

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 15/07/2020

RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA

TIPO DE AUDITORIA: OPERACIONAL
Nº DE ORDEM PAINT: 01e 02
RELATÓRIO Nº: 05/2020
PROCESSO Nº: 01430.000159/2020-89
EXERCÍCIO: 2020

1. INTRODUÇÃO / ESCOPO

Considerando que a Auditoria Interna (AUDIN) é a unidade técnica de apoio ao Programa de Integridade, o presente relatório tem o objetivo orientar e apoiar o Centro de Coleções e Serviços aos Leitores (CCSL) no que tange a implantação de mecanismos voltados para mitigar riscos de integridade, contribuindo dessa maneira para o robustecimento do Plano de Integridade da Fundação Biblioteca Nacional (FBN), que foi aprovado pela Portaria PRESI nº 152, de 28/11/2018.

O presente trabalho está previsto no Planejamento Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT de 2020, em seu item nº 1 (Auditoria operacional- acompanhamento da implementação do Plano de Integridade), e visa prestar apoio ao CCSL em relação aos riscos de integridade e, na adequação de suas atividades para as medidas institucionais voltadas para o apoio à boa governança, conforme prescrito na Portaria CGU nº 1.089/18, alterada pela Portaria CGU nº 57/2019.

Este trabalho realizado de forma remota, no período de 20/04/2020 a 30/06/2020, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal. Não houve restrição imposta aos exames a ser registrada.

1.1 Unidade auditada

- Centro de Coleções e Serviços aos Leitores (CCSL), cujas atribuições regimentais estão estampadas nos arts. 30 a 46 da Portaria MinC nº 74, de 3 de agosto de 2018, *in verbis*:

Do Centro de Coleções e Serviços aos Leitores

Art. 30. Ao Centro de Coleções e Serviços aos Leitores compete:

- I - definir estratégias e desenvolver projetos para a promoção do acesso e a difusão do acervo da Fundação Biblioteca Nacional;
- II - executar as atividades relativas à identificação, à organização, ao inventário, ao cadastramento, à guarda e à manutenção do acervo da Fundação Biblioteca Nacional;
- III - definir estratégias e coordenar as ações de orientação e assessoria no uso de fontes de referência e informação, bem como na elaboração de bibliografias especializadas;
- IV - definir estratégias para o estabelecimento de condições adequadas de armazenamento, guarda, manutenção e atualização do acervo;
- V - coordenar, em âmbito nacional, o Plano Nacional de Recuperação de Obras Raras - Planor; e



VI - definir estratégias e coordenar as ações de processamento biblioteconômico do acervo bibliográfico e documental retrospectivo e especial e do acervo de publicações seriadas, corrente e retrospectivo.

§ 1º O Centro de Coleções e Serviços aos Leitores contará com o apoio da Coordenação de Acervo Geral, da Coordenação de Publicações Seriadas e da Coordenação de Acervo Especial.

§ 2º O Centro de Coleções e Serviços aos Leitores contará com um assistente técnico para o desempenho de suas atividades.

Subseção I

Da Coordenação de Acervo Geral

Art. 31. À Coordenação de Acervo Geral compete:

I - coordenar e supervisionar as atividades de organização, inventário, guarda, manutenção e difusão do acervo geral;

II - coordenar e orientar o acesso e a difusão do acervo geral em atendimento à demanda de usuários;

III - supervisionar e acompanhar o uso de fontes de referência e informação, bem como a elaboração de bibliografias especializadas com base no acervo geral e especial da Fundação Biblioteca Nacional;

IV - orientar e supervisionar a produção de textos, exposições, cursos e palestras que sirvam de suporte às atividades de pesquisa e divulgação do acervo geral;

V - coordenar ações de cooperação técnica interinstitucional com vistas à divulgação do acervo geral; e

VI - coordenar as ações voltadas para o estabelecimento de condições adequadas de guarda e armazenamento do acervo geral.

Parágrafo único. A Coordenação de Acervo Geral contará com o apoio da Seção de Atendimento e Curadoria de Obras Gerais, Setor de Armazém de Obras Gerais, do Núcleo de Referência e do Setor de Informação Documental.

Art. 32. À Seção de Atendimento e Curadoria de Obras Gerais compete:

I - guardar, preservar, manter, disponibilizar o acervo de obras gerais;

II - orientar o usuário na utilização dos instrumentos de pesquisa e das fontes primárias de informação;

III - promover diagnóstico físico do acervo para o desenvolvimento de ações pela área competente; e

IV - emitir pareceres e prestar informações em sua área de competência.

