

Metodologia de Mapeamento de Riscos de Corrupção

Metodologia de Mapeamento de Riscos de Corrupção

APRESENTAÇÃO

O debate internacional sobre o fenômeno da corrupção, que afeta praticamente todos os países do mundo e, sem distinção, tanto instituições públicas quanto corporações privadas, tem-se concentrado, cada vez mais, no campo das medidas preventivas, em lugar da ênfase tradicionalmente posta apenas naquelas de caráter repressivo.

Isso ocorre porque se reconhece hoje que a punição depois de consumado o fato ilícito não é suficiente para impedir sua repetição, muito embora não se deva minimizar a importância do efeito exemplar da sanção dura e tempestiva.

Não é por outra razão que as convenções internacionais contra a corrupção – dentre elas a Convenção Interamericana, de 1996, incorporada ao nosso Direito interno em 7 de novembro de 2002, pelo Decreto 4.410, e a das Nações Unidas, de 2003, promulgada no Brasil em janeiro de 2006 – põem toda ênfase na adoção, pelos países signatários, de medidas preventivas, reconhecidas como o caminho adequado para atacar as raízes do problema que hoje atormenta o mundo.

Entre as ações de prevenção adotadas, destaca-se a criação de métodos de mapeamento e avaliação das áreas de maior risco de corrupção e a implementação de medidas que reduzam, cada vez mais, possíveis focos capazes de fragilizar as instituições públicas. De fato, atualmente, diversos países vêm investindo no desenvolvimento de instrumentos para fortalecer a integridade institucional dos órgãos do Estado. Na América Latina, por exemplo, podemos citar as experiências da Colômbia, Argentina e México.

O Mapeamento de Riscos de Corrupção consiste em ferramenta de gestão que permite aos agentes públicos mapear os processos organizacionais das instituições que integram, de forma a identificar fragilidades que possibilitem a ocorrência de atos de corrupção. A partir disso, implementam-se mecanismos preventivos que minimizem as vulnerabilidades e evitem a prática de corrupção.

Com o presente projeto, desenvolvido em parceria com a Transparência Brasil, a Controladoria-Geral da União dá um passo importante no sentido de acompanhar a tendência mundial de aprofundamento das ações preventivas contra a corrupção, colocando à disposição do gestor uma ferramenta que lhe permite conhecer os aspectos que expõem a risco a integridade de sua instituição e agir antecipadamente para evitar o problema.

Esta metodologia foi aplicada experimentalmente nos Ministérios da Cultura, dos Transportes e do Desenvolvimento Social, o que possibilitou a obtenção de informações que podem contribuir para o seu aperfeiçoamento.

Cabe destacar, por fim, que o sucesso de mapeamento de riscos à corrupção depende, primordialmente, do comprometimento dos dirigentes, gestores e agentes públicos envolvidos com os processos de trabalho, de modo que proponham e implementem mudanças efetivas que resultem na melhoria da integridade dos ambientes em que trabalham.

Controladoria-Geral da União

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	9
PREPARAÇÃO DA EQUIPE PARA MAPEAR OS RISCOS DE CORRUPÇÃO	10
COMUNICAÇÃO INTERNA SOBRE O MAPEAMENTO DE RISCOS	11
SELEÇÃO DOS PROCESSOS DE TRABALHO PARA OS QUAIS OS RISCOS DE CORRUPÇÃO SERÃO MAPEADOS	11
PASSO 1	11
PASSO 2	14
PASSO 3	17
MAPEAMENTO DOS PROCESSOS DECISÓRIOS E EVENTOS PARA IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO	17
PASSO 4	17
PASSO 5	19
PASSO 6	21
PASSO 7	29
GERENCIAMENTO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO	31
ANEXOS: PAPÉIS DE TRABALHO	32
GLOSSÁRIO	37

INTRODUÇÃO

A metodologia de mapeamento de riscos de corrupção aqui apresentada busca fortalecer a ação preventiva e o compromisso dos agentes públicos com a integridade das instituições em que trabalham.

O projeto foi desenvolvido pela Transparência Brasil em parceria com a Controladoria-Geral da União com o intuito de desenvolver uma ferramenta de prevenção a práticas que caracterizem corrupção nos processos decisórios da administração pública.

Com sua aplicação, pretende-se que seja possível identificar vulnerabilidades a desvios de recursos e possível influência de interesses indevidos nos diferentes processos de trabalho dos entes públicos.

O que esta metodologia pretende é identificar possíveis brechas na estrutura dos diversos procedimentos da rotina institucional que ensejem a possibilidade da corrupção.

Ao aplicar a metodologia, dirigentes de instituições públicas aprofundarão seu conhecimento sobre as rotinas das instituições a que servem. Com isso poderão, por exemplo, identificar e avaliar a adequação da estrutura, procedimentos e mecanismos de controle com que trabalham. Conhecendo isto, poderão aperfeiçoar procedimentos vulneráveis – antes que ocorram desvios.

A metodologia é imaginada como ferramenta auto-aplicável pelos responsáveis por cada ente público. Não se trata de um mecanismo imposto desde o exterior das estruturas, mas conduzido por elas próprias. Tampouco se imagina que todos os processos decisórios sejam submetidos ao procedimento – uma vez que isso seria inviável –, mas apenas os mais críticos.

DIREÇÃO	Claudio Weber Abramo
COORDENAÇÃO	Pedro Baracui
CONSULTORIA	Cecilia Almeida

PREPARAÇÃO DA EQUIPE PARA MAPEAR OS RISCOS DE CORRUPÇÃO

Cada organização analisada deverá estruturar um colegiado para gerenciar o mapeamento dos riscos de corrupção, que deverá ser preferencialmente formado por:

1. Dirigentes do órgão;
2. Assessor de Auditoria Interna do Ministério, e
3. Servidores responsáveis pela aplicação da metodologia.

