras de controle interno para as entidades públicas. Nesse contexto, encontra-se a oportunidade para dar continuidade aos esforços individuais e multilaterais das EFS, tendo em vista construir metodologias inovadoras que permitam

¹⁹ Para mais informação, consultar:
https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/control_interno/index.html

medir os riscos de fraude e corrupção no exercício cotidiano do setor público, assim como as formas de enfrentá-los.



7.2. Boas práticas para a promoção da integridade nas EFS

7.2. Boas práticas para a promoção da integridade nas EFS

Para Denhardt (2002), a adesão a padrões normativos, como o respeito às constituições e às diretrizes éticas e nacionais, é uma sinalização por parte dos governos que respeitam uma abordagem de integridade. Uma lógica similar foi prevista na Assembleia Geral de 2019 da OLACEFS, “Melhoria da gestão da integridade institucional, relevância nas EFS e no setor público”, onde se delineou que a promoção da integridade “deveria contar de maneira indispensável com um arcabouço normativo e institucional”.

Por outro lado, a OCDE (2017) definiu a integridade pública como “o alinhamento consistente e a adesão a valores, princípios e normas éticas compartilhadas para manter e priorizar o interesse público acima dos interesses privados no setor público”. Dessa forma, a garantia da integridade nas EFS é fundamental para reforçar a confiança cidadã nas entidades que zelam pelo correto uso dos recursos do Estado.

É por isso que este tema foi abordado na comunidade OLACEFS, através da Comissão Técnica de Práticas de Boa Governança - CTPBG (2018), que salientou, em sua publicação sobre a relevância da promoção da integridade nas instituições do setor público da América Latina e do Caribe, que:

“A integridade nas organizações pode ser abordada a partir de dois enfoques diferentes, porém complementares: o de cumprimento (normativo, desde uma perspectiva do direito positivo e axiológico) e o denominado propriamente de integridade. O enfoque de cumprimento tem uma orientação legal, uma vez que se fundamenta nas disposições legais, regulamentos e normas. Além disso, a administração exerce controles severos, de maneira que, ao mesmo tempo em que previne as violações,

exerce um efeito reativo mediante a aplicação de métodos sancionatórios. Por outro lado, o enfoque de integridade está baseado fundamentalmente em normas, princípios e valores, e busca facilitar o desenvolvimento do bom comportamento dos funcionários de uma instituição. Adicionalmente, a administração exerce controles suaves e tem uma orientação mais proativa, porquanto se incentiva o desenvolvimento ético laboral. O consenso alcançado na literatura sobre integridade é que o desenvolvimento e enriquecimento das Políticas de Integridade dos organismos auditores requer de uma combinação equilibrada entre ambos enfoques”.

Nesse sentido, também é importante conhecer a metodologia IntoSAINT, que permite às Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) realizar uma análise de riscos com enfoque em integridade e avaliar o nível de maturidade de seus sistemas de controle interno na matéria, a fim de identificar medidas orientadas a fortalecer a gestão da integridade institucional. Esta é uma ferramenta de autoavaliação que foi aplicada de maneira extensiva por parte das EFS da OLACEFS e que utiliza um conceito amplo de integridade, alinhado com a definição oferecida pela CTPBG. Assim, existem cinco dimensões relativas à concepção do conceito de integridade:

1. Responsabilidade da integridade.
2. Precondição para a autoridade do governo e a confiança pública.
3. Integridade: não somente leis e regras, mas também responsabilidade moral.
4. Política de Integridade: não somente penalização, mas sobretudo prevenção.
5. Política de Integridade: não “ad hoc”, mas sim contínua.

Diante disso, na seguinte seção serão apresentadas algumas

ferramentas utilizadas pelas entidades fiscalizadoras superiores do GTCT que constituem um ponto de partida para a promoção da integridade no interior de suas instituições.

7.2.1. Códigos de Conduta e Comitês de Ética

A partir do questionário de levantamento de informação utilizado pelo GTCT, constata-se que existem dois instrumentos interrelacionados utilizados para a promoção da integridade nas EFS: a) Códigos de conduta e b) Comitês de Ética.

Por esta razão, é importante lembrar que estes não são os únicos modelos, como visto anteriormente, mas sim que existem simultaneamente outros elementos que podem ser considerados para a avaliação da integridade nas EFS. No entanto, estes mecanismos se destacam por seu amplo grau de implementação, como detalhado na seguinte tabela:

Tabela 3. Detalhe de EFS que dispõem de Códigos de Conduta /Comitês de Ética

PAÍS	CÓDIGO DE CONDUCTA	COMITÉ DE ÉTICA
Argentina*	Código de Ética	
Brasil	Código de Ética	Comitê de Ética
Cuba	Código de Ética	Comissão
Chile	Código de Conduta	Comitê de Integridade
Colômbia	Código de Integridade	Comitê de Ética
Equador	Código de Conduta Ética	Comitês de Ética Regionais
El Salvador	Código de Ética	Comissão de Ética
Honduras	Código de Ética	Comitê de Probidade e Ética
Guatemala	Código de Ética	Comitê de Ética
México	Código de Conduta	Comitê de Integridade

Paraguai	Código de Ética Código de Boa Governança	Comitê de Ética e Boa Governança
Perú	Código de Ética do Auditor Governamental // Normas para a Conduta e Desempenho do Quadro de Pessoal da CGR	Comitê de Ética

*Embora não tenha sido criado um Comitê de Ética, existe outra instância na entidade que aplica o Código.
Fonte: GTCT, 2020

Assim, doze Entidades Fiscalizadoras Superiores que conformam o GTCT e que participaram na elaboração deste Manual apresentam um código de ética, código de conduta ou similares, nos quais se estabelece uma instância para a aplicação de tais conteúdos, conhecida na maioria dos casos como comitê de ética. Estes instrumentos são acompanhados de outras ações, detalhadas a seguir, ainda que seu grau de implementação seja variável:

- a) Liderança da alta autoridade na matéria
- b) Mecanismos de proteção a denunciante
- c) Controles internos sólidos
- d) Avaliações do clima organizacional anônimas e identificadas
- e) Mensagens comunicacionais relacionadas à integridade
- f) Capacitação contínua do quadro de pessoal das EFS em matéria de integridade.
- g) Questionários aplicados à sociedade e às entidades auditadas sobre o desempenho da equipe de auditoria e sobre o atendimento, entre outros.

Cabe mencionar que os Códigos de Conduta também respondem a recomendações ou mandatos derivados de

tratados internacionais. Aqui se destaca principalmente o previsto no Capítulo II das Medidas Preventivas da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Por exemplo, o artigo 8.2 da Convenção, relativo a Códigos de Conduta para funcionários públicos, estabelece que “cada Estado Parte procurará aplicar, em seus próprios ordenamentos institucionais e jurídicos, códigos ou normas de conduta para o correto, honroso e devido cumprimento das funções públicas”. Destaca-se, nesse contexto, o trabalho da EFS do Chile para abordar a dimensão ética fora de sua própria entidade, ao ter conseguido implementar sistemas de integridade em 256 instituições públicas do país através de uma metodologia participativa. Isso com a finalidade de orientar e acompanhar instituições do setor público na criação de mecanismos de prevenção da corrupção mediante metodologias participativas.

Outro caso de interesse corresponde à EFS do Equador, que para a atualização de seu Código de Ética também fez uso de mecanismos participativos e de assessoria contínua, com a finalidade de adotar uma metodologia objetiva para escolher os membros de seus comitês de ética.

Finalmente, no artigo 8.6. da Convenção, estabelece-se que se “considerará a possibilidade de adotar, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, medidas disciplinares ou de outra índole contra todo funcionário público que transgrida os códigos ou normas estabelecidos em conformidade com o presente Artigo”. Para isso, entende-se que a figura dos comitês de ética, prevista nos códigos anteriormente mencionados, possibilita sancionar possíveis descumprimentos do mesmo.

É importante reconhecer que os Códigos de Conduta e Comitês de Ética são importantes ferramentas para promover a integridade no interior das EFS; no entanto, existem outros elementos importantes que cumprem a mesma finalidade e que também devem continuar sendo incentivados, tais como: medições contínuas dos riscos da integridade, uma liderança da Alta Administração para a promoção da integridade, mecanismos de proteção para denunciante, entre outros. A promoção da integridade na esfera das EFS também deve procurar ser um processo participativo em relação ao quadro de pessoal que forma parte da instituição. Além disso, recomenda-se considerar as diretrizes da Norma ISSAI 130, que poderiam facilitar a homologação de padrões éticos nos órgãos de controle externo, considerando que esta norma foi desenhada justamente para guiar os membros da comunidade INTOSAI.



7.3. Participação cidadã

7.3. Participação cidadã

O acesso à informação e a interação com a sociedade são fundamentais para a luta contra a corrupção e o fortalecimento da integridade nas instituições públicas. A transparência permite aos cidadãos exercer seu direito de acesso à informação, contribuindo para que tenham uma opinião informada sobre as decisões e as políticas provenientes dos órgãos públicos. No entanto, na ausência de interação com o público, os efeitos buscados pela transparência e pelo acesso à informação podem se dissipar. A transparência sem interação pode ser comparada a uma câmera de vigilância a cujas gravações ninguém assiste: os sujeitos vigiados podem esquecer sua existência e se comportar como se estivessem sozinhos (OECD , 2018). Dessa forma, a transparência não é um fim em si mesmo, mas uma condição necessária para uma participação cidadã eficaz que fortaleça o controle social, uma barreira chave para o flagelo da corrupção.

7.3.1. Principais mecanismos de participação cidadã

A presente seção do Manual revela as boas práticas de participação cidadã nas EFS do GTCT da OLACEFS no que se refere ao combate à corrupção. Assim, esta seção abordará aqueles mecanismos comuns à maioria das EFS do grupo de trabalho, os quais constituem uma base para as EFS que ainda não apresentam oportunidades de melhoria dos mecanismos de participação cidadã enfocados na luta contra a corrupção.

Para que a participação cidadã seja eficaz, ela deve ser exigível. São necessárias normas que sustentem a referida obrigatoriedade e que façam com que ela não dependa de interesses ocasionais, razão pela qual este Manual considera aqueles mecanismos de participação cidadã amparados em

normas formais dos respectivos Estados.

Para efeitos deste documento, foram identificados dois enfoques de participação cidadã. Em primeiro lugar, o controle cidadão do Estado e, em segundo lugar, a colaboração que a sociedade civil oferece ao Estado em matéria de controle. Em ambos casos, a condição natural é a existência de mecanismos de transparência, seja ativa ou passiva. Sem ela, é impossível diminuir a assimetria de poder no processo de tomada de decisões. De acordo com o levantamento de informação efetuado pelo GTCT, foi possível categorizar, de maneira geral, três tipos de mecanismos que, por sua vez, relacionam-se com os dois enfoques anteriormente mencionados:

Tabela 4. Enfoques dos Mecanismos de Participação Cidadã nas EFS

ENFOQUES	MECANISMOS		
	Denúncia cidadã	Redes cidadãs	Fiscalização cidadã
Controle cidadão do Estado	X	X	X
Colaboração entre a sociedade civil e o Estado	-	X	X

7.3.1. Denúncia cidadã

A denúncia é uma prática que permite à sociedade manifestar seu papel fiscalizador sobre o Estado através de canais estabelecidos no marco normativo. O objetivo dos canais de denúncia é permitir que os cidadãos possam informar a quem corresponda supostas irregularidades na administração e investimento dos recursos

públicos (Comisión Técnica de Participación Ciudadana, 2012). De acordo com o levantamento de informação no âmbito do GTCT, foram identificados quatro aspectos relevantes relativos aos mecanismos de denúncia:

a) Criação de canais de recepção da denúncia

Para que exista a possibilidade de a sociedade fazer uso dos mecanismos de denúncia, deve existir pelo menos um canal por meio do qual ela possa ser realizada. No levantamento, identificaram-se canais presenciais e virtuais, com predominância dos presenciais. No caso dos canais virtuais, observa-se o uso de correio eletrônico, ligação telefônica, endereço eletrônico da instituição e/ou aplicativo.

b) Processo de atendimento à denúncia

Devem existir procedimentos de acompanhamento interno que permitam monitorar a situação da denúncia, desde que é efetuada até o momento da investigação e resposta.

c) Processo de acompanhamento externo da denúncia

Uma informação melhor e mais ampla potencializa uma melhor prestação de contas. Dessa forma, permitir que as pessoas denunciantes tenham acesso à informação promove a agilidade de resposta da EFS.

d) Incorporação em processos de auditoria

Embora a denúncia não se caracterize por este aspecto, existem EFS que incluem no mecanismo de denúncia a possibilidade de realizar sugestões, propostas e recomendações. Esta informação é analisada e pode ser considerada um insumo no processo de planejamento

e programação de auditorias junto a outras fontes de informação.

Nesse contexto, é relevante destacar a forma de gestão dos programas de denúncia cidadã por parte dos membros do GTCT que informaram sobre os programas que promovem para receber denúncias por parte da cidadania.

