

Victor Hugo Moreira Ribeiro

**IMPLEMENTAÇÃO DAS PRINCIPAIS BOAS PRÁTICAS DE PREVENÇÃO  
NO COMBATE À FRAUDE E À CORRUPÇÃO EM INSTITUIÇÕES  
REGULADORAS FEDERAIS**

**Brasília – DF**

**3/2019**

## RESUMO

A ética e a integridade constituem componentes essenciais de governança em qualquer instituição pública. No caso das entidades públicas reguladoras, a qualidade regulatória, segundo a OCDE, é afetada negativamente por riscos de fraude ou corrupção. Existe também correlação direta entre alto poder discricionário de regulação (como ocorre em boa parte das agências reguladoras federais no Brasil) e riscos de fraude e corrupção. O TCU publicou, em 2016, a primeira edição do “Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção” em instituições públicas, o qual contém boas práticas de prevenção, detecção, correção e monitoramento. O objetivo do trabalho foi avaliar a implementação das boas práticas de prevenção à fraude e à corrupção previstas no referencial do TCU em agências/instituições reguladoras federais que compuseram a amostra do trabalho. O trabalho utilizou a aplicação de questionários às agências via Lei de Acesso à Informação e pesquisas em seus sítios eletrônicos oficiais e no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal. As agências/instituições apresentam estágio intermediário de implementação dessas boas práticas, havendo várias oportunidades de melhoria, principalmente nos aspectos relacionados às políticas de seleção para funções-chave da agência (auditor interno, superintendentes e dirigentes) e à transparência dos processos regulatórios (publicidade ativa dos processos administrativos e das reuniões das diretorias colegiadas).

**Palavras-chave:** Governança Regulatória. Ética e Integridade. Prevenção à Fraude e à Corrupção. Agências Reguladoras. Tribunal de Contas. Transparência.

## Sumário

1	Introdução .....	1
1.1	Revisão teórica do tema .....	5
1.1.1	Correlação entre poder de regulação e riscos de ocorrência de fraude e corrupção .....	5
1.1.2	Teoria do triângulo da fraude .....	6
1.1.3	Mecanismos e práticas recomendadas pelo Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção do TCU .....	8
2	Objetivo e Metodologia da pesquisa efetuada .....	11
2.1	Delimitação do escopo da pesquisa.....	12
2.2	Metodologia da pesquisa.....	13
2.3	Justificativas para a delimitação da amostra de agências reguladoras examinadas.....	18
3	Resultados da pesquisa .....	20
3.1	Gestão da Ética e da Integridade .....	21
3.2	Controles Preventivos .....	23
3.3	Transparência e <i>Accountability</i> .....	28
3.4	Comparação do resultado obtido neste trabalho e os dados do Acórdão 2.604/2018-TCU-Plenário.....	31
4	Conclusão.....	32
5	Referências Bibliográficas .....	34
	APÊNDICE A – Roteiro de questões a serem verificadas na documentação pesquisada e eventuais pontos adicionais questionados via Lei de Acesso à Informação às Agências que compuseram a amostra do trabalho .....	38
	APÊNDICE B – Resultados individualizados por agência, com gráficos e análise resumida .....	42
B.1	ANA .....	42
B.2	ANAC.....	44
B.3	ANATEL.....	45
B.4	ANEEL.....	47
B.5	ANM.....	48
B.6	ANP.....	49
B.7	ANTAQ.....	51
B.8	ANTT .....	53
B.9	CADE.....	55
B.10	ANS e ANVISA .....	56

ANEXO A – Detalhamento das Boas Práticas de Prevenção descritas no Referencial de combate à fraude e corrupção do TCU.....59

## 1 Introdução

A corrupção é um fenômeno que remonta à Antiguidade (BRASIL, 2016). A história mundial possui vários relatos de abusos de poder para obtenção de vantagens indevidas. Não é por outra razão que o Antigo Testamento (Bíblia) já fazia referências de proibição ao suborno – (Êxodo capítulo 23, v. 8: “Também suborno não aceitarás, porque o suborno cega até o perspicaz e perverte as palavras dos justos”, entre outros textos). Semelhantemente, o direito romano já previa a obrigação de gestores públicos prestarem contas, como forma de mitigar riscos de corrupção (ALVES, 2018).

A história brasileira também tem vários episódios de corrupção, havendo evidências desse tipo de ilícito sendo cometido no país desde a época colonial (DIAS; PEREIRA, 2018). O tema se reveste de particular importância no atual contexto brasileiro, no qual, desde 2014, vem sendo investigado e revelado, por meio da Operação Lava-Jato, grandes incidentes de corrupção, envolvendo fraudes a licitações públicas, superfaturamentos, entre outros ilícitos, no setor de infraestrutura, com a participação de grandes empresas do mercado.

Além da Lava-Jato, outras investigações conduzidas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal desvelaram alguns atos ilícitos cometidos no contexto de agências reguladoras federais de infraestrutura, com destaque para a Operação Porto Seguro, Operação Cancela Livre, Operação Skala e Operação Turbulência (G1 - “Investigados da Operação Porto Seguro vão responder a processo”, 2014<sup>1</sup>; G1 - “Operação da PF investiga desvios de recursos em obras da BR-290 no Rio Grande do Sul”, 2017<sup>2</sup>; ANAC - “PF, MPF e ANAC deflagram Operação Turbulência em parceria”, 2017<sup>3</sup>; G1 - “Entenda a Operação Skala, da Polícia Federal, que prendeu amigos de Temer”, 2018<sup>4</sup>).

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/02/investigados-da-operacao-porto-seguro-va-responder-processo.html>>, acesso em 25 fev. 2019.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/operacao-da-pf-investiga-desvios-de-recursos-em-obras-da-br-290-no-rio-grande-do-sul.ghtml>>, acesso em 25 fev. 2019.

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/noticias/2017/pf-mpf-e-anac-deflagram-operacao-turbulencia-em-parceria-3>>, acesso em 25 fev. 2019.

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/entenda-a-operacao-skala-da-policia-federal-que-prendeu-amigos-de-temer.ghtml>>, acesso em 25 fev. 2019.

Alguns autores definem corrupção como um ato de abuso de poder para ganho pessoal<sup>5</sup> (HOLCOMBE; BOUDREAUX, 2015). Entretanto, cabe, desde já, fazer um pequeno alargamento desse conceito para este trabalho. Conforme assinala o Tribunal de Contas da União (TCU) em seu “Referencial de combate à fraude e à corrupção” (BRASIL, 2016), atos ilícitos de fraude ou corrupção também podem envolver ganhos não estritamente pessoais, a exemplo de contribuições indevidas para partidos políticos, pagamento de valores para campanhas eleitorais ou até mesmo a fuga a uma obrigação criada por uma regulação.

Rose-Ackerman e Palifka (2016) corroboram esse alargamento de modo que a corrupção também abarque atos que impliquem em ganhos não estritamente pessoais, a exemplo das fraudes eleitorais. Ademais, os referidos autores trazem uma lista exemplificativa de atos de corrupção, tais como: (i) recebimento/pagamento de propina ou vantagens indevidas; (ii) extorsão; (iii) troca de favores; (iv) nepotismo; (v) fraude judicial; (vi) fraude contábil; (vii) fraude eleitoral; (viii) fraude administrativa; (ix) desvio ou desfalque de recursos; (x) cleptocracia; (xi) tráfico de influência; e (xii) conflito de interesses.

É importante mencionar os motivos que justificam o combate à fraude e à corrupção. Embora Aragão (2016) tenha defendido em entrevista à revista *Carta Capital* que a corrupção possa funcionar como uma “graxa na engrenagem da máquina” pública, sendo assim “tolerável”, não é esse o consenso alcançado pela maior parte da literatura e de vários organismos internacionais, em particular a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE ou OECD na sigla em inglês).

Com efeito, a OECD (2016) coloca que a corrupção tem cinco efeitos perniciosos para um país: (i) reduz a produtividade do setor privado; (ii) causa o desperdício de recursos públicos; (iii) priva o setor público de receitas importantes; (iv) perpetua a desigualdade e a pobreza; e (v) corrói a paz social e a democracia. Publicações equivalentes daquela organização são OECD - "*The rationale for fighting corruption - What is corruption? What does corruption look like?*" (2014), OCDE - "Recomendação do conselho da OCDE sobre Integridade Pública" (2015), e principalmente a “Convenção de combate ao suborno de servidores e autoridades estrangeiras em transações comerciais internacionais” (OECD, 2011).

---

<sup>5</sup> É importante dizer que o termo “corrupção” também é aplicado com conotação moral, no sentido de depravação ou degeneração. O tema deste trabalho está fundamentalmente assentado na questão da corrupção no setor público, isto é, o uso indevido de recursos do Estado para fins escusos ou ilícitos.

A performance e a produtividade do setor privado também é negativamente afetada pela corrupção. Ambientes de corrupção generalizada diminuem as vendas, o faturamento e a competitividade das empresas. Em outras palavras, é provável que a corrupção não tenha nenhum efeito econômico positivo (GAVIRIA, 2002). D'agostino et al (2016) demonstram como a corrupção afeta negativamente o investimento, o crescimento econômico e a desigualdade social. Hellman e Schankerman (2000) indicam que a corrupção em processos regulatórios em infraestrutura macula e distorce, de forma indelével, o mercado regulado, acarretando comportamentos oportunistas de empresas e agentes econômicos, notadamente o chamado *rent-seeking*.

A Organização das Nações Unidas (ONU), em consonância com as preocupações mundiais atinentes ao combate à fraude e à corrupção, impulsionou a celebração da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, também denominada de Convenção de Mérida, da qual o Brasil é signatário, conforme o Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2006). A ONU também incluiu como uma meta global, entre os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) para o ano de 2030, a redução substancial da corrupção e do suborno em todas as suas formas (ONU, 2015). O combate à fraude e à corrupção é, portanto, uma tarefa importante para o progresso econômico e social de um país (BRASIL, 2016; OECD, 2016b; ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016).

Com o fito de tentar mensurar a corrupção, a organização não governamental Transparência Internacional adota o Índice de Percepção da Corrupção como um indicador do fenômeno em cada país, calculado com base em estudos de especialistas e empresários. Entre 180 países pesquisados no ranking de 2017, o Brasil está na 96ª posição (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2017), ou seja, ainda há muito a progredir no combate à corrupção no país.

Com a finalidade de combater esse problema no setor público, o TCU formulou um “Referencial de combate à fraude e à corrupção aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública” (BRASIL, 2016), baseando-se em experiências do *Government Accountability Office* (GAO) dos Estados Unidos da América; do *Australian National Audit Office* (ANAO) da Austrália; do *National Audit Office* (NAO) do Reino Unido; e em diversos documentos e boas práticas recomendadas pelo Instituto de Auditores Internos (IIA, na sigla em inglês); da ONU; da Controladoria-Geral da União (CGU); entre outras entidades. No aludido referencial, o TCU traça cinco mecanismos de combate à fraude e à corrupção, a

saber: (i) prevenção; (ii) detecção; (iii) investigação; (iv) correção; e (v) monitoramento. Cada um desses mecanismos se desdobra em componentes e boas práticas associadas.

Este trabalho tem por objetivo avaliar o estágio de implementação das principais medidas e práticas de prevenção recomendadas pelo TCU nas agências reguladoras federais (Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, Agência Nacional dos Transportes Aquaviários – ANTAQ, Agência Nacional dos Transportes Terrestres – ANTT, Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, Agência Nacional de Águas – ANA, Agência Nacional de Mineração – ANM e Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE), conforme será melhor detalhado em seção seguinte deste trabalho. Também serão dados detalhes e justificativas para a não inclusão da ANCINE na amostra de agências analisadas.

Não se pretende examinar se todas as boas práticas foram implementadas. Como admite Brasil (2016, p. 39), algumas das boas práticas são controles sutis e podem apresentar dificuldades metodológicas de serem avaliadas quanto a sua implementação.

A ideia de examinar esse aspecto da gestão e da governança das agências reguladoras federais está relacionada ao fato de que, conforme assinalado por Holcombe e Boudreaux (2015), há uma correlação entre o poder discricionário de regulação que uma entidade possui e os riscos de ocorrência de fraude e corrupção a que ela está submetida.

É importante destacar que a gestão da ética e da integridade é parte essencial da governança de organizações públicas (BRASIL, 2014).

Nesse contexto, vale dizer que Sundfeld (2000) e Cunha (2016) trazem dados que permitem considerar que as agências incluídas na amostra possuem poder de regulação elevado em seus respectivos mercados, podendo tomar decisões que afetam direta e financeiramente governo, consumidores e empresas, o que, no marco teórico adotado para este trabalho, caracteriza que há risco significativo de ocorrência de fraude e corrupção nessas agências.

Feita essa contextualização, passa-se a um exame do marco teórico disponível sobre o tema.



## 1.1 Revisão teórica do tema

### 1.1.1 Correlação entre poder de regulação e riscos de ocorrência de fraude e corrupção

Conforme destaca o TCU em seu Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção, o poder regulatório de uma entidade pública, muitas vezes, atrai o risco de ocorrência desses ilícitos (BRASIL, 2016). Holcombe e Boudreaux (2015) conduziram extenso estudo em que concluíram que elevado poder de compra ou de regulação de organizações públicas acarretam maiores riscos de ocorrência de fraude ou corrupção. Afirmam que níveis ou exigências elevadas de regulação estão associadas com mais corrupção. Ademais, há estudos que indicam que existe forte correlação entre o nível de liberdade econômica de um país e a corrupção (GRAEFF; MEHLKOP, 2003). Segundo esses autores, maior liberdade econômica (e por conseguinte menor regulação), em alguns aspectos, mitiga riscos de corrupção. Entretanto, os autores concluíram que alguns tipos de regulação reduzem a corrupção.

A corrupção também afeta negativamente a qualidade da regulação (BREEN; GILLANDERS, 2012). Em outras palavras, além das ferramentas clássicas de qualidade regulatória (a exemplo da Análise de Impacto Regulatório) é muito importante reduzir a fraude ou a corrupção para melhorar a regulação. Aghion et al. (2010) ponderam que a corrupção acarreta desconfiança da população e do mercado em relação aos reguladores.

Dentre as principais áreas com risco elevado de irregularidades de fraude ou corrupção, mencionadas por OECD (2016), se destacam as licitações e contratos públicos de empreendimentos de alto valor, em particular no setor de concessões de infraestrutura. A OECD (2016) indica também haver correlação entre poder de regulação e riscos de fraude e sugere algumas medidas mitigadoras, de modo a diminuir riscos e oportunidades para a ocorrência dessas condutas em órgãos reguladores.

### 1.1.2 Teoria do triângulo da fraude

Para uma fraude ou um ato de corrupção ocorrer, é necessário que três fatores ocorram juntos: pressão, oportunidade e racionalização (CRESSEY, 1953 *apud* BRASIL, 2016).

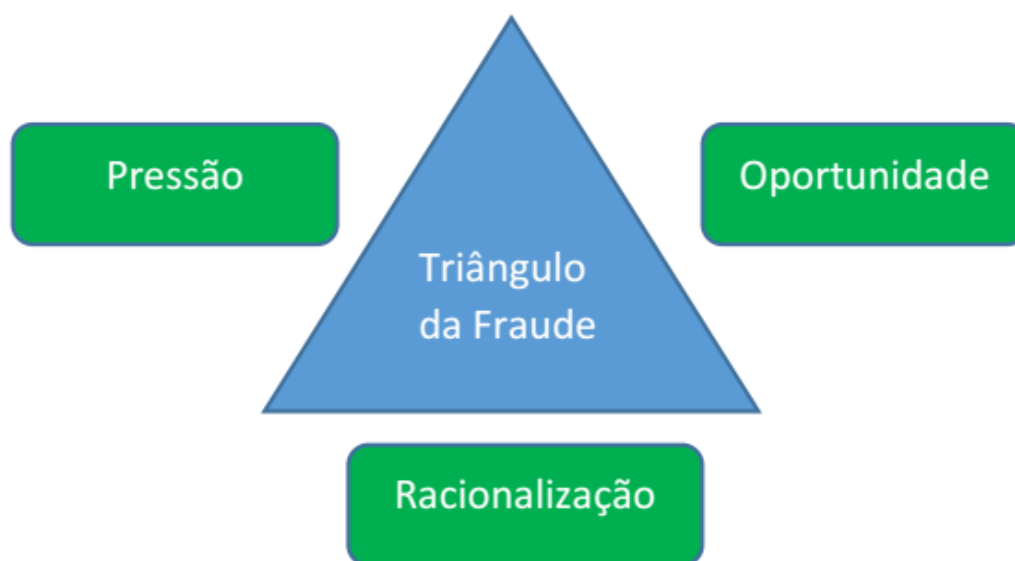


Figura 1: Triângulo da fraude (fonte: BRASIL, 2016)

A primeira aresta do triângulo é a pressão. Esse componente também é chamado de incentivo ou motivação. A pressão é o que motiva o indivíduo a cometer o crime. Pode ser, por exemplo, uma dificuldade financeira não solucionada por meios lícitos. Outros exemplos de pressão são, conforme Brasil (2016, p. 17-18): (i) “incapacidade de honrar dívidas”; (ii) “vício em jogo ou em drogas”; (iii) “problemas de saúde”; (iv) “metas de produtividade no trabalho”; e (v) “desejo por padrão de vida superior”.