Caberá a esse colegiado:

- Preparar o ambiente interno do órgão, para garantir a colaboração no gerenciamento de riscos;
- Selecionar os processos de trabalho para os quais serão mapeados os riscos de corrupção;
- Promover a aplicação da metodologia aqui detalhada;
- Aprovar o mapa de riscos;
- Indicar eventuais grupos de trabalho para a aplicação da metodologia, e
- Aprovar e acompanhar a implementação das medidas recomendadas.

O responsável pelo levantamento dos riscos de corrupção deverá aplicar a metodologia aqui apresentada. Para isso, poderá contar com um grupo de trabalho que buscará obter informações e analisar dados quando for necessário.

O colegiado e o responsável pelo mapeamento dos riscos de corrupção deverão contar com a orientação técnica da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas na aplicação da presente metodologia.

COMUNICAÇÃO INTERNA SOBRE O MAPEAMENTO DE RISCOS

Para esclarecer os objetivos da metodologia aos servidores, restringindo as reações negativas à sua aplicação, a instituição deverá tomar medidas de comunicação interna, envolvendo:

- Publicação na intranet sobre a iniciativa, com boletim de esclarecimento da Controladoria-Geral da União;
- Divulgação de cada um dos passos e conclusões obtidas durante a execução do mapeamento de riscos, e
- Realização de seminário ao final do mapeamento, para esclarecimento e divulgação dos resultados alcançados.

SELEÇÃO DOS PROCESSOS DE TRABALHO PARA OS QUAIS OS RISCOS DE CORRUPÇÃO SERÃO MAPEADOS

PASSO 1 IDENTIFICAÇÃO DOS PROCESSOS DE TRABALHO DA ORGANIZAÇÃO

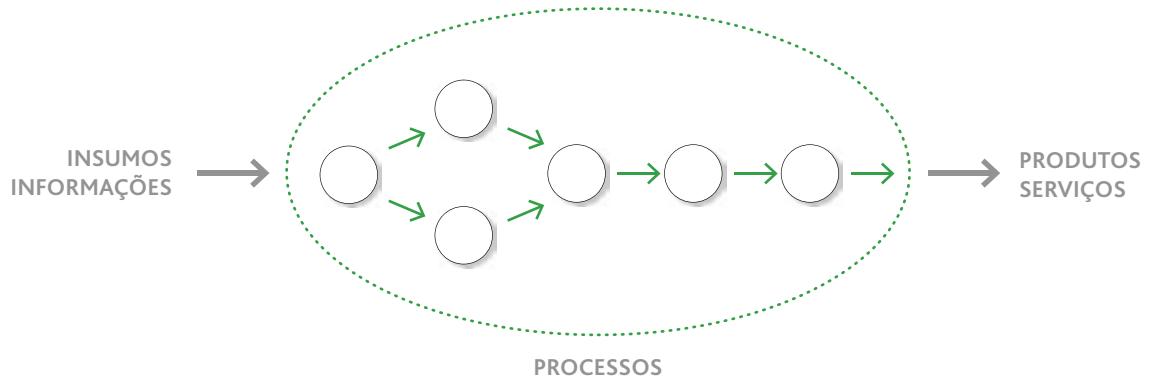
PAPEL DE TRABALHO 1 → Seleção dos processos de trabalho para mapeamento dos riscos de corrupção. Campos: Processos – Coluna 1

Um pressuposto da metodologia é que qualquer **processo de trabalho** pode ter pontos vulneráveis à corrupção.

A figura da página a seguir representa uma organização que recebe insumos ou informações, transformados ao longo de seus diversos processos de trabalho. Os resultados de um processo podem produzir insumos ou informações para outros processos. A integração deles gera os produtos ou serviços prestados à sociedade.

Processo de trabalho

é qualquer conjunto de atividades inter-relacionadas que recebe insumos e os transforma em serviços ou produtos para os cidadãos, seguindo uma lógica preestabelecida e com agregação de valor.

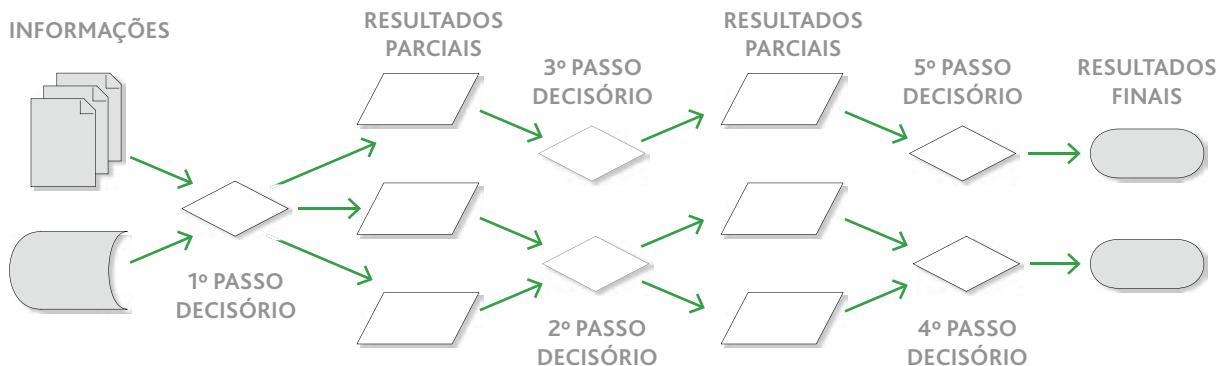


Os processos passam por uma cadeia de decisões com múltiplos pontos, para chegar aos objetivos desejados. Cada um desses pontos é um **passo decisório**.

Passos decisórios

são etapas do processo de trabalho que envolvem decisões e apresentam distintas possibilidades de resultados parciais. Os resultados possíveis de cada passo podem alterar o resultado final do processo.

A figura a seguir representa a cadeia decisória de um processo de trabalho. Ela mostra como os passos decisórios produzem resultados parciais do processo, sobre os quais há novas decisões, em etapas sucessivas, até o resultado final do processo.



Organizações públicas executam processos **finalísticos**, **gerenciais** e **administrativos**.