A EFS da Argentina, por meio de procedimento aprovado pela Resolução 320/20-AGN, estabelece como deve ser investigada e tramitada a documentação sobre as possíveis irregularidades de entes ou organismos sujeitos ao controle da AGN. Quando a AGN recebe uma denúncia deste tipo, o cumprimento prévio dos requisitos para dar continuidade à mesma pode envolver os seguintes tipos de ações: antecedente de uma auditoria em execução, inclusão em uma futura ação de controle ou comunicação a outros organismos que tenham competência investigativa. Em 2019, foram recebidas 19 denúncias no âmbito deste procedimento.

A EFS do Brasil disponibilizou um canal para que o cidadão forneça informação sobre a suposta irregularidade ocorrida fora do alcance do Tribunal. Isso pode conduzir a procedimentos para investigar a verdade dos fatos, assim como para promover o planejamento das ações de inspeção do Tribunal.

Desde 2011, a EFS de Cuba implementa um sistema para o atendimento a denúncias, dando cumprimento ao previsto na Lei no 107 da Controladoria Geral da República, de 1º de agosto de 2009, artigo 31, inciso f. Este instrumento estabelece que, dentre as funções, atribuições e obrigações específicas da Controladoria Geral da República de Cuba, encontram-se as de avaliação, atendimento, investigação e resposta às reclamações e denúncias da população, relacionadas ao descontrole e à má utilização dos recursos do Estado, assim como a possíveis atos

de corrupção administrativa. Para a execução deste mecanismo, a EFS de Cuba recebe em todas as suas dependências pessoas em busca de orientação para formular determinados questionamentos ou para entregar por escrito uma reclamação, denúncia ou petição. A denúncia é recebida mediante um registro de comparecimento. Se a denúncia não compete à entidade, é trasladada definitivamente ao Organismo da Administração Central do Estado (OACE), entidade ou Conselho da Administração Provincial (CAP) a que corresponda o seu atendimento.

A EFS do Equador promove o mecanismo de denúncia cidadã sob a liderança da Diretoria Nacional de Assuntos Éticos, Participação Cidadã e Relação com Grupos de Atendimento Prioritário. Para a revisão das denúncias, foi criado um regulamento que permite reconhecer quando a acusação procede. Desse modo, o denunciante é mantido informado durante todo o processo, podendo reconhecer se a denúncia passa a formar parte de uma ação de controle nova ou já em vigência.

A EFS de El Salvador conta desde 2013 com o mecanismo de denúncia cidadã, regulado pela Lei da Corte de Contas da República, pela Lei de Acesso à Informação Pública e pelo Regulamento para a Tramitação de Denúncias. Além disso, a Diretoria de Transparência e Acesso à Informação, o Departamento de Participação Cidadã, a Coordenação Geral de Auditoria e os Departamentos de Auditoria intervêm de forma transversal no processo de atendimento e gestão da denúncia. O órgão de controle definiu vários canais para registrar a denúncia, seja por via telefônica, de forma escrita e/ou através de um aplicativo, o qual facilita a realização da queixa. Cabe ressaltar que, logo após a revisão correspondente, o cidadão é informado se a denúncia foi ou não aceita e se convém dar entrada em uma ação de controle posterior.

Finalmente, a EFS do México promove o Sistema de Participação Cidadã, por meio do qual podem ser apresentadas denúncias ao Comitê de Integridade da EFS, irregularidades a nível geral na Federação e alertas empresariais²⁰. O referido sistema foi instaurado no âmbito da autonomia técnica e de gestão, conferida à Auditoria Superior da Federação pelo artigo 79 da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos. Quando uma pessoa faz uma denúncia para qualquer dos mecanismos referidos no sistema, a informação é considerada como insumo no processo de planejamento e programação de auditorias. Até 2018, foram registradas 195 denúncias, propostas e sugestões de possíveis irregularidades detectadas no setor público pelos distintos atores da sociedade, das quais 81 foram consideradas para o planejamento e a programação das auditorias. Existem vários canais para efetuar a denúncia, seja por telefone, de forma escrita ou através de um aplicativo de internet.

7.3.2. Redes cidadãs

As redes cidadãs correspondem a um mecanismo de incidência cidadã no controle fiscal, isto é, à criação de espaços de diálogo e deliberação cidadã para influenciar na formulação de políticas públicas para a melhoria do controle fiscal, da gestão pública e da prestação de contas à sociedade (Comisión Técnica de Participación Ciudadana, 2012), cujo objetivo é fomentar a participação cidadã na definição, formulação, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

Este mecanismo se inscreve tanto no enfoque do controle cidadão do Estado como no da colaboração entre a sociedade civil e a EFS. Contudo, sua característica principal é a colaboração e participação direta da sociedade civil no processo de tomada de decisões. Às EFS corresponde intervir, de forma direta ou indireta, em áreas que podem afetar a sociedade, razão pela qual é pertinente estabelecer mecanismos de caráter consultivo que

²⁰ Para mais informação, consultar <http://participacionciudadana.asf.gob.mx/index/index.html>

permitam incluir a sociedade civil em um espaço de colaboração com a função pública. Existe uma grande diversidade de modelos de implementação deste mecanismo, respeitando o marco normativo nacional de cada país. Neste sentido, os modelos de implementação dos mecanismos variam, geralmente, quanto ao nível de incidência que a sociedade civil pode ter no processo de tomada de decisões.

Em termos gerais, observa-se que este mecanismo de participação cidadã é de caráter estrutural e não situacional. Quer dizer, existe periodicidade na participação de um determinado grupo de pessoas e o envolvimento cidadão não responde a uma situação ou evento particulares, como é o caso das denúncias. Cabe destacar também que para que este tipo de mecanismo seja eficaz deve existir um alto grau de transparência da informação, de forma que a sociedade civil possua as ferramentas suficientes para contribuir com o processo de tomada de decisões.

Por um lado, encontra-se a formação de conselhos da sociedade civil, cujo objetivo é sugerir áreas ou temáticas específicas, formular observações à conta pública da EFS, sugestões à página de internet e qualquer outra que julguem pertinente para o melhor cumprimento das funções da entidade de controle. Esses conselhos possuem uma organização interna, composta por pelo menos um órgão responsável por organizar as sessões, elaborar as atas e compilar todos os antecedentes necessários para o cumprimento de seus objetivos.

Nesse sentido, os conselhos procuram incidir no programa de auditoria dos anos posteriores, mediante os acordos estabelecidos em cada sessão. Contudo, a fim de cumprir com seus objetivos, é desejável que sua contraparte na EFS corresponda a uma unidade ou divisão que se dedique exclusivamente à participação cidadã, convertendo-se em um canal direto e permanente ao longo do tempo, o que contribui

para uma comunicação efetiva entre a sociedade civil e a EFS.

Por outro lado, existem modelos de participação com um enfoque mais específico, nos quais a sociedade civil participa das distintas etapas do processo de auditoria. São as chamados oficinas, que têm como objetivo a geração de propostas coerentes para os próximos programas de auditoria. Ao contrário dos conselhos, sua implementação varia em quanto às instâncias de participação, já que são realizadas oficinas cidadãos de planejamento da auditoria, oficinas intermediárias durante sua execução e oficinas de apresentação de relatórios.

As oficinas de planejamento são um espaço de intercâmbio e retroalimentação entre a sociedade e a EFS no que se refere às diretrizes que influenciam no planejamento de uma determinada auditoria. Por sua vez, as oficinas intermediárias são realizadas caso a equipe de auditoria assim o solicite, a fim de receber insumos sobre uma matéria em particular ou para receber recomendações de especialistas. Finalmente, a EFS divulga o relatório de auditoria para organizações da sociedade civil e especialistas.

Cabe mencionar que ambos modelos de participação – conselhos e oficinas – são de caráter consultivo. Ou seja, as propostas, sugestões e comentários não são vinculantes, razão pela qual é prerrogativa da EFS decidir sobre a conveniência de incorporar as propostas e sugestões da sociedade civil, seja em uma auditoria específica ou no programa anual de auditoria.

Um modelo de participação com menor grau de incidência na tomada de decisões, mas que também se caracteriza por sua periodicidade, é o observatório cidadão. Seu objetivo também tem como base a geração de propostas e recomendações por parte da sociedade, mas com um enfoque complementar: a sensibilização e formação de jovens em ferramentas e

capacidades para exercer seu papel fiscalizador de forma ativa. Metodologicamente, o observatório está composto por cinco fases de implementação:

- Criação de mesa técnica
- Realização de fóruns de divulgação das investigações, compostos por sociedade civil, academia, meios de comunicação e setor público
- Campanhas de sensibilização e divulgação de investigações
- Oficinas de formação para estudantes sobre temáticas relacionadas à EFS
- Acompanhamento e implementação de recomendações

Desta maneira, ainda que este formato de participação contribua à incidência cidadã, considerando que permite a gestão de recomendações e sugestões, predomina seu caráter formativo. Assim, as redes cidadãs permitem um círculo virtuoso de retroalimentação constante que, por sua vez, contribui para uma melhor democracia. No que se refere ao seu potencial transnacional, as redes cidadãs permitem incorporar as principais características, demandas e opiniões da sociedade. Isso pode constituir um insumo relevante para a colaboração entre EFS de distintos países e realidades sociais, já que geram evidências que podem justificar a possibilidade de reproduzir (ou não) determinadas práticas e/ou mecanismos de participação cidadã implementados em outras EFS.

As EFS do GTCT que compartilharam suas boas práticas no âmbito deste mecanismo são as seguintes:

A Auditoria Geral da Nação Argentina conta com uma área específica que fomenta a participação cidadã. Entre os produtos gerados se encontra a apresentação de propostas possíveis de

serem incorporadas ao Programa de Ação Anual da entidade. Além disso, procura-se criar espaços de intercâmbio com a sociedade em distintas instâncias de uma auditoria. Para contar com esse intercâmbio, foram compiladas bases de dados que, até o momento, englobam mais de 100 organizações.

No caso da Controladoria Geral da República do Chile, através do Conselho da Sociedade Civil²¹, escuta-se e considera-se a opinião de diversos atores do setor em relação a todas as matérias referentes ao cumprimento das funções da Controladoria Geral e seu impacto nos diversos âmbitos de interesse das pessoas. Entre os principais resultados, ressaltam-se: a participação na formulação do Plano Estratégico Institucional 2017-2020; a conformação de mesas de trabalho para elaboração do sistema de integridade institucional; o envio de comentários e propostas de modificação às novas resoluções sobre “Toma de Razón”²²; a cocriação de política de participação cidadã; a participação nas jornadas internas de diálogo sobre o contexto nacional 2019-2020; e a fiscalização dos conselhos da sociedade civil nos municípios do país.

A Corte de Contas de El Salvador criou um observatório cidadão que busca fomentar o controle social, acompanhar a recomendações efetuadas por tal instância às operações da Corte, posicionar nas redes sociais e meios tradicionais o trabalho da sociedade e contribuir com a formação de jovens para que contem com a capacidade e as ferramentas para exercer controle cidadão de forma ativa. Até o momento, foram realizadas oficinas de formação com 243 participantes, tendo como foco difundir o funcionamento e composição do Estado, com a finalidade de alcançar um efetivo controle social por parte do referido observatório.

²¹ Mais informação em: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/sobre-cosoc>; <https://www.contraloria.cl/web/cgr/actas-cosoc>; <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/convocatoria-abierta>

²² “Toma de Razón” é um mecanismo de controle preventivo, através do qual a Controladoria Geral da República do Chile revisa a constitucionalidade e a legalidade dos decretos e resoluções que devem ser tramitados perante a mesma, em conformidade com a lei, e dos decretos com força de lei emitidos pelo Presidente da República. Mais informação em: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/toma-de-razon->

No caso da Controladoria Geral do Estado do Equador, iniciou-se a constituição de redes de fiscalização cidadã, espaços de participação cidadã em esfera distrital para a promoção, fiscalização e controle social do uso dos recursos públicos na gestão das entidades públicas e daquelas que administram recursos públicos nos distritos rurais. Estas redes devem estabelecer planos de ação, tarefa para a qual a CGE oferece assistência técnica e capacitações. Os referidos planos contemplam simultaneamente diversas ações de controle social como: denúncias cidadãs, fiscalização, observatórios, fóruns, oficinas, acompanhamento dos relatórios da CGE, etc. Como principais resultados da implementação desta iniciativa, destacam-se: a seleção de distritos rurais participantes; a realização de encontros de fomento; a aprovação de estatutos; e a aprovação dos planos de ação.

A Auditoria Superior da Federação do México (ASF) desenvolveu um aplicativo para celulares e dispositivos portáteis (Android e iOS) que permite de maneira rápida, simples e personalizada consultar as auditorias da ASF. O aplicativo dispõe de um diretório dos servidores públicos da ASF e de um glossário de termos, que facilita a compreensão dos acrônimos e abreviaturas usadas nos relatórios. Permite fazer comentários, avaliar a auditoria consultada e adicioná-la aos favoritos definidos pelo usuário. Além disso, apresenta um link para as redes sociais da ASF e para as transmissões ao vivo do Canal do Congresso.

