



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO
Av. Gov. Agamenon Magalhães, 1.160 - Bairro Graças - CEP 52010904 - Recife - PE

RELATÓRIO

RELATÓRIO DE CONSULTORIA

Processo SEI: nº 0020282-74.2019.6.17.8000.

Ato originário: Plano Anual de Auditoria da Secretaria de Controle Interno de 2019, aprovado no Processo SEI nº 0042890-03.2018.6.17.8000.

Objetivo da Consultoria: orientar a alta administração na implantação da gestão da integridade no âmbito deste Regional por meio do estabelecimento de Políticas e boas práticas de gestão, promovendo a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança.

Vinculação com o objetivo Estratégico: Instituição da Governança Judiciária (OBE2), tendo como um dos resultados esperados a regulamentação de procedimentos de combate à fraude, à corrupção e a danos ao erário.

Crítérios adotados: Referencial contra a Fraude e Corrupção do TCU, Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União e Levantamento de Governança do Tribunal de Contas da União, Portaria 426/2016 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG

Produto final elaborado: Relatório de Consultoria com a apresentação de proposta para a Política de Integridade e proposição de modelo do Planos de Integridade (0994039) para implementação do Programa no TRE-PE.

Período de realização da consultoria: de 10/06/2019 a 05/09/2019.

Unidades envolvidas:

- I. Diretoria-Geral;
- II. Asplan;
- III. Secretaria de Controle Interno;
- IV. unidades participantes do Grupo de Trabalho criado com a finalidade de implementar o Programa de Integridade no âmbito do TRE-PE (STIC, SJ, SA, SGP, SOF, CRE, Ouvidoria e Comissão de Ética).

Lista de siglas utilizadas:

APF - Administração Pública Federal
BACEN - Banco Central do Brasil
CGU – Controladoria Geral da União
IGG - Índice Integrado de Governança e Gestão do TCU
OBE - Objetivo Estratégico
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
MPDG - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
RCFC - Referencial de Combate à Fraude e Corrupção
SEAPE - Secretaria de Atos de Pessoal
SCI - Secretaria de Controle Interno
TCU - Tribunal de Contas da União

TRE - Tribunal Regional Eleitoral

1. Referenciais da integridade pública: considerações gerais.

De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, a integridade pública é, acima de tudo, uma estratégia contra a corrupção, um dos problemas mais corrosivos da sociedade, tendo em vista suas consequências no atraso do desenvolvimento social, econômico e político. Para reduzir a corrupção na administração pública, a organização recomenda um conjunto de princípios e mecanismos desenvolvidos para garantir a integridade, a exemplo da transparência, acessibilidade, fiscalização, controles, dentre outros. Para a OCDE, a Integridade refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público. A integridade pressupõe um sistema coerente e abrangente que inclui o **compromisso da gestão de alto nível** em apoiá-la; **responsabilidades** institucionais bem definidas; **estratégia** com indicadores para avaliação, adoção da **gestão de riscos**, com objetivos e prioridades, além de altos padrões de conduta com regra e valores organizacionais efetivamente comunicados. É fundamental que a organização promova ainda uma **cultura de integridade** perante toda sociedade, investindo na liderança, no mérito, na capacitação e canais de denúncias seguros. Por fim, recomenda-se a real e efetiva **prestação de contas**, que exige um sistema eficaz de gestão e controle de riscos, reforçando o papel de fiscalização do sistema de integridade e incentivando a transparência e envolvimento das partes interessadas (como a sociedade civil, os gestores e servidores, o setor privado, etc)

Essas são, portanto, as bases do Programa de Integridade que passará a ser melhor analisado na sequência do trabalho apresentado.

2. Da consultoria interna para a implantação do Programa de Integridade.

2.1. Consultoria interna como resposta mais adequada.

Os levantamentos de governança e gestão mais recentes do TCU apontaram a necessidade de uma atuação mais efetiva da Auditoria Interna no sentido de incluir nos seus Planos Anuais trabalhos que tenham como objeto a gestão da ética e da integridade, destacando sua competência para avaliar a eficácia dos controles relacionados ao risco de fraude e corrupção na organização e para contribuir na melhoria do processo.

Entretanto, ponderou-se a inviabilidade da Secretaria de Controle Interno – SCI aderir às recomendações do TCU sem a prévia implantação do Programa de Integridade no Tribunal, considerando que as técnicas adotadas em auditoria interna não agregariam o valor esperado à organização, dada a ausência do objeto a ser auditado. Avaliou-se, assim, que o melhor entendimento seria propor ações orientativas para a implantação da fase inicial do Programa de Integridade no TRE-PE, por meio da prestação de consultoria interna, atividade a que unidades de controle interno estão recorrendo para apoiar a governança institucional nas situações em que os procedimentos normais de auditoria não forem adequados aos objetivos propostos. Com a consultoria e a implementação dessa fase inicial, a SCI passará a incluir em seus Planos Anuais auditorias internas para avaliar a implantação do Programa de Integridade e Ética, com base na gestão de riscos.

Desta forma, o trabalho de consultoria ora realizado pela equipe de auditoria interna se propõe como a melhor forma de atender a uma necessidade específica do Tribunal, mediante apresentação de diagnóstico, aconselhamento ou ainda sugestões respaldados no conhecimento prévio e estruturado acerca de determinado assunto ou tema, que auxilie no planejamento ou na implementação de soluções no âmbito institucional.