Art. 33. Ao Setor de Armazém de Obras Gerais compete:

I - guardar, preservar, manter e disponibilizar o acervo de obras gerais;

II - promover o inventário e o controle do acervo sob sua responsabilidade;

III - executar o diagnóstico físico do acervo para o desenvolvimento de ações pela área competente; e

IV - emitir pareceres e prestar informações em sua área de competência.

Art. 34. Ao Núcleo de Referência compete:

I - guardar, preservar, manter, disponibilizar e divulgar o acervo de referência;

II - orientar o usuário na utilização dos instrumentos de pesquisa e das fontes primárias de informação;

III - promover diagnóstico físico do acervo para o desenvolvimento de ações pela área competente;

IV - promover o inventário e o controle do acervo sob sua responsabilidade; e



V - emitir pareceres e prestar informações em sua área de competência.

Art. 35. Ao Setor de Informação Documental compete:

- I - promover a interface entre o usuário remoto e a Fundação Biblioteca Nacional;
- II - executar pesquisa documental nas fontes disponíveis no acervo da Fundação Biblioteca Nacional, em atendimento às demandas de usuários à distância;
- III - elaborar bibliografias especializadas para subsidiar pesquisas acadêmicas, publicações institucionais, catálogos de exposições, publicações avulsas de instituições públicas e privadas, entre outros; e
- IV - gerenciar os trâmites para reprodução e envio do material ao usuário à distância.

Subseção II

Da Coordenação de Publicações Seriadadas

Art. 36. À Coordenação de Publicações Seriadadas compete:

- I - coordenar e supervisionar as atividades de organização, inventário, guarda, manutenção e difusão do acervo de publicações seriadadas;
- II - coordenar e orientar o acesso e a difusão do acervo de publicações seriadadas em atendimento à demanda de usuários;
- III - gerenciar as atividades de seleção, tombamento patrimonial e processamento técnico biblioteconômico do acervo de publicações seriadadas; e
- IV - coordenar ações de cooperação técnica interinstitucional com vistas à divulgação do acervo de publicações seriadadas.

Parágrafo único. A Coordenação de Publicações Seriadadas contará com o apoio da Seção de Atendimento e Curadoria de Publicações Seriadadas, do Setor de Armazém de Publicações Seriadadas e do Núcleo de Processamento Técnico de Publicações Seriadadas.

Art. 37. À Seção de Atendimento e Curadoria de Publicações Seriadadas compete:

- I - guardar, preservar, manter, disponibilizar e divulgar o acervo de publicações seriadadas;
- II - orientar o usuário na utilização dos instrumentos de pesquisa e das fontes primárias de informação;
- III - promover diagnóstico físico do acervo para o desenvolvimento de ações pela área competente; e
- IV - emitir pareceres e prestar informações em sua área de competência.

Art. 38. Ao Setor de Armazém de Publicações Seriadadas compete:

- I - guardar, preservar, manter e disponibilizar o acervo de publicações seriadadas;
- II - executar o tombamento patrimonial e o armazenamento de coleções correntes e retrospectivas de publicações seriadadas sob sua responsabilidade;
- III - promover o inventário e o controle do acervo sob sua responsabilidade;
- IV - executar diagnóstico físico do acervo para o desenvolvimento de ações pela área competente; e
- V - emitir pareceres e prestar informações em sua área de competência.

Art. 39. Ao Núcleo de Processamento Técnico de Publicações Seriadadas compete:

- I - executar a catalogação descritiva de publicações seriadadas editadas em qualquer suporte em conformidade com normas nacionais e internacionais de descrição bibliográfica e regras estabelecidas pela área competente;
- II - executar as ações de normalização dos procedimentos de descrição bibliográfica do acervo de publicações seriadadas da Fundação Biblioteca Nacional; e
- III - emitir pareceres e prestar informações em sua área de competência.



Subseção III
Da Coordenação de Acervo Especial

Art. 40. À Coordenação de Acervo Especial compete:

- I - coordenar e supervisionar as atividades de organização, inventário, guarda, manutenção e difusão do acervo especial;
- II - coordenar e orientar o acesso e a difusão do acervo especial em atendimento à demanda de usuários;
- III - gerenciar as atividades de seleção, tombamento patrimonial e processamento técnico biblioteconômico do acervo especial;
- IV - orientar e supervisionar a produção de textos, exposições, cursos e palestras que sirvam de suporte às atividades de pesquisa e divulgação do acervo especial;
- V - coordenar ações de cooperação técnica interinstitucional com vistas à divulgação do acervo especial; e
- VI - supervisionar as atividades desenvolvidas pelo Plano Nacional de Recuperação de Obras Raras.

Parágrafo único. A Coordenação de Acervo Especial contará com o apoio da Seção de Cartografia, da Seção de Iconografia, da Seção de Manuscritos, da Seção de Música e Arquivo Sonoro, da Seção de Obras Raras e do Núcleo do Plano Nacional de Recuperação de Obras Raras.