Finalmente, a EFS do Paraguai promove um programa de fiscalização cidadã²³ que se tornou um instrumento técnico e jurídico, vigente desde 2008. Esta iniciativa permite que as organizações da sociedade civil designem supervisores que podem participar de atividades de auditoria – para salvaguardar a transparência na transferência da informação da entidade auditada ao ente de controle –, além de poderem realizar o

²³ Mais informação em:

<https://www.contraloria.gov.py/index.php/component/search/?searchword=veedur%C3%ADas%20ciudadanas&searchphrase=all&Itemid=259>

monitoramento de denúncias cidadãs e poderem se integrar a outras atividades que a Direção de Controle Cidadão exerça. Cabe mencionar que a Controladoria Geral da República do Paraguai aprovou uma nova estratégia de participação cidadã para o período 2020 – 2021, razão pela qual a normativa que regula o mecanismo de fiscalização está sendo revisada, a fim de atualizar os procedimentos e ampliar ainda mais a interação com a sociedade.

7.3.3. Formulário de fiscalização cidadã

Este instrumento tem como objetivo fortalecer o controle social, através do levantamento da opinião dos cidadãos sobre o cumprimento das políticas públicas por parte das instituições estatais. Sendo assim, considera ambos enfoques: por um lado, o controle cidadão do Estado e, por outro, a colaboração entre a sociedade civil e a EFS.

O instrumento se divide em duas etapas: uma primeira fase de capacitação de cidadãos sobre o uso e a aplicação de um formulário ou questionário, para permitir que participem do processo, e uma segunda fase em que se realiza a avaliação cidadã de diversos serviços e instituições públicas em geral. Desta forma, por meio de um mecanismo que demanda poucos recursos humanos e econômicos, obtém-se informação primária que é registrada, sintetizada e posteriormente apresentada pela EFS às instituições públicas avaliadas e às pessoas que participaram como avaliadoras no processo.

Este mecanismo considera a definição de uma base e de um horizonte de avaliação, assim como avaliações intermediárias, se for necessário. Desta forma, a EFS pode definir o impacto da aplicação do instrumento, determinando se as instituições avaliadas tomaram as medidas adequadas para responder aos

problemas identificados pela sociedade.

O instrumento funciona, portanto, no sentido de melhorar o atendimento, o exercício de direitos e o benefício dos usuários em relação ao serviço oferecido pelas entidades sujeitas a controle em diferentes âmbitos. Permite, por um lado, que as referidas entidades possam identificar oportunidades de melhoria e, por outro, que as EFS possam priorizar as ações de controle. No que se refere a suas limitações, vale a pena destacar que algumas pessoas tendem a confundir o formulário de fiscalização com um mecanismo de solicitação de obras e serviços públicos, o que torna a capacitação fundamental para conduzir um processo eficiente, que cumpra seu objetivo e que não crie falsas expectativas.

Ao contrário dos mecanismos anteriores, somente as EFS do Equador e da Argentina apresentam instrumentos deste tipo. No primeiro caso²⁴, apreende-se o critério cidadão de avaliação sobre o cumprimento de políticas públicas. Até o momento, foram aplicados 900 formulários e estabelecidos acordos de compromissos por parte das instituições públicas enfocados na melhoria da prestação de bens e serviços. No segundo caso, promoveu-se a capacitação de cidadãos para que possam, em seguida, construir um quadro em conjunto que permita dar continuidade às recomendações dos relatórios de auditoria que, sem dúvida, permitem uma melhor gestão das políticas públicas.

Como visto nesta seção, a participação cidadã junto às EFS pode ser implementada através de distintos mecanismos. Estes mecanismos podem levar em consideração uma maior ou menor incidência da opinião cidadã nas funções dos órgãos de controle, mas em todos os casos a transparência é uma condição chave

²⁴ Mais informação em:
<https://intranet.contraloria.gob.ec/NGenerales/SemanarioPDF/informate298/institucional.html>

para uma interação eficaz entre as instituições e a sociedade.

Apesar da grande variedade de mecanismos de interação implementados pelas EFS ao redor do mundo, diferentes em incidência e complexidade, todos eles constituem ferramentas práticas para a identificação de oportunidades de melhoria da eficácia, eficiência e legitimidade da administração pública, além de constituírem um insumo chave para uma maior compreensão do ambiente cultural, econômico e social de cada país.



7.4. Uso de TICs para o fortalecimento do controle externo e social

7.4. Uso de TICs para o fortalecimento do controle externo e social

Nos últimos anos, os órgãos de controle incorporaram gradualmente o uso de Tecnologias da Informação (TICs) para a melhoria da tarefa de fiscalização. Nesse âmbito, o emprego das TICs pode ser considerado uma boa prática para fortalecer a relação entre o controle estatal e o social, repercutindo na detecção precoce de atos de corrupção, na exposição de tais irregularidades por meio de relatórios de auditoria e no reconhecimento de casos de enriquecimento ilícito. Embora na região ainda existam disparidades em relação às capacidades tecnológicas das EFS, existe o compromisso de tais entidades para estimular inovações tecnológicas, expresso na assinatura da Declaração de Buenos Aires, em 2018. Com este enfoque, identificam-se as seguintes práticas relativas ao uso de TICs promovidas pelos órgãos de controle, ordenadas segundo o nível de padronização:

Práticas dos membros do GTCT	EFS
Melhoria de sistemas de consulta a relatórios de auditoria e outros serviços	México
	Argentina
	Equador
	Brasil
	Paraguai
Uso de análise de dados e big data para detectar irregularidades na contratação pública	Brasil
	Colômbia
Emprego de inteligência artificial para detectar potenciais acréscimos no patrimônio de servidores públicos e para fomentar a comunicação com a sociedade	Perú
	Brasil

4.1.1 Melhoria de sistemas de consulta a relatórios de auditoria

Algumas instituições de controle contam já com mecanismos de busca e/ou sistemas de consulta a relatórios de auditoria ou outros serviços em suas páginas de internet, ainda que o grau de sofisticação de tais sistemas seja diferente. No caso da EFS do México, o Sistema Público de Consultas de Auditoria²⁵ reúne informação desde o ano 2000. A mesma se apresenta de forma desagregada e com vários filtros de busca e visualização. Por exemplo, podem ser consultadas as observações realizadas segundo o tipo de ações (recomendações, responsabilidade, esclarecimentos) ou segundo a entidade auditada. Além disso, é possível visualizar resultados de auditoria de acordo com o ente federativo. O uso da ferramenta é facilitado por um Guia de Operação ou vídeo tutorial atualizado até 2019. Isso permitiu que a sociedade pudesse ter acesso a mais de 18.500 auditorias realizadas e reconhecer 153 mil ações promovidas. Dentre as normativas que possibilitam o desenvolvimento desta prática, encontram-se a Lei de Fiscalização e Prestação de Contas da Federação, a Lei Geral do Sistema Nacional Anticorrupção e a Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação Pública. Adicionalmente, a Auditoria Superior da Federação do México considera que disponibilizar os relatórios desta maneira foi vantajoso para os meios de comunicação, que podem acessar e relatar os resultados de auditoria de forma simples e didática.

De forma similar, a EFS da Argentina, desde 2010, fortaleceu a divulgação dos relatórios de auditoria em seu portal de internet, alcançando entre 300 mil e 500 mil visitas nos últimos quatro anos. Cabe mencionar que na seção Relatórios AGN²⁶ consta não somente um buscador dos resultados do controle governamental, mas também são descritos os passos para chegar ao relatório, além de incluir um glossário de termos. Dessa maneira, os cidadãos podem compreender melhor os resultados

²⁵ Mais informação em: <http://www.asfdatos.gob.mx/>

²⁶ Mais informação em: <https://www.agn.gob.ar/#informes>

do processo de auditoria. Por outro lado, os resultados dos relatórios relevantes são apresentados em vídeos curtos, o que facilita ainda mais a compreensão dos conteúdos.

A EFS do Equador também conta com um sistema de consultas na sua página de internet, na qual podem ser conferidos o cadastro institucional (entidades a serem auditadas), as ordens de trabalho²⁷ para executar ações de controle, os relatórios de auditoria aprovados²⁸ e a informação parcial das declarações patrimoniais juramentadas²⁹. Estas consultas são possibilitadas pela digitalização da informação nos campos referidos, facilitada pela aplicação de normativa nacional, como a Lei de Transparência e Acesso à Informação Pública, a Lei para a Otimização dos Trâmites Administrativos no Equador, a Lei do Sistema Nacional de Registro de Dados Públicos, entre outras. Além disso, a EFS do Equador considerou indispensável uma análise de riscos e segurança da informação concomitante à divulgação durante todo o processo de elaboração de relatórios de auditoria, assim como informação parcial de declarações juramentadas.

No caso da EFS do Brasil, as auditorias concluídas são julgadas pelos ministros e as sentenças ficam disponíveis no portal de internet do referido órgão de controle. Junto com a sentença, também é publicado o relatório que sustenta a decisão tomada na sentença. No portal de internet, também podem ser realizadas consultas de diversas formas, tanto por meio dos números do processo ou da sentença, como através do nome da entidade auditada, das pessoas responsáveis, dos ministros relatores, das datas ou de qualquer palavra-chave. Qualquer pessoa pode se registrar para acompanhar a tramitação de alguma auditoria que seja de interesse, recebendo por correio eletrônico notificações sobre o andamento do julgamento. Adicionalmente, a EFS do Brasil elaborou um Glossário de Termos de Controle Externo disponível na seção “Controle e Fiscalização”.

²⁷ Mais informação em: <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/OrdenTrabajo>

²⁸ Mais informação em: <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados>

²⁹ Mais informação em: <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/DeclaracionesJuradas>

Por sua vez, a Controladoria Geral da República do Paraguai, na seção de “Atividades de Controle³⁰” de seu portal de internet, publica todos os relatórios das auditorias realizadas durante o ano, informação esta que está disponível para a sociedade em formato PDF.

Finalmente, ainda que a Controladoria Geral da República do Panamá não conte com buscadores e/ou sistemas de consulta a relatórios de auditoria à disposição da sociedade em sua página de internet, atualmente conta com dois aplicativos para a gestão e acompanhamento das auditorias, como é o caso da Gestão Sistematizada da Auditoria Governamental (GESAG) e do Audinet, aplicativo que contém todo tipo de informação e documentos requeridos para consultas e desenvolvimento das auditorias.

7.4.2. Uso de análise de dados e big data para detectar irregularidades na contratação pública

A fiscalização dos contratos públicos constitui outro dos âmbitos nos quais as EFS adotaram o uso de TICs. De fato, já existem na região vários países que criaram páginas de internet para a gestão do processo de contratação pública. Isso facilita a centralização de bases de dados relacionadas aos contratos financiados pelo Estado. Aproveitando esse contexto, os órgãos de controle do Brasil e da Colômbia criaram sistemas de informação para reconhecer irregularidades nas distintas fases da adjudicação de contratos. No caso do Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) desenvolveu um aplicativo denominado “Análise de Licitações e Editais - Alice”, que permite alertar via correio eletrônico as unidades técnicas do TCU quando um processo de licitação apresenta alguma inconsistência. Um exemplo da utilidade deste sistema foi o aviso à Secretaria do Tribunal de Contas da União no Estado de Minas Gerais (SEC-

³⁰ Mais informação em: <https://www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/informes-de-auditoria>

MG) sobre o processo de licitação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro (IFTM) (Pregão Eletrônico 10/2019 - SRP). Neste caso, percebeu-se que os valores propostos pelo oferente estavam acima dos valores de mercado. Com esta revisão, realizou-se uma redução orçamentária de R\$ 6.385.090,80 do custo total do processo (segundo questionário, 11 de março de 2020). Ao se tratar de uma experiência pioneira na região, o programa é detalhado mais adiante como “caso de sucesso”.

Nessa mesma linha, com a implementação de uma equipe especializada em Big Data para a identificação de riscos de corrupção, a Controladoria Geral da República da Colômbia pôde identificar as empresas contratantes que deveriam ser consideradas no momento de definir as amostras de auditoria. Cabe mencionar que o desenvolvimento normativo foi um fator importante para possibilitar o salto tecnológico, particularmente para a obtenção e processamento de dados. Um avanço significativo foi a Lei 1474 de 2011, “Estatuto Anticorrupção”, que estabelece, entre outras coisas, medidas administrativas e disciplinares para a luta contra a corrupção pública ou privada. Em conformidade com essa normativa, foram criadas várias unidades no interior da EFS da Colômbia, dentre as quais se destaca a Unidade de Segurança e Proteção Tecnológica e Informática (Presidencia de la República, 2016). Somado a isso, e levando em consideração que a informação contratual do Estado se encontra dispersa, foi necessária a assinatura de convênios interinstitucionais.