A presente consultoria consta do Plano de Ação para o exercício de 2019 da Secretaria de Controle Interno (0805655) aprovado pela Presidência (0795916), conforme divulgado no Processo SEI nº 0042890-03.2018.6.17.8000.

2.2. Visão geral do objeto da consultoria: Implantação do Programa de Integridade no TRE-PE

O objetivo é orientar a alta administração na implantação da gestão da integridade, tendo como etapa inicial a proposição de uma política específica para o tema, a ser estabelecida no âmbito deste Regional. As diretrizes formalizadas na Política de Integridade fundamentarão a elaboração do Programa de Integridade, bem como do Plano de Ação, onde constarão propostas de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, detecção, punição e remediação de atos de fraudes e corrupção.

Considera-se, para fins dos trabalhos desta consultoria, que a implantação do Programa de Integridade consiste na adoção de um conjunto de medidas e ações promovidas pelas diversas instâncias de integridade deste Tribunal que, atuando conjuntamente, cooperam para o combate a fraudes e atos de corrupção. A estruturação do Programa, bem como as definições de cada etapa encontram-se estabelecidos na Política de Integridade.

A consultoria para a implementação do Programa de Integridade deste Tribunal tomou como base as recomendações contidas no Catálogo de Requisitos de Governança do TRE-PE (0837887), que compilou as práticas de governança recomendadas pelo TCU nos levantamentos realizados, o que contribuirá para o cumprimento das metas relativas ao objetivo estratégico de instituir a governança judiciária no TRE-PE (OE2), estabelecido em conformidade com o Planejamento Estratégico Institucional - ciclo 2016-2021, além de agregar valor institucional perante o cidadão-eleitor, uma vez que reforça a imagem de instituição comprometida com valores éticos, integridade e transparência.

Deve-se destacar os resultados da consultoria também tomaram como referência a experiência adquirida pela Controladoria Geral da União (CGU) no desenvolvimento de um modelo de implantação do Programa de Integridade, adotado com eficácia nas diversas entidades que compõem a Administração Pública Federal (APF), não apenas pela qualidade do trabalho executado, mas pelo fato de todas as etapas do Programa implementado no poder executivo federal atenderem aos referenciais do TCU, com as devidas adequações à realidade deste Tribunal.

Para o acompanhamento dos trabalhos realizados pela equipe responsável pela consultoria, foi aberto o processo SEI nº 0020282-74.2019.6.17.8000, onde se apresenta o Plano de Trabalho (0932300), aprovado pelo Cogest na ata nº 22 (0918509), o qual foi elaborado com o objetivo de nortear as pesquisas, análises e conclusões que constituem as entregas deste relatório.

2.3. Critérios adotados pela consultoria interna para orientar a implantação do Programa de Integridade.

Face o exposto no item 2.2, os critérios adotados para a elaboração da consultoria constituíram-se principalmente no Referencial contra a Fraude e Corrupção do TCU (20ª edição), Referencial Básico de Governança do TCU (ed. 2014) e Levantamentos de Governança do TCU (anos 2018 e 2020, ainda em fase de validação).

Também foram adotados como critérios o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 e a Portaria da CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, alterada pela de nº 57/2019, que define as fases do Programa de Integridade.

Além dos atos normativos citados, houve ainda orientações em guias práticos disponíveis nas páginas da GCU, que auxiliaram na definição da estruturação mais adequada a desencadear a fase inicial do Programa de Integridade no Tribunal. Após análise dos Planos de Integridade disponíveis para consulta, serviram especialmente como referência aos propósitos do TRE-PE aqueles elaborados pelo Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia), Bacen e CGU. Considerando ser uma política ainda recente no âmbito do Poder Judiciário e, em particular, da Justiça Eleitoral, adotou-se como referência apenas o Programa de Integridade do TRE-BA, por ter sido o único identificado nas pesquisas de *benchmarking* realizadas.

No caso do Levantamento do Índice Integrado de Governança e Gestão- IGG, teve-se em mente que o questionário é utilizado pelo TCU para avaliar o grau de maturidade das organizações e, como critério, o foco da consultoria foi nos itens que se referem ao Programa de Integridade e Ética e a adoção dos controles preventivos e detectivos de possíveis situações de fraude e corrupção, tanto no nível estratégico quanto operacional. Note-se que cada vez mais são formuladas questões que destacam a Gestão da Ética e Programa de Integridade como práticas aptas a eliminar ou mitigar tais riscos na Administração Pública Federal.

Neste sentido, comparando-se os questionários dos levantamentos de governança do TCU de 2018 e 2020 (este ainda em fase de validação), verifica-se que será necessário cumprir um conjunto de requisitos cada vez mais aprofundado em termos de práticas, caso o TRE objetive alcançar ou manter o grau de adoção plena no seu Programa de Integridade.