Os **finalísticos** produzem resultados voltados aos beneficiários diretos das ações dos órgãos ou ao conjunto dos cidadãos. Para que se viabilizem, contam com a orientação trazida pelos processos **gerenciais** e com os serviços ou produtos gerados pelos processos **administrativos**.

Os processos podem cruzar as fronteiras dos departamentos organizacionais, contando com o apoio de diversas unidades para sua execução. Ao analisar um processo finalístico, na maior parte dos casos, é necessário considerar:

- Os conjuntos de atividades realizados pelas unidades organizacionais, e
- Os processos gerenciais e administrativos que dão apoio a essas atividades.

Entre os diversos processos de trabalho existentes em uma organização, devem ser selecionados para o mapeamento de riscos aqueles que:

- Contem com uma cadeia decisória na qual todos os passos decisórios estão sob a responsabilidade da própria organização, e
- Produzam todo o ciclo de produção necessário para serem finalizados, apresentando conjuntos de atividades de diferentes fases: planejamento, execução, acompanhamento ou controle, finalização e, se houver, avaliação.

A análise do processo deverá envolver também os passos decisórios referentes aos procedimentos administrativos ou gerenciais necessários ao processo finalístico.

Por exemplo: o processo “manter medicamentos disponíveis” inclui fases de planejamento (com a seleção dos produtos e das unidades que devem recebê-los); de execução (compra, estoque e distribuição dos medicamentos); acompanhamento ou controle (produção de um sistema de informações sobre a utilização), e avaliação (análise do uso e distribuição dos medicamentos). Nesse caso, observa-se um processo gerencial de planejamento de uma política pública, um processo finalístico para oferta de medicamentos e o processo administrativo de compras.

A identificação dos processos que deverão ter seus riscos mapeados deve ser feita, inicialmente, pelo servidor responsável pelo levantamento dos riscos de corrupção.

Ele deverá preencher a Coluna 1 do Papel de Trabalho 1, onde também deverá registrar os resultados do próximo passo – a seleção dos processos.

PASSO 2 SELEÇÃO DOS PROCESSOS PARA MAPEAMENTO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO

PAPEL DE TRABALHO 1 → Seleção dos processos de trabalho para mapeamento dos riscos de corrupção. Campos: Colunas 2 a 9

Os processos a serem selecionados para mapeamento dos riscos de corrupção devem atender aos seguintes critérios:

- 1.** Envolver compras diretas de produtos ou serviços para a instituição, com o emprego de recursos financeiros significativos;
- 2.** Atribuir direitos ou benefícios ao público – são os processos em que a administração pública pode reconhecer situações que concedam direitos a cidadãos ou empresas, como a emissão de certificados, concessões etc.;
- 3.** Envolver transferência de recursos entre organizações públicas dos diversos níveis de governo ou entre a administração pública e entes privados, e
- 4.** Verificar o cumprimento de obrigações e a aplicação de penalidades. Direitos atribuídos pelo poder público têm, na maior parte dos casos, a contrapartida do cumprimento de obrigações específicas que devem ser verificadas pela administração pública a partir de processos de trabalho de fiscalização, vistoria ou similares. Identificando-se o não cumprimento da obrigação, podem ser aplicadas multas, suspensões ou outras penalidades.

É possível que alguns processos de trabalho da organização tenham histórico de corrupção. Mesmo que eles não se enquadrem nas categorias anteriores, podem ser selecionados para o mapeamento dos riscos. O critério 1 é fundamental: só serão analisados processos que envolvam recursos financeiros.

Para a análise dos critérios, o responsável pelo levantamento dos riscos de corrupção deve classificar cada processo identificado para mapeamento conforme as instruções abaixo. A tabela a seguir apresenta a informação que deverá constar nas Colunas 2 a 5 do Papel de Trabalho 1.

CRITÉRIOS PARA DEFINIÇÃO DOS PROCESSOS MAPEADOS				
Crítérios/ Avaliação	1. Recursos financeiros (RF)	2. Direitos e benefícios ao setor privado ou cidadãos (AD)	3. Transferência de recursos entre entes (TR)	4. Cumprimento de obrigações e aplicação de penalidades (CO)
Sim = 1	Envolve	Atribui direitos	Transfere recursos	Conta com ações fiscais, vistorias e aplicação de penalidades
Não = 0	Não envolve	Não atribui direitos	Não transfere recursos	Não conta com tais ações

A seguir estão relacionados os procedimentos para avaliar a adequação dos processos de trabalho.

1. Preencher a Coluna 2 do Papel de Trabalho 1 de acordo com a avaliação proposta na tabela (Sim = 1 / Não = 0).
2. Desconsiderar processos nos quais não há envolvimento de recursos financeiros.
3. Somar as Colunas 3 a 5 do Papel de Trabalho, registrando o resultado na Coluna 6. Podem ser descartados os processos que não atenderem a nenhum dos três critérios, ou seja, cujo valor na Coluna 6 for igual a 0.
4. Para os processos nos quais ao menos um dos critérios foi verificado, deve-se analisar os recursos financeiros envolvidos conforme a origem:
 - Recursos orçamentários;
 - Recursos de outras fontes;
 - Investimentos requeridos pelo poder privado, e
 - Atribuição de economias para o setor privado ou renúncias de receitas pelo setor público.

Na coluna “Avaliação dos recursos” (7), avaliar o valor dos recursos financeiros que o processo envolve, utilizando a escala “5 – Alta” para os significativos, “3 – Média” para os razoavelmente significativos e “1 – Baixa” para os de menor significância.

5. Na coluna “Avaliação final para seleção”, multiplicar o valor final obtido na coluna “Atendimento aos critérios” pelo valor obtido na coluna “Avaliação dos recursos”.

O resultado obtido contribuirá para o planejamento da aplicação da metodologia. Valores maiores obtidos na coluna “Avaliação final para seleção” indicam a relevância do mapeamento dos riscos de corrupção no processo. Dessa forma, o órgão poderá distribuir seus esforços de mapeamento conforme a relevância dos processos.