Em relação aos aspectos técnicos, foram utilizadas as licenças de software previamente adquiridas pela instituição, como SPSS MODELER para a mineração de dados, I2 para análise de redes, POWER BI para a visualização de dados, Python para a extração via APIS e MS SQL para as bases de dados. Desse modo, a estratégia de big data para a fiscalização no campo

da contratação pública permitiu reconhecer: “227 casos de contratantes com processos de responsabilidade fiscal com contratos de 339 bilhões COP (pesos colombianos) [e] 358 contratantes com inabilitações com contratos de 13 bilhões COP” Para homologar iniciativas deste tipo, a Controladoria Geral da República da Colômbia sugere a realização de projetos-pilotos com abrangência limitada, a incorporação de funcionários especializados, o envolvimento de usuários finais desde o início (abordagem bottom-up) e a realização de capacitações em gestão da mudança.

7.4.3 Emprego de inteligência artificial para detectar potenciais acréscimos no patrimônio de servidores públicos e fomentar a comunicação com a sociedade

Finalmente, o controle do acréscimo patrimonial também pode ser beneficiado com a incorporação de tecnologias da informação. Aqui é importante detalhar que algumas EFS na região recebem as declarações juramentadas de bens, mecanismo que foi reconhecido pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime como fundamental para a luta contra o enriquecimento ilícito. Por exemplo, a Controladoria Geral da República do Peru, com a finalidade de aprimorar a fiscalização das declarações juramentadas, desenvolveu um Sistema de Interoperabilidade e Inteligência Artificial para melhorar a capacidade de detecção de tais declarações. Com esse propósito, criou-se o software “MASK’AX”, que possibilita o cruzamento de informação entre mais de oito Bases de Dados diferentes. Para isso, foram incorporados dois consultores externos com experiência em inteligência artificial. Uma tarefa inicial foi a depuração de dados das bases internas e externas, para realizar uma relatoria adequada. Até o momento, dispõem-se dos primeiros alertas e do cruzamento de informação e, até 2022, espera-se aumentar as bases de dados e dispor de três relatórios anuais alertando sobre acréscimos patrimoniais.

Outra maneira de utilizar a inteligência artificial por parte das EFS é com a finalidade de fomentar a comunicação com a sociedade. Por exemplo, o Tribunal de Contas da União – Brasil (TCU) criou um robô com inteligência artificial que interage com o público por meio de mensagens de texto, fornecendo informações sobre a atuação do Tribunal. A solução foi completamente desenvolvida in-house e constitui uma iniciativa pioneira no âmbito da administração pública federal brasileira.

O chatbot, chamado de Zello em homenagem a Serzedello Corrêa, um dos principais responsáveis pela implementação do TCU, se relaciona com o público através do Twitter e do WhatsApp. Inicialmente, o objetivo era utilizar a tecnologia, de modo prático e simples, para facilitar a consulta à lista de gestores com contas julgadas irregulares nas eleições de 2018 e oferecer aos eleitores uma maneira a mais de obter informações necessárias para o pleno exercício da cidadania. Depois foram incluídas novas funções: solicitar a emissão de certidões, acompanhar o andamento de processos, investigar as ações de enfrentamento à Covid-19 e obter informações sobre a atuação do TCU.

Para criar o chatbot, foram aplicadas tecnologias utilizadas pelo Google que incorporam modelos de machine learning para identificação da interação do usuário e extração de entidades nomeadas em textos. A ferramenta gerencia o fluxo da conversa através de natural language understanding (NLU). A inteligência artificial se encontra embutida e foi utilizada para treinar o modelo de gerenciamento de diálogo. Em breve, novos repertórios temáticos serão incluídos na base de conhecimento do chatbot.

Nas iniciativas analisadas, encontram-se pontos em comuns que devem ser considerados no momento de realizar inovações

tecnológicas nos órgãos de controle: a) aspectos normativos, b) talento humano especializado, c) análise de recursos tecnológicos e d) implementação de estratégias de adaptação de usuários. Em relação à normativa que facilitou a execução das boas práticas identificadas, destacam-se: regulamentos em matéria de transparência e prestação de contas; competências das EFS em relação ao controle externo; leis nacionais e estratégias anticorrupção; e políticas de dados abertos e big data. Por outro lado, a conformação de equipes especializadas ou a contratação de consultores externos foi indispensável para realizar projetos mais complexos (p. ex. contratação pública e declarações juramentadas). Outro ponto a ser considerado é a disponibilidade de recursos tecnológicos; em alguns casos foi factível a criação in house de ferramentas digitais, enquanto em outros foram utilizadas licenças já disponíveis nos órgãos de controle. Recomenda-se também o uso de ferramentas de código aberto (p. ex. Python ou R). De forma complementar, é necessário integrar estratégias que permitam que os usuários dos sistemas se adaptem aos mesmos. Para isso, guias de usuário e oficinas de gestão da mudança tornam-se ações que permitem um uso efetivo da tecnologia.

8. Casos de sucesso

8.1. Cooperação interinstitucional

8.1.1. Caso 1. EFS do Brasil: Contribuição do TCU com investigações por meio do intercâmbio de informação

- **Contexto**

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão administrativo responsável por realizar o controle externo da administração pública federal. Em função de suas competências, o TCU tem acesso a muitas bases de dados da administração pública. As informações contidas nestas bases são importantes para que os auditores possam avaliar rapidamente um objeto de controle, que pode ser um programa, um projeto, uma licitação, um contrato ou qualquer outra medida pública. Estas informações, combinadas com outras fontes de informação como, por exemplo, as denúncias recebidas pela defensoria pública do TCU e as notícias transmitidas nos meios de comunicação, permitem que os auditores realizem análise de riscos relacionados à ocorrência de possíveis casos de fraude e corrupção em objetos de controle.

No entanto, esta análise, que funciona como uma investigação interna, apesar de conseguir reunir suficiente prova de conduta criminosa, é prejudicada pela ausência de algumas informações de caráter confidencial como, por exemplo, aquelas protegidas pelo sigilo bancário e fiscal, que poderiam, através de provas, efetivamente confirmar as suspeitas levantadas nos processos de controle externo.

Por se tratar de um órgão administrativo, O TCU, devido ao sigilo

legal, não tem acesso direto a estas informações, necessitando para isso estabelecer parcerias com outros organismos da administração pública que possuem esse privilégio.

Portanto, uma vez identificado um objeto de controle que mereça investigação mais aprofundada, o TCU, por meio da Secretaria de Estratégias de Controle para o Combate à Fraude e Corrupção (Seccor), contacta outros organismos de investigação e controle (parceiros externos), para avançar com estas investigações. De modo geral, esta parceria pode ser estabelecida com diversos organismos, como por exemplo a Polícia Federal e o Ministério Público Federal.

Nesse sentido, os resultados das investigações realizadas pelo TCU são mostrados a um ou mais órgãos para que, de maneira conjunta, seja avaliada a viabilidade de estabelecer uma parceria. No caso de haver interesse recíproco e de que a parceria seja firmada, o organismo parceiro poderá solicitar à justiça a quebra do sigilo da informação de interesse e solicitar também que esta informação seja compartilhada com o TCU.

A partir da autorização judicial, o organismo parceiro poderá compartilhar com o Tribunal as informações cujo sigilo tiver sido quebrado. Assim, o TCU poderá utilizá-las oficialmente em seu trabalho de controle externo e, com isso, fortalecer provas de uso indevido dos fundos públicos.

Cabe ressaltar que a parceria pressupõe o intercâmbio de informação útil para a instrução dos respectivos processos, dentro do âmbito de competência de cada organismo parceiro. No âmbito administrativo, a legislação (Lei 8.443/92) prevê as sanções que podem ser aplicadas pelo TCU: imputação de dívida e aplicação de multa, declaração de inidoneidade da empresa licitante, inabilitação para o livre exercício de cargo público ou função de confiança e arresto dos bens dos responsáveis

julgados em débito. Destaca-se que, com base em provas sólidas, a dose da penalidade pode ser aumentada.

- **Implementação**

Para iniciar esta atividade dentro do TCU, foi indispensável o apoio dos altos funcionários da administração. Sem esse apoio seria impossível, tanto do ponto de vista formal quanto do ponto de vista moral, qualquer avanço neste sentido. Primeiro, porque foram necessários acordos formais entre os órgãos e o TCU para que ocorressem as parcerias e o intercâmbio de informação e, naturalmente, esses acordos são firmados por altos funcionários da administração.

Em segundo lugar, porque com o apoio da Alta Administração a importância do combate à corrupção ganhou proeminência no planejamento estratégico do TCU, algo que se reflete internamente de diversas formas, como no planejamento das auditorias, na quantidade dos auditores envolvidos, nos treinamentos promovidos, na esfera da comunicação para dar visibilidade às vantagens das parcerias tanto ao público interno como ao externo. Além disso, ocorreram mudanças na estrutura organizacional com a criação da Seccor, justamente no espírito de combate à corrupção.

A Seccor faz a intermediação entre os parceiros externos e as secretarias temáticas, que efetivamente realizam as auditorias, evitando que as próprias secretarias tenham que estabelecer este contato, podendo assim manter o foco em suas atividades de auditoria.

Essa Secretaria coordena internamente as parcerias, a disciplina, assim como o intercâmbio interno das informações e a forma de custódia das mesmas, já que, como são informações recebidas com chancela de sigilo, necessitam ter um nível de segurança

maior contra possíveis vazamentos. Para isso, é necessário contar com a infraestrutura adequada para salvaguardar a informação, assim como com os procedimentos de designação e controle de acesso.

- **Desafios**

Uma dificuldade enfrentada foi, e ainda é, a cultura dos auditores do TCU. Muitos entendem que o auditor do TCU não deve se envolver em assuntos policiais ou relacionados a delitos. Geralmente, as auditorias são realizadas considerando a intenção de boa-fé do gestor, então quando um auditor encontra algum problema, atribui isso a uma irregularidade ou erro do gestor. No entanto, o gestor pode estar agindo de má-fé e utilizando o poder público para desviar recursos. A tarefa de transformação da cultura é um processo lento e demanda uma sensibilização permanente do corpo de auditores visando a uma postura mais cética, levando em consideração a realidade brasileira no que se refere à corrupção.

Outra dificuldade enfrentada diz respeito à própria ausência de um histórico de participação do TCU em trabalhos em colaboração com parceiros. Assim, a Polícia Federal e o Ministério Público não viam o TCU, a princípio, como um órgão com o qual pudessem ser estabelecidos acordos de cooperação. Portanto, foram necessárias muitas reuniões para mostrar as vantagens e a viabilidade de estabelecer parcerias, até fortalecer a confiança mútua entre os envolvidos para que os acordos pudessem se concretizar.

- **Resultados**

Operação Infinita Highway: em março de 2019, uma operação da Polícia Federal com o apoio do Tribunal de Contas da União

investigou fraudes em contratos que tinham como finalidade a manutenção de estradas (Rodovias Federais) e de pedágios. Esses contratos de concessões de rodovias federais podem ter sido utilizados para cometer crimes e para superfaturar em pedágios um total estimado em pelo menos 330 milhões de reais.

Operação Fantoche: em fevereiro de 2019, a operação da Polícia Federal foi deflagrada a partir da análise de um relatório elaborado pelo Tribunal de Contas da União. Em setembro de 2017, foram compartilhadas com as autoridades policiais informações sobre uma ação que monitorava possíveis irregularidades em contratos de patrocínios culturais com Organizações Não Governamentais.

O pedido para colaborar com a ação partiu da área técnica do Tribunal, que percebeu indícios de fraude nos contratos. Em contrapartida, as provas obtidas pela investigação da Polícia Federal serão compartilhadas com o TCU para a continuidade do processo.

8.1.2. Caso 2. EFS do Brasil: Rede de Controle da Gestão Pública

- **Contexto**

A Rede de Controle da Gestão Pública é um centro de tomada de decisões interorganizacional, de ação nacional, que busca melhorar a efetividade da função de controle do Estado sobre a gestão pública. Trata-se de uma iniciativa promovida pelo Tribunal de Contas da União, iniciada em 2009, com a assinatura de um protocolo de intenção por parte das altas autoridades de diversos órgãos públicos brasileiros, a maioria dos quais são responsáveis por trabalhos relevantes nas áreas de fiscalização e controle.

“Os organismos e entidades públicos adiante identificados, em observância aos princípios constitucionais que regem a administração pública e à supremacia do interesse público, com o objetivo de conferir maior eficiência, eficácia e efetividade à gestão pública, maximizar os resultados institucionais e contribuir para a melhoria da administração pública por meio de ações de fiscalização e controle, resolvem celebrar o presente PROTOCOLO DE INTENÇÕES, doravante denominado PROTOCOLO, aplicando-se, no que couber, a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, (...).”

