

FICHA DE INSCRIÇÃO – I Concurso de Boas Práticas da Rede de Ouvidorias

Órgão/ Entidade: **Ouvidoria da Casa da Moeda do Brasil**

Titular: **Aloysio Telles de Moraes Netto**

E-mail: anetto@cmb.gov.br

Telefone: (21) 2184-2937

Contato (pessoa): **Aloysio Telles de Moraes Netto**

Unidade da Federação: **Rio de Janeiro**

Município: **Rio de Janeiro**

Poder: **Executivo** () Legislativo () Judiciário

Ente: **Federal** () Estadual () Municipal

Categoria:

Aprimoramento do controle social

() Ampliação de espaços e canais de participação social

() Melhoria na prestação de serviços públicos por meio das ouvidorias

1) Descrição da prática (Limite de 4 páginas, fotos, gráficos):

Matriz de Criticidade para Análise Prévia de Denúncias - Anexo 1

2) Histórico da implementação (Limite de duas páginas):

Anexo 2

3) Relevância da prática em relação aos critérios do regulamento

(Limite de duas páginas):

Anexo 3

Rio de Janeiro - RJ, 23 de maio de 2017.

Declaro que tomei conhecimento do Regulamento do I Concurso de Boas Práticas da Rede de Ouvidorias.



Aloysio Telles de Moraes Netto

Ouvidor da Casa da Moeda do Brasil

Chefe da Ouvidoria

Anexo 1 – Descrição da Prática

MATRIZ DE CRITICIDADE PARA ANÁLISE PRÉVIA DE DENÚNCIAS.

Dentre as espécies de demanda tratáveis em sede de Ouvidoria, certamente a mais sensível é a Denúncia, em função da sua natureza de servir diretamente como meio de controle social da legalidade e moralidade na Administração Pública.

O recebimento e tratamento de denúncias deve, portanto, ser diferenciado. Porém, apesar de ser necessário que a Ouvidoria tenha um meio de filtrar eventuais denúncias descabidas, não é adequado que em sua atividade a denúncia seja analisada em seu mérito – atividade cabível aos órgãos de controle que a receberão.

Assim, com a finalidade de análise não do teor, mas dos elementos que compõem a denúncia para facilitar a sua recepção e análise junto aos órgãos de controle, colaborando inclusive para as ações de *compliance* e *accountability* dos órgãos da Administração propomos o seguinte método de análise objetiva das denúncias recebidas:

1. A nomenclatura usada é matriz de CRITICIDADE, e não matriz de RISCO, posto que se considera competente para analisar o risco efetivo o órgão que apurará a fundo o mérito da denúncia apresentada. A Ouvidoria, entretanto, pode analisar o quão crítica e verossímil é uma denúncia com base nos elementos objetivos que a mesma traz, semelhante à técnica utilizada para matrizes de risco, com a devida adaptação.

2. A presente matriz, que será a base para a análise de criticidade das denúncias apresentadas, terá dois eixos que se caracterizam como conteúdo de denúncia e natureza de denúncia.

3. Esta matriz será do modelo 4X5:

5				
4				
3				
2				
1				
	1	2	3	4

4. O **eixo vertical** será o responsável pela análise do conteúdo da denúncia.

a. Toda denúncia ao ser analisada pode ser depurada em quatro elementos que podem estar presentes ou não em seu bojo, em conjunto ou não:

- i. Descrição do fato;
- ii. Definição de autoria;
- iii. Corte temporal e espacial da conduta;
- iv. Apontamento de prejuízos causados.

b. Para a alocação da denúncia no eixo vertical, se adotará o seguinte critério:

- i. A denúncia é ausente de qualquer um destes elementos: **nível 1**.
- ii. -A denúncia possui estes elementos: para cada elemento encontrado a denúncia se eleva um nível, até a presença de todos.

c. Exemplos:

- i. *“Tem corrupção na Casa da Moeda!”*
 - 1. Não se define a conduta, nem a autoria, nem corte temporal ou espacial, nem há prejuízos apuráveis. O nível de criticidade da denúncia no eixo vertical é 1.
- ii. *“O empregado Pafúncio é corrupto”*
- iii. *“Tem coisas erradas no Departamento Pessoal”*
- iv. *“Má gestão ocasionou um prejuízo de milhões na CMB”*
 - 1. As denúncias somente apresentam um elemento cada uma (autoria, corte espacial, apontamento de prejuízo). As denúncias receberão um nível no eixo vertical de 2.
- v. *“O empregado Pafúncio não seguiu os normativos internos no DECED, e isto ocasionou uma grande perda na produção de cédulas”.*
 - 1. Esta denúncia possui elementos de autoria, corte espacial, descrição da conduta e prejuízo para a instituição. Logo ela possui todos os possíveis elementos e recebe no eixo vertical o nível 5.

5. O eixo horizontal tem a função de representar o tipo de infração que a denúncia visa denunciar.

- a. O Nível 1 é referente a **infrações que não transgridem questões disciplinares, normativas, processos ou legais na CMB**. No máximo questões éticas ficam neste nível.
- b. O Nível 2 é referente a **infrações a normas e processos com implicação disciplinar** (excetuando o item c deste ponto).
- c. O Nível 3 é referente a **infrações disciplinares que afrontem o Título IV do Regulamento de Pessoal da CMB** (infrações disciplinares tipificadas).
- d. O Nível 4 é referente a **denúncias de ilegalidades** (que afrontam diretamente a legislação e transcendem questões normativas e disciplinares).

e. Exemplos:

- i. *“O Juvêncio me chamou por um apelido que não gostei”*
 - 1. Trata-se de um caso eminentemente ético. Receberá no eixo horizontal o nível 1.
- ii. *“O Juvêncio não tem instruído os processos de aquisição de maneira adequada”.*
 - 1. Trata-se de transgressão aos **normativos internos**. Receberá no eixo horizontal nível 2.
- iii. *“O Juvêncio não informou uma irregularidade cometida por um de seus subordinados”.*
 - 1. Trata-se de **infração disciplinar**. Receberá no eixo horizontal o nível 3.
- iv. *“o Juvêncio recebeu propina do fornecedor para direcionar uma licitação”.*
 - 1. Trata-se de **ilegalidade expressa**. Receberá no eixo horizontal o nível 4.

6. Ao cruzar os eixos de acordo com os elementos da denúncia e a sua espécie, ela receberá um grau que é oriundo da multiplicação entre o valor do eixo vertical e do eixo horizontal, graficamente recebendo a seguinte representação:

5	5	10	15	20
4	4	8	12	16
3	3	6	9	12
2	2	4	6	8
1	1	2	3	4
	1	2	3	4

a. **Exemplo:**

i. *“A Juleica xingou uma colega de trabalho no dia 23 de julho”.*

1. No eixo vertical temos três elementos na denúncia (autoria, descrição da conduta e corte temporal), e no eixo horizontal trata-se de questão ética, não sendo ilegalidade ou falta disciplinar ou normativa. Logo seria alocada da seguinte maneira:

5	5	10	15	20
4	4	8	12	16
3	3	6	9	12
2	2	4	6	8
1	1	2	3	4
	1	2	3	4

ii. Receberia grau de criticidade 3.

b. *“Tem um empregado que no ano passado furtou uma liga metálica, gerando prejuízo na fabricação de medalhas.”*

i. No eixo vertical temos três elementos de denúncia (corte temporal, descrição do fato e apontamento do prejuízo causado), e está tratando de uma ilegalidade (peculato). Na matriz teríamos a seguinte representação gráfica:

5	5	10	15	20
4	4	8	12	16
3	3	6	9	12
2	2	4	6	8
1	1	2	3	4
	1	2	3	4

ii. Receberia um grau de criticidade 12.

7. Com a finalidade de mensurar as denúncias para a definição das providências a serem adotadas escalamos as denúncias, após a análise com a matriz de criticidade, da seguinte maneira:

a. Denúncias que recebam apenas o **grau 1**:

i. Seriam consideradas como denúncias vazias, e poderiam ser encaminhadas para arquivamento (caso não fosse possível obter junto ao denunciante outros elementos para compô-la).

b. Denúncias que recebam **graus de 2 a 9**:

i. Seriam consideradas de baixa criticidade – seriam encaminhadas para a apuração junto aos órgãos de controle, de acordo com a sua natureza.

c. Denúncias que recebessem **graus de 10 a 20**:

- i. Seriam denúncias de alta criticidade – seriam encaminhadas para apuração junto aos órgãos de controle, com o apontamento da análise que considera a mesma como crítica, bem como seria informado o Conselho de Administração, pelas repercussões de ordem estratégica que a questão pode ter.
- ii.
- d. Neste sentido, a Matriz de Criticidade de Denúncias teria a seguinte representação:

**Elementos
da
denúncia**

5	5	10	15	20
4	4	8	12	16
3	3	6	9	12
2	2	4	6	8
1	1	2	3	4
	1	2	3	4

Tipo de Infração

VERDE	Denúncia vazia – passível de arquivamento
AMARELO	Denúncia de baixa criticidade
VERMELHO	Denúncia de alta criticidade

8. Vantagensapuráveis no modelo de Análise de Criticidade mediante Matriz:

- a. **-Racionalização e controle das decisões de tratamento de denúncias**, inclusive para determinar ações específicas, como o arquivamento. Assim os critérios para definição do que é grave, médio ou vazio seguem objetivos;
- b. **-Colaboração** com os órgãos de apuração para a definição de ações prioritárias na apuração de denúncias, de acordo com o grau de criticidade;
- c. **-Ciência periódica ao Conselho de Administração (no caso de empresas públicas) ou ao Ministério (no caso de órgãos da Administração Direta)** de denúncias de conteúdo mais gravoso que possam impactar nas decisões estratégicas da instituição, sem o prejuízo de apuração nos respectivos órgãos de controle (uso de *red flags*, comuns nas práticas de *accountability*).
- d. **-Ciência à Alta Gestão do órgão** (Presidência e Diretorias), para colaborar com a melhoria da gestão, ao verificar a quantidade de denúncias e o respectivo grau em suas áreas de atuação.

Anexo 2 – Histórico de Implementação

No ano de 2015 recebemos do Conselho de Administração da CMB a atribuição de aprimorar os meios de recebimento e tratamento de denúncias.

A partir daí, iniciamos ações, como contato direto e pessoal com os colaboradores da Instituição, aumento da presença da Ouvidoria nas áreas de trabalho para elucidar o trabalho da Ouvidoria e a sua importância como canal de recebimento de demandas.

Em paralelo, iniciamos estudos de como aprimorar o tratamento específico de denúncias sem necessariamente invadir as competências de investigação de outros órgãos de apuração, como Corregedoria, Auditoria Interna e Comissão de Ética.

Assim, foi utilizada como critério básico o método de análise comum das matrizes de risco, já utilizadas nas avaliações de risco comuns em estudos de *compliance* nas instituições.

Assim percebemos que mesmo não sendo possível adentrar o mérito das denúncias (por não ser esta a atribuição da Ouvidoria), seria possível analisar a existência ou não dos elementos que são comuns nestas demandas, bem como os bens jurídicos eventualmente atingidos na hipótese de a mesma ser verdadeira.

Assim, ao dividir a análise entre a existência ou não de elementos objetivos, e a análise em tese do bem jurídico atingido em uma tabela semelhante à das matrizes de risco, pode-se mensurar em números o quão crítica ela pode ser, pois, por experiência, percebe-se que quanto mais rica de detalhes é uma denúncia, maior a probabilidade de a mesma ser verdadeira. Aliando isto ao grau de prejuízo que a mesma pode ter, é possível analisar a sua criticidade, que se assemelha ao risco.

Assim, obtivemos um método transparente e objetivo para definir se uma denúncia é mais ou menos crítica (sendo a criticidade a conjugação da probabilidade de a mesma ser verdadeira e dos eventuais prejuízos que poderia causar, se verdadeira fosse), permitindo a sinalização da mesma não só para os órgãos de apuração tradicionais, mas também sinalizando aos órgãos estratégicos e de gestão superior denúncias aparentemente tão graves que também mereçam o acompanhamento de perto destes órgãos, posto existirem riscos inclusive estratégicos para a instituição.

Ao mesmo tempo, em sentido oposto, gera conforto e segurança à Ouvidoria e seus servidores a possibilidade de solicitar o arquivamento de denúncias que, por serem tão vazias de conteúdo, não precisem seguir uma investigação formal.

Após a definição dos critérios, comunicamos aos órgãos de controle e ao nosso Conselho de Administração as regras deste método de trabalho, e começamos a enviar as denúncias com a nossa análise. Tais encaminhamentos foram bem aceitos e o Conselho de Administração da CMB no início de 2017 expressamente concordou e elogiou este método de trabalho, solicitando que o mesmo continuasse a ser aplicado, aumentando o controle e a transparência no tratamento de denúncias recebidas.



Anexo 3 - Relevância da prática em relação aos critérios de julgamento:

1) Criatividade e inovação:

Acreditamos que a prática seja inédita (não temos notícia de uma análise neste molde em Ouvidorias) e ela, ao utilizar como base (e de maneira inovadora) método já utilizado para definição de níveis de criticidade similar às matrizes de risco, colabora para a resolução de dois problemas principais:

- 1- Confere critérios objetivos para o arquivamento de denúncias que não possuam elementos mínimos de apuração (facilitando a análise por parte do servidor e tornando esta tomada de decisão mais confortável pois exclui critérios subjetivos nesta tomada de decisão);
- 2- Colabora no controle, pois como em geral as denúncias são dirigidas apenas para os órgãos de apuração e correição, sinaliza (quando cabível) para outras instâncias superiores (geralmente em nível estratégico da Instituição) eventuais denúncias específicas já em apuração que sejam potencialmente mais críticas do que as demais, trazendo à análise da Ouvidoria o conceito de *Red Flag* do *accountability* praticado nas organizações financeiras e na Governança Corporativa de grandes instituições em nível internacional.

E nas duas hipóteses você torna as tomadas de decisão das Ouvidorias sobre as denúncias mais transparentes e passíveis de controle.

2) Custo-benefício:

O custo de implementação desta prática é zero, pois somente implica em modificação no rito de recepção tratamento de denúncias, podendo ser aplicado independente da maneira de recebimento da denúncia (pessoalmente, indiretamente, anonimamente, etc).

O baixo aumento na burocracia (pois somente impõe ao servidor o dever de realizar uma análise preliminar e objetiva da denúncia) é compensado pela criação dos citados mecanismos que aumentam o controle dos atos da Administração e a transparência nas ações que envolvem o recebimento de denúncias.

3) Impactos da iniciativa/ contribuição para a efetividade:

Como já dito, a criação de um critério objetivo de análise evita a tomada de decisões subjetivas para o arquivamento de denúncias, aumenta a aplicação do dever de transparência nas tomadas de decisões no processo de acolhimento, registro e encaminhamento de denúncias para outros órgãos de apuração, além de tornar mais confortável para o servidor a tomada de decisão, já que não se empregam critérios subjetivos para definir o que é mais ou menos crítico no recebimento de denúncias.

Outro valor que se agrega na gestão das Ouvidorias Públicas através deste método é, como já pontuado, a aplicação do conceito de *Red Flag* na gestão de denúncias, o que vem ao encontro das melhores práticas de Governança Corporativa do Brasil e do Mundo.

4) Simplicidade e Replicabilidade:

Qualquer Ouvidoria, pública ou privada, de qualquer tamanho, pode replicar o método para recepção de denúncias, adaptando-o à sua realidade, sem custos de material, mão de obra ou financeiro.

E por ser um método simples, no máximo aumentaria uma análise de denúncia em alguns minutos, com ganhos já descritos.