PASSO 3 DEFINIÇÃO DOS PROCESSOS ORGANIZACIONAIS

O resultado da análise feita pelo grupo de trabalho deverá ser submetido à análise e aprovação do colegiado responsável por gerenciar o mapeamento dos riscos.

O resultado da análise visa orientar o colegiado. Entretanto, caso algum processo não tenha atingido a avaliação necessária para seleção e o colegiado entender que deva ter seus riscos mapeados, poderá fazê-lo.

As decisões do colegiado deverão constar em ata da reunião. Nela, serão registrados os processos selecionados e o nome do responsável pelo mapeamento dos riscos de cada processo.

MAPEAMENTO DOS PROCESSOS DECISÓRIOS E EVENTOS PARA IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO

PASSO 4 DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS QUE INFLUENCIAM O AMBIENTE DO PROCESSO

PAPEL DE TRABALHO 2 → O ambiente do processo

Durante todos os levantamentos previstos na metodologia, sugere-se que o responsável faça o registro das reuniões realizadas. É preciso dar especial atenção aos riscos de corrupção apontados pelos participantes nas diversas etapas do processo. Esse registro contribuirá para a análise dos riscos e dará subsídios ao raciocínio necessário para redigir o mapa. Há um modelo de ata no final desta metodologia, antes do Glossário.

Para preencher o Papel de Trabalho 2, o responsável pelo levantamento dos riscos de corrupção deverá listar os insumos, os resultados do processo e suas características. Para isso, poderá coletar informações junto a unidades ou analisar processos já concluídos, podendo ter o apoio

de seu grupo de trabalho. Isso permitirá definir as variáveis que influenciam os resultados do processo. Na coluna “Insumos do processo”, devem ser registradas todas as informações que embasem o início do processo.

Entre as informações levantadas, devem ser identificadas aquelas com que o próprio órgão trabalha (endógenas) e aquelas que não dependem diretamente de sua atuação (exógenas). Por exemplo: a análise da incidência de um tributo sobre um produto específico pode ser feita pelo órgão, mas o valor final a ser arrecadado pelo tributo depende da economia. Por isso, ao classificar uma variável, é preciso discriminar se ela é endógena ou exógena.

Na coluna “Resultados”, deve-se descrever o que se espera ao final do processo. Além dos resultados finais, o processo pode prever resultados parciais, que beneficiem unidades organizacionais da instituição.

Nas linhas inferiores, deverão ser anotadas as informações que podem influenciar o grau de risco de corrupção no processo, que são as apresentadas a seguir.

- **Acesso do beneficiário, público ou parte interessada:** há processos iniciados por solicitação externa, em que o órgão pode impor exigências para que os interessados tenham acesso ao resultado do processo. Cabe registrar as exigências e dificuldades para acesso, bem como a existência ou não de intermediários informais. Cabe, nesse campo, analisar se há grupos específicos de interessados que poderiam ser favorecidos ou prejudicados nesses processos. Também deve ser especificada a quantidade de favorecidos por ano ou no período, de acordo com as informações disponíveis.

São beneficiários diretos do processo as pessoas ou organizações diretamente atingidas pelo resultado do processo – adquirindo ou não direitos, obtendo ou não recursos etc.

São partes interessadas as pessoas ou organizações que possam ter suas atividades influenciadas pelos resultados finais do processo. No documento, devem constar apenas os beneficiários, público ou partes interessadas significativos para o processo. Isso porque, em princípio, a sociedade poderia ser “cliente” do processo em todos os casos. Na maior

parte dos casos, porém, a relação não é direta e não influencia a análise do processo, sob o foco dessa metodologia.

Quando há mais de um interessado no processo, deve-se abrir um novo campo para cada caso. Quando alguns dos tópicos citados não forem aplicáveis, devido à posição do interessado no processo, deve-se anotar “Não aplicável” no respectivo campo do Papel de Trabalho.

- **Legislação:** devem ser identificadas as normas aplicáveis aos processos, avaliando sua atualização, aplicabilidade na realidade atual e clareza na especificação. Caso haja necessidade de normas específicas, mencionar isso.
- **Medidas de desempenho:** é um campo que depende da existência de controles sobre o processo. Caso existam, devem ser registrados o tempo médio para finalização do processo, a quantidade de responsáveis envolvidos, o percentual de processos finalizados com sucesso e o grau de atendimento aos requisitos previstos nas normas.
- **Implicações para outros processos de trabalho:** devem ser identificados, entre os outros processos do órgão, os diretamente influenciados pelo processo em análise.
- **Desenho do fluxo básico dos processos:** visa identificar os principais passos decisórios que possam afetar o resultado final.

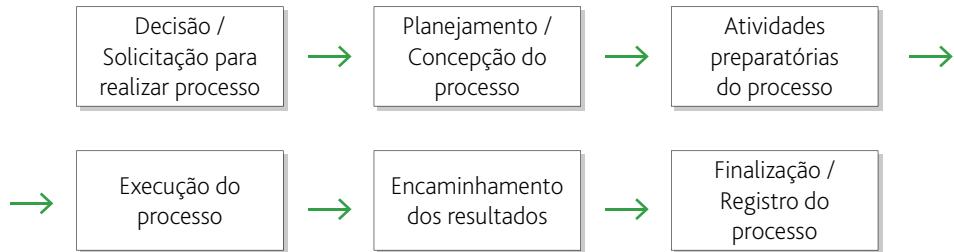
PASSO 5 MAPEAMENTO DAS DECISÕES DO PROCESSO SELECIONADO

PAPEL DE TRABALHO 3 → Planilha dos passos decisórios

Os riscos de corrupção surgem nas decisões que podem alterar significativamente os resultados ou o andamento do processo. Para cada processo selecionado, o responsável pela aplicação da metodologia deverá mapear os pontos nos quais são tomadas decisões que podem levar a diferentes resultados.