Vale a pena lembrar que, no momento da assinatura do referido Protocolo, já existiam em algumas das 27 Unidades da Federação iniciativas isoladas que desenvolviam trabalhos destinados a combater a corrupção. Trata-se do chamado, na maioria dos casos, Fórum de Combate à Corrupção, (FOCCOs). Estas iniciativas já apresentavam um objetivo similar ao estabelecido no documento de criação da Rede de Controle da Gestão Pública.

“CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Este PROTOCOLO tem por objeto a articulação de esforços, formação de parcerias estratégicas e definição de diretrizes em comum, por meio do estabelecimento de compromissos e ações conjuntas, com o objetivo de viabilizar o apoio e ações de fiscalização no âmbito de cada partícipe e a cooperação conjunta para estruturação e funcionamento de rede de relacionamento entre órgãos e entidades públicos voltada para a fiscalização e o controle da gestão pública.”

Pouco depois do seu lançamento, em 2009, a Rede realizou oficinas de trabalho em Brasília, com a finalidade de promover o intercâmbio de informação entre os fóruns existentes (FOCCOs), bem como para compartilhar experiências, com o objetivo de

criar novos núcleos nas unidades da federação em que estas iniciativas ainda não existem.

Este alinhamento de discursos e objetivos em todo o país pode ser entendido como uma das principais contribuições da Rede para ampliar o diálogo e diversificar as medidas direcionadas a combater a corrupção. Além de aumentar a quantidade, a Rede melhorou a qualidade das ações e esforços das organizações públicas brasileiras para reduzir este mal.

- **Implementação**

Considerando as particularidades dos 26 estados brasileiros e o Distrito Federal, tomou-se a decisão de não criar uma unidade hierarquicamente superior às outras, ou seja, a Rede não tem uma unidade central ou de comando. O trabalho segue a lógica da cooperação e do uso e adaptação de experiências exitosas. O único órgão formal da Rede é a Secretaria Executiva, formada em 2019, que está encarregada de organizar eventos e manter atualizada a página de internet da Rede. A decisão que criou esta secretaria prevê a alternância de responsabilidades a cada 12 meses. Esta itinerância garante um viés democrático e a possibilidade de aprendizagem contínua. Atualmente, a Secretaria Executiva está a cargo do estado do Rio de Janeiro, que passará a responsabilidade a outro estado na próxima reunião geral, prevista para outubro de 2020.

Existem também os grupos de trabalho, criados e extintos quando necessário, que se dedicam a questões específicas, como obras, controle social, transparência, entre outras. Também em 2020, através da página de internet, os membros da Rede poderão contar com um fórum de debate, bem como com um espaço para a difusão de boas práticas e a divulgação de cursos e capacitações. A intenção é que a página da Rede se torne um canal importante para o intercâmbio de experiências,

capaz de promover e fortalecer a cooperação entre os distintos organismos participantes.

Devido ao tipo de trabalho que realiza, a Rede está melhorando constantemente. Atualmente, a principal demanda inclui o desenvolvimento de ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e à luta contra a corrupção, ao fomento e fortalecimento do controle social, ao intercâmbio de informações e documentos, à troca de experiências e à capacitação dos funcionários.

- **Desafios**

O intercâmbio de informações e documentos somado à formação efetiva de parcerias produziram excelentes resultados para os órgãos integrantes da Rede e, conseqüentemente, para a sociedade. Este intercâmbio de informações, somado a uma atuação mais articulada (nas três esferas do governo), promoveu o fortalecimento dos instrumentos de governabilidade, integridade e controle no setor público. Além disso, reduziu a ocorrência de ações duplicadas e/ou com baixa efetividade, geralmente motivadas pela ausência de informações relevantes.

É inegável que estas melhorias aumentaram a eficiência e diminuíram os gastos em órgãos públicos. No entanto, apesar destes resultados, um dos maiores obstáculos enfrentado pela Rede desde a sua criação é o desenvolvimento de laços de confiança entre as organizações participantes, seguido pela ausência de um regulamento para disciplinar as questões relacionadas ao sigilo da informação. Trata-se de uma barreira que dificulta a intensificação do intercâmbio de dados e documentos, por exemplo. Ainda assim, espera-se que os resultados positivos, como os anteriormente mencionados, sejam entendidos como exemplos claros de que a ação conjunta é o caminho mais rápido e eficaz para que as instituições

abordem problemas graves como a fraude e a corrupção.

- **Resultados**

Ao longo dos onze anos de existência, a Rede registrou importantes casos de sucesso, que incluem a identificação e o desmantelamento de esquemas de malversação de fundos públicos, fraude nas licitações e lavagem de dinheiro. Estes são alguns exemplos:

Maranhão – O trabalho com os órgãos parceiros no Estado impediu o uso irregular de 90 bilhões de reais em solicitações ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). A restrição imposta pelo TCU em relação à aplicação destes recursos foi corroborada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Superior Tribunal de Justiça (STF).

Rio de Janeiro – A parceria entre a Polícia Federal e o Ministério Público Federal para atuar contra a fraude e a corrupção no Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (INTO) e no sistema S, respectivamente através das operações “Fatura Exposta” e “Calicute”, permitiram ações de controle administrativo e de repressão penal à fraude que somaram aproximadamente 540 milhões de reais.

Paraíba – Os membros da Rede promovem periodicamente um evento tecnológico chamado Hackfest. Trata-se de uma mobilização coletiva em que participam recém formados e estudantes de diversas áreas do conhecimento. O objetivo da união de forças é desenvolver soluções tecnológicas avançadas destinadas a combater a corrupção, bem como promover o controle e a conscientização social sobre a importância de fiscalizar os gastos públicos.

Por último, a Rede se comprometeu a desenvolver um grande trabalho em todo o país em 2020. Trata-se da Estratégia Nacional de Prevenção à Corrupção, um projeto pioneiro cujo principal objetivo é mobilizar as instituições de controle e os gestores do poder executivo, legislativo e judiciário, com a finalidade de identificar as principais fragilidades de cada organização pública e, a partir desta produção de conhecimento, buscar as melhores soluções para os problemas encontrados, para que, no final dessa empreitada, as entidades públicas brasileiras tenham níveis de fraude e corrupção compatíveis com os de países com níveis considerados menores.

8.1.3. Caso 3. EFS do Brasil: Programa Nacional de Prevenção à Corrupção

- **Contexto**

O Brasil sofreu muitos casos de corrupção nos últimos anos, em todas as esferas de poder e em todas as instâncias governamentais. Segundo dados internos, o valor estimado do total de prejuízos chegaria a mais de 2% do PIB nacional. Embora existam ações encaminhadas pelo Ministério Público do país para mitigar esse tipo de atos contra a integridade pública, a corrupção continua reverberando nas instituições estatais.

Por essa razão, identificou-se a existência de um vazio institucional no sistema anticorrupção para equipar de maneira simultânea as organizações públicas de estruturas de integridade de alto nível, necessárias para conter a corrupção desde o início de seu ciclo, considerando que, depois de ocorridos o desvio e o dano, a recuperação é mais difícil e custosa.

- **Implementação**

Em 2019, a “Rede de Controle do Mato Grosso do Sul”, no Brasil, associação informal de organizações de controle local e garantia

da probidade pública em todos os níveis de governo, realizou uma avaliação das organizações públicas estatais na jurisdição municipal, estadual e federal.

A avaliação foi realizada mediante a aplicação de um questionário elaborado com base no Referencial do TCU, construído a partir de boas práticas internacionais para combater a fraude e a corrupção, permitindo mapear os níveis de suscetibilidade à fraude e à corrupção de todas as organizações participantes, que já estão atuando para implementar seus respectivos planos de ação orientados a reduzir os níveis de corrupção no Estado.

Ante o sucesso da iniciativa regional, decidiu-se mobilizar as demais Redes de Controle existentes nos estados da federação para realizar um diagnóstico de suscetibilidade à fraude e à corrupção por parte das instituições públicas do país, a ser realizado pelo Programa Nacional de Prevenção à Corrupção, patrocinado por diversas entidades, entre elas a ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro).

Com a aprovação da ENCCLA e a parceria estabelecida entre as Redes de todo o Brasil, o trabalho foi iniciado em 2020 com ações de mobilização dos colaboradores das redes e o desenvolvimento de um sistema informatizado de autoatendimento, que permitirá uma melhor administração tanto dos gestores como das Redes de Controle, em função do volume de informação que será incluído e produzido.

Este sistema abrigará o registro de mais de quinze mil órgãos públicos de todo o país, fato inédito que permitirá conhecer dados reais sobre a corrupção no Brasil, considerando que hoje os dados são medidos somente através de estimativas ou percepções.

Cabe mencionar que as campanhas de sensibilização e socialização já começaram. No entanto, devido à suspensão de atividades em função da pandemia de Covid-19, desde março de 2020 até o momento não foi possível cumprir o cronograma proposto, ainda que tenha sido dada continuidade aos esforços para melhorar o sistema computadorizado com a inclusão de outras funções.

- **Desafios**

São bem conhecidas as dificuldades de articulação entre instituições públicas, especialmente quando se trata de trabalhos que requerem esforços como combater a corrupção.

Este é um grande desafio para o trabalho de coordenação com as Redes de Controle, já que as organizações participantes têm suas próprias especificidades e autonomia. No entanto, este esforço colaborativo em escala nacional pressupõe romper limites jurisdicionais para mobilizar, organizar e acompanhar um volume significativo de entidades na execução de seus diagnósticos, ratificar a prova com a ajuda de parceiros estratégicos e monitorar a evolução dos níveis de fortalecimento dos controles existentes na luta contra a corrupção, através de planos de ação que orientarão os gerentes a manterem o foco em implementar as práticas ausentes em suas organizações.

Espera-se que em um prazo de seis anos as instituições públicas brasileiras tenham mecanismos de prevenção e combate à corrupção compatíveis com os das instituições públicas dos países mais avançados no tema e que a corrupção finalmente esteja controlada nesse período.

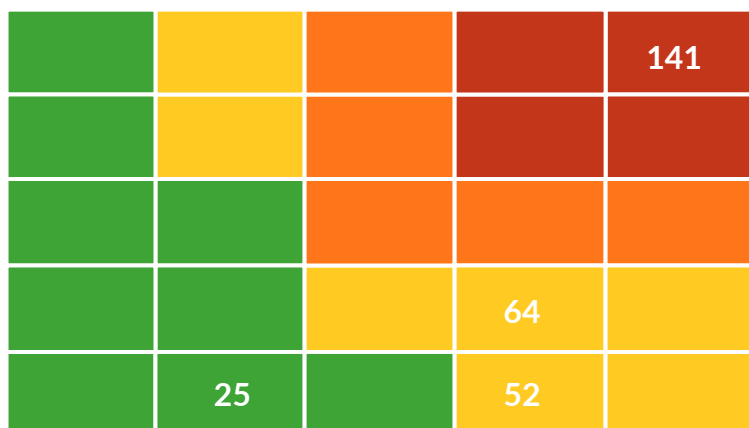
- **Resultados**

O trabalho da iniciativa regional contribuiu com este Programa

e gerou importantes produtos e análises, que serviram para que as organizações pudessem verificar suas oportunidades de melhoria, as quais já estão em desenvolvimento com a ajuda dos respectivos planos de ação elaborados por eles e acompanhados pela Rede de Controle desse estado da federação.

As organizações públicas foram classificadas segundo critérios de suscetibilidade a fraude e corrupção, com base em uma matriz que relaciona seu grau de aderência às boas práticas no combate à fraude e à corrupção (eixo x), perante seu poder de compra ou poder regulador (eixo y), o que for maior, como

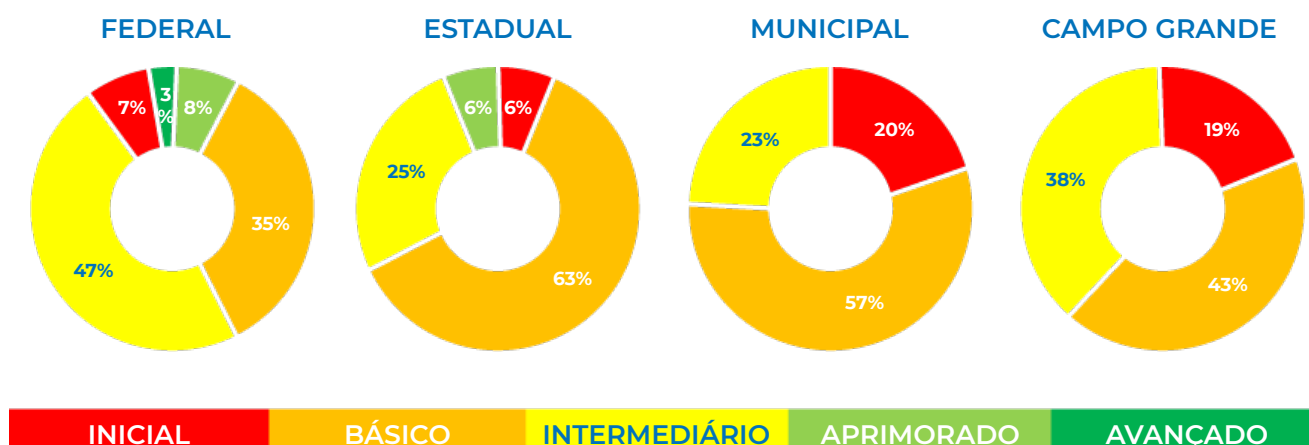
Figura 1 - Classificação das organizações públicas segundo critérios de suscetibilidade a fraude e corrupção



Fonte: EFS do Brasil, 2020.