Portanto, a pressão pode ter várias fontes pessoais ou profissionais. De todo modo, ela é o componente que faz com que o indivíduo cogite cometer um ato irregular para solucionar sua dificuldade.

A segunda aresta é a oportunidade. A oportunidade diz respeito a alguma fragilidade ou fraqueza nos controles, na governança ou nos procedimentos administrativos que tornam possível a fraude, principalmente, quando o servidor tem o poder ou a habilidade

para explorar essa brecha. A oportunidade cria um ambiente em que o indivíduo percebe uma forma de abusar de seu cargo ou função para resolver sua dificuldade financeira com baixo risco de ser detectado.

Entre os fatores que geram a oportunidade, Brasil (2016) menciona controles ineficazes, falhas de governança, falta de avaliações quanto ao cumprimento de políticas da organização, o pensamento de que a organização não detectará ou não está ciente, ou “[...] a crença de que ninguém se importa ou ninguém vai considerar a transgressão grave” (BRASIL, 2016, p. 18).

Um ponto importante da teoria do triângulo da fraude é que: “Mesmo que a *pressão* seja extrema, a fraude não vai ocorrer se a *oportunidade* não estiver presente” (BRASIL, 2016, p. 18, grifo do autor).

O terceiro componente da teoria do triângulo da fraude é a racionalização. A racionalização está relacionada às justificativas que o indivíduo formula, antes de cometer atos antiéticos, de modo a tornar a fraude moralmente aceitável. O indivíduo busca justificar que “o comportamento antiético é algo diferente da atividade criminosa” (BRASIL, 2016, p. 18).

Portanto, a racionalização está relacionada a um componente interior do transgressor que busca se ver como uma pessoa comum e honesta. Conforme Brasil (2016, p. 18):

As racionalizações mais comuns são “eu estava apenas pegando emprestado o dinheiro”, “eu merecia esse dinheiro”, “eu tinha que desviar o dinheiro para ajudar minha família”, “eu não sou pago o que mereço”, “minha organização é desonesta com outros e merece ser trapaceada”.

De acordo com a teoria do triângulo da fraude, todos os três componentes precisam estar presentes para que o ilícito ocorra.

Mais recentemente, foi formulada a teoria do “diamante da fraude”. Essa teoria prevê que, além dos três componentes de oportunidade, racionalização e pressão, a fraude necessitaria de que o transgressor possua conhecimento, habilidades e técnicas para cometê-la. A teoria do diamante da fraude introduz, portanto, o componente da capacidade (BRASIL, 2016).

Em síntese, “a *pressão* é a causa-raiz da fraude, que leva o indivíduo a *racionalizar* e buscar uma *oportunidade*, e quando esse cenário está montado, bastaria a *capacidade* do indivíduo para a fraude ocorrer” (BRASIL, 2016, p. 19).

Dentre os quatro componentes acima, observa-se que dois deles dizem respeito ao indivíduo (racionalização e capacidade), um se refere à organização (oportunidade) e o quarto pode estar relacionado tanto ao indivíduo como a fatores externos a ele (pressão).

A compreensão acerca dos mecanismos que acarretam a fraude é importante para planejar e implementar medidas adequadas que: (i) conscientizem os servidores acerca da necessidade de atuação ética e íntegra, diminuindo os riscos de racionalização ou de pressão; ou (ii) executem controles preventivos ou repressivos, ou ainda, aumentem a chance de detecção, tornando menores as oportunidades.

### 1.1.3 Mecanismos e práticas recomendadas pelo Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção do TCU

Conforme já brevemente exposto, o “Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção” do TCU aborda cinco mecanismos de redução ou eliminação desses ilícitos, a saber, (i) prevenção; (ii) detecção; (iii) investigação; (iv) correção; e (v) monitoramento.

Conforme Brasil (2016), a prevenção inclui formas de evitar a ocorrência de fraude e corrupção, por meio de políticas institucionais, processos, capacitação e comunicação. A detecção consiste em “identificar tempestivamente quando uma fraude ou corrupção ocorreu ou está ocorrendo” (BRASIL, 2016, p. 73), obtendo informações suficientes que garantam uma investigação. A investigação, por sua vez, guarda relação com atividades realizadas pela própria entidade de modo a apurar e buscar informações sobre uma ocorrência específica de fraude ou corrupção. Ela é também comumente denominada de sindicância, investigação preliminar ou apuração. A correção está relacionada com formas de corrigir ou sancionar o ato fraudulento ou corrupto, mediante mecanismos eficientes e adequados frente à gravidade do ilícito cometido. O monitoramento surge como uma forma de

retroalimentar todos os demais componentes ao longo da execução das boas práticas relacionadas a cada um deles.

Todos esses mecanismos são inter-relacionados e possuem relação principalmente com as arestas da oportunidade e da racionalização do triângulo da fraude. A prevenção, por exemplo, busca diminuir as oportunidades de ocorrência de fraudes, bem como conscientizar melhor os servidores e autoridades acerca dos ilícitos, mitigando eventuais processos de racionalização.

Neste trabalho, apenas o mecanismo de prevenção será detalhado, por ser este o foco da pesquisa realizada. Além disso, conforme aponta Brasil (2016), em geral, controles preventivos apresentam melhor custo-benefício e por isso devem ser a opção preferencial de implementação. O motivo para isso é que a prevenção evita o desembolso financeiro indevido, o que torna desnecessário ter que realizar medidas investigativas, corretivas e punitivas de alto custo, sem prejuízo de que a organização também execute controles detectivos (BRASIL, 2016). Após a ocorrência do desembolso financeiro indevido ou fraudulento, tentar buscar o ressarcimento ou a diminuição do dano provocado por esse desvio é “pouco eficiente” (BRASIL, 2016, p. 35; GAO - U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2015). De acordo com GAO (2015, p. 21), o foco sobre a prevenção deve ser dado de modo a evitar ao mínimo possível o modelo *pay-and-chase* (modelo reativo em que primeiro ocorre o ato fraudulento, em seguida se detecta o ilícito e, por fim, há a persecução do ressarcimento do dano provocado), haja vista que essa situação, além de ineficiente, consome muitos recursos do Estado.

Feitas essas considerações, é importante anotar que, segundo Brasil (2016), a prevenção não elimina totalmente as oportunidades de fraude ou corrupção, haja vista que estabelecer controles excessivamente rígidos pode ser ineficiente e ineficaz. Não obstante, a prevenção diminui o risco de ocorrência de fraude ou corrupção.

De acordo com o Referencial, o mecanismo de prevenção se desdobra em três componentes: (i) gestão da ética e integridade; (ii) controles preventivos; e (iii) transparência e *accountability*<sup>6</sup>. Cada um desses componentes, por sua vez, se desdobra em boas práticas, que foram detalhadas no Anexo A deste trabalho. O referencial do TCU traz explicações e

---

<sup>6</sup> *Accountability* é um termo oriundo da língua inglesa para o qual a Declaração de Lima de 1977 indica ser a “obrigação imposta aos agentes e entidades públicos de responderem de forma fiscal, gerencial e programática quanto aos recursos que lhes foram conferidos a quem lhes acometeram tais recursos” (INTOSAI, 1998 *apud* SIU, 2011).

referências que justificam porque cada uma dessas práticas contribui para a prevenção de ocorrências de fraude e corrupção.

A Gestão da Ética e Integridade está mais relacionada a existência e fiscalização de normas de conduta ética (código de ética), principalmente por meio de comissões de ética, divulgações, treinamentos, regras detalhadas e adaptadas à realidade da entidade acerca de conflitos de interesse ou de evolução patrimonial atípica, registro de audiências e reuniões, participação em eventos, recebimento de brindes ou presentes, entre outras boas práticas. Os Controles Preventivos guardam relação com o funcionamento em si da organização, a exemplo de uma adequada segregação de funções, políticas de pessoal que levem em conta riscos de fraude ou corrupção (rotatividade periódica de pessoal em funções-chave, exigência de documentação comprobatória de idoneidade moral no preenchimento dos cargos), existência de setor específico para lidar com riscos de fraude ou corrupção, entre outros aspectos. Já a Transparência e *Accountability* estão relacionadas a divulgação proativa e acessível de informações, principalmente por meio da *Internet*, além de que haja prestação de contas da alta administração da entidade (divulgação dos resultados alcançados pela organização nas atividades finalísticas e também nas atividades-meio).

Em relação ao aspecto dos códigos de ética, o Referencial menciona a necessidade de que a organização tenha códigos de ética próprios e devidamente adaptados a sua realidade e ao ambiente em que está inserida. Dessa maneira, códigos de ética generalistas (a exemplo do Decreto 1.171/1994 – Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal), embora tenham seus méritos, não são suficientes para garantir uma adequada prevenção e mitigação de riscos.

Vale ressaltar que o referencial passou por uma atualização em 2018, tendo sido publicada uma segunda edição (BRASIL, 2018a). As principais mudanças entre a primeira e a segunda edição no tocante ao tema deste trabalho foram a supressão das boas práticas P1.8 – “Registrar e publicar audiências” e P1.9 – “Adotar termo de compromisso com os padrões éticos e de integridade”. Conforme será melhor detalhado na seção de metodologia do trabalho, optou-se por balizar esta pesquisa na primeira edição do referencial, tendo em vista a importância da boa prática P1.8 – “Registrar e publicar audiências” para a prevenção de ocorrências de fraude ou corrupção em órgãos com elevado poder de regulação e contato frequente com empresas do mercado regulado.

O Referencial traça uma correlação entre as boas práticas de prevenção e os aspectos do triângulo da fraude. Nesse sentido, algumas das medidas podem ser caracterizadas como *hard controls* (controles duros), outras como *soft controls* (controles sutis) (BRASIL, 2016). Enquanto os controles duros se materializam por meio de normas, estruturas, controles e autorizações, afetando assim a aresta da oportunidade do triângulo da fraude, os controles sutis dizem respeito a motivação, lealdade, integridade e tom da alta administração da entidade, sendo mais afetos às arestas da pressão e da racionalização. “Os controles duros são tangíveis, objetivos e fáceis de testar, os controles sutis são intangíveis, subjetivos e difíceis de testar.” (BRASIL, 2016, p. 39).

## 2 Objetivo e Metodologia da pesquisa efetuada

Passa-se, portanto, a descrever o objetivo do trabalho e a metodologia que balizará a pesquisa a ser efetuada.

A questão que motivou o objetivo do trabalho está relacionada ao quadro demonstrado pelo Acórdão nº 2.604/2018-TCU-Plenário (BRASIL, 2018b). Nesse aresto, fica claro que algumas entidades com elevado poder de regulação, notadamente a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Mineração (ANM) possuem elevada exposição a risco de fraude e corrupção, considerando seu poder de regulação e a fragilidade de seus controles.

No entanto, o referido acórdão não trouxe exames aprofundados ou detalhados acerca do estágio de implementação das práticas de prevenção no combate à fraude e à corrupção.

Portanto, remanesce a questão: Qual é o estágio de implementação das principais boas práticas de prevenção no combate à fraude e à corrupção em algumas agências reguladoras federais?

## 2.1 Delimitação do escopo da pesquisa

Menciona-se, a seguir, as boas práticas não incluídas no escopo do trabalho. A razão para sua exclusão está relacionada ao fato de serem intangíveis, genéricas ou difíceis de terem sua implementação examinada:

- a) Componente P1 – Gestão da ética e integridade:
  - a.1) Prática P1.1 – Promover a cultura da ética e da integridade na organização;
  - a.2) Prática P1.2 – Estabelecer comportamento ético e íntegro da alta administração;
- b) Componente P2 – Controles preventivos:
  - b.1) Prática P2.5 – Gerenciar riscos e instituir mecanismos de controle interno para o combate à fraude e corrupção;
- c) Componente P3 – Transparência e accountability:
  - c.1) Prática P3.2 – Promover a cultura da prestação de contas e responsabilização pela governança e gestão

Com efeito, é difícil avaliar objetivamente se a alta administração de uma entidade pública tem adotado comportamento ético e íntegro ou se a cultura da ética e da integridade tem sido promovida na organização. Isso envolveria examinar a percepção dos servidores e empregados da entidade acerca do clima organizacional e do exemplo dado pela alta administração, o que comporta razoável grau de subjetividade.

Quanto à prática de gerenciamento de riscos e a instituição de mecanismos de controle interno para o combate à fraude e à corrupção, observa-se que o Referencial do TCU detalha essa boa prática em termos genéricos e mostra que, na realidade, se trata de um exame de probabilidade de ocorrência e impacto, a fim de priorizar os riscos de fraude e corrupção na organização a serem combatidos pelos controles internos. O exame acerca da implementação dessa boa prática nas agências reguladoras envolveria uma análise sobre a gestão de riscos em geral em cada uma delas, o que ampliaria o escopo deste trabalho para além de seu objetivo. Ademais, é difícil examinar objetivamente se a cultura da prestação de contas e responsabilização pela governança e gestão vem sendo promovida em uma organização pelos mesmos motivos expostos em relação à cultura da ética e da integridade.



Vale destacar que o Acórdão 2.699/2018-TCU-Plenário traz minuciosa auditoria realizada pelo TCU em 526 órgãos e entidades da Administração Pública Federal e contemplou avaliação atualizada acerca da gestão de riscos dessas organizações (BRASIL, 2018c). A gestão de riscos é apenas um dos aspectos da prevenção à fraude e à corrupção. Por essa razão, a avaliação acerca da implantação das boas práticas de prevenção à fraude e à corrupção conduzida neste trabalho não está integralmente relacionada com o exame realizado pelo TCU.

A boa prática P1.9 – “Adotar termo de compromisso com os padrões éticos e de integridade”, embora seja de fácil e objetiva verificação, caracteriza-se por constituir mera exigência de declarações firmadas pelo próprio servidor ou autoridade. Sendo assim, pode ser classificada como burocracia de baixa efetividade na prevenção de ilícitos de fraude ou corrupção.

## 2.2 Metodologia da pesquisa

Com o fito de avaliar o atual estágio de implementação das quatorze boas práticas de prevenção às ocorrências de fraude e de corrupção que compuseram o escopo deste trabalho, foi feita, primeiramente, uma revisão de documentos publicados nos sítios eletrônicos oficiais das agências/instituições reguladoras federais da amostra, a exemplo de código de ética, deliberações afetas ao tema, entre outros. Também foram feitas consultas ao Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, visando obter dados e informações que pudessem subsidiar a presente pesquisa. Por fim, foi solicitada resposta oficial das agências via Lei de Acesso à Informação (LAI) acerca das 41 perguntas do questionário detalhado no Apêndice A.

No exame dessa documentação, foi possível observar quais boas práticas se encontravam formalmente implementadas. De modo a estruturar essa análise, as 41 questões (detalhadas no Apêndice A) serviram de roteiro de verificação de cada boa prática. De modo a trazer uma correlação entre as perguntas constantes do apêndice A, as quais estruturaram a

análise realizada, e as boas práticas que fizeram parte do escopo deste trabalho (considerando as limitações mencionadas na seção anterior), apresenta-se a tabela a seguir:

TABELA 1 - Boas práticas que compuseram o escopo do trabalho e as perguntas do questionário relacionadas a cada uma delas

Nº	Boa Prática	Perguntas relacionadas do questionário (Apêndice A)
<b>Componente – Gestão da ética e da integridade</b>		
1	Estabelecer, divulgar e esclarecer o código de ética e de conduta	1, 9, 10, 11, 12 e 13
2	Promover comissão de ética	2, 3, 14, 15, 16, 17 e 18
3	Estabelecer situações de conflito de patrimônio e de sua alteração significativa	21
4	Instituir política de prevenção de conflito de interesse	4, 19, 20
5	Regular o recebimento de presentes e participação em eventos	5, 6, 7, 8, 22 e 23
6	Registrar e publicar audiências	24, 25, 26 e 27
<b>Componente – Controles Preventivos</b>		
7	Estabelecer sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas (nenhum servidor pode estar em uma posição capaz de executar todas as etapas necessárias para uma fraude e ocultá-la, rotatividade de pessoal em posições-chave)	28
8	Estabelecer política e plano de combate à fraude e corrupção da organização	30 e 34
9	Estabelecer política e práticas de gestão de recursos humanos para prevenir fraude e corrupção (análise de bons antecedentes, investigação social, declaração sobre a obrigatoriedade de informar processos criminais eventualmente abertos em desfavor do servidor, processos de seleção para cargos de direção e funções com critérios transparentes e divulgação de resultados, vedação ao nepotismo, revogação de senhas e de e-mail corporativo no desligamento do servidor, recolhimento de crachá, documentos, certificado digital etc., manual para atuação do RH em PADs de fraude ou corrupção)	35, 36 e 37

Nº	Boa Prática	Perguntas relacionadas do questionário (Apêndice A)
10	Estabelecer política e práticas de gestão de relacionamento com entidades e pessoas que recebam recursos financeiros ou que dependam do poder de compra e de regulação da organização (rotatividade periódica posições-chave da agência, divulgação de canais de denúncia e atenção redobrada nos processos ou transações que envolvam alta materialidade – conhecer a empresa e o mercado com quem está se relacionando – notícias na imprensa, pesquisas etc.)	29, 31, 32 e 33
11	Implantar função antifraude e anticorrupção na organização	38
12	Promover programa de capacitação sobre combate à fraude e corrupção	39
13	Comunicar a política e gestão de risco de fraude e corrupção e os resultados das correções aos casos detectados	39
<b>Componente – Transparência e Accountability</b>		
14	Promover a cultura da transparência e divulgação proativa das informações, utilizando-se especialmente dos meios de tecnologia da informação	40 e 41

Fonte: elaboração própria.

Tem-se um panorama de 14 boas práticas de prevenção à ocorrência de fraude e corrupção, para as quais foram elaboradas 41 questões. A heterogeneidade no número de questões relativa a cada boa prática está relacionada com os detalhes trazidos pelo TCU no Referencial. A boa prática relativa ao código de ética da instituição, por exemplo, além de se referir à existência desse normativo, possui várias minúcias relativas ao seu teor que merecem ser investigadas.

Recebidas as respostas das agências e examinada a documentação obtida nos sítios oficiais das agências, buscou-se tabulá-las e atribuir conceitos acerca de cada pergunta como “implementada” (I); “implementada parcialmente” (IP); “não implementada” (NI); “NA” (quando não foi possível avaliar), a depender da comparação das informações obtidas com o detalhamento de cada boa prática descrita no referencial do TCU.

Em boa parte dos casos, as respostas dadas pelas agências foi suficientemente clara para atribuir o conceito correspondente ao estágio de implementação dos controles preventivos, quando em comparação com o Referencial do TCU. Em outras situações, as agências trouxeram dados dando conta de que a boa prática atinente à pergunta formulada

estava em processo de implementação. Nessas situações, não obstante os esforços das agências, foi atribuído conceito “não implementado” (NI).

Nos casos em que as respostas não foram completamente esclarecedoras ou nos casos em que era possível obter dados que corroborassem as respostas das agências, foram feitas consultas a outras fontes, notadamente os sítios eletrônicos oficiais das agências, conforme se verá adiante nesta mesma seção do trabalho. As mesmas perguntas do questionário balizaram a busca e o exame dos dados oriundos de outras fontes.

Por fim, no tocante aos cálculos percentuais da situação de cada agência, convém esclarecer que as 41 perguntas tiveram o mesmo peso, não tendo havido nenhuma hierarquização entre elas, uma vez que se considerou que todas elas possuem relevância na prevenção e mitigação dos riscos de corrupção e fraude, mesmo aquelas medidas que parecem ter caráter mais burocrático, por exemplo, a exigência de apresentação de documentos atinentes a idoneidade moral de candidatos aprovados em concurso público.

As respostas resumidas das agências, em formato gráfico, podem ser encontradas no apêndice B, juntamente com sua avaliação detalhada em comparação com o referencial do TCU.

Tendo em vista que a metodologia de pesquisa se baseia majoritariamente no exame de respostas dadas pelas próprias agências ao questionário elaborado com fundamento no referencial do TCU, é possível que haja viés de autoavaliação nos dados.

O viés de autoavaliação, de acordo com Brown (1986), ocorre comumente em respostas dadas a questionários acerca dos atributos dos indivíduos em avaliação. Em geral, o indivíduo tende a atribuir conceitos mais favoráveis a si próprio, enquanto considera terceiros de modo mais desfavorável.

Audia, Brion e Greve (2015) confirmaram que esse mesmo viés pode ocorrer na avaliação que empregados ou funcionários fazem acerca de suas próprias organizações.

Dessa maneira, é importante adotar alguma medida que possa mitigar ou reduzir esse viés no presente trabalho. Por isso, quando possível, buscou-se confirmar as respostas dadas pelas agências por meio de pesquisas feitas no Portal da Transparência do Executivo Federal (<http://www.transparencia.gov.br>), nos sítios eletrônicos oficiais das próprias agências, na legislação ou no sítio eletrônico da Comissão de Ética Pública da Presidência da República (<http://etica.planalto.gov.br/>).

Por meio dessa confirmação, foi possível verificar a acurácia de parte das respostas dadas pelas agências. Os pontos que puderam ser confirmados são os seguintes:

- a) rotatividade de pessoal em funções-chave das agências por meio da obtenção das datas de preenchimento das funções de alto escalão das agências no Portal da Transparência;
- b) existência ou não de código de ética e o seu teor, comissão de ética e corregedoria próprios, bem como sua composição e funcionamento por intermédio de pesquisa nos sítios oficiais das agências, especialmente as páginas dedicadas às comissões de ética;
- c) existência ou não de canais de denúncia de ilícitos;
- d) pontos implementados no código de ética ou normativos da agência relativos a conflitos de interesse, participação em eventos, investimentos em ativos mobiliários de empresas do mercado regulado etc.;
- e) transparência das agendas de reuniões e audiências das autoridades e servidores de alto escalão da agência;
- f) transparência dos processos regulatórios (adesão a processos administrativos eletrônicos e disponibilidade de processos públicos no sítio eletrônico oficial da agência);
- g) segregação de funções entre instância técnico-instrutiva e decisória, por intermédio do exame de regimentos internos e organogramas;
- h) eventuais exigências de idoneidade moral em editais de concursos públicos das agências.

Não foi possível confirmar, por meio de dados públicos disponíveis nos sítios oficiais das agências, os demais pontos das respostas dadas pelas agências ao questionário, especialmente aqueles ligados à realização de cursos e treinamentos referentes a ética e integridade e aos indicadores de atuação das corregedorias e comissões de ética.

De todo modo, é provável que o grau de viés de autoavaliação nas respostas das agências seja similar, de maneira que uma comparação entre elas mitigaria parte desse viés. Em outras palavras, os indicadores calculados neste trabalho, em termos absolutos, têm chances de estarem enviesados, mas o ranking comparativo entre as agências não.

No presente estudo, são indicados os casos em que as respostas dadas pelas agências tiverem sido eventualmente conflitantes com evidências coletadas de outras fontes. Um exemplo notável foi a resposta dada pela ANP acerca da existência de política de rotatividade de pessoal em suas funções-chave. Como será visto, a ANP indicou, na resposta via LAI, que essa política teria sido implementada. No entanto, os dados obtidos no Portal da Transparência relativos às datas de nomeação e posse de gestores de alto escalão da agência (superintendentes, diretores, chefe da auditoria interna etc.) demonstram que essa política, ainda que formalmente existente, não foi implementada na prática.

Vale comentar que houve apenas um caso em que não houve resposta dada pela agência acerca de alguma questão. Trata-se da ausência de resposta da ANA sobre a eventual existência de eventuais critérios para participação de servidores ou conselheiros como palestrante ou instrutores de cursos ou palestras organizadas e remuneradas por empresas reguladas ou associações de empresas, o que motivou a atribuição de conceito “NA” à ANA sobre esse ponto.

### 2.3 Justificativas para a delimitação da amostra de agências reguladoras examinadas

Conforme já exposto na introdução deste trabalho, a amostra de agências reguladoras abarcadas nos exames é composta por ANAC, ANATEL, ANEEL, ANP, ANTAQ, ANTT, ANS, ANVISA, ANA, ANM e CADE.

O interesse desta pesquisa, inicialmente, recaiu sobre as agências reguladoras federais que lidam com infraestrutura, a saber, ANAC, ANATEL, ANEEL, ANP, ANTAQ, ANTT e ANM.

Posteriormente, com o advento da Medida Provisória (MP) nº 844, de 6 de julho de 2018, a Agência Nacional de Águas (ANA) passou a ter várias competências regulatórias atinentes ao setor de saneamento básico do Brasil. Embora a referida MP tenha perdido vigência em 21/11/2018, conforme atesta publicação efetuada no Diário Oficial da União dessa data, a ANA ainda possui competências relacionadas à definição de prioridades no uso

da água, o que afeta mercados e consumidores. Dessa maneira, a ANA foi incluída no escopo do trabalho.

Quanto às agências ANS e ANVISA, observa-se que ambas possuem elevado poder de regulação e afetam mercados de grande materialidade (saúde suplementar e vigilância sanitária, respectivamente). Dessa maneira, embora não atuem em mercados de infraestrutura, cabe a inclusão do escopo de ambas as agências, haja vista que a metodologia anteriormente delineada também se aplica a essas duas agências.

No tocante ao CADE, conquanto este não possua a denominação de “agência”, percebe-se que suas competências definidas na Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011, comportam vários poderes regulatórios em relação ao tema de defesa da concorrência na economia brasileira, a exemplo de: (i) investigação e repressão às infrações contra a ordem econômica; e (ii) controle de atos de concentração de mercado, entre outros.

O CADE possui amplos poderes que afetam mercados diversos, inclusive os mercados de infraestrutura. Ante essa realidade, cabe a inclusão dessa autarquia no escopo deste trabalho. Ademais, a forma de governança do CADE (decisões colegiadas, conselheiros com mandato fixo, em geral não coincidente, nomeação pelo Presidente da República e aprovação em sabatina pelo Senado Federal) é muito similar ao que ocorre nas demais agências.

Por fim, em relação à ANCINE, observa-se que a Medida Provisória (MP) 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, atribui papel de fomento a essa agência. O art. 7º da MP deixa claro que a principal atribuição da ANCINE é executar a política nacional de fomento ao cinema (BRASIL, 2001).

Portanto, embora a ANCINE possua alguns poderes regulatórios relativos ao setor de audiovisual, observa-se que não é essa sua principal missão ou atribuição. Por essas razões, optou-se por excluir a referida agência da amostra.

Poder-se-ia questionar a inclusão do Banco Central do Brasil (BACEN) na amostra de órgãos examinados, uma vez que o BACEN possui várias competências regulatórias relacionadas ao Sistema Financeiro Nacional (SFN). Ocorre que o BACEN também possui outras tarefas e atribuições, a exemplo da condução das políticas monetária e cambial do Brasil, a emissão de papel-moeda e a gestão do meio circulante.

Ante esses pontos, considera-se que a inclusão do BACEN ampliaria o escopo do trabalho para além dos mercados de infraestrutura, atraindo debates mais afetos ao setor bancário, financeiro e monetário. Além disso, o BACEN possui uma estrutura de governança muito distinta da maior parte das agências.

Os diretores do BACEN possuem algumas competências e atribuições próprias, além daquelas que são comuns ou que dizem respeito ao colegiado que integram. Trata-se de um modelo de funcionamento um pouco distinto da maior parte das agências reguladoras, nas quais seus diretores não são especializados por tema ou assunto. Por esses motivos, optou-se por não incluir o BACEN na amostra de órgãos incluídos no escopo do trabalho.

São essas as justificativas e ponderações que balizaram a formulação da amostra de agências examinada por esse trabalho.

### 3 Resultados da pesquisa

Apresentam-se a seguir os principais resultados obtidos a partir das respostas dadas pelas agências ao questionário aplicado, além de dados complementares obtidos de outras fontes. Para fins de organização, optou-se por apresentar a síntese dos resultados separada por componente do Referencial do TCU (“Gestão da Ética e Integridade”, “Controles Preventivos” e “Transparência e *Accountability*”).

Conforme já exposto na metodologia deste trabalho, considerou-se que as perguntas de número 1 a 27 se referem a boas práticas do componente “Gestão da Ética e Integridade”, as perguntas 28 a 39 ao componente “Controles Preventivos” e as perguntas 40 e 41 à “Transparência e *Accountability*”.

No Apêndice B deste trabalho, são trazidos detalhes individualizados das agências e suas respectivas situações apuradas por este trabalho.



### 3.1 Gestão da Ética e da Integridade

No tocante à gestão da ética e da integridade, apresenta-se a seguir tabela com os resultados resumidos:

TABELA 2 – Resumo dos resultados percentuais frente ao total de perguntas (27) acerca da implementação, implementação parcial, não implementação ou não avaliado (NA) de boas práticas atinentes à Gestão da Ética e da Integridade nas agências reguladoras federais que compuseram a amostra do trabalho – Brasil – 2018.

Percentuais/ Agência	Implementado (%)	Implementado parcialmente (%)	Não implementado (%)	NA (%)
ANA	33	44	19	4
ANAC	22	37	41	0
ANATEL	78	7	15	0
ANEEL	56	37	7	0
ANM	33	33	33	0
ANP	63	22	15	0
ANTAQ	52	33	15	0
ANTT	59	26	15	0
ANS	74	19	7	0
ANVISA	70	15	15	0
CADE	74	19	7	0

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas dadas aos questionários pelas agências e pesquisas feitas nos sítios eletrônicos oficiais de transparência.

Nota: Os percentuais foram calculados por meio do quociente entre o número de perguntas avaliadas como implementado, implementado parcialmente, não implementado ou NA, em relação ao número total de perguntas para esse componente (27 perguntas).

A Tabela 2 fornece um interessante retrato acerca da implementação das boas práticas relativas ao componente de Gestão da Ética e Integridade. Como se pode extrair a partir do referencial do TCU, as perguntas sobre esse componente se referem a determinados controles que abarcam a existência ou não de código de ética próprio, comissão de ética própria, corregedoria e como são normatizadas questões como conflitos de interesse, registro de reuniões e audiências, além da divulgação e treinamento a respeito de ética e integridade.

Percebe-se, pelo quadro acima, que as agências reguladoras com maior tempo de existência institucional avançaram mais na implementação desses tipos de controles, a exemplo de ANATEL, ANP, ANEEL, ANS e ANVISA. Já as agências criadas mais recentemente (ex.: ANA, ANAC, ANM) ainda se encontram em estágios mais iniciais de implementação das boas práticas avaliadas. Ademais, cabe destaque ao CADE e seu alto grau de implementação de boas práticas referentes à gestão da ética e integridade.

Não obstante, é importante detalhar algumas nuances dos resultados. A primeira delas se refere ao grau de implementação da política de conflito de interesses nas agências. Parcela expressiva das agências (exceto ANATEL, CADE, ANS e ANVISA) foi avaliada como implementação parcial nesse quesito, uma vez que não possuíam detalhamento em seus códigos de ética ou outros normativos aplicáveis acerca da matéria. Destarte, as únicas regras sobre essa questão para essas agências residiam na Lei 12.813, de 16 de maio de 2013 (BRASIL, 2013), e nas orientações da Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP/PR).

Ocorre que tanto a lei quanto as orientações da CEP/PR aplicam-se apenas aos ocupantes de cargos e funções de alto escalão das agências reguladoras, tais como diretores, superintendentes, e alguns assessores. Os servidores que efetivamente compõem as equipes técnicas encarregadas de tarefas regulatórias sensíveis não estão abrangidos por esses normativos.

No caso de ANATEL e CADE, o código de ética desses órgãos esclarece diversas questões que poderiam vir a ser pontos com alto risco de condutas ilícitas, a exemplo dos investimentos em ativos mobiliários de empresas reguladas. Dessa maneira, nesses órgãos, todos os servidores, mesmo aqueles não ocupantes de funções ou cargos de alto escalão, estão abrangidos por regras claras e transparentes acerca de temas sensíveis de conflitos de interesse.

O baixo percentual de implementação das boas práticas de Gestão da Ética e Integridade verificado na ANA, ANAC e ANM se deve majoritariamente à falta de um código de ética próprio nessas agências, embora essas agências tenham informado que estão empreendendo esforços em corrigir essa situação.

A falta de um código de ética próprio, além das disposições do Decreto 1.171/1994 (Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal), acarreta a não implementação de diversos pontos de Gestão da Ética e Integridade específicos para

órgãos reguladores. Como discutido na seção de Metodologia deste trabalho, órgãos com elevado poder de regulação possuem peculiaridades que requerem códigos de ética mais detalhados. O Decreto 1.171/1994 é um código de ética bastante generalista e insuficientemente detalhado para a realidade de órgãos reguladores, nas quais o contato com empresas reguladas é frequente.

A ANA foi a única agência a não trazer respostas esclarecedoras sobre a eventual existência de critérios para a participação de servidores ou conselheiros como palestrante ou instrutores de cursos ou palestras organizadas e remuneradas por empresas reguladas ou associações de empresas, o que motivou a atribuição de conceito “NA” para essa agência nesse quesito. Ademais, não foi possível encontrar em outras fontes dados ou informações que pudessem ser conclusivos sobre como essa questão é tratada no âmbito da ANA.

Vale mencionar que a ANM é uma agência reguladora criada pela Lei 13.575, de 26 de dezembro de 2017, tendo sido definitivamente instalada por meio do Decreto 9.587, de 27 de novembro de 2018. Trata-se, portanto, de uma agência criada e instalada muito recentemente, o que explica os baixos índices de implementação das boas práticas do Referencial do TCU<sup>7</sup>.

### 3.2 Controles Preventivos

Em relação aos controles preventivos, tem-se a seguinte situação:

TABELA 3 – Resumo dos resultados percentuais frente ao total de perguntas (12) acerca da implementação, implementação parcial, não implementação ou não avaliado (NA) de boas práticas atinentes à Controles Preventivos nas agências reguladoras federais que compuseram a amostra do trabalho – Brasil – 2018.

Percentuais/ Agência	Implementado (%)	Implementado parcialmente (%)	Não implementado (%)	NA (%)
ANA	75	0	25	0

<sup>7</sup> Alternativamente, os resultados da ANM podem ser interpretados como sendo do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), órgão que a precedeu.

Percentuais/ Agência	Implementado (%)	Implementado parcialmente (%)	Não implementado (%)	NA (%)
ANAC	50	0	50	0
ANATEL	33	0	67	0
ANEEL	42	0	58	0
ANM	25	17	58	0
ANP	58	8	33	0
ANTAQ	67	8	25	0
ANTT	33	0	67	0
ANS	50	17	33	0
ANVISA	17	42	42	0
CADE	42	42	17	0

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas dadas aos questionários pelas agências e pesquisas feitas nos sítios eletrônicos oficiais de transparência.

Nota: Os percentuais foram calculados por meio do quociente entre o número de perguntas avaliadas como implementado, implementado parcialmente, não implementado ou NA, em relação ao número total de perguntas para esse componente (12 perguntas).

A partir da Tabela 3, pode-se examinar que várias das agências que possuíam nível intermediário ou elevado de implementação das boas práticas afetas à Gestão da Ética e Integridade, não repetiram o mesmo desempenho em relação aos controles preventivos (p. ex.: ANATEL, ANTT e ANVISA, CADE), e vice-versa (p. ex.: ANA e ANAC).

Vale recordar que as boas práticas relacionadas a Controles Preventivos se referem a pontos distintos daquelas vistas no componente Gestão da Ética e Integridade. Neste, as boas práticas dizem respeito ao código de ética próprio da instituição, suas particularidades (registro de reuniões, participação em eventos, conflitos de interesse), e a existência de comissão de ética e corregedoria. Os Controles Preventivos, por sua vez, dizem respeito a políticas internas da entidade, tais como segregação de funções, rotatividade periódica de pessoal em funções-chave, política formalizada de combate à fraude e corrupção, canais de denúncia de ilícitos, procedimentos de recrutamento de pessoal (idoneidade moral dos novos servidores), relações colaborativas com órgãos de controle, existência de unidade específica para lidar com fraude e corrupção, e, finalmente, a realização de treinamentos e cursos sobre o tema.

Nesse sentido, a ANA se destaca por possuir: (i) políticas institucionais de combate à fraude e à corrupção, com uma unidade específica dentro da agência dedicada ao tema; (ii) canais de denúncia de ilícitos; (iii) relações colaborativas com órgãos de controle; (iv) exigências de idoneidade moral para ingresso nos cargos e funções da agência; (v) segregação de funções entre as instâncias técnico-instrutivas e decisórias, além de ter promovido cursos sobre fraude e corrupção nos últimos 5 anos.

Em relação à segregação de funções, observa-se que os organogramas de boa parte das agências e do CADE trazem um desenho institucional que contempla essa boa prática. De modo geral, as superintendências são responsáveis por instruir processos administrativos de sua competência e submeter a matéria para deliberação da diretoria da agência (ou tribunal administrativo no caso do CADE). Entretanto, verificou-se que, na ANP, na ANS e na ANVISA, não há sorteio de qual diretor receberá a distribuição ou relatoria do processo administrativo-regulatório. Cada diretor permanece vinculado a determinadas superintendências ao longo de todo seu mandato. Dessa maneira, por exemplo, na ANP, todos os processos relacionados a biocombustíveis são distribuídos sempre ao mesmo diretor. Similarmente, na ANS e na ANVISA, os processos afetos a um determinado tema (habilitação de operadoras e alimentos, por exemplo) ficam sempre sob a responsabilidade do mesmo diretor

A falta de sorteio na distribuição de processos regulatórios pode, por um lado, aumentar a especialização dos diretores em um determinado tema. Por outro, aumenta os riscos de captura e diminui o senso de colegialidade nas deliberações da agência, podendo formar uma tendência de criação de “feudos” ou ilhas de atuação especializada de cada diretor e dificultando que diretores não relacionados àquele assunto tenham a oportunidade de trazer visões regulatórias diferentes.

Chama a atenção que, exceto no CADE, todas as outras agências não possuem implantadas políticas de rotação periódica de pessoal em funções-chave. Além das respostas das agências, foi possível perceber esse fato em pesquisas feitas no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal. Um exemplo emblemático é o do antigo chefe da Auditoria Interna da ANP, o qual permaneceu na função por cerca de 13 anos. Apesar disso, a ANP indicou em sua resposta ao questionário que havia implementado política de rotação de pessoal em funções-chave, sem que tenha apresentado evidências dessa resposta. Em razão dos dados

obtidos em consulta ao Portal da Transparência, classificou-se que a ANP não implementou a boa prática de rotatividade periódica de pessoal em funções-chave.

Em várias agências, foi possível perceber que um mesmo servidor ocupou várias funções de superintendente ao longo dos anos, num possível sistema de rodízio entre superintendentes. Na prática, isso mitiga os efeitos benéficos que a rotatividade possa trazer no combate à fraude e à corrupção, considerando o que expõe o TCU em seu referencial, haja vista que o servidor, embora responsável por outra superintendência, continuará ciente dos controles existentes e das auditorias que serão realizadas.

Além da falta de rotatividade nas altas funções técnicas das agências (superintendentes e chefes das auditorias internas), foi possível verificar que há casos de diretores que são reconduzidos ao final de seus mandatos. Pesquisa da FGV Direito SP indica que, em seis agências reguladoras federais (ANATEL, ANTAQ, ANAC, ANEEL, ANP e ANTT), em 24% dos casos houve recondução de diretores (SALAMA et al., 2017). Segundo os mesmos autores, ANEEL e ANP registraram os maiores índices de recondução, 38% e 33%, respectivamente. Já ANAC e ANATEL tiveram os menores – ambas com 16%.

Embora o estudo da FGV tenha indicado que essas seriam baixas taxas de recondução de diretores, entende-se que a recondução de dirigentes de agências é contrária às boas práticas recomendadas pelo TCU, razão pela qual se considerou que não houve sequer implementação parcial da boa prática relacionada a rotatividade de pessoal.

Um motivo adicional de preocupação em relação à recondução de dirigentes de agências reguladoras é o possível risco de que isso possa afetar sua independência e isenção profissional, ou seja, o diretor poderia tomar decisões visando obter a recondução ao cargo.

Conforme colocam Salama et al. (2017), as leis de criação de ANTAQ, ANTT e ANP autorizam expressamente a recondução, enquanto as de ANATEL, ANEEL e ANAC são silentes. As leis de ANA, ANVISA e ANS também permitem recondução. No caso da ANM, agência mais recente a ser criada, a Lei 13.575/2017 igualmente prevê possibilidade de recondução.

No caso do CADE, a Lei 12.529/2011 prevê que o Superintendente-Geral (principal cargo da instância técnico-instrutiva) daquela autarquia possui mandato de dois anos, podendo ser reconduzido por mais um período subsequente. Trata-se de uma distinção que o CADE possui em relação às demais agências. Semelhantemente, os conselheiros e o

presidente da autarquia possuem mandato de quatro anos e não podem ser reconduzidos. Os dois superintendentes adjuntos do CADE (cargos imediatamente subordinados ao Superintendente-Geral) não possuem mandato especificado em lei. A resposta dada por aquela autarquia aos questionamentos desta pesquisa indicam que não há política formalizada de rotatividade dessas duas funções. Os dados do Portal da Transparência demonstram que um dos atuais superintendentes adjuntos ocupa a função há aproximadamente 7 anos, enquanto o outro há cerca de 3 anos. Esses fatos levaram a classificar que o CADE é a única entidade desta pesquisa a obter o resultado de implementação parcial em políticas de rotatividade de pessoal em funções-chave, em vista da impossibilidade de recondução de conselheiros e do prazo de mandato conferido ao superintendente-geral.

Chama a atenção o baixo índice de implementação de controles preventivos na ANVISA. Esse resultado se deve muito à falta de canais de denúncia de ilícitos de fraude ou corrupção na agência. Decorrente disso, tampouco há diretrizes de como apurar denúncias ou formas de proteção de denunciante. De fato, a ANVISA informou que possui apenas mecanismos de resposta a dúvidas de servidores acerca do código de ética da agência. Apesar disso, a agência possui plano formalizado de combate à fraude e corrupção.

No tocante às exigências de apresentação de documentação de idoneidade moral de candidatos aprovados em concursos públicos das agências/instituições, observou-se que ANA, ANATEL, ANP, ANTAQ e CADE (parcialmente – são exigidas certidões negativas de processos criminais) realizam esse procedimento. As demais agências não exigiram de seus servidores recém ingressos nenhuma comprovação de idoneidade moral.

Situação semelhante ocorre em relação aos treinamentos sobre combate à fraude e corrupção. ANA, ANM (parcialmente), ANP, ANTAQ, ANS e ANVISA (parcialmente) efetuaram essa boa prática. As demais cinco agências da amostra deste trabalho não implementaram a medida.

### 3.3 Transparência e *Accountability*

Em relação ao componente Transparência e *Accountability*, verifica-se que apenas duas perguntas foram efetuadas. Dessa maneira, foi questionado apenas se os processos administrativos das agências já se encontram em formato eletrônico e disponíveis para consulta ao público externo e se são disponibilizadas ao público externo pela *Internet* gravações das reuniões da diretoria colegiada das agências. Essas medidas teriam o condão de aumentar o nível de transparência dos processos regulatórios das agências e o *Accountability* das deliberações tomadas por essas autarquias.

Não obstante, convém registrar que quase todas as agências, exceto a ANM, possuem mecanismos de audiência e consulta pública. No caso da ANM, em razão de sua instalação recente, não foram encontradas evidências da realização de audiências ou consultas públicas. Portanto, em razão de já serem bastante difundidas as audiências e consultas públicas, optou-se por apenas avaliar as questões de transparência dos processos regulatórios em si e das deliberações colegiadas tomadas pelas agências.

Isso posto, os resultados são os seguintes:

TABELA 4 – Resumo dos resultados percentuais frente ao total de perguntas (2) acerca da implementação, implementação parcial, não implementação ou não avaliado (NA) de boas práticas atinentes à Transparência e *Accountability* nas agências reguladoras federais que compuseram a amostra do trabalho – Brasil – 2018.

Percentuais/ Agência	Implementado (%)	Implementado parcialmente (%)	Não implementado (%)	NA (%)
ANA	50	0	50	0
ANAC	100	0	0	0
ANATEL	100	0	0	0
ANEEL	100	0	0	0
ANM	0	50	50	0
ANP	50	50	0	0
ANTAQ	100	0	0	0
ANTT	0	0	100	0
ANS	50	0	50	0
ANVISA	50	0	50	0
CADE	100	0	0	0



Fonte: Elaboração própria a partir das respostas dadas aos questionários pelas agências e pesquisas feitas nos sítios eletrônicos oficiais de transparência.

Nota: Os percentuais foram calculados por meio do quociente entre o número de perguntas avaliadas como implementado, implementado parcialmente, não implementado ou NA, em relação ao número total de perguntas para esse componente (2 perguntas).

Novamente, observa-se que algumas agências possuem razoável ou alto grau de transparência nos quesitos avaliados, embora tenham apresentado baixa implementação de ações relativas a Gestão da Ética e Integridade, a exemplo de ANA e ANAC.

É importante destacar o bom desempenho do CADE nesse quesito. Com efeito, tanto os processos daquela autarquia são eletrônicos e os que não contêm nenhum sigilo foram tornados disponíveis para acesso ao público externo. Ademais, as reuniões do tribunal administrativo são transmitidas ao vivo, gravadas em áudio e disponibilizadas em seu sítio eletrônico oficial.

Verificou-se que as seguintes agências disponibilizam processos eletrônicos públicos para consulta ao público externo: ANA, ANAC, ANATEL, ANEEL, ANM (parcialmente), ANP, ANTAQ e CADE. No caso da ANM, em razão da recente implantação do processo administrativo eletrônico, nem todos os processos foram digitalizados, especialmente os mais antigos, razão pela qual foi atribuído conceito de “implementação parcial” à ANM nessa questão.

A situação da ANS e da ANVISA é peculiar. Embora tenham implementado processos administrativos eletrônicos, não disponibilizam nenhum acesso aos processos não sigilosos ao público externo. Isso limita o potencial transformador que a transparência ativa dos processos administrativos eletrônicos pode trazer em uma agência reguladora. Para ambas as agências, foi atribuído o conceito de “não implementado”, haja vista que a mera digitalização de processos, desassociada da publicidade ativa desses processos, não é suficiente para assegurar uma adequada transparência.

Em relação à gravação de reuniões deliberativas da diretoria colegiada da agência, bem como sua disponibilização ao público externo, observou-se, em pesquisa aos sítios eletrônicos oficiais das agências, que essa medida é efetuada por ANAC, ANATEL, ANEEL, ANP (parcialmente), ANTAQ, ANS, ANVISA e CADE. No caso da ANP, a agência

disponibiliza um sistema eletrônico relativo às deliberações de sua diretoria colegiada, contendo atas detalhadas de reunião, pautas etc. Entretanto, não há gravação em vídeo ou áudio das reuniões de sua diretoria colegiada, levando à conclusão de implementação parcial.

Por fim, observa-se que a ANTT não possuía processo eletrônico implementado, não disponibilizava acesso ao público externo de seus processos administrativos, tampouco trazia gravações públicas de suas reuniões de diretoria colegiada em seu sítio eletrônico oficial até fevereiro/2019. Trata-se de uma severa falta de transparência em seus processos regulatórios.

A fim de aprofundar a análise acerca do grau de transparência da ANTT, haja vista seu baixíssimo desempenho nos dois quesitos avaliados, foram feitos dois testes complementares. Foi feito um pedido de cópia de processo administrativo referente à renovação da concessão ferroviária da empresa Rumo Malha Paulista via Lei de Acesso à Informação (LAI) para a agência. O pedido não foi atendido, sob a justificativa de que cópias de processos administrativos da agência necessitam que o interessado formule um requerimento próprio exigido pelos normativos internos daquela autarquia, além da necessidade de recolher a taxa correspondente ao pedido de cópia. O segundo pedido, igualmente via LAI, consistiu em requerimento de obtenção de cópia da gravação da reunião da diretoria colegiada da ANTT que aprovou o pleito de renovação antecipada da concessão da empresa Rumo Malha Paulista. O pedido igualmente não foi atendido, uma vez que as reuniões da diretoria da agência não eram gravadas.

Recente notícia publicada no sítio Jota corrobora o que foi encontrado neste trabalho. A notícia informa que, além da falta de disponibilidade de gravações das reuniões colegiadas de algumas agências, notadamente a ANA, ANP e ANTT, nessas agências tampouco é possível acompanhar essas reuniões pessoalmente (TABATCHEIK, 2018b). O caso da ANTT se torna ainda mais grave, de acordo com o autor, uma vez que essa agência também não publica calendário prévio das reuniões.

Outra notícia publicada no mesmo sítio informa que a ANTT estaria tomando providências para que suas reuniões fossem transmitidas a partir de novembro/2018 (TABATCHEIK, 2018a). Entretanto, em consulta ao sítio eletrônico oficial da ANTT em 31/1/2019, não foi possível encontrar as referidas gravações ou transmissões.

Mais recentemente, foi possível observar que as reuniões da diretoria colegiada da ANTT passaram a ser gravadas e disponibilizadas na *Internet* a partir de 12/3/2019.

### 3.4 Comparação do resultado obtido neste trabalho e os dados do Acórdão 2.604/2018-TCU-Plenário

Embora o presente trabalho tenha tido metodologia distinta daquela empregada no Acórdão 2.604/2018-TCU-Plenário, observa-se que os resultados se aproximaram em relação a quais agências apresentam controles mais frágeis, conforme tabela a seguir.

TABELA 5 - Comparação entre os resultados deste trabalho e as fragilidades de controles detectadas no Acórdão 2.604/2018-TCU-Plenário (BRASIL, 2018b).

N	Ranking de agências em ordem decrescente de fragilidade de controles (Acórdão 2.604/2018-TCU-Plenário)	Ranking de agências com os piores indicadores de implementação de boas práticas de prevenção à fraude e corrupção
1	ANTT	ANM
2	ANM	ANAC
3	ANP	ANA
4	ANA	ANTT
5	ANTAQ	ANEEL
6	ANAC	ANVISA
7	ANATEL	ANP
8	ANS	ANATEL
9	ANEEL	ANTAQ
10	ANVISA	ANS
11	CADE	CADE

Apesar de diferenças pontuais na posição de cada agência, observa-se que o cenário geral é bastante similar. Agências que aparecem com controles frágeis no aresto do TCU mostram baixo nível de implementação das boas práticas pesquisadas neste trabalho. A ANM, ANAC, ANA e a ANTT aparecem em má situação em ambos os trabalhos. Já o bom resultado de CADE e ANS aparece em ambos os trabalhos. Não obstante, chama a atenção a diferença de resultado em relação à ANTAQ. Enquanto o julgado do TCU apresenta aquela agência como tendo controles frágeis, no presente trabalho, as respostas da ANTAQ indicam que vários controles e boas práticas foram implementados. É interessante notar como o CADE traz bons resultados em seus controles em ambos os trabalhos. De fato, percebeu-se que o CADE está razoavelmente estruturado na prevenção à fraude e à corrupção. Portanto,

observa-se que, apesar de haver diferenças pontuais, os resultados expostos no Acórdão 2.604/2018-TCU-Plenário corroboram a presente pesquisa.

#### 4 Conclusão

Esta pesquisa dedicou-se a investigar qual o grau de implementação em algumas agências reguladoras federais das boas práticas de prevenção à fraude e à corrupção previstas no Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Com base nas referidas boas práticas, elaborou-se questionário com 41 perguntas. O referido questionário foi submetido às agências reguladoras federais que compuseram a amostra deste trabalho por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Além disso, foram coletados dados por meio do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal e do sítio eletrônico oficial das agências pesquisadas. Compuseram a amostra de agências pesquisadas: (i) ANA; (ii) ANAC; (iii) ANATEL; (iv) ANEEL; (v) ANM; (vi) ANP; (vii) ANTAQ; (viii) ANTT; (ix) ANS; (x) ANVISA; e (xi) CADE. O CADE foi considerado autarquia com poderes regulatórios, em razão de suas competências previstas na Lei 12.529/2011 e de seu forma de governança similar a de uma agência reguladora (decisões colegiadas e forma de preenchimento dos cargos de conselheiro do CADE).

Os exames foram divididos em três componentes de prevenção: (a) Gestão da Ética e Integridade; (b) Controles Preventivos; e (c) Transparência e *Accountability*. Observou-se que o grau de implementação das boas práticas afetas a cada um desses componentes é heterogêneo. Enquanto o CADE, a ANS e a ANATEL possuem várias boas práticas implementadas; a ANM, a ANAC e a ANTT ainda têm várias oportunidades de melhoria.

Não foi objetivo deste trabalho examinar as causas dessa heterogeneidade ou a eficácia dessas boas práticas. Não obstante, cabe pontuar que, no caso do CADE, recente investigação relacionada à empresa EPE-JBS, proveniente de declarações prestadas pelo Sr. Ricardo Saud, demonstraram que os controles preventivos daquela autarquia tiveram razoável eficácia (BRASIL, 2017).

Embora haja agências com várias boas práticas implementadas, o cenário detectado é que há espaço para melhoria. Destaca-se a ausência de políticas de rotatividade periódica de pessoal em funções chave da agência. À exceção do CADE, nenhuma outra agência possui qualquer política interna nesse sentido. No caso específico do CADE, além de mandato fixo, em geral não coincidente, e vedação à recondução para seus conselheiros, há também prazo de mandato para seu superintendente-geral, a saber, o cargo de máxima hierarquia de sua área técnico-instrutiva, o que representa, ao menos parcialmente, algum nível de rotatividade não só nas instâncias decisórias, mas também na unidade técnica.

A falta de rotatividade de pessoal em áreas sensíveis para a atuação regulatória gera riscos de fraude ou corrupção ao não estabelecer adequadamente o modo como será o relacionamento com o setor regulado, mediante padrões claros de conduta e de imparcialidade (BRASIL, 2016, p. 58). A permanência do mesmo servidor ou dirigente na mesma função pode favorecer práticas de fraude ou corrupção, considerando ainda que esse agente conhecerá os controles existentes e a profundidade das auditorias e fiscalizações que serão realizadas acerca de seus próprios atos.

Também chama a atenção o fato de que várias exigências éticas relacionadas a conflitos de interesse se aplicam apenas aos cargos de cúpula das agências (superintendentes e diretores), por força das disposições da Lei 12.813/2013 (BRASIL, 2013). Exceto no caso de ANATEL, ANS e CADE, não há vedações a várias situações potenciais de conflitos de interesse aplicáveis a cargos ou funções de menor hierarquia.

Ademais, impende notar a falta de transparência detectada em várias agências no tocante à publicidade de seus processos regulatórios e das reuniões de suas diretorias colegiadas. A ANS e a ANVISA, por exemplo, embora tenham digitalizado seus processos administrativos, não fornecem acesso ao público externo em seu sítio eletrônico oficial para os processos públicos.

Sobre a gravação das reuniões de diretoria colegiada, observou-se que ANA, ANM, ANP e ANTT não a disponibilizavam, diminuindo o *Accountability* das decisões regulatórias tomadas, especialmente aquelas que sejam mais sensíveis ou controversas. Mais recentemente, observou-se que, quando da conclusão deste trabalho, a partir de 12/3/2019, a ANTT passou a gravar e a disponibilizar na *Internet* suas reuniões de diretoria colegiada

Não obstante, vale destacar que a ANTT ostenta os piores indicadores de transparência nos quesitos pesquisados, uma vez que seus processos administrativos públicos

ainda não foram completamente digitalizados nem se encontravam disponíveis para acesso ao público externo em seu sítio eletrônico oficial em fevereiro/2019. Algo semelhante ocorre com suas reuniões de diretoria colegiada, cujas gravações não eram disponibilizadas pela *Internet*, pois essas reuniões não eram gravadas. Tampouco é possível acompanhá-las pessoalmente, segundo Tabatcheik (2018b). Ademais, foram feitos exames adicionais acerca da transparência dos processos e decisões da ANTT, mediante requisições complementares via LAI, nas quais foram solicitadas cópias de processo regulatório importante (processo de renovação da concessão ferroviária da Rumo Malha Paulista) e de gravação da reunião da diretoria colegiada da ANTT atinente a esse mesmo processo. Ambas as requisições foram negadas, corroborando o baixo nível de transparência da ANTT.

Ante o exposto, tem-se um cenário em que há vários pontos a serem melhorados pelas agências reguladoras federais em relação às boas práticas de prevenção à fraude e corrupção. Como visto, algumas dessas boas práticas são mais fáceis e econômicas de serem implementadas do que dispendiosos controles investigativos/detectivos ou punitivos, sendo recomendável a adoção daqueles que puderem ser mais eficazes, em especial aqueles que tragam melhor transparência no relacionamento com o setor regulado.

A implementação dessas boas práticas de prevenção à fraude e à corrupção poderá ter impactos positivos na qualidade regulatória e na confiança da sociedade e do mercado regulado, diminuindo eventuais custos de transação e aumentando a eficiência e a efetividade regulatória.

## 5 Referências Bibliográficas

AGHION, P. et al. Regulation and Distrust. **Quarterly Journal of Economics**, v. 125, n. 3, p. 1015–1049, 2010. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w14648.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2019.

ALVES, J. C. M. **Direito Romano**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Cap. 3

ARAGÃO, E. “Essa garotada do MPF não tem a mínima noção de economia”. **Carta Capital**, p. 4, out. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/923/essa-garotada-do-mpf-nao-tem-a-minima-nocao-de-economia>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

AUDIA, P. G.; BRION, S.; GREVE, H. R. Self-Assessment, Self-Enhancement, and the Choice of Comparison Organizations for Evaluating Organizational Performance. In: \_\_\_\_\_. **Cognition and Strategy (Advances in Strategic Management, Volume 32)**. Emerald Group

Publishing Limited, 2015. p. 89–118. Disponível em: <<https://faculty.insead.edu/vibhagaba/documents/Audia%20et%20al%202015.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2019

BRASIL. Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 set. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2228-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2228-1.htm)>. Acesso em: 24 fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 fev. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm)>. Acesso em: 24 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mai. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm)>. Acesso em: 24 fev. 2019.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Esclarecimentos do Cade sobre o termo delação de Ricardo Saud — CADE**. Brasília, DF: CADE, 20 mai. 2017. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/noticias/esclarecimentos-do-cade-sobre-o-termo-delacao-de-ricardo-saud>>. Acesso em: 4 fev. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria**. 1. ed. Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B3000E2479D>>. Acesso em: 24 fev. 2019

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção**. 1. ed. Brasília, DF: TCU, p. 164, 2016. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15A235CCB015A29ACF7D11830>>. Acesso em: 24 fev. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção**. 2. ed. Brasília, DF: TCU, 2018a. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E66FA07210167099C7DE52B8F>>. Acesso em: 24 fev. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2604/2018-TCU-Plenário**. Auditoria operacional coordenada pela Seccor. Avaliação dos controles de prevenção e detecção relacionados à fraude e à corrupção de 287 instituições federais em face dos respectivos poderes econômico e de regulação. Mapa de exposição com o status de cada unidade. Elevada exposição ao risco de fraude e corrupção. Fragilidades nos sistemas de integridade. Alto índice de instituições ainda em níveis iniciais de gestão de riscos e controles internos. Ausência ou deficiência dos modelos de dados abertos, transparência e *accountability*. Ausência de critérios mínimos e objetivos para indicação de dirigentes nas instituições federais. Publicação do mapa de exposição Determinações. Recomendações. Ciência. Brasília, DF, 14 nov. 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/xzobBT>>. Acesso em: 24 fev. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2699/2018-TCU-Plenário**. Relatório de acompanhamento. Análise da capacidade de governança e gestão em 526 órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Apuração dos índices de governança e gestão em 2018. Divulgação de informações. Arquivamento. Brasília, DF, 21 nov. 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/rcuWiV>>. Acesso em: 24 fev. 2019.

BREEN, M.; GILLANDERS, R. Corruption, institutions and regulation. **Economics of Governance**, v. 13, n. 3, p. 263–285, 29 set. 2012. Disponível em: <[http://doras.dcu.ie/22100/1/Econ\\_Gov.pdf](http://doras.dcu.ie/22100/1/Econ_Gov.pdf)>. Acesso em: 24 fev. 2019.

BROWN, J. D. Evaluations of Self and Others: Self-Enhancement Biases in Social Judgments. **Social Cognition**, v. 4, n. 4, p. 353–376, 7 dez. 1986. Disponível em: <<https://guilfordjournals.com/doi/abs/10.1521/soco.1986.4.4.353>>. Acesso em: 24 fev. 2019.

CUNHA, B. Q. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. **Cadernos EBAPE.BR - Edição Especial**, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 14, p. 473–485, 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/viewFile/17190/61341>>. Acesso em: 24 fev. 2019.

D'AGOSTINO, G.; DUNNE, J. P.; PIERONI, L. Government Spending, Corruption and Economic Growth. **World Development**, v. 84, p. 190–205, Agosto 2016. Disponível em: <[http://opensaldru.uct.ac.za/bitstream/handle/11090/167/2012\\_74.pdf?sequence=1](http://opensaldru.uct.ac.za/bitstream/handle/11090/167/2012_74.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 25 fev. 2019.

DIAS, L. A. M.; PEREIRA, M. DE S. Corrupção política: uma história brasileira. **Jus.com.br**, p. 2, Jul. 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/67950/corruptao-politica-uma-historia-brasileira>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

GAO - U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs**. Washington: GAO, 2015. Disponível em: <<https://www.gao.gov/assets/680/671664.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

GAVIRIA, A. Assessing the effects of corruption and crime on firm performance: evidence from Latin America. **Emerging Markets Review**, v. 3, n. 3, p. 245–268, 1 set. 2002. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1566014102000249>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

GRAEFF, P.; MEHLKOP, G. The impact of economic freedom on corruption: different patterns for rich and poor countries. **European Journal of Political Economy**, v. 19, n. 3, p. 605–620, 1 set. 2003. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268003000156>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

HELLMAN, J.; SCHANKERMAN, M. Intervention, corruption and capture: the nexus between enterprise and the State. **Economics of Transition**, v. 8, n. 3, p. 545–576, 2000. Disponível em: <[https://pages.ucsd.edu/~mnaoi/page4/POLI227/files/page1\\_27.pdf](https://pages.ucsd.edu/~mnaoi/page4/POLI227/files/page1_27.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2019.

HOLCOMBE, R. G.; BOUDREAUX, C. J. Regulation and Corruption. **Public Choice**, v. 164, n. 1, p. 75–85, 2015. Disponível em: <<http://home.fau.edu/cboudreaux/web/Corruption%20and%20Regulation%20final%20draft.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

OCDE. **Recomendação do conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. Paris: OCDE, 2015. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

OECD. **Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and Related Documents**. Paris: OECD, 2011. Disponível em:



<[http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf)>. Acesso em: 8 nov. 2018.

OECD. **The rationale for fighting corruption - What is corruption? What does corruption look like?** Paris: OECD, 2014. Disponível em:

<<https://www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf>>. Acesso em: 1 abr. 2018

OECD. **Putting an end to corruption.** Paris: OECD, 2016a. Disponível em:

<<https://www.oecd.org/corruption/putting-an-end-to-corruption.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2019

OECD. **Preventing Corruption in Public Procurement.** Paris: OECD, 2016b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2018.

OLIVEIRA, M. Dodge denuncia Michel Temer ao STF por corrupção e lavagem de dinheiro no caso dos portos. **G1 - TV Globo**, 19 dez. 2018. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/19/dodge-denuncia-michel-temer-ao-supremo-no-caso-dos-portos.ghtml>>. Acesso em: 14 fev. 2019

ONU. **ODS16 | ONU Brasil.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B. J. **Corruption and government : causes, consequences, and reform.** 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2016.

SALAMA, B. M. et al. **Processo de nomeação de dirigentes de agências reguladoras - uma análise descritiva.** FGV Direito SP. São Paulo: 2017. Disponível em:

<[https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24882/02\\_sumario\\_executivo\\_grp\\_-\\_pep\\_01.pdf](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24882/02_sumario_executivo_grp_-_pep_01.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2019.

SIU, M. C. K. Accountability no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 122, n. Setembro/Dezembro 2011, p. 78–87, 2011. Disponível em:

<<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/197/190>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

SUNDFELD, C. A. Introdução às Agências Reguladoras. In: SUNDFELD, C. A. (Ed.). **Direito Administrativo Econômico.** 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. v. 1p. 17–38.

TABATCHEIK, G. ANTT promete transmitir reuniões da diretoria a partir de novembro.

**JOTA**, p. 2, 19 out. 2018a. Disponível em: <<https://www.jota.info/tributos-e-empresas/infraestrutura/antt-promete-transmitir-reunioes-da-diretoria-a-partir-de-novembro-19102018>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

TABATCHEIK, G. Metade das agências reguladoras não permite acesso a reuniões da diretoria. **JOTA**, p. 6, 9 nov. 2018b. Disponível em: <<https://www.jota.info/tributos-e-empresas/infraestrutura/agencias-reguladoras-transparencia-09112018>>. Acesso em: 25 fev. 2019

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2017 - Transparency International.** 2017 Disponível em:

<[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)>. Acesso em: 12 nov. 2018.

APÊNDICE A – Roteiro de questões a serem verificadas na documentação pesquisada e eventuais pontos adicionais questionados via Lei de Acesso à Informação às Agências que compuseram a amostra do trabalho

1) Existe código de ética próprio da agência? Caso negativo, confirmar se o código de ética aplicável à agência é apenas aquele do Decreto 1.171/1994.

2) Existe comissão de ética própria da agência? Buscar obter as deliberações tomadas pela referida comissão de ética nos últimos 5 anos.

3) Existe corregedoria própria da agência?

No âmbito da agência, como são reguladas as seguintes questões:

4) Conflitos de interesses?

5) Presentes ou brindes dados por empresas reguladas?

6) Viagens ou participação em congressos/seminários organizados por empresas reguladas ou associação de empresas reguladas?

7) Participação de servidores ou conselheiros como palestrante ou instrutores de cursos ou palestras organizadas e remuneradas por empresas reguladas ou associações de empresas?

8) Eventual existência de período de quarentena para ex-servidores ou ex-conselheiros em relação à atuação em empresas reguladas?

9) Foi dada divulgação do código de ética existente na agência aos servidores e diretores? Se sim, por quais meios?

10) Foi dado treinamento acerca do código de ética existente na agência aos servidores e diretores? Se sim, quando foi a última turma? Qual é a periodicidade do referido treinamento?

11) Os servidores recém-ingressos na agência recebem treinamento acerca do código de ética? Os servidores recém-ingressos firmam algum compromisso de que entendem e prometem se comportar de acordo com os padrões éticos e de integridade esperados?

12) Os diretores recém-ingressos na agência recebem treinamento acerca do código de ética? Os diretores recém-ingressos firmam algum compromisso de que entendem e prometem se comportar de acordo com os padrões éticos e de integridade esperados?

13) Existe algum canal disponível para que servidores e/ou diretores formulem dúvidas acerca do cumprimento e da interpretação do código de ética da agência? Se sim, quantas dúvidas foram suscitadas nos últimos 5 anos? Qual setor é o responsável por responder às dúvidas e perguntas (a comissão de ética da agência ou outro setor)?

No tocante à comissão de ética da agência:

14) Existe algum grau de rotatividade em sua composição ou são estabelecidos mandatos para seus membros?

15) Ela é ligada ao diretor-presidente da agência?

16) Existem critérios para a indicação de seus componentes? Quais?

17) Cabe à comissão de ética analisar e decidir sobre condutas que possam ter infringido o código de ética? Nesses casos, ela pode definir as sanções cabíveis?

18) A atividade de membro da comissão de ética possui preferência sobre outras que o servidor designado porventura acumule?

No tocante à conflitos de interesse:

19) É vedado ao servidor da agência investir em ações ou participações societárias em empresas reguladas?

20) Caso não seja vedado, o servidor da agência é obrigado a declarar se possui ações ou participações societárias em empresas reguladas?

21) Existe a obrigação de notificação compulsória de alteração significativa de patrimônio de um servidor?

Sobre a participação de servidores ou diretores em eventos:

22) Existe obrigação de o servidor ou diretor tornar públicas as condições de participação e sua eventual remuneração em eventos organizados por empresas reguladas ou associações de empresas reguladas?

23) Existe obrigação de o servidor ou diretor entregar para a agência cópia da gravação de palestra ou curso ministrado em eventos organizados por empresas reguladas ou associações de empresas reguladas?

Acerca do registro de audiências e/ou reuniões:

24) É obrigatório que servidores ocupantes de funções de alta hierarquia ou diretores da agência registrem em agenda pública eventuais audiências ou reuniões com particulares?

25) Esse registro contempla o tema tratado, o dia, a hora e os participantes?

26) Existe a obrigatoriedade de o servidor ou diretor estar acompanhado de pelo menos um outro servidor?

27) A obrigatoriedade de registro de audiências e/ou reuniões contempla mesmo que elas sejam efetuadas fora da sede da agência?

Em relação à segregação de funções, nas funções ou posições críticas para tomada de decisão de interesse das empresas reguladas:

28) Existe segregação de funções entre instância técnico-instrutiva e de decisão?

29) Existe eventual política de rotação de pessoal em posições-chave (superintendentes ou eventuais reconduções seguidas de um mesmo diretor)?

30) A agência possui algum plano ou política formalizada de combate à fraude ou corrupção? Esse plano ou política está alinhado com o ministério supervisor da agência?

31) Existem canais de denúncia no tocante a possíveis ilícitos de fraude ou corrupção?

32) Existem mecanismos de proteção ou de não retaliação de denunciantes?

33) Existem diretrizes de como denúncias devem ser apuradas?

34) Existem relações colaborativas formalizadas com órgãos de fiscalização, controle e/ou de investigação (CGU, TCU, MPF, Polícia Federal)?

No tocante aos procedimentos de recrutamento, seleção e gestão de pessoas:

35) Os editais de concursos públicos para preenchimento dos cargos da agência preveem a apresentação de documentos comprobatórios da idoneidade moral dos novos servidores?

36) É feita alguma análise da fidedignidade dessa documentação?

37) É exigido dos diretores recém-ingressos documentação similar relativa a sua idoneidade moral?

38) A agência possui algum setor ou unidade específica para lidar com o combate à fraude ou corrupção?

39) Nos últimos 5 anos, foram promovidos cursos ou treinamentos relativos à temática do combate à fraude ou corrupção?

40) A agência aderiu a algum tipo de processo eletrônico (a exemplo do SEI)? Os processos regulatórios estão disponíveis para consulta no sítio oficial da agência para o público em geral?

41) A agência disponibiliza eletronicamente para o público externo gravações das reuniões de sua diretoria?

## APÊNDICE B – Resultados individualizados por agência, com gráficos e análise resumida

## B.1 ANA

As respostas dadas pela Agência Nacional de Águas (ANA) indicam um grau intermediário de implantação das boas práticas de prevenção à fraude e corrupção, conforme se vê na figura a seguir:

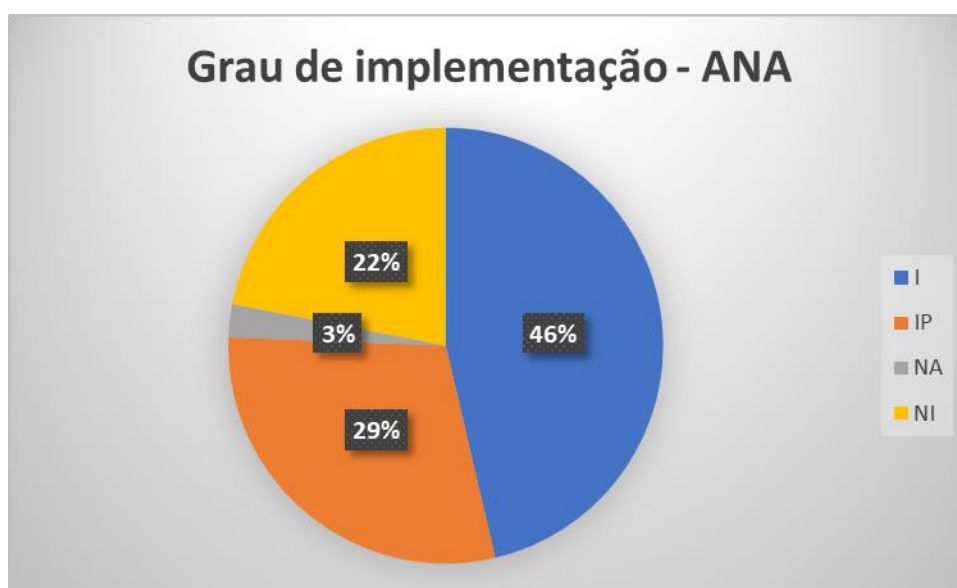


Figura 2 - Gráfico com percentuais de implementação das boas práticas na ANA. Legenda: Implementado (I); Implementação parcial (IP); Não avaliado (NA) e Não implementado (NI) - fonte: elaboração própria

No geral, 47% das respostas indicam haver a implementação de algum tipo de boa prática, 30% indicam implantação parcial, 20% não foram implantadas e em 3% dos casos não foi possível avaliar se houve ou não implantação.

Cabe destaque aos controles implantados atinentes à publicação de agendas e pautas de audiências e reuniões, à obrigatoriedade de haver um outro servidor que presencie a reunião, à segregação entre as instâncias técnico-instrutiva e decisória dentro da agência, à existência de plano formalizado de combate à fraude e à corrupção, à implantação de canais de denúncia de ilícitos com proteção aos denunciantes e à transparência dos processos regulatórios da agência.

Em relação ao último ponto, vale dizer que a ANA utiliza vários sistemas eletrônicos que detalham a atuação regulatória da agência. Vários desses sistemas podem ser

acessados pelo público externo em geral por meio do sítio eletrônico oficial da agência. Trata-se de um mecanismo importante de transparência.

Entre os controles preventivos não implementados na ANA, convém salientar: (i) a ausência de código de ética próprio; (ii) a falta de rotatividade de pessoal em funções-chave; e (iii) a falta de clareza acerca de tópicos éticos sensíveis relativos a conflitos de interesse (participação em eventos patrocinados por empresas ou associação de empresas, investimentos dos servidores ou autoridades da agência em ações ou participações societárias em empresas reguladas).

Observa-se que os resultados da ANA são muito influenciados pela falta de um código de ética próprio. Esse fator acarreta que, além dessa questão, muitos outros aspectos que dizem respeito ao teor do código de ética próprio (conflitos de interesse, p. ex.) tenham sido avaliados como não implementados (NI) ou de implementação parcial (IP). Apesar disso, a ANA obteve bom resultado no tocante aos controles preventivos, os quais são mais sutis que a gestão da ética e da integridade

Em relação a conflitos de interesse, percebe-se, a partir das respostas da agência, que aspectos mais detalhados sobre o tema (a exemplo da participação em eventos patrocinados por empresas do mercado regulado ou a realização de investimentos em ativos mobiliários de empresas reguladas) foram normatizados apenas para os servidores e autoridades de alto escalão (diretores, superintendentes, alguns assessores e gerentes) da agência, os quais são abrangidos pela Lei 12.813/2013. Os demais servidores não estão abarcados por esse diploma legal e não precisam, necessariamente, evitar tais tipos de situação de conflito de interesse, haja vista que não há código de ética específico da agência. Por essas razões, esse tópico foi classificado como sendo de implementação parcial.

Um último detalhe é que não foi possível encontrar no sítio eletrônico oficial da ANA as gravações das reuniões da diretoria colegiada. Tal fato diminui a transparência dos processos regulatórios.

## B.2 ANAC

A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) apresenta um estágio inicial de implementação de boas práticas de prevenção à fraude e à corrupção, conforme se observa no gráfico a seguir:

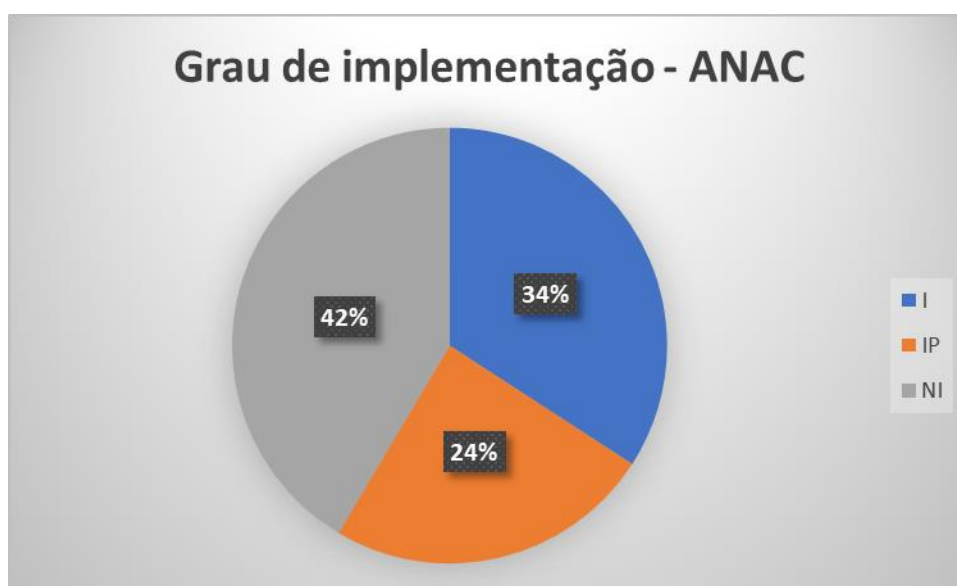


Figura 3 - Gráfico com percentuais de implementação das boas práticas na ANAC. Legenda: Implementado (I); Implementação parcial (IP); Não avaliado (NA) e Não implementado (NI) - fonte: elaboração própria

A ANAC foi criada em 2005, por meio da Lei 11.182/2005. Caracteriza-se como uma agência de criação mais tardia em relação à ANP (1998), ANATEL (1997) e ANEEL (1996). Conforme Cunha (2016), é uma agência criada numa terceira geração de formação de órgãos reguladores no Estado brasileiro no período entre 2001 e 2006, juntamente com ANTT e ANTAQ.

Por essa razão, observa-se menor estruturação da ANAC para a implantação das boas práticas. Assim como a ANA, o fato de a ANAC não possuir um código de ética próprio impacta significativamente seu resultado, haja vista que muitas das perguntas formuladas no questionário se referem ao teor do código de ética. Apesar disso, e também de forma semelhante à ANA, a ANAC tem vários controles preventivos implementados, principalmente



a existência de segregação de funções e de plano institucional de combate à fraude e à corrupção.

A ANAC também possui mecanismos de transparência, com transparência ativa de seus processos regulatórios (processos eletrônicos disponíveis para consulta do público externo) e a disponibilização de gravações das reuniões de sua diretoria colegiada.

Portanto, a ANAC, em vista da ausência de código de ética próprio, aparenta não ter bom desempenho. No entanto, aspectos críticos de controles preventivos e de transparência encontram-se implementados, principalmente a existência de planos formalizados de combate à fraude e à corrupção, a transparência ativa de processos administrativos eletrônicos e de gravações de reuniões da diretoria colegiada disponíveis para consulta do público externo.

### B.3 ANATEL

A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) apresenta estágio mais avançado de implementação de boas práticas de prevenção à fraude e à corrupção, conforme se vê no gráfico a seguir.

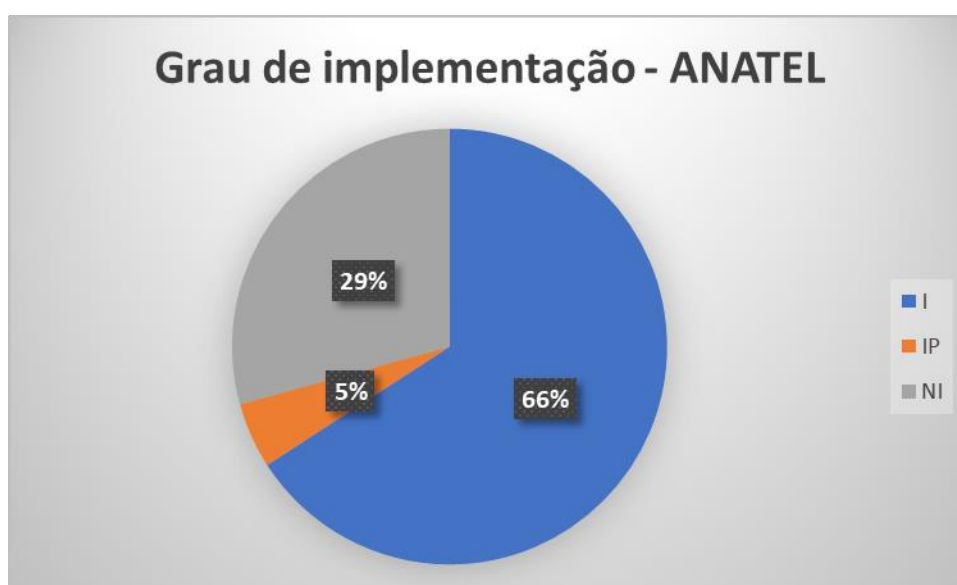


Figura 4 - Gráfico com percentuais de implementação das boas práticas na ANATEL. Legenda: Implementado (I); Implementação parcial (IP); Não avaliado (NA) e Não implementado (NI) - fonte: elaboração própria

Uma das possíveis causas para o maior avanço da ANATEL é o fato de ser a segunda agência reguladora federal mais antiga, tendo sido criada em 1997. Trata-se de uma agência com maior estruturação e institucionalização de diversos aspectos de gestão da ética e integridade.

Por exemplo, a ANATEL conta com código de ética próprio bastante detalhado, com previsões normativas específicas e claras sobre conflitos de interesse adaptadas à realidade de um órgão com alto poder de regulação, a exemplo da participação em eventos patrocinados pelo mercado regulado ou eventuais investimentos realizados por seus servidores em ativos mobiliários de empresas reguladas. Cabe ressaltar que, no caso da ANATEL, as disposições de seu código de ética abarcam todos os seus servidores, não apenas aqueles ocupantes de funções de alto escalão, como ocorre em outras agências.

A ANATEL concede acesso ao público externo de seus processos administrativos eletrônicos, além de disponibilizar a gravação das reuniões de seu conselho diretor, o que, para o escopo deste trabalho, atende aos aspectos de transparência requeridos.

Por outro lado, o bom desempenho da ANATEL não se repete em relação aos controles preventivos. Não há plano formalizado de combate à fraude e à corrupção, tampouco há políticas de rotatividade de pessoal em funções-chave.

#### B.4 ANEEL

Em relação à ANEEL, a situação é a seguinte:

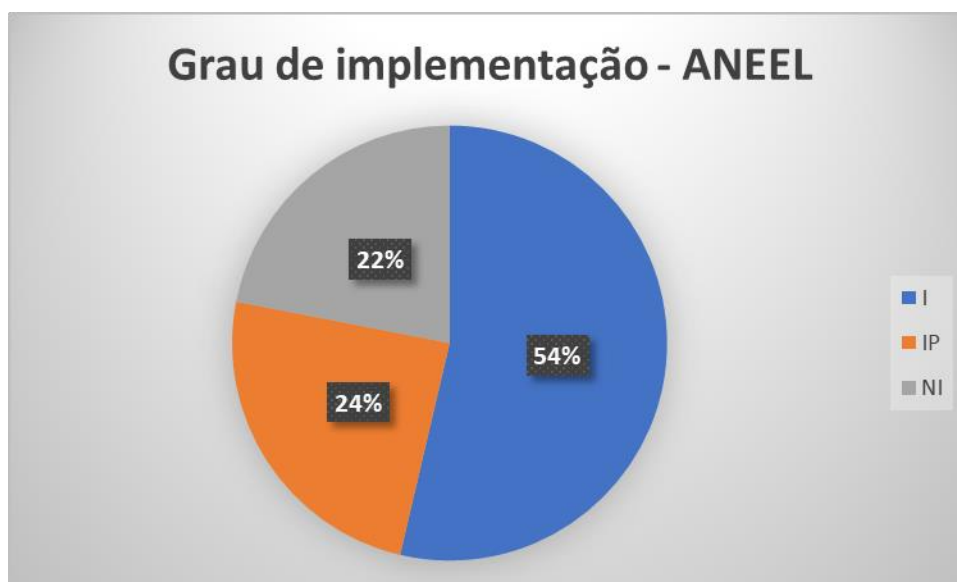


Figura 5 - Gráfico com percentuais de implementação das boas práticas na ANEEL. Legenda: Implementado (I); Implementação parcial (IP); Não avaliado (NA) e Não implementado (NI) - fonte: elaboração própria

Embora seja a agência reguladora federal mais antiga, a ANEEL possui desempenho um pouco inferior ao da ANATEL. Isso é consequência do fato de que o código de ética próprio da ANEEL não é tão detalhado ou claro como o da ANATEL no tocante, principalmente, aos conflitos de interesse. No caso da ANEEL, as situações de conflitos de interesse se adstringem aos servidores alcançados pela Lei 12.813/2013 e pelas orientações da Comissão de Ética Pública da Presidência da República.

Já em relação aos controles preventivos, a ANEEL possui uma situação ligeiramente melhor que a da ANATEL, uma vez que a ANEEL dispõe de plano formalizado de combate à fraude e à corrupção e de canais de denúncia de ilícitos, com adequado roteiro de tratamento das denúncias e de proteção aos denunciantes.

No quesito transparência, percebe-se que a ANEEL disponibiliza consulta e acesso ao público externo de seus processos administrativos eletrônicos, além de gravações das reuniões de sua diretoria colegiada.

## B.5 ANM

A ANM possui a pior situação identificada neste trabalho, conforme se vê a seguir:

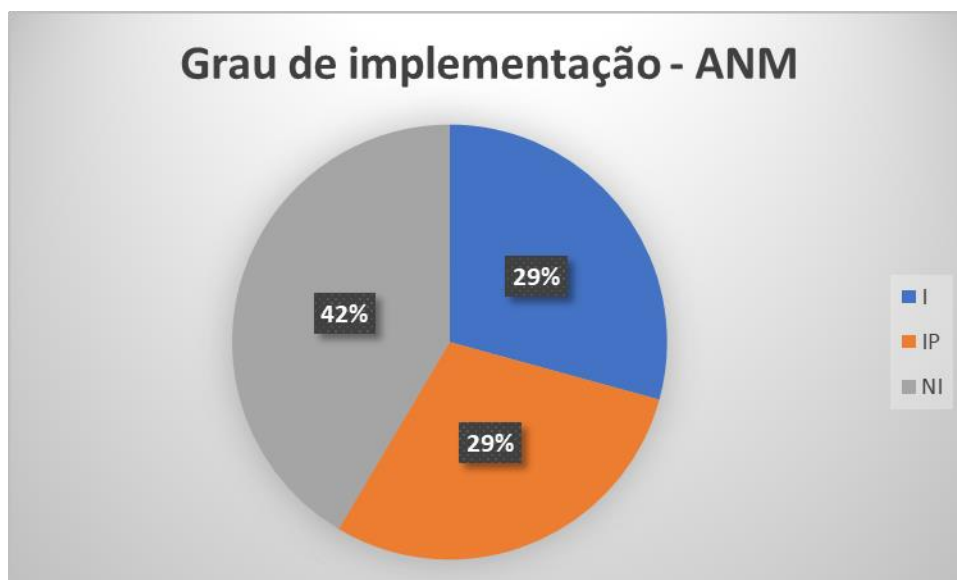


Figura 6 - Gráfico com percentuais de implementação das boas práticas na ANM. Legenda: Implementado (I); Implementação parcial (IP); Não avaliado (NA) e Não implementado (NI) - fonte: elaboração própria

A ANM é a agência de criação e instalação mais recente (28/11/2018) incluída na amostra deste trabalho. Sua criação foi resultado da transformação do antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) em agência reguladora. A primeira reunião de sua diretoria colegiada está prevista para ocorrer em 19/2/2019.

Trata-se, portanto, de uma agência reguladora com vários controles e mecanismos de governança incipientes, o que pode ser apontado como a principal causa do resultado atingido pela ANM.

Com efeito, tanto nos quesitos gestão da ética e integridade, quanto nos controles preventivos, a ANM apresenta baixo desempenho, por ainda não possuir código de ética próprio, não disciplinar de forma clara situações de conflitos de interesse, não ter ainda um organograma claro com segregação de funções entre instâncias técnico-instrutiva e decisória, entre outros pontos.

Apesar disso, a ANM já possui comissão de ética instalada, com critérios definidos para a escolha de seus membros. Também dá transparência em seu sítio eletrônico oficial às agendas de reuniões ou audiências de seus dirigentes (não há ainda divulgação da agenda de servidores ocupantes de funções de alto escalão).

Por fim, no tocante à transparência, a agência está buscando digitalizar todos seus processos administrativos e disponibilizá-los para consulta ao público externo.

## B.6 ANP

A ANP possui uma razoável situação de implementação das boas práticas de prevenção à fraude e à corrupção, conforme gráfico a seguir:

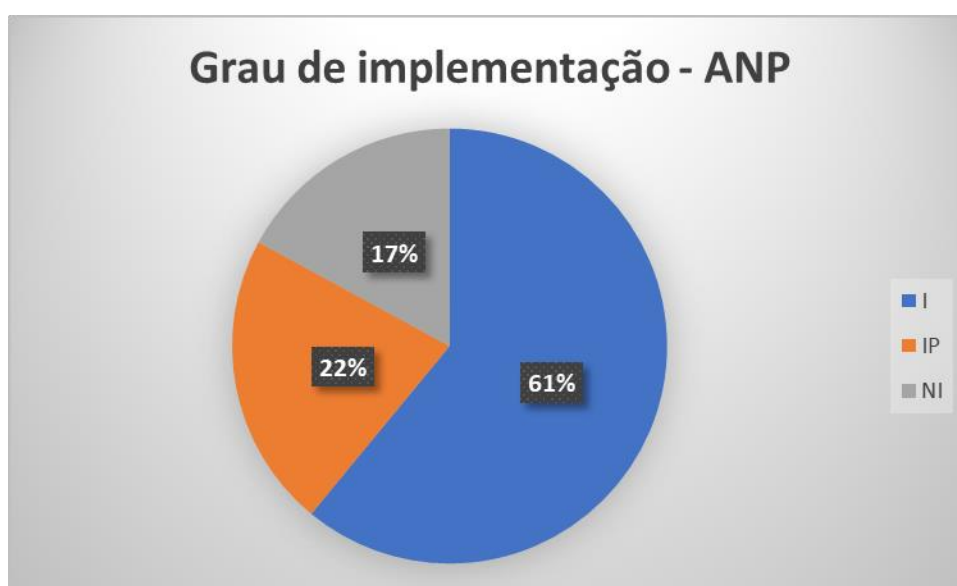


Figura 7 - Gráfico com percentuais de implementação das boas práticas na ANP. Legenda: Implementado (I); Implementação parcial (IP); Não avaliado (NA) e Não implementado (NI) - fonte: elaboração própria

A ANP, assim como ANATEL e ANEEL, é uma agência de criação mais antiga. Observa-se que as três agências puderam se estruturar e definir mais claramente as boas práticas de gestão da ética e integridade (existência de código de ética próprio, regras claras e gerais sobre conflitos de interesse etc.), o que sugere uma possível correlação entre o tempo de existência da agência e uma melhor institucionalização da gestão da ética e integridade da agência.

Entretanto, assim como a ANEEL, a ANP não definiu em seu código de ética próprio regras claras sobre situações de conflitos de interesse. Dessa maneira, no caso da ANP, apenas os servidores ocupantes de funções de alto escalão, e que são alcançados pelas disposições da Lei 12.813/2013, devem obediência a vedações claras de conflitos de interesse.

Em relação aos controles preventivos, conforme já visto no trabalho, a ANP não possui sistema de livre distribuição aleatória de processos regulatórios entre seus diretores. De acordo com respostas da agência e confirmado em seu organograma, há vinculação entre diretorias e superintendências, o que aumenta os riscos de captura e diminui o senso de colegialidade nas deliberações da agência, podendo formar uma tendência de criação de “feudos” ou ilhas de atuação especializada de cada diretor e dificultando que diretores não relacionados àquele assunto tenham a oportunidade de trazer visões regulatórias diferentes. Outros aspectos dos controles preventivos também não são atendidos, a exemplo da rotatividade periódica de pessoal em funções chave da agência, cabendo destaque ao fato de que seu auditor interno permaneceu na função por 13 anos.

Em relação ao aspecto transparência, observa-se que a ANP disponibiliza acesso ao público externo de seus processos administrativos eletrônicos. Porém, chama a atenção que a ANP é a única agência dentre aquelas de primeira geração (ANP, ANATEL e ANEEL) a não disponibilizar gravação das reuniões de sua diretoria colegiada.

## B.7 ANTAQ

A situação da ANTAQ apresenta grau razoável de implementação das boas práticas de prevenção à fraude e à corrupção, conforme se vê no gráfico a seguir.

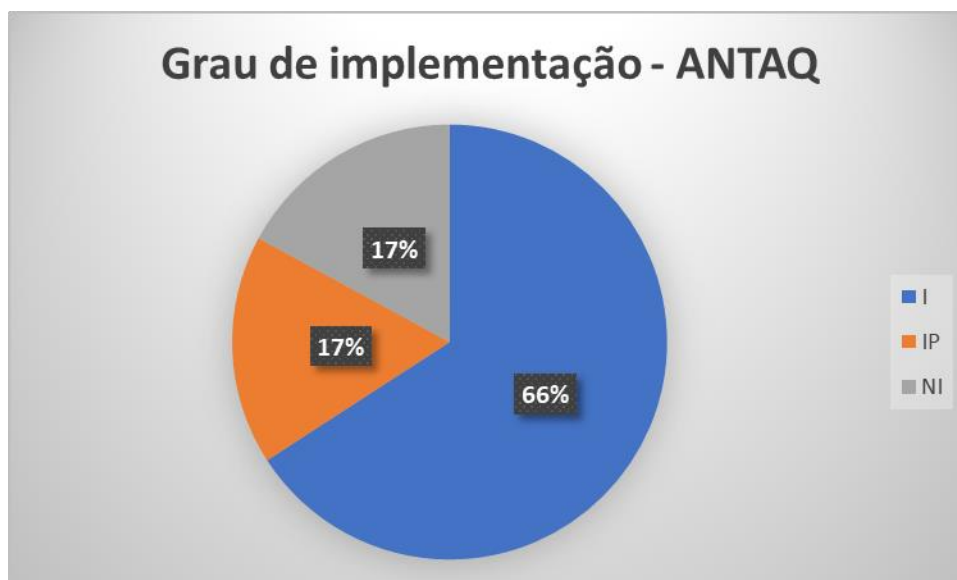


Figura 8 - Gráfico com percentuais de implementação das boas práticas na ANTAQ. Legenda: Implementado (I); Implementação parcial (IP); Não avaliado (NA) e Não implementado (NI) - fonte: elaboração própria

A ANTAQ, juntamente com a ANTT, é uma agência de “terceira geração” (CUNHA, 2016), tendo sido criada em 2001. Nesse contexto, observa-se que a agência possui boa situação na implementação das boas práticas de gestão da ética e integridade e de transparência.

A ANTAQ possui código de ética próprio e efetuou ações de treinamento e divulgação de seu código de ética. Ademais, há comissão de ética e canais próprios para formular dúvidas acerca das disposições do código de ética.

Entretanto, observa-se que o código de ética da ANTAQ não traz regras claras sobre conflitos de interesse. Dessa maneira, assim como em outras agências, apenas aqueles servidores e dirigentes, para os quais se aplicam as disposições da Lei 12.813/2013, estão sujeitos a vedações específicas de conflitos de interesse, a exemplo da vedação a investimentos em ativos mobiliários de empresas reguladas.

Em relação aos controles preventivos, a situação da ANTAQ é intermediária. Por um lado, a agência possui segregação de funções entre instâncias técnico-instrutiva e decisória e canais de denúncia de ilícitos de fraude ou corrupção. Por outro, não há rotatividade periódica de pessoal em funções-chave da agência nem plano institucional de combate à fraude e à corrupção.

No tocante à transparência, a agência disponibiliza acesso ao público externo de seus processos administrativos eletrônicos e das gravações das reuniões de sua diretoria colegiada.

A boa situação da ANTAQ identificada neste trabalho aparenta ser um pouco surpreendente, uma vez que o setor de transportes aquaviários esteve envolto em várias denúncias de ilícitos e irregularidades recentemente, a exemplo das Operações Skala e Patmos (2017), Porto Seguro (2012) da Polícia Federal e do Ministério Público Federal (MPF). Em dezembro de 2018, o MPF formulou denúncias criminais em desfavor de autoridades de alto escalão no Governo Federal relacionada a irregularidades e ilícitos ocorridos no setor portuário (OLIVEIRA, 2018). Essa situação sugere que, em possíveis futuros trabalhos sobre o tema, cabe aprofundar os exames sobre a ANTAQ.



## B.8 ANTT

Dentre as agências criadas antes de 2003, a ANTT apresenta a pior situação, como se vê a seguir:

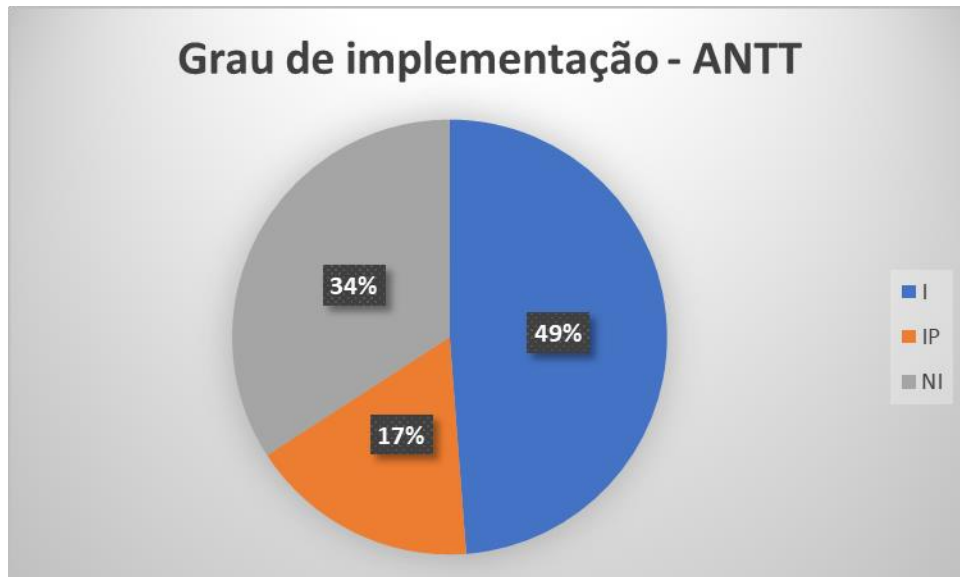


Figura 9 - Gráfico com percentuais de implementação das boas práticas na ANTT. Legenda: Implementado (I); Implementação parcial (IP); Não avaliado (NA) e Não implementado (NI) - fonte: elaboração própria

A ANTT apresenta desempenho inferior ao da ANTAQ, agência que também lida com transportes e criada na mesma época (2001). O baixo desempenho da ANTT ocorre principalmente nas boas práticas relacionadas aos controles preventivos e transparência.

Em relação ao componente gestão da ética e integridade, a ANTT apresenta desempenho intermediário, já que possui código de ética próprio, bem como comissão de ética, canal de dúvidas acerca do código de ética e algumas regras gerais acerca de conflitos de interesse (o recebimento de brindes ou presentes ofertados por empresas reguladas, p. ex.). Por outro lado, situações mais específicas de conflitos de interesse não são detalhadas no código de ética, a exemplo do investimento em ativos mobiliários de empresas regulada. A resposta da agência dada ao questionário também indica a ausência de obrigatoriedade de que reuniões ou audiências com a empresa regulada sejam acompanhadas por, pelo menos, um outro servidor.

Sobre este último ponto, cabe notar que o Decreto 4.334, de 12 de agosto de 2002, estipula, em seu art. 3º, inciso I, que as audiências concedidas a particulares no âmbito do

Poder Executivo Federal deverão ser sempre acompanhadas por, pelo menos, um outro servidor público ou militar.

Já nos controles preventivos, não há rotatividade de pessoal em funções-chave da agência, nem mecanismos de proteção de denunciante de ilícitos de fraude ou corrupção ou ainda relações colaborativas formalizadas com órgãos de controles, tais como o MPF, TCU ou a Polícia Federal.

Por fim, como já destacado anteriormente neste trabalho, a ANTT não atendeu nenhum requisito de transparência que tenha feito parte do escopo deste trabalho. A agência ainda não utiliza processos eletrônicos, não disponibiliza acesso a esses processos ao público externo, bem como não publica gravações das reuniões de sua diretoria colegiada.

Com a finalidade de aprofundar os exames acerca desse tópico da transparência, foram feitos pedidos específicos via Lei de Acesso à Informação (LAI) para a ANTT de obtenção de cópia de processos regulatórios ou de gravação de reuniões da diretoria colegiada. Ambos os pedidos foram negados, o que mostra que, nem por meio de transparência passiva, a agência atende aos requisitos exigidos pelas boas práticas do referencial do TCU.

## B.9 CADE

O CADE apresenta boa situação e desempenho na implantação das boas práticas de prevenção à fraude e à corrupção, conforme se vê a seguir:

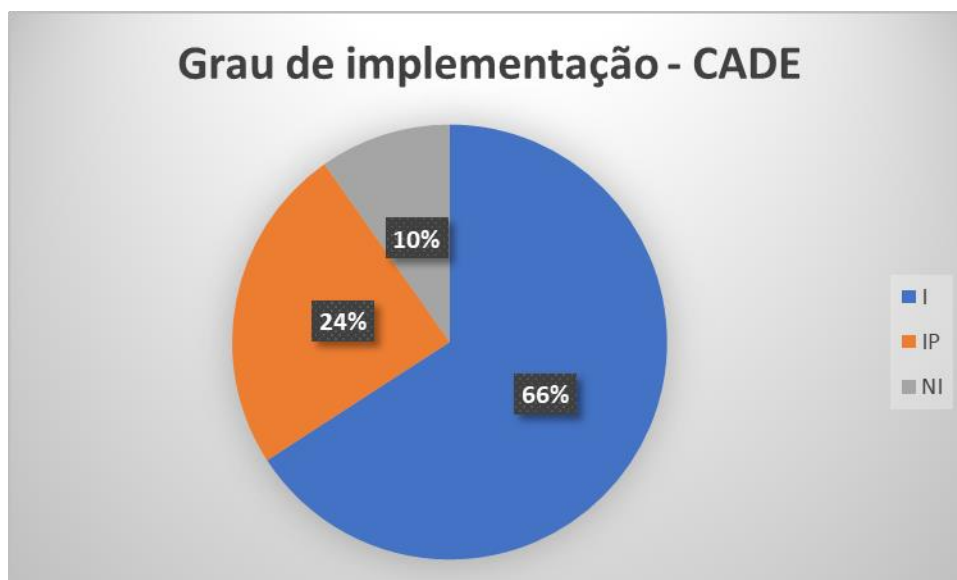


Figura 10 - Gráfico com percentuais de implementação das boas práticas no CADE. Legenda: Implementado (I); Implementação parcial (IP); Não avaliado (NA) e Não implementado (NI) - fonte: elaboração própria

O CADE, embora não seja uma agência reguladora propriamente dita, possui amplos poderes de regulação de vários mercados, não só de infraestrutura, principalmente em relação à defesa da concorrência. Observa-se que, diferentemente das agências reguladoras, o CADE lida, por vezes de forma pontual, em mercados muito distintos uns dos outros, enquanto as agências reguladoras, via de regra, relacionam-se com poucas empresas participantes do mesmo mercado.

Essa situação, por si só, já mitiga alguns riscos de captura. Outro ponto é que o CADE lida com casos de cárteis ou acordos colusivos para fraude a licitações públicas, ilícito normalmente associado a corrupção. Dessa maneira, o CADE tem experiência em lidar com o tema no aspecto detectivo e corretivo. Isso também acarreta que o CADE tenha relações colaborativas com outros órgãos de controle acerca do tema, o que aumenta seu desempenho em relação aos controles preventivos.

Essas causas explicam os cuidados que a autarquia tem em construir boas práticas de prevenção. Em relação à gestão da ética e integridade, o CADE possui um código de ética detalhado e bastante robusto, cobrindo vários temas de conflitos de interesse. Os registros de reuniões e audiências são públicos e abarcam, além dos conselheiros do CADE, os superintendentes e outros servidores de alto escalão daquela autarquia.

Em relação aos controles preventivos, o CADE foi a única entidade pesquisada neste trabalho a possuir, ainda que parcialmente, uma política de rotatividade de pessoal em funções-chave, em razão da previsão legal de mandato de dois anos para o superintendente geral do CADE (cf. art. 12, § 2º, da Lei 12.529/2011) e de quatro anos para seus conselheiros. O CADE também estabeleceu mecanismos de denúncia de ilícitos de fraude ou corrupção, bem como de proteção aos denunciantes.

No tocante à transparência, o CADE disponibiliza amplo acesso ao público externo de seus processos eletrônicos que sejam públicos. Mesmo nos processos que tenham algum grau de sigilo, observa-se a boa prática do CADE em disponibilizar uma versão pública dos autos, com tarjas nos documentos ou informações que ainda necessitem ter seu sigilo resguardado. É feita e disponibilizada a gravação em áudio das reuniões do tribunal administrativo do CADE, o que também é uma boa prática.

## B.10 ANS e ANVISA

Embora ANS e ANVISA sejam agências de “segunda geração” (CUNHA, 2016), observa-se que a situação de ambas é heterogênea:

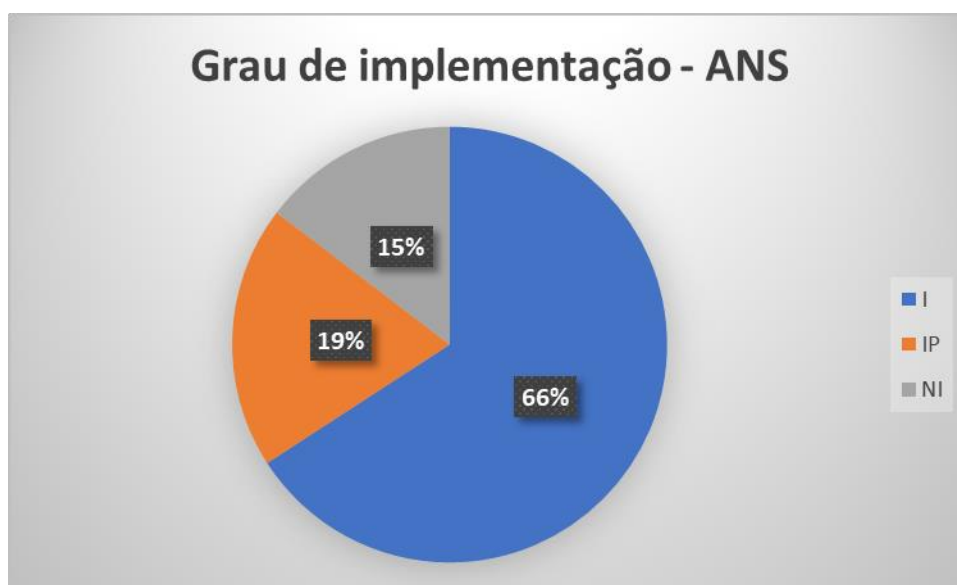


Figura 11 - Gráfico com percentuais de implementação das boas práticas na ANS. Legenda: Implementado (I); Implementação parcial (IP); Não avaliado (NA) e Não implementado (NI) - fonte: elaboração própria

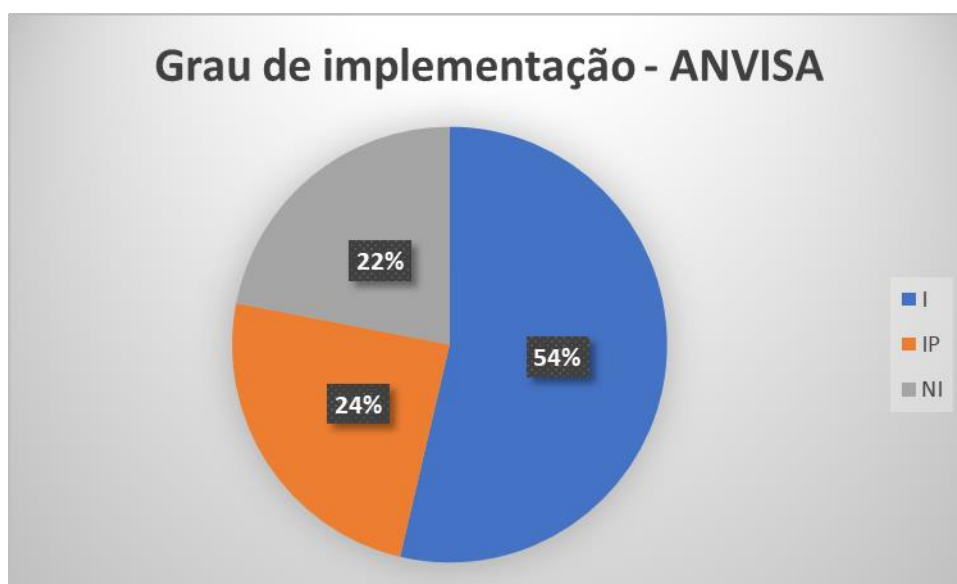


Figura 12 - Gráfico com percentuais de implementação das boas práticas na ANVISA. Legenda: Implementado (I); Implementação parcial (IP); Não avaliado (NA) e Não implementado (NI) - fonte: elaboração própria

Nesse contexto, a ANS apresenta melhor desempenho que a ANVISA. A diferença de desempenho reside principalmente no fato de o código de ética da ANS ser mais detalhado e claro em relação a situações de conflitos de interesse do que o da ANVISA, o que faz com que várias boas práticas estejam implementadas na ANS e não na ANVISA.

Na ANVISA, várias vedações importantes de conflitos de interesse só são aplicáveis a dirigentes e servidores de alto escalão da agência, por força da Lei 12.813/2013, enquanto na ANS, o código de ética traz vários detalhamentos de situações potencialmente ensejadoras de conflito de interesse, sendo aplicável a todos os servidores da autarquia.

Relativamente aos controles preventivos, a situação de ambas as agências é bastante similar. Ambas trazem, em sua organização, segregação de funções entre instâncias técnico-instrutiva e decisória. Porém, conforme já mencionado, não há livre distribuição de processos regulatórios entre diretores, existindo vinculação entre determinadas superintendências e temas regulatórios a determinados diretores, os quais são sempre os relatores daquela matéria. Essa situação diminui o senso de colegialidade das deliberações da agência e pode criar um sistema de “feudos” ou ilhas de atuação especializada de cada diretor, dificultando que diretores não relacionados àquele assunto tenham a oportunidade de trazer visões regulatórias diferentes.

Em relação à transparência, nota-se que, embora ambas as agências utilizem processos eletrônicos, estes não se encontram disponíveis para consulta e acesso ao público externo em seus sítios eletrônicos oficiais. Não obstante, ambas as agências disponibilizam cópias das gravações das reuniões de suas diretorias colegiadas.

## ANEXO A – Detalhamento das Boas Práticas de Prevenção descritas no Referencial de combate à fraude e corrupção do TCU

### Mecanismo – Prevenção

#### Componente P1 – Gestão da ética e integridade

- Prática P1.1 – Promover a cultura da ética e da integridade na organização
- Prática P1.2 – Estabelecer comportamento ético e íntegro da alta administração
- Prática P1.3 – Estabelecer, divulgar e esclarecer o código de ética e de conduta
- Prática P1.4 – Promover comissão de ética
- Prática P1.5 – Estabelecer situações de conflito de patrimônio e de sua alteração significativa
- Prática P1.6 – Instituir política de prevenção de conflito de interesse
- Prática P1.7 – Regular o recebimento de presentes e participação em eventos
- Prática P1.8 – Registrar e publicar audiências
- Prática P1.9 – Adotar termo de compromisso com os padrões éticos e de integridade

#### Componente P2 – Controles preventivos

- Prática P2.1 – Estabelecer sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas
- Prática P2.2 – Estabelecer política e plano de combate à fraude e corrupção da organização
- Prática P2.3 – Estabelecer política e práticas de gestão de recursos humanos para prevenir fraude e corrupção
- Prática P2.4 – Estabelecer política e práticas de gestão de relacionamento com entidades e pessoas que recebam recursos financeiros ou que dependam do poder de compra e de regulação da organização
- Prática P2.5 – Gerenciar riscos e instituir mecanismos de controle interno para o combate à fraude e corrupção
- Prática P2.6 – Implantar função antifraude e anticorrupção na organização
- Prática P2.7 – Promover programa de capacitação sobre combate à fraude e corrupção
- Prática P2.8 – Comunicar a política e gestão de risco de fraude e corrupção e os resultados das correções aos casos detectados

#### Componente P3 – Transparência e *accountability*

- Prática P3.1 – Promover a cultura da transparência e divulgação proativa das informações, utilizando-se especialmente dos meios de tecnologia da informação
- Prática P3.2 – Promover a cultura da prestação de contas e responsabilização pela governança e gestão

Fonte: BRASIL, 2016, p. 36–38