Para orientar esse levantamento, o grupo de trabalho deve saber que os processos atendem, em geral, a etapas genéricas, como as mostradas abaixo. Em cada uma delas, pode haver decisões significativas que apresentem riscos de corrupção.

AS ETAPAS GENÉRICAS DE UM PROCESSO



A partir da percepção das etapas genéricas, o responsável pelo levantamento dos riscos de corrupção no processo deve ser capaz de responder às questões que seguem e registrar suas respostas no Papel de Trabalho 3.

1. Que evento dá início ao processo e que organização, unidade ou posto de trabalho é responsável pela sua apresentação, informação ou encaminhamento ao órgão? Os eventos podem ter solicitação externa, solicitação interna, a configuração de determinada situação ou outros.
2. Quais são as informações necessárias para o próximo passo do processo? Quais informações são endógenas e quais são exógenas?
3. Que decisão tomada no início do processo é responsável pela transformação das informações, podendo dar diferentes encaminhamentos ao processo? Deve ser registrado o tipo de decisão e o seu responsável. Por exemplo: acolhimento do processo para análise pelo órgão. Responsável: chefe do setor de análise de processos.

4. Quais são os resultados possíveis dessa decisão? Exemplo: acolher a solicitação, solicitar informações adicionais ou arquivar o processo.
5. Quais informações são agregadas aos resultados possíveis descritos no item 4 para dar continuidade ao processo? Se forem diferentes, conforme o resultado, discriminar.
6. Qual decisão, a partir do resultado da decisão anterior e das informações agregadas indicadas no item 5, permite nova alteração significativa no andamento do processo, podendo conduzir a diferentes resultados?
7. Quais as possibilidades de resultados dessa decisão?

As questões 5, 6 e 7 devem ser repetidas continuamente até o resultado final do processo analisado. As questões foram elaboradas para que sejam identificados os passos decisórios do processo – as decisões que afetam significativamente o seu andamento. Decisões que visem apenas acumular novas informações, sem alterar o encaminhamento ou os resultados do processo, não devem ser consideradas.

Cada decisão identificada corresponde a um passo decisório do processo de trabalho e deverá ser avaliada à luz dos critérios de identificação dos riscos de corrupção.

PASSO 6 MAPEAMENTO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO

PAPEL DE TRABALHO 4 → Mapeamento dos riscos de corrupção

Na Coluna 1 do Papel de Trabalho 4, devem constar os passos decisórios identificados anteriormente. Para a análise dessa fase, devem ser desconsideradas as informações exógenas que alimentam os processos em análise.

O responsável pelo levantamento dos riscos de corrupção deve responder as perguntas, levando em conta que:

1. Para as respostas que independam de levantamentos adicionais, o responsável responde

individualmente, e

2. Para as respostas que dependam de levantamentos adicionais, é necessário que:
 - O responsável pelo levantamento dos riscos ou colegas por ele indicados levarem as informações necessárias;
 - Os levantamentos sejam apresentados em reunião do grupo de trabalho, e
 - O responsável pelo levantamento dos riscos responda às perguntas de mapeamento de riscos.

Três conjuntos de perguntas são aplicados aos passos decisórios. O primeiro se refere às informações que apoiam cada passo decisório; o segundo, aos passos decisórios propriamente ditos, e o terceiro, às suas alternativas de resultados. Deve-se considerar que em cada passo decisório ocorre uma decisão, razão pela qual as perguntas referem-se aos dois termos.

Para todas as respostas, deve-se utilizar o seguinte padrão de anotação:

Sim = 1 / Não = 0 / Não se aplica = x

Caso a resposta seja "ATENDE PARCIALMENTE", deve ser considerada como NÃO.

PERGUNTAS A SEREM REALIZADAS

As respostas devem ser anotadas nas **Colunas 2 a 6 do Papel de Trabalho 4**, nas linhas correspondentes ao passo decisório em análise.

→ P 1 - *As informações que alimentam o passo decisório são especificadas em legislação / normas internas?*

Há passos decisórios em que a legislação ou normas internas determinam as informações a serem analisadas, especificando documentos ou relatórios. Exemplo: relatórios previstos por lei e que devem ser analisados para fiscalização ao se tomar determinada decisão.

→ ***P 2 - As informações que alimentam o passo decisório são construídas a partir de metodologia e critérios?***

Aqui, é relevante identificar se as informações obtidas atendem adequadamente à orientação necessária para tomar a decisão, como quando o critério é a eficiência econômica. Por exemplo: um levantamento sobre preços para compra de produtos tem mais qualidade quando procede de análises de mercado, considerando custos e demanda, do que quando é apurado a partir do histórico do preço pago pelo órgão.

→ ***P 3 - As informações utilizadas no passo decisório contam com coleta de dados estruturada?***

Uma coleta de dados é estruturada quando utiliza fontes reconhecidas e/ou quando utiliza procedimentos e critérios pré-especificados. São informações coletadas no local, na forma e no conteúdo corretos. Exemplo: quando informações sobre os mesmos eventos são registradas em diferentes sistemas de informação não integrados, e o decisor pode utilizar um ou outro, não há coleta de dados estruturada. Também não há coleta estruturada em instrumentos para fiscalização que não especifiquem os aspectos a serem analisados pelo responsável.

→ ***P 4 - As informações que alimentam o passo decisório são consistentes?***

Informações consistentes são as que não contradizem a si próprias e nem a outras informações sobre o tema. Exemplo: relatório sobre custos e número de beneficiários de determinado programa diferente da informação sobre a execução financeira referente ao programa, nessa categoria.

→ ***P 5 - O tomador de decisão tem a informação disponível no momento em que decide?***

A informação está disponível quando, ao decidir, o responsável tem condições de analisar relatórios ou documentos com os dados de que necessita. Esta pergunta busca identificar se os passos decisórios sofrem atrasos ou ocorrem sem informações por essas não estarem disponíveis. Exemplo: necessidade de executar levantamentos adicionais sobre a situação de algum interessado para atender a determinada solicitação.