Outros resultados podem ser sintetizados a seguir nos gráficos que mostram a porcentagem de organizações com seus respectivos níveis de suscetibilidade a fraude e corrupção, separadas em entidades federativas, estatais e municipais, com ênfase em Campo Grande, capital do estado do Mato Grosso

Figura 2 - Retrato estatal e nacional da suscetibilidade a fraude e corrupção



Também se descobriu que as instituições de controle tinham mais de 3.000 casos de atos ilícitos contra a Administração Pública sendo investigados somente no estado do Mato Grosso do Sul entre os anos de 2017 e 2019; e que a maioria dos gerentes das organizações não tinha formação suficiente para lidar com esses casos, considerando que o prazo de investigação chega a mais de 900 dias.

Por outro lado, durante o período de suspensão de atividades estabelecido no cronograma do Programa, melhorou-se o sistema de autoatendimento computadorizado previsto no Programa em escala nacional, tendo sido desenvolvidos os módulos de gestão e serviço. Já foram realizados os testes no sistema, que irão oferecer aos gerentes relatórios individuais de diagnósticos das situações de suas organizações, planos de ação que contenham todos os produtos a serem implementados nas organizações para adquirir os controles preventivos necessários contra atos de corrupção e os distintos relatórios de gestão, que permitirão uma visão sistêmica tanto da evolução das organizações quanto dos pontos que merecem maior atenção

frente aos riscos que oferecem.

O registro de organismos públicos de todo o Brasil (mais de quinze mil) já está inserido no Sistema, contendo todos os dados necessários para iniciar as avaliações.

Dessa forma, os chefes das organizações públicas do Brasil contarão com um sistema informatizado de autoatendimento de assessoria para implementação de boas práticas de prevenção e combate à corrupção em suas instituições, para realizar o diagnóstico e obter modelos e outros documentos de ajuda para o desenvolvimento de seus programas de integridade.

8.1.4. Caso 4. EFS do Chile: Elaboração participativa de códigos de ética e sistemas de integridade

- **Contexto**

Em 2015, no âmbito da Agenda de Probidade e Transparência nos negócios e na política³¹, cujo propósito consistia em fortalecer o combate à corrupção e consolidar uma cultura de integridade no setor público e privado, a Controladoria Geral da República do Chile apresentou orientações e diretrizes gerais que permitiram fomentar um processo participativo de construção de códigos de ética, para fortalecer o comportamento íntegro de funcionárias e funcionários públicos. Posteriormente, a Controladoria Geral da República, no âmbito da Aliança Anticorrupção³² e em conjunto com as entidades públicas, privadas, cidadãos e acadêmicas que a compõem, gerou o documento “Orientações e Diretrizes gerais para a elaboração de códigos de ética no setor público”.

Apartir deste documento e durante o ano de 2016, 256 entidades públicas do governo central construíram seus primeiros códigos de ética, apoiadas pelo Programa das Nações Unidas para o

³¹ Mais informação em <http://www.lasnuevasreglas.gob.cl/>

³² Nesta ocasião, a iniciativa era conhecida como “Agenda Anticorrupção-UNCAC 2015”. Informação atualizada sobre a Aliança Anticorrupção pode ser revisada em <http://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/>

Desenvolvimento e pela Direção Nacional do Serviço Civil. Este processo serviu como uma experiência relevante, que permitiu criar um protótipo com as atividades participativas propostas; mas, ao mesmo tempo, evidenciou a necessidade de ampliar o alcance da iniciativa a um número maior de instituições públicas, especialmente àquelas com um vínculo direto com a sociedade.

- **Implementação**

Em dezembro de 2017, os membros da Aliança Anticorrupção realizaram um encontro de planejamento em que o setor municipal foi identificado como uma das áreas prioritárias de trabalho para o fortalecimento da integridade institucional. Ao mesmo tempo, reconheceu-se o trabalho realizado na elaboração dos primeiros códigos de ética do setor público através de uma metodologia participativa. Ambos elementos deram origem ao compromisso de realizar códigos de ética municipais a partir de uma metodologia participativa, liderado pela Controladoria Geral da República (CGR), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Direção Nacional do Serviço Civil (DNSC)³³.

A iniciativa teve como objetivo orientar e acompanhar instituições do setor municipal na criação de mecanismos de prevenção da corrupção através de metodologias participativas. Concomitantemente, definiram-se os seguintes objetivos específicos: (a) Diagnosticar o clima ético dentro da organização e identificar os mecanismos de controle da integridade organizacional; (b) Levantar de forma participativa informação que sirva como insumo para a redação do código de ética; e

³³ Mais informação sobre estas instituições em <https://www.cl.undp.org/> e <https://www.serviciocivil.cl/>

(c) Implementar um código de ética que permita estruturar um sistema de integridade institucional.

Na prática, esta experiência foi implementada através de três grandes etapas:

1. Planejamento:

Após uma análise da informação municipal disponível, foram selecionados 18 municípios que representavam as 15 regiões administrativas do país, incluindo quatro municípios da região metropolitana.

Os 18 municípios foram escolhidos devido a seu comportamento destacado no Programa de Apoio ao Cumprimento da CGR³⁴, o que permitia supor uma disposição para colaborar voluntariamente na iniciativa. Obteve-se resposta positiva de 16 municípios.

O processo começou com três ações, uma do tipo comunicacional, outra tecnológica e, finalmente, uma administrativa. Em relação à comunicação, foi realizada uma cerimônia de lançamento do projeto em que os 16 prefeitos firmaram seu compromisso de liderar o processo³⁵; esta cerimônia foi socializada em diversas plataformas informativas, como páginas de internet e meios de comunicação. De forma paralela, desenvolveu-se uma plataforma tecnológica para apoiar o desenvolvimento do processo, onde foi publicada toda a informação associada à iniciativa, para ser consultada pelas equipes técnicas e pela sociedade em geral³⁶. Finalmente, desde um ponto de vista administrativo, solicitou-se que cada autoridade municipal nomeasse uma pessoa do município para exercer a função de

³⁴ Mais informação sobre o Programa de Apoio ao Cumprimento da CGR pode ser encontrada na Conta Pública Institucional 2019 em <https://www.contraloria.cl/documents/451102/2683757/Cuenta+2018.pdf/15fa7b55-230e-3cc8-d460-cde89c3273b8>

³⁵ Ver mais informação em <http://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/16-municipios-firmaron-convenios-con-alianza-uncac-para-elaborar-codigos-de-etica/>

³⁶ Ver mais informação em <http://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/codigo-de-etica-municipales/>

coordenador ou coordenadora de integridade³⁷. Com estas três atividades, deu-se início à implementação da iniciativa.

2. Execução:

Buscando a correta execução da iniciativa, formaram-se equipes responsáveis em três níveis: (a) nível central: formado por um profissional de cada instituição responsável pela iniciativa, encarregado de emitir as diretrizes metodológicas e operativas do processo; (b) nível regional: equipe conformada por um funcionário ou funcionária de cada Controladoria Regional responsável por ser uma contraparte próxima ao município; (c) nível municipal: equipe liderada pelo coordenador ou coordenadora municipal de integridade e pelas pessoas responsáveis de implementar o processo dentro do município. Os diferentes níveis trabalharam de maneira coordenada em três fases do processo de implementação:

- **Difusão:** a equipe do nível central desenvolveu uma capacitação destinada a prover os conhecimentos teóricos, técnicos e operativos necessários para que o município desenvolvesse o processo. Como resultado, cada entidade implementadora teve que conformar um Comitê de Integridade, responsável por desenvolver as atividades relacionadas ao processo. Esta instância está conformada por quem exerce o cargo de coordenador(a) de integridade, um representante da área jurídica, um representante da área de recursos humanos, um representante de controle e um representante de cada uma das associações de funcionários existentes na organização. A primeira tarefa deste Comitê foi criar um projeto de comunicação detalhado sobre o processo dentro da organização.

- **Diagnóstico:** o Comitê de Integridade de cada município desenvolveu uma série de atividades destinadas a levantar informação quantitativa e qualitativa sobre o clima ético

³⁷ Ver mais informação em <http://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/wp-content/uploads/2018/07/2.-FOLLETO-INFORMACION-GENERAL.pdf>

dentro da organização e sobre os mecanismos de controle da integridade. Alguns mecanismos são: questionário que deve ser respondido por pelo menos 80% da instituição³⁸, grupos de discussão e entrevistas em profundidade. Os resultados desta fase foram descritos em um Relatório de Diagnóstico que deve ser apresentado a toda a organização.

- **Redação:** a partir do Relatório de Diagnóstico, o Comitê de Integridade elaborou um código de ética com orientações concretas e boas práticas de comportamento frente a dilemas éticos da instituição. Com o objetivo de garantir a qualidade desta ferramenta, cada código de ética deve responder a uma estrutura definida pela equipe de nível central, onde seja evidenciada pelo menos uma correspondência entre a informação levantada no diagnóstico e os casos mencionados no código, além de conter uma seção onde se estabeleça como serão sancionadas as violações ao código e um canal de consultas e/ou denúncias.

- **Socialização** e articulação do sistema: a Alta Administração de cada município participante aprovou o código de ética através de um ato administrativo formal, em que se estabelecem os primeiros elementos que permitirão fortalecer um sistema de integridade e se planeja uma série de capacitações sobre ética, orientadas a socializar e refletir sobre as diretrizes promovidas pelo Código de Ética. Para finalizar, realizou-se uma cerimônia de lançamento em que cada prefeito(a) apresentou o trabalho realizado e o código de ética elaborado³⁹.

3. Acompanhamento e avaliação:

A partir de dezembro de 2019 e após os primeiros 14 códigos de ética terem sido aprovados, as instituições responsáveis pela iniciativa inauguraram um processo de avaliação, em que foram reconhecidas as principais dificuldades do processo e identificados os elementos facilitadores do sucesso da iniciativa.

³⁸ Ver mais informação em: https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/07/encuesta_preguntas_por_dimension.pdf

³⁹ Ver mais informação em: <http://www.alianzaanticorruptcion.cl/AnticorruptcionUNCAC/buenas-practicas-catorce-municipios-del-pais-presentaron-sus-codigos-de-etica/>

As principais conclusões do processo são apresentadas no ponto III deste documento.

Finalmente, e conscientes da importância de reproduzir esta iniciativa piloto em novos municípios do país, em 9 de dezembro de 2019 as instituições responsáveis pelo processo inicial assinaram um acordo de colaboração com a Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Administrativo. A Subsecretaria tem como objetivo iniciar um novo processo participativo que permita que, ao finalizar 2020, 20% dos municípios do país estejam atuando para contar com um código de ética municipal⁴⁰. Este acordo está em processo de implementação e em 2020 espera-se trabalhar com 70 novos municípios de todo o país.

- **Desafios e Resultados**

1. **Alta participação do quadro de servidores municipais é elemento chave para o sucesso do processo:** na versão piloto, 14 municípios finalizaram o processo de acordo com o planejamento inicial; o questionário foi respondido por mais de 12 mil funcionários e, atualmente, mais de 23 mil funcionários contam com um código de ética que pode orientá-los sobre os dilemas éticos enfrentados cotidianamente. Considerou-se que o processo obteve maior sucesso naqueles municípios em que se promoveu a participação de funcionários(as).

2. **A importância do acompanhamento constante do coordenador de integridade:** identificou-se que os municípios onde o coordenador de integridade foi constantemente apoiado por sua contraparte na esfera municipal ou por conversas

⁴⁰ Ver mais informação em: <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/subdere-servicio-civil-contralor%C3%ADa-y-pnud-firman-convenio-para-apoyar-la-construcci%C3%B3n>

permanentes com o nível central, o processo obteve um melhor desenvolvimento.

3. Relevância da sustentabilidade do processo: é fundamental que esta iniciativa conte com elementos de sustentabilidade em escala micro e macro. Em escala micro, é necessário que se acompanhem constantemente os comitês de integridade na articulação e implementação do sistema de integridade, respondendo oportunamente às dúvidas e inquietações que a equipe apresente. Em escala macro, é importante que as instituições com competência na matéria reproduzam a iniciativa em novos municípios. Um esforço neste sentido foi o acordo de colaboração que será implementado a partir de 2020.