A título de ilustração, o quadro a seguir correlaciona os requisitos verificados para a implementação do Programa de Integridade de 2018 para 2020, demonstrando-se as variações do conteúdo a serem atendidas pelas instituições:

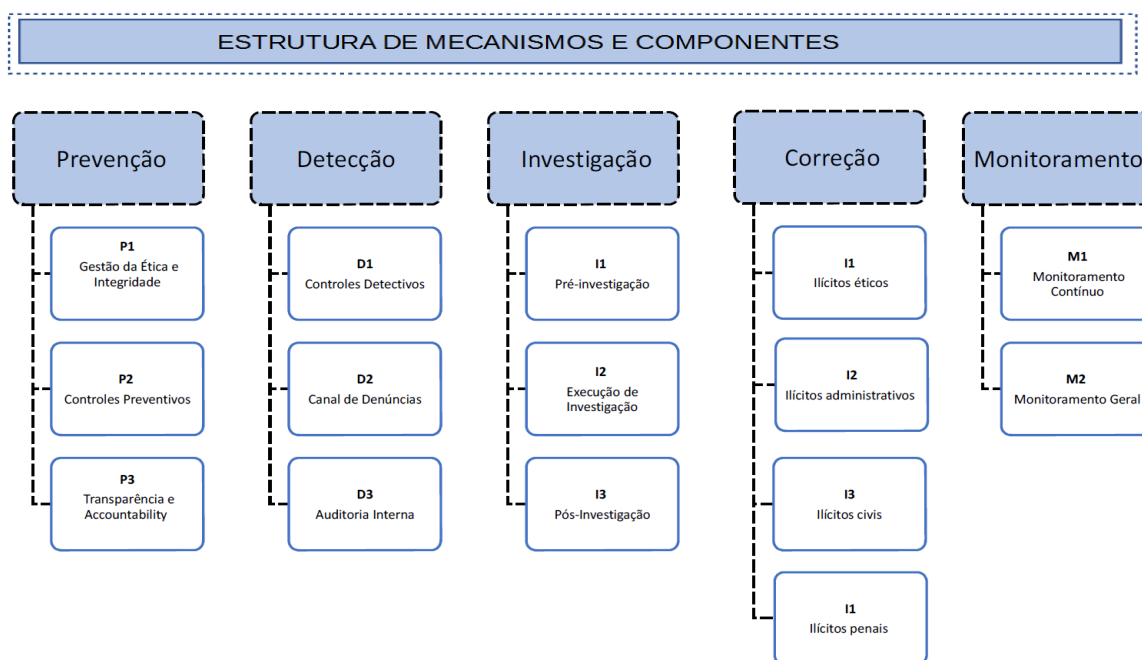
ITEM 1133 DO LEVANTAMENTO INTEGRADO DE GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL PÚBLICA DO TCU – IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE	
Ciclo 2018	Ciclo 2020
Indicação de unidade formalmente responsável pelo acompanhamento e gestão do programa de integridade	Instância formalmente responsável pelo acompanhamento e gestão do programa de integridade
-----	Levantamento da situação das estruturas necessárias à execução do programa de integridade (p. ex. ouvidoria, canal de denúncias, corregedoria, comitê de ética, controle interno)
-----	Estabelecidas medidas para a criação ou fortalecimento das estruturas necessárias à execução do programa de integridade

Riscos para a integridade, identificados e mapeados	Estabelecidas medidas para a criação ou fortalecimento das estruturas necessárias à execução do programa de integridade
Estabelecidas medidas de tratamento dos riscos para a integridade	-----
Implementadas medidas de monitoramento contínuo do programa de integridade.	Definidos os mecanismos para monitoramento do programa de integridade.
Divulgação pela alta administração do programa de integridade perante o público interno e externo.	Estratégia de comunicação do programa de integridade aos públicos interno e externo: definição de responsáveis, periodicidade e formas de divulgação.
-----	Plano de treinamento para desenvolvimento de competências na área de integridade.

Quanto ao Levantamento de 2020, deve ainda ser questionada a integridade na estrutura de governança das organizações, com a verificação do estabelecimento de política específica, das instâncias de governança e de apoio que atuam na gestão da integridade e da ética, além das formas como ocorrem o comprometimento da alta administração com valores de ética e integridade.

4. Dos mecanismos de combate a fraude e corrupção

No entendimento de que a integridade é um princípio da governança, o TCU estruturou os mecanismos de combate à fraude e corrupção. São eles: Prevenção, Detecção, Investigação, Correção e Monitoramento. A cada mecanismo apontado encontra-se vinculado um conjunto de componentes que, por sua vez, estão associados a práticas recomendadas às organizações. Pelo diagrama abaixo reproduzido, é possível visualizar que a Gestão da Ética e Integridade é um componente do mecanismo de Prevenção à fraude e corrupção, junto com a Transparência e *Accountability* (também identificada como prestação de contas). Por sua vez, instâncias como Ouvidoria e Corregedoria, quando atuam como canais de denúncia, são componentes do mecanismo de Detecção, tal como a unidade de Auditoria.



De acordo com o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção - RCFC, os componentes da Prevenção fazem parte das primeiras atividades com o objetivo de evitar ou mitigar o risco à integridade, motivo pelo qual se recomenda a priorização das medidas preventivas, até pela relação custo-benefício mais vantajosa, uma vez que os meios de recuperação de dano são nitidamente mais onerosos e lentos. Ainda que apenas a prevenção não seja suficiente para o controle efetivo do risco de fraude e corrupção, as instâncias envolvidas deverão levar em consideração esses fatores quando proporem as ações que farão parte do Programa de Integridade.

Cumprе ressaltar que as vinculações não são rígidas e há práticas que podem ser identificadas com mais de um mecanismo ou componente. Entretanto, a representação gráfica dos mecanismos permite visualizar com maior clareza o papel de uma unidade/instância na Integridade, o modo atua quando adota determinada prática, ou até o tipo de controle a ser adotado para mitigar um risco do seu processo de trabalho, relacionado com o tema.

5. Accountability e Transparência

A temática da governança pública envolve três funções básicas

- a) Avaliar o ambiente, cenários, desempenho, resultados atuais e futuros;
- b) Direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos;
- c) Monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Com vistas a garantir que as funções de governança sejam executadas de forma satisfatória, faz-se necessário a adoção de alguns mecanismos: liderança, estratégia e accountability.

Nesse contexto, a **accountability**, como mecanismo de governança, representa um conjunto de processos que visam selecionar, organizar e disponibilizar as informações de interesse das partes interessadas. Já a promoção da **transparência**, que é apontada como uma das boas práticas identificadas pelo TCU para o mecanismo **accountability**, é direcionada a permitir a participação social ativa (transparência ativa), sendo um importante instrumento para promoção da eficiência da gestão pública e do combate à corrupção.

A transparência pública, além de possuir um papel fundamental no combate à corrupção, viabiliza a contribuição tempestiva da sociedade e dos órgãos de controle, no fornecimento de elementos para que o Estado se torne cada vez mais eficiente e efetivo. Ademais, estimula o desenvolvimento de uma cultura de integridade na gestão dos negócios públicos e incentiva o esforço por melhores políticas e programas de governo. A efetividade do processo de responsabilização relaciona-se muito bem em ambientes transparentes, ao propiciar a sensibilização dos servidores para a busca de condutas éticas e morais, assim como, faz compreender que ao cometer um desvio de conduta, por exemplo, haverá realmente uma aplicação de medidas disciplinares.

Cabe ressaltar, que uma mera divulgação de informações sem objetivo claro e em formato acessível não atende aos padrões desejados. Exercer a **accountability**, por meio da transparência ativa, é compreender o que realmente tem de importante, e relevante, nas informações a serem divulgadas, e como estas serão entendidas pelo público-alvo, a fim de propiciar à sociedade o sentimento de participação na gestão pública.

Nesse sentido, são destacadas no Referencial de combate à fraude e corrupção, algumas práticas a fim de disseminar o sentido da transparência, são elas: promover a cultura da prestação de contas e responsabilização pela governança e gestão, e promover a cultura da transparência utilizando-se dos meios de tecnologia da informação na divulgação proativa das informações.

6. Comunicação e treinamentos

Importante destacar neste item que os planos comunicação não se limitam apenas à mera divulgação de informes ou notícias sobre o tema Integridade, de modo que ações como publicação de resoluções ou cartilhas na intranet não atendem plenamente à estratégia de comunicar. O novo levantamento do TCU, previsto para 2020, aponta neste sentido.

Portanto, a implantação do Programa de Integridade deve ter como foco promover e aprimorar estratégias de comunicação para consolidar a cultura da integridade e da ética, perante o público interno (servidores) e externo (sociedade civil).

Ações de treinamento devem ser realizadas como o objetivo de conscientizar os servidores sobre o programa instituído na organização, podendo parte da aprendizagem ser desenvolvida em ambiente de educação a distância (EAD), com menor custo, além de mais eficaz quanto ao maior alcance do público-alvo. Neste sentido, os Planos de Integridade analisados tendem a apresentar ações educacionais e de capacitação com temas relacionados à ética, à integridade, à liderança, aos controles internos e à gestão de riscos. O TRE-PE já dispõe de algumas iniciativas voltadas a seus líderes e colaboradores. A proposta para o Plano de Integridade é no sentido de orientar que as ações educacionais enfatizem não apenas as diretrizes e políticas, mas também procedimentos que ajudem os servidores a identificar na sua rotina diária os valores éticos e as medidas de Integridade estabelecidas neste Tribunal.

7. Gerenciamento dos Riscos

O Programa de Integridade deste Tribunal, conforme dispõe o Art. 6º da Resolução TRE-PE nº 358/2019, deverá ser estruturado sobre quatro eixos, um dos quais sendo a contínua identificação, análise e avaliação dos riscos à integridade. Em outras palavras, a fim de que se possa construir o seu plano de integridade, o Tribunal necessita possuir previamente o mapeamento dos principais riscos relacionados à matéria.

Esta equipe de auditoria, por sua vez, constatando a existência de riscos inerentes aos processos relacionados à integridade que, por suas próprias características, são comuns no âmbito da administração pública, já os apontou e inseriu no plano de ação menção aos mesmos, bem como a indicação da medida de tratamento e o setor responsável por ela.

Torna-se oportuno destacar a necessidade de mapeamento de outros riscos atinentes à integridade. Destarte, é conveniente dispensar atenção especial às ações relacionadas ao gerenciamento dos riscos, a fim de garantir a implementação das fases subsequentes do programa de integridade, que resultarão em um Plano de Tratamento dos Riscos à Integridade.

Nesse prisma, ressalta-se a importância de ações de treinamento voltadas facilitar a modelagem dos riscos à integridade, sendo atreladas a elaboração, pelas unidades responsáveis, de um planejamento que contemple todas as fases essenciais para a implementação de um eficaz gerenciamento de riscos neste Tribunal.

A fim de que não pareça inócua a escolha por alguns riscos classificados como “inerentes”, entende-se ser útil destacar sobre que bases o grupo de consultoria se apoiou quando fez esta seleção. Buscando encontrar exemplos de boas práticas junto a outros órgãos da administração pública no que toca à temática da integridade, constatou-se o nível de maturidade referente ao assunto alcançado pela Controladoria Geral da União (CGU). Dessa forma, o grupo de consultoria se utilizou das diretrizes/orientações por ela emanadas para os diversos órgãos do Poder Executivo, a fim de auxiliar na construção do Programa de Integridade no âmbito do TRE-PE.

Foi no curso desse trabalho que se observou medidas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas como nepotismo e conflitos de interesse, bem como para o fortalecimento da ética, do tratamento de denúncias, da verificação do funcionamento de controles internos, dentre outras, que eram consideradas imprescindíveis para implantação de um programa de integridade.

Com efeito, a necessidade de atuar nessas áreas foi confirmada quando se analisou os levantamentos de governança e gestão do TCU, sendo verificado que a implantação das mesmas medidas era utilizada como critério para aferir o grau de maturidade organização.

No que diz respeito às recomendações que serão propostas à ASPLAN, estão aqueles que prevêm a revisão de normativos internos, levando-se em consideração a ausência de menção aos riscos à integridade tanto na Resolução TRE-PE nº 277/2016, que dispõe sobre a política de gestão de riscos da Justiça Eleitoral de Pernambuco, quanto na Portaria nº 1295/2017 – TRE-PE, que trata sobre o processo de gerenciamento de riscos institucionais no âmbito do Tribunal, uma vez que se entende como necessária a inclusão no plano de integridade de ações que visem à atualização da legislação atual, bem como de posteriores normativos, se for o caso, no sentido de incluir a temática da integridade em seus conteúdos.

8. Instâncias de Integridade

Aspecto relevante na instituição de um programa de integridade está na forma mais sistematizada de lidar com temáticas que as organizações já atuam por meio de atividades desenvolvidas pela auditoria interna, corregedoria, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção, as quais, de algum modo, estão direcionadas para a promoção da integridade institucional. O Programa de Integridade terá, então, o mérito de permitir a atuação articulada dos gestores, apoiados numa política estabelecida com o objetivo de apoiar ações que ameacem a integridade institucional.

Neste sentido, o TRE-PE dispõe tanto de normativos internos, quanto de estruturas de gestão que se relacionam com o tema Integridade. Esta combinação favorece o fortalecimento e a manutenção de uma cultura ética no âmbito da Instituição, na medida em que atua no sentido de prevenir, detectar, punir, mitigar condutas pessoais que se relacionem a fraudes, atos de corrupção, desvios de conduta e quaisquer outros que atentem contra os princípios da moralidade, probidade administrativa e do interesse público.

Dentre os normativos internos, registra-se a Resolução TRE-PE nº 345/2019, que instituiu o Sistema de Governança deste Regional. Considerando o contexto onde encontra-se inserido o tema da integridade, sendo apontado, pelo Tribunal de Contas da União, como uma boa prática de governança pública a ser adotada pelos Órgãos, faz-se necessário destacar que as instâncias de governança, instituídas no âmbito deste Regional, encontrarão atribuições fundamentais no que pertine à implementação do Programa de Integridade.

Em reflexo à Resolução TRE-PE nº 345/2019, este Tribunal conta com as seguintes instâncias de integridade:

- . Pleno
- . Conselho de Governança;
- . Presidente;

. Cogest.

As atribuições das referidas instâncias, no que concerne à integridade, encontram-se apontadas na minuta do Plano de Integridade proposto pela auditoria.

Em que pese a relevância de uma atuação oportuna e adequada das instâncias superiores de integridade acima apontadas, as análises realizadas na presente ação de consultoria foram direcionadas a detectar pontos de melhorias nas quatro instâncias diretamente envolvidas nas bases do programa: Comissão de Ética, Ouvidoria, Corregedoria e Auditoria Interna, identificando as oportunidades de fortalecimento para o desempenho das suas atividades, a fim de assegurar o alcance dos objetivos esperados com o programa de integridade.

8.1. Comissão de ética

A Comissão de Ética do Tribunal representa uma instância de consulta constituída, conforme Portarias TRE-PE nº 1.195/2017, 297/2018 e 586/2018, com o objetivo de implementar e gerir o Código de Ética visando a esclarecer dúvidas acerca da conformidade da conduta do servidor com os princípios e normas a ele relacionadas.

Deve apurar condutas em desacordo com as normas éticas estabelecidas, além de recomendar, acompanhar e avaliar o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas e comportamento ético, ao colocar à disposição mecanismos internos de orientação e de consulta objetiva para disseminar os valores de Integridade na rotina diária dos servidores.

É nesse sentido que a atuação da Comissão de Ética soma forças na implementação da Integridade, pois, no âmbito de suas atribuições, encontra-se a responsabilidade pela promoção da ética e integração dos servidores às regras de conduta da organização.

Diante desse cenário surgiu a necessidade de revisão tanto das atribuições da comissão, como do Código de Ética dos servidores do TRE-PE. Pesquisas realizadas pela consultoria resultaram em sugestões obtidas por meio de *benchmarking*, conforme Planilha anexa (0994120), que fundamentaram a apresentação de um modelo de código (0994064) a ser avaliado pelo Grupo de Trabalho.

Percebe-se que novos temas deverão ser inseridos e tratados no Código para que os deveres relativos a condutas digam respeito não apenas ao cumprimento de regras jurídicas estritas, mas também à realização de ações que inspirem a confiança social nos sujeitos que as executam.

Para isso foi sugerida a inserção no Código de Ética de capítulo específico para tratar das condutas desejadas no Tribunal quando do exercício de atividades mais vulneráveis à quebra da integridade. Ademais, temas como conflito de interesses e nepotismo também seriam contemplados na atualização do código, pois, surgem como facilitadores de atos de fraude e corrupção. Também foi apresentadas à Comissão de Ética, como alternativa a ser avaliada, a possibilidade das condutas éticas serem tratadas em código específico.

A Comissão passaria a assumir atribuições relativas ao conflito de interesses, como:

- a) proceder à análise preliminar de pedidos de autorização;
- b) responder a consultas dos servidores quanto à existência de potencial conflito entre as atribuições do cargo e atividade privada que deseje desempenhar;
- c) prestar informações e orientações sobre como prevenir ou impedir essas ocorrências.

E em sua composição, visando trazer representatividade e caráter participativo à Comissão de Ética, sugere-se que haja um processo eletivo, onde os próprios servidores escolham alguns dos seus membros.

Propõe-se também a criação de Comissão Especial de Ética, de caráter temporário, com natureza investigativa, para apurar infrações imputadas ao Diretor-Geral da Secretaria do Tribunal e Secretários.

Contudo, entende-se que, em momento futuro, na reavaliação do plano de Integridade, seja pertinente nova revisão do Código de Ética no intuito de prosseguir com outras atualizações que venham a ser necessárias, fruto de novas demandas que devam surgir com a implementação das melhorias indicadas.

8.2. Ouvidoria

A Ouvidoria Eleitoral é a unidade competente para agir de forma permanente em defesa da cidadania, nos assuntos relacionados a trâmites dos procedimentos administrativos e judiciais, com o fim de solucionar problemas e melhorar a qualidade dos serviços, subsidiando as demais unidades administrativas, em regime de cooperação.

Como instância de integridade, possui competência para receber denúncias, reclamações ou representações que lhe forem encaminhadas, direcionando-as às unidades competentes, visando à realização de medidas corretivas e, quando

cabível, para a instauração de sindicâncias, inquéritos administrativos e auditorias, conforme disciplina a Resolução nº 205/2013. Além de ser um canal de escuta disponibilizado ao cidadão, compete à Ouvidoria, nos termos dispostos no Regulamento Administrativo do Tribunal, assegurar a todos aqueles que a procurarem o retorno das providências adotadas e dos resultados alcançados, a partir de sua intervenção.

Levando-se em consideração o objetivo maior do Programa de Integridade, que consiste na integração das instâncias existentes, atuando conjuntamente em busca de um objetivo comum, verificou-se, após conversa com servidores da Ouvidoria, que aprimoramentos podem ser implementados no fluxo de atividades da Unidade com o fim de fortalecer o Programa dentro da Instituição.

Por exemplo, constatou-se a necessidade de aperfeiçoamento nos processos daquela unidade, a fim de subsidiar uma adequada avaliação do conteúdo das manifestações recebidas, garantindo o correto encaminhamento daquelas às demais instâncias de integridade do Órgão conforme o caso, não estando, assim, restritos apenas ao encaminhamento à Corregedoria e ao Ministério Público como atualmente ocorre.

8.3. Corregedoria

As competências da Corregedoria Regional Eleitoral estão dispostas no Regulamento Administrativo do Tribunal (Resolução nº 205 de Dezembro de 2013). Ela existe com a finalidade de orientar, supervisionar e fiscalizar a atividade jurisdicional de primeira instância da Justiça Eleitoral e os serviços eleitorais respectivos.

No que concerne à matéria da integridade, compete à Corregedoria coordenar os procedimentos para a realização das correições ordinárias e, quando determinada a realização de correição extraordinária, adotar os procedimentos necessários à sua realização. O Corregedor Eleitoral possui competência para determinar a instauração de sindicância quando for detectada falta praticada por juiz eleitoral ou servidor (Resolução 292, de 14 de Junho de 2017), bem como fornecer orientações para que se respondam as denúncias recebidas.

Constatou-se que os processos atualmente em operação no âmbito da Corregedoria estão bem consolidados em sua função de prevenir, detectar e punir possíveis atos de violação à conduta ética de servidores. Todavia, quando se tem como meta a integração das diversas instâncias de integridade do Tribunal atuando, de maneira conjunta, na prevenção e combate às condutas que atentem contra os valores éticos esperados dos servidores deste Regional, verifica-se a necessidade de melhorias com vistas a garantir uma atuação mais sistêmica. Uma sugestão inicial pode ser encontrada na proposta de aprimoramento no processo de trabalho da unidade, de modo que passe a contemplar em seu fluxo outras instâncias de integridade a serem chamadas a atuar conjuntamente em prol do objetivo mais amplo da Integridade.

8.4. Auditoria Interna

A auditoria é uma atividade independente e objetiva de avaliação e consultoria, desenvolvida para agregar valor e melhorar as operações empresariais. Nesse sentido, os trabalhos de auditoria interna proporcionam uma avaliação objetiva, a fim de oferecer conhecimentos práticos sobre a eficácia e a eficiência dos processos de gerenciamento de riscos, de controle interno e de governança.

No âmbito deste Tribunal, a função de auditoria interna encontra-se inserida na Secretaria de Controle Interno, tendo suas atribuições dispostas na Resolução TRE-PE nº 205/2013, e suas atividades disciplinadas pela Resolução TRE-PE nº 217/2014. A Secretaria de Controle Interno (SCI), integrante do Sistema de Controle Interno instituído pela Constituição Federal, é a unidade responsável por auxiliar o Controle Externo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Tribunal, com o fim de assegurar a regularidade, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos administrativos.

Em que pese a ausência de Estatuto de Auditoria, ou código de ética específico para o exercício das atividades de auditoria interna neste Regional, a Resolução TRE-PE nº 217/2014 já contempla algumas normas de conduta atinentes ao desempenho da função.

No que concerne ao contexto da **integridade**, a auditoria do TRE-PE tem linhas de atuação bem delineadas, destacado-se as seguintes atividades:

- a) verificação do atendimento das determinações emanadas do Tribunal de Contas da União;
- b) certificação quanto a legalidade de atos de admissão e concessão de aposentadoria, conforme IN nº 78/2018 – TCU, e das tomadas de contas especiais (TCE) instauradas com fundamento na Instrução Normativa nº 71/2012, Portaria nº 122/2018, em conjunto com as Decisões Normativas nº 155/2016 e 172/2018, todas do TCU;
- c) exames de conformidade normativa (*compliance*);
- d) análises das informações apresentadas no Relatório de Gestão do Órgão, que resultam em orientações pontuais, direcionadas as unidades administrativas deste Tribunal, no sentido de garantir a uniformidade, clareza, objetividade e

consonância com as normas e orientações estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União;

e) auditorias ou consultorias internas com vistas a avaliar a efetividade dos processos de trabalho, verificando a suficiência dos controles instituídos para mitigar os riscos identificados, no sentido de assegurar melhorias no desempenho do Órgão;

f) avaliação do grau de maturidade do órgão quanto à implementação das boas práticas de governança, e gerenciamento de riscos organizacionais.

No âmbito deste Regional, em observância às boas práticas de governança apontadas pelo Tribunal de Contas da União, foram propostas melhorias no sentido de fortalecer a atuação da unidade de auditoria interna como instância de integridade. A proposta será a revisão da Resolução TRE-PE nº 217/2014 no sentido de incluir:

a) regra que impeça os servidores que tenham atuado na gestão das unidades auditadas integre equipe de auditorias pelo período de 1 ano;

b) princípios e regras de conduta específicas aos servidores que atuem na unidade de auditoria interna;

c) vedação expressa para a unidade de auditoria interna atuar em ações tipificadas como cogestão;

d) competência expressa para avaliar a eficácia dos processos relacionados à gestão da ética e integridade, com verificação dos riscos à integridade, e da suficiência dos controles adotados para mitigação dos riscos de fraude e corrupção, a fim de contribuir para a melhoria dos processos examinados.

9. Estratégia de Monitoramento Contínuo, Avaliação e Revisão do Plano de Integridade

De acordo com o Art. 6º da Resolução Administrativa TRE-PE nº 358/2019, o monitoramento contínuo do programa de integridade constitui-se num dos quatro eixos em que se deverá fundamentar. O Programa deve ser, portanto, constantemente acompanhado, sendo as ações necessárias ao seu fortalecimento, previstas em plano de ação periodicamente elaborado. O Plano de Integridade é, assim, o documento que conterá as ações que nortearão as unidades do Tribunal em direção ao aperfeiçoamento do Programa.

A unidade responsável pela gestão do Programa de Integridade no âmbito do Tribunal deverá constantemente acompanhar a implementação das medidas incluídas no Plano, junto às áreas responsáveis pela sua implementação, a fim de avaliar o seu desempenho. Periodicamente, também, a Unidade Gestora transmitirá à Alta Administração as informações que obtiver no monitoramento; esta última, caso entenda pertinente, poderá determinar as revisões que julgar necessárias.

As estratégias de monitoramento contínuo objetivam acompanhar as ações previstas neste Plano de Integridade e aprovadas pela Alta Administração, com vistas a avaliar os resultados alcançados pelo Programa.

A fim de atingir os objetivos esperados com o programa de integridade, torna-se fundamental seja inserido nos procedimentos de monitoramento controles para garantir que as unidades envolvidas avaliem a efetividade/adequação das medidas de tratamentos propostas no primeiro plano, apresentando subsídios adequados para garantir a oportuna tomada de decisão por parte da Administração, ou sendo o caso a alteração do plano de integridade.

Ainda no que concerne aos procedimentos de avaliação e revisão do Plano de Integridade, torna-se imprescindível destacar a importância de se considerar as boas práticas de governança, pontuadas pelo Tribunal de Contas da União, tanto no momento da avaliação do plano, quanto na revisão deste.

10. Principais entregas da Consultoria Interna

A fim de estabelecer as bases para a construção do Programa de Integridade no âmbito do TRE-PE, o grupo de consultoria, como a primeira de suas ações, submeteu a minuta da [Resolução TRE-PE nº 358/2019](#), aprovada pelo Pleno, que institui a sua Política de Integridade. Este documento constitui-se em peça fundamental no processo de estruturação do Programa, uma vez que nele estão contidos, dentre outros, os princípios que o nortearão, as diretrizes para a sua implementação e os eixos em que se deverá fundamentar. Em outras palavras, a elaboração da Política de Integridade é assim entendida como pré-requisito para a construção do Programa na Instituição.

Também foi construída minuta de Plano de Integridade (0994039), conforme disposto no Art. 9 da Resolução TRE-PE nº 358/2019, no sentido orientar, e facilitar, as decisões do Grupo de Trabalho (0993183) acerca das medidas a serem estabelecidas, devendo este ser analisado, e sendo o caso oportunamente adequado as necessidades deste Tribunal.

Com o objetivo de garantir uma capacitação inicial do Grupo de Trabalho acerca da temática em foco, sopesando-se os limites delineados pelas competências desta equipe de auditoria, também foi preparada apresentação contendo os principais direcionamentos a serem seguidos no processo de execução da sua tarefa. O material, construído na forma de slides, será disponibilizado em reunião a ser agendada em data anterior ao início dos trabalhos do Grupo.

A reunião em tela será direcionada a apresentar o tema da integridade, bem como sua importância, dentro do

contexto do TRE-PE. Na oportunidade ainda serão elencados os pilares essenciais para implementação do Programa de Integridade, sendo apresentada a minuta do plano de integridade proposto a fim de dirimir possíveis dúvidas.

No que pertine ao Código de Ética deste Tribunal, em sede de *bechmarking* (avaliações de boas práticas identificadas em Órgãos similares), foram identificadas oportunidades de melhorias no teor do normativo, sendo apresentada Planilha com sugestões de melhorias no código, juntamente Minuta do Código de Ética.

Com a execução da modelagem, realizada pela equipe de auditoria, do processo de recebimento de denúncia, originado na Ouvidoria, também balizando-se na técnica de *bechmarking*, apresenta-se modelo de fluxo para o referido processo a fim de subsidiar a unidade nas melhorias a serem implantadas.

CONCLUSÃO

Este relatório se propôs a apresentar os fundamentos que deram suporte às ações tomadas por esta Secretaria de Controle Interno na sua atribuição de prestar atividade de consultoria objetivando a construção do Programa de Integridade no âmbito do TRE-PE, cujas entregas consistiram em sugestões para aprovação de uma política de integridade, acompanhada de um modelo de programa e plano de ação.

É importante enfatizar que os Programas de Integridade se encontram em fase mais avançada nos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal. No Judiciário, iniciativas neste sentido ainda são inovadoras, tendo sido um desafio para a equipe oferecer orientações práticas sem contar com experiências precedentes de outros tribunais. A isto, associa-se o fato de que a gestão de riscos, um dos eixos do Programa de Integridade, ainda está para ser implementada neste Tribunal. Essas ressalvas foram levadas em conta e, ao final de tudo, espera-se que resultem no alcance de um maior amadurecimento deste Regional no que diz respeito à sua governança e gestão, na medida em que introduzir em suas rotinas os princípios da ética e da integridade de forma mais consolidada e sistêmica. Como resultado, enxerga-se, inclusive, que, como a implementação dessas práticas está vinculada ao objetivo estratégico da governança judiciária no Tribunal, os efeitos desse trabalho devem contribuir para o cumprimento das metas relacionadas.

Frise-se, todavia, que a tarefa desta equipe de consultoria é apenas inicial, no sentido de fornecer as orientações fundamentais para que as bases do Programa de Integridade se estabeleçam. A partir desse ponto, o Programa deverá ser periodicamente monitorado pela unidade responsável pela sua gestão, a quem, por meio da detecção de oportunidades de fortalecimento, direcionará as ações das instâncias de integridade no sentido pretendido.

Caberá também às unidades envolvidas a contínua gestão dos riscos à integridade que lhes forem pertinentes, propondo as medidas de tratamento que se fizerem oportunas e necessárias, possibilitando o aprimoramento do Programa de Integridade.

Por fim, frente à natureza das atividades de auditoria interna, executadas por esta unidade, faz-se necessário destinar atenção especial as seguintes considerações.

A Consultoria Interna é conceituada, conforme a CGU, como uma atividade de auditoria interna governamental que consiste em ações de assessoramento, aconselhamento, e outros serviços relacionados, fornecidos a Administração visando agregar valor ao Órgão gerando melhorias nos processos de governança, gestão de riscos e controles.

Nos trabalhos de consultoria, a auditoria interna vai além dos exames objetivos das evidências e dos apontamentos dos resultados verificados, realiza-se um estudo aprofundado do tema/problema indicado, prestando apoio no desenvolvimento das soluções.

Nesse contexto, existem limites nos atos a serem praticados pela equipe de auditoria, no serviço de consultoria, que precisam estar bastante delineados neste momento, a fim de garantir a função essencial da auditoria interna no âmbito deste Regional.

Com efeito, não se mostrou adequado que a unidade de auditoria interna tomasse decisões revestidas de caráter decisório, como estabelecer o apetite ao risco da Organização, determinar ações em respostas aos riscos das unidades, nem tampouco se responsabilizar pelo gerenciamento dos riscos da instituição. Em suma, tornou-se imprescindível que a auditoria não atuasse em atos típicos de gestão a fim de garantir a imparcialidade dos trabalhos a serem realizados no futuro.

Nesse sentido, com vistas a garantir a adoção das boas práticas de governança, pontuadas pelo TCU, relacionadas à função da auditoria interna, garantindo assim a execução de exames de auditoria direcionados a temática da integridade neste Tribunal, faz-se necessário que os gestores envolvidos realizem a oportuna avaliação da pertinência de todo o conteúdo do plano de integridade proposto, uma vez que as decisões a serem estabelecidas neste instrumento caracterizam típico ato de gestão.



Documento assinado eletronicamente por **JOSÉ RODRIGO CAMPELLO DE OLIVEIRA, Técnico(a) Judiciário(a)**, em 12/09/2019, às 11:55, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **FÁTIMA CRISTINA PARAHYX XAVIER, Analista Judiciário(a)**, em 12/09/2019, às 12:48, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **CAROLINA VANESSA AGRA MARIZ, Técnico(a) Judiciário(a)**, em 12/09/2019, às 12:56, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANA MACHADO BARROS DO NASCIMENTO, Chefe de Seção**, em 12/09/2019, às 13:07, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **MARIA ROBERTA REIS LINS, Coordenador(a)**, em 12/09/2019, às 13:13, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **RUY GUSTAVO RATTACASO DE ARAUJO, Secretário(a)**, em 12/09/2019, às 14:04, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.tre-pe.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0993990** e o código CRC **105974A4**.