PERGUNTAS A SEREM REALIZADAS SOBRE OS PASSOS DECISÓRIOS

As respostas devem ser anotadas nas **Colunas 7 a 17 do Papel de Trabalho 4**, nas linhas correspondentes ao passo decisório em análise.

→ ***P 6 - Os responsáveis pela decisão possuem o conhecimento necessário para sua realização, conforme a legislação ou normas?***

A pergunta pretende avaliar se o responsável tem capacidade técnica para executar a decisão, ou seja, se ele conhece as normas que a regulamentam e os conteúdos técnicos que a envolvem. Estes podem ter sido adquiridos por experiência, orientação ou treinamento. Exemplo: decisão técnica tomada por servidor não habilitado.

→ ***P 7 - Existem instâncias e mecanismos para o controle e supervisão da decisão?***

Trata-se de decisões conferidas por outra instância. Durante o processo, podem ocorrer procedimentos de controle para verificar a aplicação de critérios, requisitos e legislação ou normas na tomada de decisão. Exemplos: análise de outra instância para o “de acordo”, pareceres da Procuradoria, verificações da auditoria etc.

→ ***P 8 - Há mecanismos que garantam o acesso dos interessados às justificativas e ao conteúdo da decisão?***

Trata-se de decisões e justificativas que possam ser conhecidas pelos interessados. Tais mecanismos devem possibilitar o registro das circunstâncias que levaram à decisão e ao seu conteúdo. Exemplo: registro da não qualificação de interessado em processo licitatório, justificado pelo item do edital não atendido pelo interessado.

→ ***P 9 - Há registro do histórico da decisão no órgão e/ou outras instituições?***

A pergunta busca identificar se o órgão possui informações de decisões passadas que possam

ser usadas para aperfeiçoar a tomada de decisão em casos específicos. Elas podem conter aspectos similares, dados agregados ou estudos que permitam aperfeiçoar a análise decisória. Exemplo: histórico de decisões sobre uso de itens de consumo no órgão para decidir sobre necessidade de compras ou estudo sobre custos de determinado produto feito para definir edital anterior.

→ ***P 10 - A decisão é vinculada a critérios que garantam a consideração ampla dos interessados ou beneficiários no processo?***

Devem ser identificados e apontados casos nos quais os critérios ou exigências para a decisão só possam ser atendidos por um pequeno número de interessados ou beneficiários. Exemplo: especificação de exigências, como estudos e relatórios complementares em processos de atribuição de direitos, cuja comprovação requeira investimentos fora do alcance de determinados grupos e sem relação com a capacidade deles para o cumprimento das exigências do contrato.

→ ***P 11 - A decisão é orientada por critérios que garantam a eficiência econômica do processo?***

A eficiência econômica pressupõe o menor prejuízo possível a grupos ou beneficiários, decorrente do benefício concedido a outros. Também avalia se o impacto econômico é condizente com as diretrizes de política pública. Exemplo: carência de análise dos impactos de determinada decisão para toda uma cadeia econômica e para a sociedade, no presente e no futuro.

→ ***P12 - A decisão conta com a participação da sociedade?***

Para verificar se a decisão não impõe barreiras ao controle social, é necessário analisar os quesitos a seguir.

QUESITO	Resultado da análise	
	Sim = 1	Não = 0
Há consulta pública sobre o cerne da decisão?		
Na avaliação dos resultados de consultas públicas, considera-se o cerne da decisão?		
Os resultados da consulta pública são considerados na tomada de decisão?		
Somatória		

Respostas: *Sim = 1 se o somatório for maior que 1 / Não = 0 se o somatório for menor ou igual a 1 / Não se aplica = x.*

Exemplo: processo no qual há audiência pública, mas sem tratar do conteúdo do tema ou sem a intervenção dos participantes nos seus principais aspectos.

→ **P 13 - Há controle do contato entre o decisor e os beneficiários ou partes interessadas na decisão?**

Para verificar se existe controle da interação entre servidor e interessados, deve-se observar se há registros ou outras formas de acompanhamento dessas reuniões. Deve-se observar os procedimentos de consulta, perguntas ou audiências. Exemplo: atendimento a interessados em determinado processo sem o registro dos temas tratados, que garanta igualdade de informações para todos os envolvidos.

→ **P 14 - Os processos semelhantes tiveram o passo decisório concluído no período de um ano?**

A pergunta busca identificar se o órgão enfrenta gargalos permanentes que podem ser utilizados como justificativas para determinadas decisões. Eles existem na forma da interrupção de processos semelhantes nesse mesmo passo decisório há mais de um ano. Exemplo: processos que tradicionalmente ficam paralisados por falta de capacidade do órgão em cumprir as vistorias necessárias.

→ **P 15 - Há possibilidade de revisão da decisão por órgão executivo diverso (recurso)?**

A pergunta busca identificar se há possibilidade de um interessado ou beneficiário contrariado recorrer para buscar a revisão de determinado ato. Exemplo: instâncias criadas para esse fim, como conselhos, unidades de análise de recursos ou outros.

→ **P 16 - A decisão se dá a partir da disponibilidade das informações necessárias?**

A pergunta busca identificar se o responsável pela decisão, quando não obtém as informações que suportem sua análise, toma a decisão sem aguardá-las. Exemplo: diligências para informações de outros órgãos que são desconsideradas devido à demora nas respostas.

PERGUNTAS A SEREM REALIZADAS SOBRE OS RESULTADOS PARCIAIS

As respostas devem ser anotadas nas **Colunas 18 a 22 do Papel de Trabalho 4**, nas linhas correspondentes ao passo decisório em análise.

→ **P 17 - Há registro de histórico dos resultados do passo decisório?**

A pergunta busca identificar se o órgão coleta informações que permitam o monitoramento das implicações das decisões. Exemplo: cadastros que possibilitam acompanhamento das solicitações de interessados e seus resultados.

→ ***P 18 - O resultado parcial do passo decisório contribui para o aperfeiçoamento da próxima decisão ou do resultado final do processo?***

A pergunta procura verificar se o resultado do passo decisório pode contribuir significativamente para alterar o próximo passo ou melhorar o processo como um todo, refletindo isso no resultado final. Exemplos: passos decisórios nos quais a falta de informações para análise impede uma análise integral e decisões que exigem requisitos desconsiderados por razões diversas; a própria análise dos requisitos para concessão de determinado direito pode ser um passo decisório inicial que permitiria alterar o resultado, ao excluir ou incluir interessados.

→ ***P 19 - As alternativas de resultados parciais são previstas em legislação ou normas internas?***

Vários processos da administração pública exigem por lei o cumprimento de alguns procedimentos, cujos resultados devem ser considerados na decisão. Exemplo: exigência de vistoria para determinada licença, para levantar informações sobre o quanto o interessado atende às condições necessárias para seu pleito.

→ ***P 20 - Há visibilidade quanto às implicações econômicas e sociais da decisão?***

São resultados parciais com implicações claras. Nessa questão, a visibilidade refere-se à disponibilidade de estudos, informações ou espaços de discussão sobre os impactos do passo decisório para a sociedade. Exemplo: divulgação de estudos existentes sobre o tema e os impactos da decisão.

→ ***P 21 - Há indicadores para avaliação do tempo necessário para o passo decisório?***

A pergunta busca verificar o controle dos prazos para a fluidez do processo. Exemplo: indicadores relativos à fase do processo representada pelo passo decisório.

PERGUNTAS A SEREM REALIZADAS SOBRE OS RESULTADOS FINAIS

As respostas devem ser anotadas nas **Colunas 23 a 24 do Papel de Trabalho 4**, nas linhas correspondentes ao passo decisório em análise.

→ ***P 22 - Há controle do histórico sobre quais são os beneficiários ou as partes interessadas dos resultados do processo?***

Essa pergunta busca avaliar se o órgão pode verificar a igualdade no atendimento aos beneficiários ou partes interessadas no processo. Exemplo: na fiscalização de determinada obrigação, verificar se há partes interessadas que sempre sofrem vistorias ou delas são sistematicamente liberadas.

→ ***P 23 - Há avaliação dos resultados finais do processo com base em indicadores ou critérios que denotem a sua efetividade?***

Há efetividade quando melhora a situação dos beneficiários ou partes interessadas no processo. A pergunta busca identificar se os resultados são adequados aos propósitos da política pública a que o processo se subordina. Exemplo: aprovação de solicitação de compras de insumos voltados a serviços desnecessários para a efetividade da política pública.

PASSO 7 AVALIAÇÃO DOS RISCOS

PAPEL DE TRABALHO 4 → Mapeamento dos riscos de corrupção

A primeira análise que o Papel de Trabalho 4 permite é a identificação de onde podem estar concentrados os riscos: nas informações, nos passos decisórios ou nas alternativas de resultados. A frequência maior do número “0” em algum desses conjuntos indica que o processo possa ter problemas de fluxo de informações, de critérios e mecanismos decisórios ou de capacidade

de gerenciar resultados. Esse olhar contribui para apontar medidas que reduzam o risco desses fatores.

A segunda análise refere-se ao indicador de risco de corrupção. Ele não deve ser considerado uma “nota”, mas demonstra em quais passos decisórios estão concentradas as vulnerabilidades. Isso permite identificar onde concentrar esforços para atacar os riscos de corrupção.

As respostas anotadas nas Colunas 2 a 24 do Papel de Trabalho 4 deverão ser somadas na Coluna 25 (“Avaliação dos riscos”). Se houver 23 pontos nessa coluna, o passo decisório não apresenta vulnerabilidade à corrupção. Quanto menor a soma, maior o risco.

Na Coluna 26, deverão ser calculados os indicadores do risco de cada passo decisório em uma escala de 1 a 10, a partir da fórmula apresentada a seguir.

$$I_{rvd} = 1 - \left\{ \frac{AR}{23 - nx} \right\}$$

Sendo:

I_{rvd} - Indicador de risco de corrupção do passo decisório;

AR - O resultado obtido na coluna “Avaliação dos riscos”, e

nx - Número de respostas “Não se aplica” (n/a)

Os formulários preenchidos pelos responsáveis pela análise de cada processo de mapeamento dos riscos de corrupção deverão ser encaminhados ao colegiado responsável pelo gerenciamento de riscos para análise e aprovação final.

GERENCIAMENTO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO

A partir da aprovação do mapeamento de riscos, os responsáveis pela análise dos processos deverão identificar medidas para reduzir os riscos levantados, elaborando um plano de trabalho para seu gerenciamento. Os planos de trabalho deverão ser aprovados pelo colegiado, que indicará os responsáveis pelo acompanhamento da implementação.

O acompanhamento dos indicadores de riscos de corrupção dos passos decisórios deverá ser reavaliado trimestralmente, a partir da implementação dos planos de trabalho. O colegiado deverá acompanhar esse processo no órgão, encaminhando à CGU:

- O mapeamento dos riscos;
- Os planos de gerenciamento;
- A evolução dos indicadores dos riscos de corrupção dos passos decisórios, com base semestral, e
- O andamento físico-financeiro do plano de gerenciamento do risco.


Metodologia de Medição de Risco de Corrupção
Papel de Trabalho 2
O Ambiente do Processo

Transparência.org.br

Processo: _____
 Data: _____ Responsável pelo preenchimento: _____
 (Assinatura e rubrica de quem preencher o formulário)

1. Fases básicas do processo

2. Descrição de processos
 (Indicar fase que estiverem em análise)

	3. Classificação de riscos	
	Externa (patronal)	Interna (cliente)

Características do processo

4. Resultados finais do processo

5. Quanto ao acesso de beneficiários, público ou parte interessada

5.1. Beneficiário ou público diretamente afetado ou parte interessada no processo em análise:

5.1.a. Facilidade para o acesso: _____

5.1.b. Dificuldade para o acesso: _____

5.1.c. Possibilidade de acompanhamento do processo e solicitação de esclarecimentos: _____

5.1.d. Quantidade de beneficiários, público ou parte interessada: _____

Nº: _____ Período: _____

6. Quanto à legislação aplicável

6.1. Adequação dos principais instrumentos legais: _____

6.2. Status: _____

6.3. Necessidade de regulamentação: _____

6.4. Grau de atendimento aos requisitos previstos em normas do processo:
 (Resposta:) (Parcialmente, com falhas) () (Variável) () (Bom) () (Não se aplica) ()

7. Quanto à medição de desempenho adotada

7.1. Tempo médio para finalização do processo: _____ dias úteis _____ dias
 (Valor de referência: tratamento de processos específicos () _____ dias úteis (média de 10 dias))

7.2. Quantidade de processos recuperados pelo processo: _____

7.3. Percentual dos processos finalizados com obtenção dos resultados:
 % no período de _____ de _____ a _____ de _____

8. Quanto às exigências para outros processos de trabalho

Este documento pode ser encontrado no seguinte endereço:
www.transparencia.org.br/docs/maparisco.zip


Metodologia de Mapeamento de Risco de Corrupção
Papel de Trabalho 3
Planilha dos Passos Decisórios

Transparência Brasil

Processo: _____
 Data: _____ Responsável pelo preenchimento: _____
Responsabilidade de preenchimento do documento

Evento que dá início ao processo
 Responsável: _____

Quanto ao primeiro Passo Decisório

1.1 Informações solicitadas	1.1 Passo Decisório 1	Observações de resultados do Passo Decisório 1 1.1.1 Alternativa 1
1.2 Informações solicitadas	1.2.1 Responsável pelo Passo Decisório 1	1.2.2 Alternativa 2 1.2.3 Alternativa 3

Quanto ao segundo Passo Decisório

2.1 Informações solicitadas	2.1 Passo Decisório 2	Observações de resultados do Passo Decisório 2 2.1.1 Alternativa 1
2.2 Informações solicitadas	2.2.1 Responsável pelo Passo Decisório 2	2.2.2 Alternativa 2 2.2.3 Alternativa 3

Passo alternativo?

Quanto ao passo Decisório 3

3.1 Informações solicitadas	3.1 Passo Decisório 3	Observações de resultados do Passo Decisório 3 3.1.1 Alternativa 1
3.2 Informações solicitadas	3.2.1 Responsável pelo Passo Decisório 3	3.2.2 Alternativa 2 3.2.3 Alternativa 3

Este documento pode ser encontrado no seguinte endereço:
www.transparencia.org.br/docs/maparisco.zip

GLOSSÁRIO

- **Ambiente interno:** características específicas da cultura organizacional, influenciada por fatores culturais, sociais e pessoais.
- **Beneficiário:** segmento social ou conjunto de organizações que têm suas situações de vida diretamente alteradas pelos resultados do processo. Na metodologia, refere-se àqueles para os quais o processo é direcionado.
- **Cadeia decisória:** conjunto de decisões sucessivas que ocorrem durante o processo de trabalho para chegar aos resultados desejados.
- **Consistentes:** aplicado às informações, significa que não contradizem seu próprio conteúdo e nem outras informações existentes sobre o tema.
- **Corrupção:** exercício do poder de maneira contrária ao interesse público ou o abuso da administração pública para obter ganhos privados.
- **Efetividade:** melhoria da situação dos beneficiários ou interessados.
- **Eficiência econômica:** situação que caracteriza o melhor equilíbrio a partir de uma decisão – causar o menor prejuízo possível a alguém com o benefício a algum grupo ou beneficiário, tendo impacto econômico condizente com as diretrizes da política pública.
- **Endógena:** referente às informações, indica as originadas e sistematizadas dentro da organização.
- **Evento que dá início ao processo:** situação da natureza ou ação humana que conduz à entrega de um insumo ou informações à organização, promovendo uma ação inicial no processo.
- **Exigências de acesso:** condições, requisitos ou informações requeridos do beneficiário, público ou interessado para solicitar o início do processo.

- **Exógena:** referente às informações, indica as originadas e sistematizadas fora da organização.
- **Gerenciamento de riscos:** conjunto de ações voltadas ao controle das situações de riscos, estruturas nas fases de análise do risco, identificação de planos para seu controle e gestão, e monitoramento dos resultados alcançados.
- **Insumos:** informações recebidas pela organização para o início de um processo ou produzidas pela organização para um passo decisório.
- **Interessados:** segmento social ou conjunto de organizações que, a partir dos resultados do processo, podem ter seus interesses atendidos ou prejudicados, direta ou indiretamente.
- **Medidas mitigatórias:** planos e ações orientados a restringir os riscos.
- **Processos de trabalho finalísticos:** voltados a produzir resultados para os cidadãos ou beneficiários diretos das ações dos órgãos.
- **Processos:** conjuntos de atividades inter-relacionadas que recebem insumos e os transformam em serviços ou produtos para os cidadãos, conforme uma lógica preestabelecida e com agregação de valor.
- **Público:** segmento social ou conjunto de organizações que se beneficiam direta ou indiretamente dos resultados do processo. Na metodologia, refere-se ao conjunto de pessoas que podem usufruir os resultados do processo.
- **Riscos:** quaisquer questões que afetem a capacidade da organização de atingir seus objetivos; implicam incerteza e forte impacto negativo.
- **Passo decisório:** etapas decisórias do processo de trabalho, com distintas possibilidades de resultados parciais. Os resultados possíveis de cada passo decisório podem alterar significativamente o resultado final do processo.
- **Visibilidade:** aplicada às decisões, significa a disponibilidade de estudos, informações ou espaços de discussão sobre os seus impactos para a sociedade.

TransparênciaBrasil

Rua Francisco Leitão, 339, cj. 122
05414-025 - São Paulo - SP
Tel.: 55 11 30623436
E-mail: tbrasil@transparencia.org.br
www.transparencia.org.br

**Controladoria-Geral
da União**