8.2. Investigação por presunção de enriquecimento ilícito

8.2.1. EFS de Honduras: Investigação por Presunção de Enriquecimento Ilícito

- **Contexto**

A Constituição de Honduras de 1982 e suas reformas posteriores, em seus Artigos 222 e 225, preveem que o órgão de controle tenha as seguintes competências:

Art. 222. - O Tribunal Superior de Contas é a entidade norteadora do sistema de controle dos recursos públicos, com autonomia funcional e administrativa dos poderes do Estado, submetido somente ao cumprimento da Constituição e das Leis, será responsável perante o Congresso Nacional pelos atos executados no exercício de suas funções.

O Tribunal Superior de Contas tem como função a posteriori dos fundos, bens e recursos administrados pelos Poderes do Estado, instituições descentralizadas e desconcentradas, incluindo os bancos estatais ou mistos, a Comissão Nacional de Bancos e Seguros, as prefeituras e de qualquer órgão especial ou ente público ou privado que receba ou administre recursos públicos de fontes internas ou externas.

No cumprimento de sua função deverá realizar o controle financeiro, de gestão e de resultados, fundado na eficiência, eficácia, economia, equidade, veracidade e legalidade. Corresponde-lhe, além disso, o estabelecimento de um sistema de transparência na gestão dos servidores públicos, a determinação do enriquecimento ilícito e o controle dos ativos, passivos e em geral do patrimônio do Estado. Para cumprir com sua função, o Tribunal Superior de Contas terá as atribuições que determine sua Lei Orgânica.

Art. 225. - Presume-se enriquecimento ilícito quando o acréscimo do capital do funcionário ou empregado público, desde a data em que tenha tomado posse de seu cargo até aquela em que tenha encerrado suas funções, tenha sido notavelmente superior ao que normalmente teria podido obter em virtude dos salários e emolumentos que tenha recebido legalmente e dos acréscimos de seu capital ou de seus rendimentos por qualquer outra causa lícita. Igualmente, presumir-se-á enriquecimento ilícito quando o servidor público não autorizar a investigação de seus depósitos bancários e de seus negócios no exterior. Para determinar o aumento a que se refere o primeiro parágrafo deste artigo, considerar-se-ão conjuntamente o capital e os rendimentos do funcionário ou empregado, o de seu cônjuge e o de seus filhos. (Declaração Juramentada de Rendimentos, Ativos e Passivos).

Nesse sentido, entre outras atividades desempenhadas pela EFS de Honduras, encontra-se a de investigar e fiscalizar as contas e patrimônio dos servidores públicos ativos e passivos de maneira especializada por presunção de enriquecimento ilícito, como estabelece a Lei Orgânica do Tribunal Superior de Contas e seu Regulamento. Ou seja, o Tribunal de Contas de Honduras investiga se o acréscimo patrimonial de um servidor público, desde a data em que tiver tomado posse de seu cargo até aquela em que tiver encerrado suas funções, foi notavelmente superior ao que normalmente teria podido obter em virtude dos salários e emolumentos recebidos legalmente e dos acréscimos em seu capital, por qualquer outra causa lícita.

Esta investigação busca garantir o correto exercício das funções dos servidores públicos e das pessoas vinculadas a atividades financeiras e econômico-patrimoniais relacionadas com o Estado. Para isso, investiga-se, analisa-se, comprova-se e determina-se se há ou não indícios de enriquecimento ilícito, com o objetivo de dar o encaminhamento previsto na lei.

- **Implementação**

A EFS de Honduras institucionalizou a Unidade de Luta Contra a Corrupção e o Enriquecimento Ilícito (ULCCEI), antes Unidade de Investigação e Verificação, de acordo com a Lei Orgânica do Tribunal Superior de Contas e seu Regulamento, com a finalidade de realizar as investigações por presunção de enriquecimento ilícito e determinar se os comportamentos dos funcionários públicos estão balizados por princípios de legalidade e valores éticos de integridade, imparcialidade, probidade, transparência, responsabilidade e eficiência que garantam um adequado serviço à coletividade e que salvaguardem o patrimônio do Estado, investigando e sancionando os servidores públicos que se aproveitem de seus cargos, empregos ou influências para

enriquecer de forma ilícita ou cometer outros atos de corrupção.

A ULCCEI utiliza a seguinte metodologia para suas investigações no âmbito da presunção de enriquecimento ilícito:

- A partir da autorização da investigação sobre a Declaração Juramentada de Rendimentos, Ativos e Passivos do denunciado e seu cônjuge, ditada pelo Pleno de Magistrados, é realizada a análise da denúncia.
- Posteriormente, a Unidade de Luta Contra a Corrupção e o Enriquecimento Ilícito solicita à Secretaria Geral desta EFS o arquivo de Declarações Juramentadas de Rendimentos, Ativos e Passivos.
- Com a anuência da Gerência de Auditorias Especiais (GAE), o chefe da Unidade de Luta Contra a Corrupção e o Enriquecimento Ilícito procede à designação de um Auditor Forense, a partir da qual planeja-se a auditoria forense e inicia-se a investigação por presunção.

O Auditor Forense:

- Solicita a informação financeira do sujeito a ser investigado a todas as entidades financeiras e demais entes relacionados mediante ofícios de presidência desta EFS.
- Posteriormente, compara e processa, fazendo uma varredura total da informação recebida. Esta revisão é seguida por uma análise e posterior elaboração do Estado Financeiro (Fluxo de caixa, Balancete Geral e Demonstração de Resultados), que fornece à EFS Honduras um Resultado da Investigação, com ou sem

presunção de Enriquecimento Ilícito. Se o resultado apresenta presunção, é enviado ao Ministério Público para que encaminhem o processo penal. O andamento de toda a investigação é acompanhado por um supervisor de auditoria forense, que informa ao chefe e ao subchefe desta unidade os avanços mensais da investigação, mediante um relatório processual descritivo, o que permite determinar a porcentagem de andamento do processo.

- **Desafios**

O principal desafio relacionado às investigações por presunção de enriquecimento ilícito é a falta de cooperação por parte das Instituições financeiras, baseada na normativa legal vigente. Segundo a lei do sistema financeiro de Honduras, as instituições somente podem fornecer informação dos últimos cinco anos, e o Congresso Nacional, através de sua câmara legislativa, mediante proposta de lei, pode mudar o artigo no que se refere à posse da informação financeira por parte das entidades financeiras sobre os depósitos e demais, com o contínuo acompanhamento que realiza o Auditor Forense para obter a informação. Da mesma forma, há uma limitante relacionada às agências de investigação internacionais, já que não existe uma legislação nacional que permita intercambiar informação entre as EFS sobre o rastreamento financeiro das transações dos investigados em outras partes do mundo.

- **Resultados**

Foram obtidos muitos resultados exitosos; a prisão de sujeitos passivos e a apreensão de bens de origem ilícita. Outros se encontram em processo de defesa perante os Tribunais de Justiça de Honduras. Com estas investigações de presunção de Enriquecimento Ilícito realizadas pelo Tribunal Superior

de Contas (EFS Honduras), espera-se que sejam ressarcidos ao erário milhões de lempiras (moeda oficial de Honduras) de origem ilícita, sem esquecer que, para isso, são necessários o apoio da Corte Suprema de Justiça e a acusação do Ministério Público.

Além disso, aprimorou-se a identificação da presunção de enriquecimento ilícito através do fortalecimento dos processos de colaboração com a cooperação internacional, por meio da Corporação do Desafio do Milênio (Programa Umbral), que apoiou com um consultor em enriquecimento ilícito em 2018 e 2019, o qual, junto com esta Unidade e com a Gerência de Auditorias Especiais (GAE) como contrapartes técnicas, conseguiram a aprovação e a implementação do primeiro manual de enriquecimento ilícito. Isso permite um formato de cálculo menos subjetivo e com limites definidos. Sem comprometer o fortalecimento dos princípios éticos por parte dos funcionários e empregados encarregados da implementação da boa prática, espera-se igualmente contar com um programa de alerta que apoie a detecção do acréscimo patrimonial dos funcionários do governo.

9. Conclusões e recomendações

A construção deste Manual colabora com uma maior visibilização das contribuições do controle governamental e de outros serviços realizados pelas EFS para combater a corrupção em todo o seu ciclo. Além disso, expressa o compromisso dos integrantes do GTCT com a aplicação dos diversos mecanismos contemplados em padrões internacionais e na própria comunidade de fiscalização superior. Nesse sentido, revelou-se um grau moderado e incipiente de padronização de boas práticas e casos de sucesso. Destacam-se, por exemplo, a promoção da integridade e a participação cidadã como ações altamente empregadas pelas EFS para garantir uma atuação ética e gerar confiança no público. Além disso, o uso das novas tecnologias da informação apresenta oportunidades para detectar de forma ágil irregularidades na gestão dos recursos públicos. Por outro lado, reconhece-se que, na maioria dos casos, a existência de normativas nacionais ou institucionais é necessária para implementar as iniciativas compiladas, ao mesmo tempo em que é necessário estabelecer unidades para a institucionalização dos programas ou projetos dentro da organização.

Adicionalmente, evidenciaram-se casos emergentes que têm dado atenção à importância da colaboração entre as EFS e diversos atores, como as entidades auditadas para prevenir a corrupção e melhorar os sistemas de integridade, ou as possibilidades de parcerias mais pontuais, como as estabelecidas com os Ministérios Públicos no âmbito de investigações penais. Além disso, as EFS jurisdicionais utilizaram auditorias forenses para avançar na investigação sobre enriquecimento ilícito. Assim, estas novas iniciativas – ainda que menos padronizadas – vislumbram novas estratégias para que os membros do GTCT combatam a corrupção.

Dessa forma, as práticas e casos de sucesso discutidos poderiam

se tornar, com uma maior deliberação dos integrantes do GTCT, uma estratégia integral anticorrupção em benefício dos órgãos de controle externo da região. Além disso, recomenda-se o aprimoramento das práticas e casos de sucesso vigentes nas EFS que participaram na elaboração deste Manual, através do estudo e reconhecimento de melhorias de tais iniciativas, para possibilitar uma aplicação holística das estratégias anticorrupção que as EFS têm à sua disposição (ver anexo 1). Com isso em mente, o trabalho seria realizado em dois níveis, com foco no âmbito nacional e transnacional. Finalmente, recomenda-se estabelecer uma atualização do Manual de forma trianual, considerando este um tempo sensato para apresentar avanços na melhoria de práticas ou na incorporação de novas iniciativas anticorrupção.

Anexo 1.

Âmbitos	Práticas	Sugestões para fomentar as práticas vigentes
Controle Interno	Adoção de Declarações no âmbito da OLACEFS para fortalecer o controle interno	Continuar incentivando, no âmbito da OLACEFS, declarações e investigações comparadas sobre o controle interno.
	Emissão de normas em conformidade com padrões internacionais e nacionais e com a Abordagem Baseada em Risco	Criar espaços de intercâmbio para conhecer as inovações normativas nacionais dos sistemas de controle interno nacionais.
Promoção da integridade	Códigos de Conduta e Comitês de Ética	Avaliar a aplicação dos Códigos de Conduta, conforme indicado pela ISSAI 130, podendo incluir a sociedade. Atualizar de forma contínua as práticas antiéticas.
Participação Cidadã	Canais de Denúncia cidadã	Envolver-se no desenvolvimento de estratégias nacionais para a proteção de denunciante. O esquema das EFS poderia servir como um referencial. A UNODC poderia oferecer assessoria nesta temática.
	Redes cidadãs	Analisar as necessidades institucionais para maximizar a gestão das unidades de participação cidadã ou afins que promovam o envolvimento da sociedade no controle governamental.

	<p>Formulário de fiscalização cidadã para o cumprimento ou melhoria das políticas públicas</p>	<p>Incorporar parceiros e outras entidades de controle na aplicação do formulário de fiscalização cidadã.</p>
<p>Uso de tecnologías da informação</p>	<p>Melhoria de sistemas de consulta a relatórios de auditoria</p>	<p>Consultar as organizações da sociedade civil, academia, entidades auditadas, organizações internacionais sobre as facilidades de busca e compreensão de relatórios. Modificar a apresentação dos relatórios de acordo com os resultados.</p> <p>Integrar-se a projetos como ODS. OLACEFS para colocar à disposição em somente um repositório os relatórios de auditoria relacionados à fiscalização da Agenda 2030.</p>
	<p>Uso de análise de dados e big data para detectar irregularidades na contratação pública</p>	<p>Realizar acercamiento con partes interesadas y EFS maduras tecnológicamente para estudiar la viabilidad de emular estrategias de aplicación de análisis de datos en el control de las compras públicas.</p>
	<p>Emprego de inteligência artificial para detectar potenciais acréscimos no patrimônio de servidores públicos e fomentar a comunicação com a sociedade</p>	<p>Aproximar-se de partes interessadas e EFS tecnologicamente maduras para estudar a viabilidade de reproduzir estratégias de aplicação de análise de dados no controle das compras públicas.</p>

Articulação e investigações	Cooperação interinstitucional	Incentivar ou liderar, quando possível, plataformas multisetoriais para o desenvolvimento de estratégias ou investigações sobre atos de corrupção.
	Investigação por presunção de enriquecimento ilícito	Desenvolver novas metodologias – usando a tecnologia – no âmbito de investigações por enriquecimento ilícito por parte de entidades com funções jurisdicionais.