Art. 41. À Seção de Cartografia compete:

- I - guardar, preservar, processar, difundir e promover o acesso ao acervo cartográfico, composto de atlas, mapas, plantas, cartas manuscritas, gravadas, impressas, fotográficas e digitais, abrangendo todo o planeta e remontando ao século XV, e obras sobre cartografia;
- II - indicar e emitir pareceres sobre a aquisição de materiais cartográficos;
- III - orientar e subsidiar a pesquisa do usuário do acervo cartográfico;
- IV - emitir pareceres e prestar informações em sua área de competência.

Art. 42. À Seção de Iconografia compete:

- I - guardar, preservar, processar, difundir e promover o acesso ao acervo iconográfico, composto de livros, gravuras, desenhos, fotografias, impressos efêmeros do século XVI ao século XXI;
- II - indicar e emitir pareceres sobre a aquisição de obras iconográficas;
- III - orientar e subsidiar a pesquisa do usuário do acervo iconográfico;
- IV - emitir pareceres e prestar informações em sua área de competência.

Art. 43. À Seção de Manuscritos compete:

- I - guardar, preservar, processar, difundir e promover o acesso ao acervo manuscrito, composto de manuscritos medievais, arquivos e coleções particulares que registram a história do Brasil e a produção literária nacional, do século XI ao século XXI;
- II - indicar e emitir pareceres sobre a aquisição de obras manuscritas e arquivos particulares que correspondam à linha de acervo da Divisão;
- III - orientar e subsidiar a pesquisa do usuário do acervo manuscrito;
- IV - emitir pareceres e prestar informações em sua área de competência.

Art. 44. À Seção de Música e Arquivo Sonoro compete:

- I - guardar, preservar, processar, difundir e promover o acesso ao acervo musical, composto de livros, partituras impressas e manuscritas, discos, fitas audiomagnéticas, CDs, folhetos e outros materiais especiais;
- II - indicar e emitir pareceres sobre a aquisição de obras relacionadas à produção musical;
- III - orientar e subsidiar a pesquisa do usuário do acervo musical;

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 15/07/2020

IV - emitir pareceres e prestar informações em sua área de competência.

Art. 45. À Seção de Obras Raras compete:

I - guardar, preservar, processar, difundir e promover o acesso ao acervo raro, composto de obras, folhetos e periódicos considerados raros;

II - indicar e emitir pareceres sobre a aquisição de obras raras;

III - orientar e subsidiar a pesquisa do usuário de livros raros;

IV - emitir pareceres e prestar informações em sua área de competência.

Art. 46. Ao Núcleo do Plano Nacional de Recuperação de Obras Raras compete:

I - identificar, coletar, reunir e disseminar informações sobre acervos dos séculos XV a XVIII impressos no exterior, e a partir do século XIX, impressos no Brasil, sob a guarda de outras instituições, que não a Fundação Biblioteca Nacional;

II - difundir a existência e a potencialidade de uso desses acervos através de catálogos impressos e eletrônicos;

III - propor o desenvolvimento de ações de processamento bibliográfico, mediante a aferição do estado da arte de acervos preciosos sob a guarda de instituições cooperantes;

IV - difundir e promover, junto às instituições de guarda de acervos, ações de normalização bibliográfica, de acordo com normas e padrões nacionais e internacionais, no âmbito da Biblioteconomia de Acervos Raros implementadas pela Fundação Biblioteca Nacional; e

V - Prestar assessoria técnica e emitir pareceres em sua área de competência.

1.2 Descrição do Planejamento adotado e base legal

No planejamento dessa atividade observou-se em primeiro plano, os seguintes normativos: - Decreto nº 9.203/17 (Política de governança), que institui a obrigação da criação, por parte das fundações públicas, de um Programa de Integridade; - Portaria CGU nº 1.089/18, alterada pela Portaria CGU nº 57/2019, que orienta sobre a institucionalização do referido programa e os manuais da CGU: - Guia Prático para Implementação de Programas de integridade pública; e - Guia prático de gestão de riscos para a integridade.

Em segundo plano, apreciou-se outros normativos que estão envolvidos com o tema de integridade e governança, que são: - Lei nº 12.846/13 (Lei anticorrupção); - Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação); - Lei nº 12.813/13 (Lei de Conflito de interesses); - Decreto nº 9.094/17 (Simplificação do atendimento ao público); - Decreto nº 6.029/07 (Ética pública); - IN Conjunta MP/CGU nº 01/16 (Gestão de riscos).

Além dos normativos acima mencionados, a equipe da AUDIN, observou as atribuições do CCSL e suas unidades, estabelecidas nos arts. 30 a 46 do Regimento Interno da FBN, aprovado pela Portaria MinC nº 74, de 3 de agosto de 2018.

Por fim, foram estabelecidos na fase de planejamento desse trabalho, 5 (cinco) pontos de análises, que estão atrelados aos principais riscos de integridade e as respectivas medidas de tratamento. Sendo assim elencamos abaixo os temas/riscos que serão abordados:

- Risco à imagem institucional;
- Nepotismo;
- Conflito de interesses;
- Vantagem indevida em operações com terceiros; e
- Desvio de patrimônio (obras) do Acervo.



 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 15/07/2020

2. RESULTADO DOS TRABALHOS

Na esteira do trabalho de revisão do plano de integridade realizado pela AUDIN e, considerando que o CCSL é a unidade piloto para implantação de uma política de gestão de risco na FBN, o presente relatório visa apoiar este Centro na construção de uma gestão de riscos para integridade, levando em conta as suas atribuições regimentais. Então, nessa direção, buscou-se apresentar de forma simples e prática os ditames trazidos do Guia prático de gestão de riscos para a integridade da CGU na edição de setembro/2018, que chamaremos de “Guia”. Desta forma, para fins didáticos, apresentaremos a seguir a espinha dorsal do trabalho a ser feito e alguns conceitos que serviram como base para entendimento sobre o assunto em pauta:

Programa de integridade é o conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança. (Definição extraída do Guia)

Riscos para a integridade: riscos que configurem ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção. Parágrafo único. Os riscos para a integridade podem ser causa, evento ou consequência de outros riscos, tais como financeiros, operacionais ou de imagem. (Art. 2º, II da Portaria CGU nº 1.089/2018)

Gestão de riscos pode ser definida como o processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos. (Definição extraída do Guia)

Gestão de riscos para a integridade consiste em ferramenta que permite aos agentes públicos mapear os processos organizacionais das instituições que integram, de forma a identificar fragilidades que possibilitem a ocorrência de fraudes e atos de corrupção. (Definição extraída do Guia)

Posto isso, alerta-se que a gestão de riscos para a integridade não é processo desvinculado da gestão de risco, pelo contrário, ela utiliza todo o arcabouço procedimental da gestão de risco, no entanto, enfatiza as questões de integridade, mudando o foco dos aspectos operacionais e financeiros para as questões do comportamento, conduta, ações antiéticas, entre outras, dos atores envolvidos, indo além dos aspectos legais.

Deste modo, a implantação de uma gestão de riscos para integridade visa estabelecer mecanismos de prevenção que atenuem as vulnerabilidades e evitem quebras de integridade, sendo desta maneira, uma ferramenta de gestão que busca melhorar a governança do setor que está sendo implantado e da FBN. Salienta-se ainda que quebras de integridade, engloba e, devem ser impedidas, como por exemplos: atos como recebimento/oferta de propina, desvio de verbas, fraudes, abuso de poder/influência, nepotismo, conflito de interesses, uso indevido ou vazamento de informação sigilosa e práticas antiéticas.

2.1. Dos procedimentos





O processo de implantação de uma gestão de risco para integridade é contínuo e deve ser documentado para que possa, ao longo do tempo, ser aperfeiçoado, sendo assim, é oportuno salientar que conforme definido no Guia prático os atos que envolvem esse risco possuem as seguintes características, veja o texto:

De um modo geral, atos relacionados a quebras de integridade compartilham as seguintes características:

- É um ato quase sempre doloso, à exceção de certas situações envolvendo conflito de interesses, nepotismo, etc.
- É um ato humano - praticado por uma pessoa ou por um grupo de pessoas
- Envolve uma afronta aos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, mas se destaca mais fortemente como uma quebra à impessoalidade e/ou moralidade.
- Envolve alguma forma de deturpação, desvio ou negação da finalidade pública ou do serviço público a ser entregue ao cidadão.

De posse dessas informações e observando os itens 2.2 a 2.6 do presente relatório, a equipe de gestores do CCSL deve realizar reunião, com vista a identificar todos os **riscos inerentes** em suas atividades, devendo ser levado em conta as etapas, a diversidade de atores envolvidos, os pontos mais sensíveis para o risco de integridade e, para facilitar a compreensão segue a definição de risco inerente:

Risco Inerente é o risco a que uma organização está exposta sem considerar quaisquer ações gerenciais que possam reduzir a probabilidade de sua ocorrência ou seu impacto. (Definição extraída do Guia)

Neste contexto também deverão ser levantados e avaliados os controles existentes para mitigação dos riscos inerentes, mesmos os não rotineiros, visando obter, após o seu tratamento, o **risco residual**, que significa:

Risco Residual é o risco a que uma organização está exposta após a implementação de ações gerenciais para o tratamento do risco. (Definição extraída do Guia)

Assim, com vista documentar esse início do processo de gestão de riscos para integridade, na reunião deverá ser produzido um documento que permita a todos os participantes apresentar contribuições para o processo com conhecimento suficiente e alinhado com a dinâmica da gestão de risco. Sendo assim, nesse registro deverá constar no mínimo as seguintes informações:

- normas aplicáveis (quando houver);
- resumo das principais etapas, atividades, produtos e atores envolvidos;
- objetivos gerais e específicos;
- descrição do risco identificado;
- setor (s) responsável (is) e o servidor (es) responsável (is) que se encontra a competência principal para a realização dessa atividade; e
- quantas vezes é realizada a atividade e a sua média de duração em horas, dias, semanas etc.

De posse dessas informações acima, os praticantes deverão indicar as causas, consequências significativas e os eventos associados a cada risco:

- causa é o motivo que pode promover a ocorrência do risco;



- evento é a ocorrência ou mudança em um conjunto específico de circunstâncias – pode ter várias causas e consistir em uma ou mais ocorrências;
- consequência é o resultado de um evento que afeta os objetivos.

Segue a seguir um exemplo de documento a ser gerado na reunião de identificação dos riscos:

Identificação dos riscos

Atividade/ Processo	Objetivos	Descrição do risco	Causa	Evento	Consequência

Lista de presença

Em. / /

Nome	Setor	Cargo/Função	Assinatura

Após essa etapa e visando estimar o **nível de risco**, os eventos dos riscos inerentes identificados, observando os seus componentes de causas e consequências, deverão ser avaliados em função da **probabilidade** e **impacto**. Normalmente as causas se relacionam à probabilidade de o evento ocorrer e as consequências ao impacto, caso o evento se materialize. Assim, teremos de a seguinte equação:

$$\text{NÍVEL DE RISCO} = \text{PROBABILIDADE} \times \text{IMPACTO}$$

Para aferir esse nível sugere-se, nesse momento inicial, as seguintes métricas:

PROBABILIDADE

Muito baixa (1) – baixíssima possibilidade de o evento ocorrer.

Baixa (2) – o evento ocorre raramente.

Média (3) – o evento já ocorreu algumas vezes e pode voltar a ocorrer.

Alta (4) – o evento já ocorreu repetidas vezes e provavelmente voltará a ocorrer muitas vezes.

IMPACTO

Muito baixo (1) – consequências insignificantes caso o evento ocorra.

Baixo (2) – consequências menores em processos e atividades secundários.

Médio (3) – consequências relevantes em processos e atividades secundários ou consequências menores em processos e atividades prioritárias.

Alto (4) – consequências relevantes em processos e atividades prioritárias.

Em prosseguimento dessa análise de riscos, deve-se verificar também os **controles internos** existentes e se estão atuando em relação aos riscos inerentes, de modo a obter os riscos residuais.

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 15/07/2020

CONTROLE é uma medida que está (ou pretende estar) modificando o risco, podendo ser qualquer processo, política, dispositivo, prática ou outras ações. (Definição extraída do Guia)

Assim, para avaliar os efeitos dos controles na mitigação dos riscos propõe-se adotar a seguintes métricas:

Nível	Descrição	Fator
Inexistente	Controles inexistentes, mal desenhados ou mal implementados, isto é, não funcionais.	1
Fraco	Controles têm abordagens ad hoc, tendem a ser aplicados caso a caso, a responsabilidade é individual, havendo elevado grau de confiança no conhecimento das pessoas.	0,8
Mediano	Controles implementados mitigam alguns aspectos do risco, mas não contemplam todos os aspectos relevantes do risco devido a deficiências no desenho ou nas ferramentas utilizadas.	0,6
Satisfatório	Controles implementados e sustentados por ferramentas adequadas e, embora passíveis de aperfeiçoamento, mitigam o risco satisfatoriamente.	0,4
Forte	Controles implementados podem ser considerados a “melhor prática”, mitigando todos os aspectos relevantes do risco.	0,2

Fonte: BRASIL, 2018b, p. 22. Adaptado de: TCU, 2018, p. 44.

Por fim, utilizando os parâmetros já apresentados poderemos auferir o risco residual observado até o momento com a seguinte equação:

$$\text{RISCO RESIDUAL} = \text{RISCO INERENTE} \times \text{FATOR DE AVALIAÇÃO DOS CONTROLES}$$

A partir desses procedimentos facilmente observa-se o nível efetivo dos riscos por meio o mapa de calor que apresentamos a seguir:

MAPA DE CALOR

Impacto → Probabilidade	Muito baixo	Baixo	Médio	Alto
Alta	Risco Moderado (4x1 = 4)	Risco Elevado (4x2 = 8)	Risco Elevado (4x3 = 12)	Risco Extremo (4x4 = 16)
Média	Risco Baixo (3x1 = 3)	Risco Moderado (3x2 = 6)	Risco Elevado (3x3 = 9)	Risco Elevado (4x3 = 12)
Baixa	Risco Baixo (2x1 = 2)	Risco Moderado (2x2 = 4)	Risco Moderado (2x3 = 6)	Risco Elevado (2x4 = 8)
Muito baixa	Risco Baixo (1x1 = 1)	Risco Baixo (1x2 = 2)	Risco Baixo (1x3 = 3)	Risco Moderado (1x4 = 4)

Fonte: Guia prático de gestão de riscos para a integridade da CGU na edição de setembro/2018.)

De posse desse mapeamento e dessa avaliação, os riscos, principalmente os classificados como extremo e elevado devem ser objeto de tratamento. Nessa fase, devem ser estudadas as medidas (controles) que o CCSL tomará para evitar, mitigar ou transferir os seus riscos de integridade mais relevantes.





É importante alertar que as medidas devem ser adotadas no ambiente com o intuito de contribuir para que essa mudança ocorra de forma gradual, contínua, harmoniosa e ao mesmo tempo consistente, visando a fundamentar uma gestão de riscos efetiva e integrada ao programa de integridade.

Além disso, é preciso levarmos em consideração as especificidades da gestão de riscos para a integridade. Poderá ser preciso lidar com sensibilidades adicionais na identificação, análise, avaliação e estabelecimento das medidas de tratamento para esses riscos, dado o forte componente humano envolvido.

Neste contexto, é relevante informar que as respostas aos riscos são classificadas, conforme o Guia, em 4 tipos, veja os seus conceitos a seguir:

1. **Aceitar:** a entidade decide não atuar em relação ao risco. A sua probabilidade e impacto são tão baixos que não justificam a criação de controles para mitigação, ou os controles existentes já resguardam boa parte de suas consequências. É geralmente uma ação escolhida para riscos com baixo impacto e probabilidade.
2. **Transferir:** o risco possui probabilidade e impacto tão altos que a organização não pode suportar e decide transferi-los a outra entidade. Por exemplo, um órgão público decide contratar um seguro de acidentes para certos empregados que exercem atividades muito perigosas – ele transfere o seu risco de sinistro para uma outra entidade.
3. **Mitigar:** o órgão/entidade decide atuar para reduzir a probabilidade e/ou impacto do risco, tornando-o menor ou mesmo removendo-o da lista dos principais riscos.
4. **Evitar:** envolve alterar o processo visando a evitar a ocorrência do risco. Por exemplo, um órgão pode decidir evitar o oferecimento de determinado serviço por envolver riscos de alto impacto e probabilidade.

Cumprindo essas tarefas apresentadas acima obteremos como produto o mapeamento dos riscos de integridade, suas causas e consequências, os níveis desses riscos e as medidas de tratamento. Neste contexto, esclarecemos que esse produto pode ser feito em uma única planilha ou em uma sequência de documentos, a legislação e o manual não estabelecem uma forma única.

Por fim, abordaremos a seguir os riscos previstos na fase planejamento desse trabalho, que estão atrelados aos principais riscos de integridade e as respectivas medidas de tratamento que possam ser adotadas pelo CCSL.

2.2. Risco à imagem institucional

Esse item envolve praticamente todas as unidades da Fundação, no entanto o CCSL tem uma ligação forte com essa questão, principalmente considerando que ele é o responsável pelo atendimento presencial a diversos usuários que buscam os serviços da instituição. Veja o conceito extraído da IN Conjunta MP/CGU nº 01/16 (Gestão de riscos):

Riscos de imagem/reputação do órgão: eventos que podem comprometer a confiança da sociedade (ou de parceiros, de clientes ou de fornecedores) em relação à capacidade do órgão ou da entidade em cumprir sua missão institucional.

Diante disso, mesmo sem uma avaliação conforme descrito no item 2.1, deve-se observar que a cada interação dos usuários/ cidadãos com o CCSL/FBN se tem uma visão sobre a instituição

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 15/07/2020

e o setor e, o somatório dessas percepções se traduz na imagem do Centro e da Fundação, deste modo, ações para melhorar o atendimento¹ e o tratamento² aos usuários devem ser constantes.

Sendo assim, fortalecer valores como: respeito pelas pessoas, cortesia e gentileza, buscando solucionar os problemas e mitigar os conflitos no atendimento, entende-se que devem ser objetos de eventos de capacitação, bem como eventos que abordem o tema integridade, até porque o CCSL indagado sobre o assunto apresentou por meio da CI 002/2020 de 14/01/2020 a seguinte manifestação:

- i) O CCSL possui alguém que tenha participado de evento/curso/palestra relacionados a algum tema de integridade? Não tenho esta informação.
- j) Como o CCSL trata os riscos de integridade? Sem uma orientação formal, procuramos seguir o bom senso

Desse modo, sugere-se como medida de tratamento ao risco de imagem a promoção de treinamentos aos colaboradores que realizam ou tenham com contato com o atendimento ao público nos temas acima mencionados.

Finalizando esse item e com intuito de colaborar, identificamos como boa prática a elaboração de um manual sobre o atendimento ao público, sendo assim apresenta-se a seguir links de manuais sobre atendimento ao público que possam servir como inspiração para construção de um manual próprio da FBN, como segue:

Enap - Atendimento ao Cidadão - <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1687>

UDESC - Manual de Atendimento ao Público - https://www.udesc.br/arquivos/udesc/documentos/0_43512400_1476995550.pdf

MJ - Excelência no atendimento ao cidadão - <http://www.mpap.mp.br/images/Documentos/manual-excelencia-atendimento.pdf>

2.3. Nepotismo

Tratando-se de risco de integridade esse tema não pode ser esquecido pois o nepotismo pode ser entendido como uma das formas de abuso de posição ou poder em favor de interesses privados, em que se favorecem familiares, conforme explicado pelo Guia, e sobre esse tópico foi indagado ao CCSL que apresentou por meio da CI 002/2020 de 14/01/2020 a seguinte resposta:

- e) O CCSL possui algum caso ocorrido de nepotismo? Não

De toda sorte, o Centro deve abordar em suas ações risco de integridade essa questão. Lembramos ainda, que o Decreto nº 7.203/2010 dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. Para efeitos do decreto, familiar se trata de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau. Dessa forma, o CCSL deve-se observar principalmente nas contratações de:

¹**Atendimento** diz respeito a satisfazer as demandas de informação, produtos ou serviços apresentadas pelo cidadão. Curso ENAP atendimento ao cidadão, Módulo 1, 2014.

²**Tratamento** diz respeito à forma como o usuário é recebido e atendido. Curso ENAP atendimento ao cidadão, Módulo 1, 2014.



- familiares para vagas de estágio;
- contratação de familiares para prestação de serviços terceirizados.

Diante disso, sugere-se como medida de tratamento ações de sensibilização voltadas a prevenção de condutas antiéticas no âmbito do corpo funcional do Centro e apresentação de informação sobre parentesco no momento do ingresso dos agentes mencionados acima.

2.4. Conflito de interesses

O tema conflito de interesses é uma peça chave para o fortalecimento de uma cultura de integridade, desse modo o conhecimento das situações que envolvem essa questão é fundamental para o êxito na mitigação do risco para integridade. Sendo assim, traz-se a tona as situações, de forma resumida, elencadas pela Lei nº 12.813/2013 que trata do conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal, então vejamos:

Situações que configuram conflito de interesses:

- uso de informação privilegiada;
- relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão;
- atividade privada incompatível com o cargo;
- atuar como intermediário junto à administração;
- praticar ato em benefício de pessoa jurídica (em que participe o servidor ou parente);
- receber presente de quem tenha interesse em decisão;
- prestar serviços a pessoa jurídica sob regulação do órgão.

Em síntese, conflito de interesses trata da situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública, e para uma maior compreensão, traz-se à baila os seguintes conceitos fornecidos pelo Guia:

PRESSÃO INTERNA OU EXTERNA ILEGAL OU ANTIÉTICA PARA INFLUENCIAR AGENTE PÚBLICO

Pressões explícitas ou implícitas de natureza hierárquica (interna), de colegas de trabalho (organizacional), política ou social (externa), que podem influenciar indevidamente atuação do agente público.

Algumas das formas de pressão interna ilegal ou antiética para influenciar agente público são:

- influência sobre funcionários subordinados para violar sua conduta devida;
- ações de retaliação contra possíveis denunciante.

Algumas das formas de pressão externa ilegal ou antiética para influenciar agente público são:

- lobby realizado fora dos limites legais ou de forma antiética;
- pressões relacionadas a tráfico de influência.

Os tipos mencionados não exaurem todas as possibilidades de manifestação de riscos para a integridade, tendo como intenção apenas facilitar a identificação dos riscos pelo órgão/entidade.

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 15/07/2020

Para registro, o CCSL questionado pela AUDIN sobre esse assunto respondeu, por meio da CI 002/2020 de 14/01/2020, o seguinte:

- d) Já houve algum caso ocorrido no CCSL relacionado a conflitos de interesses, envolvendo servidores, terceirizados ou parentes destes? Não
- f) O CCSL possui algum caso de acumulação de cargos? Não
- g) Nos casos d), e) e f), quais foram as medidas adotadas?
- h) Qual o procedimento adotado com relação a recebimento de brindes e presentes pelos servidores e terceirizados no âmbito do CCSL? A FBN não tem uma orientação formal

No contexto desse trabalho que se propõe, independente de uma orientação formal da alta administração, o CCSL, observando as peculiaridades dos seus setores, deve perseguir por meio de orientações e de sensibilização para o tema a toda equipe. Tonificando sempre os princípios, valores e a missão da Instituição.

2.5. Vantagem indevida em operações com terceiros

Neste tema o CCSL terá de abordar a pertinência da relação dos seus funcionários com as instituições que tratam com o Centro, as empresas contratadas e os usuários, buscando estabelecer limites para essa relação, levando-se em conta os princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Posto isso, coloca-se a seguir alguns conceitos que tangenciam essa questão trazido pelo Guia:

SOLICITAÇÃO OU RECEBIMENTO DE VANTAGEM INDEVIDA

Caracteriza-se por qualquer tipo de enriquecimento ilícito, seja dinheiro ou outra utilidade, dado que ao agente público não se permite colher vantagens em virtude do exercício de suas atividades.

UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS EM FAVOR DE INTERESSES PRIVADOS

Algumas das formas de utilização de verbas e fundos públicos em favor de interesses privados são:

- a) apropriação indevida;
- b) irregularidades em contratações públicas; e
- c) outras formas de utilização de recursos públicos para uso privado (ex: carros, tempo de trabalho, equipamentos do escritório, etc.).

Como forma de mitigação e tratamento para esse risco pode-se adotar as seguintes medidas:

- adoção de decisões de forma colegiada, sempre que possível;
- institucionalização de uma agenda coletiva dos setores;
- evitar reuniões de um único servidor com o particular;
- elaborar ata/relatório das reuniões com particular; e
- estabelecer mecanismo de transparência.

2.6. Desvio de patrimônio (obras) do Acervo



 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 15/07/2020

Inicialmente gostaríamos de registrar que o CCSL enviou para AUDIN, por meio da CI 002/2020 de 14/01/2020, quando questionado sobre esse assunto, seguinte resposta:

- a) Já houve no âmbito da CCSL algum caso de desvio de patrimônio (obras) do Acervo da biblioteca com a participação de seus próprios servidores ou terceirizados, ou com a facilitação de funcionários de outros setores? Sim. Havia uma suspeita.
- b) Caso sim, informar se foi realizado Processo de Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar? Sim, foi realizado um PAD.
- c) Há escala de revezamento de vigilantes e servidores que atendem ao público nos seus postos de trabalho? Sim

Observa-se que já ocorreu um evento abrangendo esse risco, desta forma, deve-se examiná-lo com maior acuidade, sem ferir suscetibilidades dos agentes envolvidos, e as ações sobre o tema devem ser feitas como forma de gestão de segurança do acervo, evitando sempre uma visão de caráter pessoal, tanto para o público interno como para o externo.

De qualquer maneira, observa-se que o Centro já vem adotando medidas para mitigar esse risco, como é o caso do revezamento apontado na resposta acima. No entanto, considerando a questão de risco para integridade, o CCSL deverá debater quais medidas podem ser tomadas para evitar principalmente a ocorrência de furto do acervo com a participação dos seus agentes.

3. CONCLUSÃO

O presente relatório buscou orientar ao CCSL na construção de ações voltadas para os riscos de integridade, diante dessa tarefa, a equipe da AUDIN procurou trazer à baila de forma didática e simples a espinha dorsal de uma política de gestão de riscos para integridade, fortalecendo dessa maneira a governança da FBN.

Desta forma, acredita-se que o CCSL poderá incluir o gerenciamento de riscos de integridade em sua agenda e realizar medidas de forma estruturadas e contínuas, com vistas ao estabelecimento de critérios para enfrentar eventos que possibilitem a quebra de integridade por parte de seus servidores, sendo modelo a ser seguido pelos demais setores da instituição e fornecendo mais segurança na consecução da missão do Centro.

Aproveitamos para indicar o portal da CGU sobre Integridade da CGU aos gestores do CCSL que desejem se aprofundar no tema, cujo link é <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/programa-de-integridade-da-cgu>.

Rio de Janeiro, 15 de julho de 2020.


GLÁUCIO CAVALCANTI TAK-MING
 Auditor-Chefe


JOSÉ ELANO DE ASSIS JUNIOR
 Auditor