10. Bibliografía

VIII CUMBRE DE LAS AMÉRICAS (2018). Compromiso de Lima “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción”. Disponible em: <https://www.viiicumbreperu.org/compromiso-de-lima-gobernabilidad-democratica-frente-a-la-corrupcion/>

XXIX ASAMBLEA OLACEFS (2019). Tema Técnico 2 “Mejoramiento de la gestión de la integridad institucional, relevancia en las EFS y en el sector público”. Disponible em: <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/10/08-Relator%C3%ADa-tema-t%C3%A9cnico-2-Integridad-2-Version-final.pdf>

ALIANZA ANTICORRUPCIÓN. 16 municipios firmaron convenios con Alianza UNCAC para elaborar Códigos de Ética. 18 de junho de 2018. Disponible em: <http://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/16-municipios-firmaron-convenios-con-alianza-uncac-para-elaborar-codigos-de-etica/>

ALIANZA ANTICORRUPCIÓN. Buenas prácticas: catorce municipios del país presentaron sus códigos de ética. 2 de setembro de 2019. Disponible em: <http://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/buenas-practicas-catorce-municipios-del-pais-presentaron-sus-codigos-de-etica/>

ALIANZA ANTICORRUPCIÓN. Código de Ética Municipales. Disponible em: <http://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/codigo-de-etica-municipales/>

ALIANZA ANTICORRUPCIÓN. Implementación de Códigos de Ética. Disponible em: <http://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/wp-content/uploads/2018/07/2.-FOLLETO-INFORMACION-GENERAL.pdf>

ALIANZA ANTICORRUPCIÓN CHILE. Disponible em: <http://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/>. Acceso em: 03 de agosto de 2020

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Informes AGN. Disponible em: <https://www.agn.gob.ar/#informes>. Acceso em: 23 de outubro de 2020.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO (2014). Marco Integrado de Control Interno. Disponible em: https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_leyen.pdf

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO (2016). Estudio sobre la implementación de estrategias para el fortalecimiento del control interno en el sector público federal. Disponible em: https://www.asf.gob.mx/uploads/180_Estudios/Estudio_implementacion_estrategias_control_interno_en_sector_publico.pdf

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO. Sistema Público de Consultas. Disponible em: <http://www.asfdatos.gob.mx/>. Acceso em: 23 de outubro de 2020

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO. Participación Ciudadana. Disponible em: <http://participacionciudadana.asf.gob.mx/index/index.html>. Acceso em: 23 de outubro de 2020

BANCO MUNDIAL (2020). Datos Básicos la lucha contra la corrupción. Disponible em: <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>

CHÊNE, M. (2018). The role of Supreme Audit Institution in fighting corruption. U4 Helpdesk Answer - CHR. Michelsen Institute. Disponible em: <https://www.u4.no/publications/the-role-of-supreme-audit-institutions-in-fighting-corruption.pdf>

COMISIÓN TÉCNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2012). Participación ciudadana en el control fiscal: buenas prácticas para el fortalecimiento de las relaciones entre las EFS y la ciudadanía. Disponible em: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/05/Buenas-practicas-Informe.pdf>

COMISIÓN TÉCNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2015). Indicadores para la medición del impacto de la participación ciudadana en las EFS de la OLACEFS, OLACEFS, GIZ Cooperación Alemana. Disponible em: <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2016/01/Indicadores-de-PC-OLACEFS.pdf>

COMISIÓN TÉCNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2017). Diagnóstico de la implementación de los indicadores de impacto de las buenas prácticas de participación ciudadana de los miembros del CTPC de la OLACEFS, OLACEFS. Disponible em: https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/09/ESPAN%cc%83OL-DIAGNOSTICO-DE-LA-IMPLEMENTACION-DE-LOS-INDICADORES-DE-IMPACTO_Reducido.pdf

COMISIÓN TÉCNICA DE PRÁCTICAS DE BUENA GOBERNANZA (2015). El control interno desde la perspectiva del enfoque COSO, su aplicación y evaluación en el sector público. Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS).

COMISIÓN TÉCNICA DE PRÁCTICAS DE BUENA GOBERNANZA (2018). La relevancia de la promoción de la integridad en las instituciones del Sector Público de América Latina y El Caribe. Disponible em: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2018/01/01-Publicacio%CC%81n-integridad-OLACEFS-2015-final.pdf>

COMISIÓN TÉCNICA DE PRÁCTICAS DE BUENA GOBERNANZA (2019). El control interno desde la perspectiva del enfoque COSO -su aplicación y evaluación en las EFS-, segunda aplicación. Disponible em: <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/10/5-Informe-Final-ICI-2018-CTPBG.pdf>

COMITÉ DE ORGANIZACIONES PATROCINADORAS DE LA COMISIÓN TREADWAY, COSO (1992).

COMITÉ DE ORGANIZACIONES PATROCINADORAS DE LA COMISIÓN TREADWAY, COSO (2013).

CONFERENCIA REGIONAL ANTICORRUPCIÓN PARA AMÉRICA DEL SUR Y MÉXICO (2020) Declaración. Disponible em: <https://uncaccoalition.org/wp-content/uploads/Resultado-Final-para-Am%C3%A9rica-del-Sur-y-M%C3%A9xico.pdf>

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE. (2019). Cuenta Pública.

Disponível em: <https://www.contraloria.cl/documents/451102/2683757/Cuenta+2018.pdf/15fa7b55-230e-3cc8-d460-cde89c3273b8>

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Consejo de Asociaciones de la Sociedad Civil. Disponível em: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/sobrecosoc> Acesso em: 23 de outubro de 2020

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY. Resolución CGE 348/08. Disponível em: <https://intranet.contraloria.gob.ec/NGenerales/SemanarioPDF/informate298/institucional.html>
<https://www.contraloria.gov.py/index.php/la-cgr/resoluciones-de-caracter-general/file/1728-resolucion-cgr-0384-08>. Acesso em: 23 de outubro de 2020

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY. Informes de Auditoría. Disponível em: <https://www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/informes-de-auditoria>. Acesso em: 23 de outubro de 2020

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE PERÚ. Sistema de Control Interno. Disponível em: https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/control_interno/index.html. Acesso em: 8 de outubro 2020

CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DEL ECUADOR. Consultas. Disponível em: <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas>. Acesso em: 23 de outubro de 2020
DENHARDT, R. B. (2002). Trust as capacity: The role of integrity and responsiveness. Public Organization Review, v. 2, n.1, p. 65-76.

DYE, K. M. (2007). Corruption and fraud detection by supreme audit institutions. Performance Accountability and Combating Corruption. Washington, DC: World Bank. p. 303-322.

DYE, K. M. & STAPENHURST, R. (1998). Pillars of integrity: the importance of supreme audit institutions in curbing corruption. Washington, DC: Economic Development Institute of the World Bank.

FAJARDO, G., SANGUINETTI, P., VARGAS, J., BRASSIOLO, P., ESTRADA, R.,

BERNIELL, L. & DE LA MATA, D. (2019). RED 2019: Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción.

GOBIERNO DE CHILE. Agenda de Probidad y Transparencia en los negocios y la política. Disponible em: <https://www.gob.cl/noticias/agenda-para-la-transparencia-y-la-probidad-en-negocios-y-politica-conoce-las-principales-medidas/>. Acceso em: 11 de maio de 2015

INTOSAI (2019). Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción, GUID 5270.

INTOSAI (2019). Memorando de Entendimiento entre la Oficina de Naciones Unidas y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponible em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news/2019/07/310719_MoU_UN_INTOSAI_30July2019.pdf

INTOSAI. Declaración de Lima. Disponible em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_sp.pdf

INTOSAI. Declaración de México. Disponible em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_10_sp.pdf

INTOSAI. INTOSAI-GOV-9100. Disponible em: <https://www.issai.org/pronouncements/endorsed-as-intosai-gov-9100/>

INTOSAI. ISSAI-P12 “El Valory Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”. Disponible em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/issai_12_es.pdf

INTOSAI. ISSAI-P20 “Principios de transparencia y rendición de cuentas”. Disponible em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_20/issai_20_es.pdf

LAVIN, R. & CORNEJO, C. (2015). Guía virtual de Auditoría Participativa, Banco Mundial, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, OLACEFS. Disponible em: <https://e-participatoryaudit.org/esp/module-01/purpose-and-benefits.php>

NACIONES UNIDAS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Chile. Disponible em: <https://www.cl.undp.org/>. Acceso em: 03 de agosto de 2020

NACIONES UNIDAS & ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (1996). Informe del 12º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI sobre Auditoría Gubernamental. Disponible em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/un_int_symp/sp/SP_12_Symp_Seminarbericht.pdf

NOTICIAS NACIONES UNIDAS. La corrupción le cuesta al mundo 2,6 billones de dólares al año. 10 setembro 2018. Disponible em: <https://news.un.org/es/story/2018/09/1441292>.

OCDE (2017). Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. Disponible em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>

OCDE (2018). Behavioural Insights for Public Integrity: harnessing the human factor to counter corruption. Disponible em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264297067-en/index.html?itemId=/content/publication/9789264297067-en>

OCDE (2019). La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: De gobiernos reactivos a estados proactivos. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Disponible em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf>

OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y DELITO (2004). Convención de Naciones Unidas contra la Droga y del Delito. Disponible em: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (2017). Resolución 7/2 “Prevenir y combatir más eficazmente la corrupción en todas

sus formas, incluidas, entre otras, las que entrañan vastas cantidades de activos, mediante un enfoque amplio y multidisciplinar, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Disponible em: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session7/V1708298s.pdf>

OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (2019). Resolución 8/13 “Declaración de Abu Dabi para mejorar la colaboración entre entidades fiscalizadoras superiores y agencias anticorrupción para una prevención y lucha más efectiva de la corrupción. Disponible em: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session8/COSP8_resolutions.pdf

OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. Firmas y Ratificaciones. Disponible em: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>. Acceso em: 03 de agosto de 2020

OLACEFS (2006). Declaración de Cartagena. Disponible em: <http://www.orfis.gob.mx/principiosfundamentales/4.DeclaraciondeCartagenadelIndias.pdf>

OLACEFS (2009). Declaración de Asunción. Disponible em: <https://www.olacefs.com/declaracion-de-asuncion-principios-sobre-rendicion-de-cuentas/>

OLACEFS (2013). Declaración de Santiago sobre Gobernanza, Lucha contra la Corrupción y Confianza Públicas. Disponible em: <https://www.olacefs.com/p3558/>

OLACEFS (2018). Declaración de Buenos Aires sobre el rol de las Entidades de Fiscalización Superior ante las nuevas tecnologías de la información del siglo XXI. Disponible em: <https://www.olacefs.com/declaracion-de-buenos-aires-sobre-el-rol-de-las-efs-ante-las-nuevas-tecnologias/>

OLACEFS (2019). Declaración de San Salvador. Disponible em: <https://www.olacefs.com/declaracion-de-san-salvador-sobre-la-lucha-contra-la-corrupcion-transnacional/>

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (1996). Convención Interamericana Contra la Corrupción. Disponible em: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corruptcion.asp

PORRÚA, M. Emerging Technologies: Prevention and Fight against Corruption. 26 de maio de 2020. Palestra proferida no Summit Talks OEA. Disponible em: <https://www.youtube.com/watch?v=oKQ8xi-jLug&list=WL&index=31&t=0s>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2019). Informe sobre el Desarrollo Humano 2019. Disponible em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf

REICHBORN-KJENNERUD, K., GONZÁLEZ-DÍAZ, B., BRACCI, E., CARRINGTON, T., HATHAWAY, J., JEPPESEN, K. K. & STECCOLINI, I. (2019). Sais work against corruption in Scandinavian, South-European and African countries: An institutional analysis. The British Accounting Review, v. 51, n.5. 100842.

ROLLÓN, M. L. R. & ÁLVAREZ GARCÍA, F. J. (2019). El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción. Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época, v. 11, n. 1.

SERVICIO CIVIL DE CHILE. Disponible em: <https://www.serviciocivil.cl/>. Acceso em: 03 de agosto de 2020

SUBDERE. Subdere, Servicio Civil, Contraloría y Pnud firman convenio para apoyar la construcción de códigos de ética municipales. 9 de dezembro de 2019. Disponible em: <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/subdere-servicio-civil-contralor%C3%ADa-y-pnud-firman-convenio-para-apoyar-la-construcci%C3%B3n>

TAN, M. G. P. (2019). Citizen Participatory Audit in the Philippines: Pilot Phase I (2012–2014). The World Bank. N. 136888. p. 1-37.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2009). Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción. Disponible em: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contr-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

UNITED NATIONS (2015). Resolution 70/1. Disponible em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf



ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

GTCT

CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL