



Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
(FACE)
Departamento de Administração (CCA)
Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Izáu Feitosa Feltrini

**INTEGRIDADE NO SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO:
Uma Análise Comparativa de Dispositivos Existentes nos Anos de 2018 e 2024**

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Rodrigo Rezende Ferreira
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no
Setor Público

Izáu Feitosa Feltrini

Integridade no Serviço Social Autônomo: uma análise comparativa de dispositivos existentes nos anos de 2018 e 2024

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Administração e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Nara Cristina Ferreira Mendes

Brasília - DF

2024

Ficha Catalográfica

FF328i Feitosa Feltrini, Izáu
INTEGRIDADE NO SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO: Uma Análise
Comparativa de Dispositivos Existentes nos Anos de 2018 e
2024 / Izáu Feitosa Feltrini; orientador Prof.^a Dr.^a Nara
Cristina Ferreira Mendes. -- Brasília, 2024.
26 p.

Monografia (Especialização - Especialização em Orçamento,
Governança e Gestão de Riscos no Setor Público) --
Universidade de Brasília, 2024.

1. Integridade. 2. Serviço Social Autônomo. 3.
Transparência. 4. Ética. I. Ferreira Mendes, Prof.^a Dr.^a
Nara Cristina, orient. II. Título.

Izáu Feitosa Feltrini

Integridade no Serviço Social Autônomo: uma análise comparativa de dispositivos existentes nos anos de 2018 e 2024

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Administração e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Data de aprovação: 01/07/2024.

Prof.^a Dr.^a Nara Cristina Ferreira Mendes
Orientadora

Prof. Dr. Edmilson Soares Campos
Professor - Examinador

RESUMO

Este artigo tem como foco a integridade como pilar na gestão das entidades do Serviço Social Autônomo que permite assegurar transparência, responsabilidade e eficiência na governança, assim como aplicação consciente de recursos financeiros. Portanto, o trabalho teve como objetivo avaliar, as entidades nacionais mencionadas no Acórdão nº 699/2019-TCU-Plenário, o cumprimento das recomendações relacionadas a integridade contida no Acórdão mencionado e comparar o cenário de 2018 com o de maio/2024. Além disso, a pesquisa visa comparar os dispositivos de integridade existentes em transparência ativa em maio/2024 de dezesseis instituições nacionais do Sistema S. Utilizou-se a abordagem metodológica qualitativa descritiva com análise estatística descritiva de documentos disponíveis em transparência ativa. Os resultados apontam investimentos significativos no desenvolvimento de dispositivos de integridade para o cumprimento das recomendações do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário. Entretanto, existem disparidades relevantes entre as entidades nacionais, quando comparado a totalidade de dispositivos de integridade existentes na amostra selecionada, indicando grandes margens para melhoria tanto na formulação quanto na publicização dos instrumentos de integridade.

Palavras-chave: Integridade; Serviço Social Autônomo; Transparência; Ética.

ABSTRACT

This article focuses on integrity as a pillar in the management of Autonomous Social Service entities that ensures transparency, responsibility and efficiency in governance, as well as the conscious application of financial resources. Therefore, the work aimed to evaluate, the national entities mentioned in Ruling No. 699/2019-TCU-Plenary, compliance with the recommendations related to integrity contained in the aforementioned Ruling and compare the 2018 scenario with that of May/2024. Furthermore, the research aims to compare the existing integrity devices in active transparency in May/2024 of sixteen national institutions of System S. A descriptive qualitative methodological approach was used with descriptive statistical analysis of documents available in active transparency. The results point to significant investments in the development of integrity devices to comply with the recommendations of Ruling 699/2016-TCU-Plenary. However, there are relevant disparities between national entities, when compared to the totality of integrity devices existing in the selected sample, indicating large margins for improvement in both the formulation and publication of integrity instruments.

Keywords: Integrity; Autonomous Social Service; Transparency; Ethic.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1.INTRODUÇÃO..... | 9 |
| 2.REFERENCIAL TEÓRICO..... | 10 |
| 2.1.Entidades do Sistema S..... | 10 |
| 2.2.Integridade | 11 |
| 3.PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 13 |
| 3.1.Procedimentos da Análise Comparativa 2018/2024 | 14 |
| 3.2.Procedimentos da Análise Abrangente 2024 | 14 |
| 4.RESULTADOS E ANÁLISES | 15 |
| 4.1.Análise Comparativa 2018/2024..... | 15 |
| 4.2.Análise Abrangente 2024..... | 17 |
| 5.CONSIDERAÇÕES FINAIS | 22 |
| REFERÊNCIAS | 23 |
| Apêndice A..... | 26 |

1. INTRODUÇÃO

As entidades do Serviço Social Autônomo (SSA), também conhecidas como Sistema S, são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública que recebem recursos públicos para atuação em áreas específicas, como transporte, saúde, indústria, comércio etc (Bertucci, 2014).

As temáticas relacionadas à integridade no Sistema S tem sido cada vez mais abordadas. Ressalta-se nesta vertente a auditoria de levantamento demandada pelo Congresso Nacional em 2015, a respeito da transparência no Sistema S, que resultou no Acórdão nº 699/2016/TCU-PL com diversas recomendações, incluindo instrumentos relativos à integridade (Acórdão nº 699/2016 - TCU - Plenário, 2016).

É importante frisar que o ambiente de negócios sofreu mudanças sensíveis a partir dos escândalos financeiros internacionais e casos de corrupção no Brasil envolvendo empresas públicas e privadas. Devido a isso, a ética corporativa ganhou ‘holofotes’ e diversos instrumentos e controles, códigos de condutas, demonstrações de práticas éticas e outras medidas foram implantadas para prevenir ações não íntegras (Baier et al., 2020).

Diante do cenário contemporâneo e frente às mudanças emergentes, destaca-se o teor da 6ª edição do Código do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa que agrega valor às entidades mediante sete pilares da governança corporativa, sendo o primeiro, a integridade (IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2023).

Soma-se a isso, o IIA Brasil que surge com abordagens e visões modernas na 43ª edição do Congresso Brasileiro de Auditoria Interna - Conbrai/2023, expandindo, por exemplo, as linhas de atuações da auditoria interna, focando na governança corporativa e priorizando a integridade como fator diferencial nas execuções das atividades.

Ressalta-se que após a conclusão da auditoria do TCU, referente ao Acórdão nº 699/2016, registrado no Acórdão nº 1567/2020, não se identifica pesquisas demonstrando a evolução do Sistema S frente às temáticas de integridade. Ancorada nesta lacuna de pesquisa, o presente trabalho buscou responder a seguinte questão: como os dispositivos de integridade adotados pelos Serviços Sociais Autônomos evoluíram do cenário de 2018 em comparação a maio/2024?

Diante disso, esta pesquisa possui o objetivo de levantar o cumprimento das recomendações voltadas à temática de integridade dispostas no Acórdão nº 699/2016-TCU-Plenário e comparar, entre os departamentos nacionais das entidades selecionadas na amostra, os dispositivos implantados até maio/2024.

Para alcançar o objetivo, a pesquisa foi desenvolvida com natureza qualitativa descritiva mediante análise/consulta aos documentos disponíveis na transparência ativa das entidades Abdi, Agsus, Anater, Apex, Embratur, Sebrae NA, Senac DN, Senar AC, Sesc DN, SESCOOP NA, Sesi/Senai DN e Sest/Senat NA. A seleção dessas entidades ocorreu em duas etapas, na primeira foram escolhidos os departamentos nacionais examinados no Acórdão nº 991/2019/TCU-Plenário, Acórdão posterior ao 699/2016-TCU-Plenário. Na segunda, para agregar valor à pesquisa, foram incluídos os departamentos nacionais das Agências constantes na listagem 2023 do TCU como Unidade Prestadora de Contas (UPC).

A pesquisa se apresenta em duas seções de análise. A primeira aborda os dados comparativos de cinco pontos avaliados pelo TCU no Acórdão nº 991/2019-TCU-Plenário, levantamento realizado em 2018, comparando esses mesmos itens com o cenário de maio/2024. A segunda seção compara dezesseis práticas de integridade, entre doze instituições nacionais do Sistema S, no período de maio/2024.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Entidades do Sistema S

As entidades enquadradas como Serviço Social Autônomo são instituições de direito privado, criadas por lei, não integram a administração direta ou indireta, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública. São mantidas por meio de contribuições parafiscais e/ou mediante contratos de gestão (Ramires et al., 2014).

O surgimento dessas instituições ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, em 1940, diante da lacuna na promoção do bem-estar social. As primeiras foram Senai, Senac, Sesi e Sesc, cada uma com finalidades e abrangências específicas, mas atuando ao lado do poder público. A criação dessas foram por Decreto-Lei em anos diferentes, porém com similaridade de manutenção orçamentário por contribuições compulsórias (Marques Neto & Cunha, 2013; Pinho De Sá, 2021).

Há especialmente dois artigos fundamentais para os SSA na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, são os arts. 149 e 240. O primeiro outorga exclusivamente à “União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas” e o segundo define o perfil jurídico como “entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical”.

A partir da Constituição de 1988, surgiu outra espécie de Sistema S, como Abdi, Apex-Brasil, APS, Embratur e Sebrae. Há debates profundos e não conclusivos sobre a

previsão constitucional, seguimento de atuação, origem dos recursos e outros, porém não será aprofundado neste trabalho. Também, foram constituídos departamentos regionais dentro e fora do país (Pinho De Sá, 2021).

Outra forma de se referir a esse grupo de pessoas jurídicas é “entidades paraestatais”, reforçando a ideia de atuação paralelamente ao Estado. Algumas doutrinas trazem esse grupo para o terceiro setor. Entretanto, é importante frisar que existem opiniões contrárias sob o argumento da constituição delas serem por lei específica descaracterizando o ato voluntário predominante do terceiro setor (Nilo De Almeida, 2021).

2.2. Integridade

Há registros que a palavra integridade apareceu pela primeira vez em 1450 na escrita em inglês ‘*integrity*’. Esse termo consta no dicionário vinculado à honestidade, probidade, íntegro etc. Contudo, existem outras frentes de estudos que conceituam a expressão no âmbito moral, deontológica, científica e outros (Mainardes, 2023).

A estruturação legal da integridade vem atravessando diversos normativos, dentre elas a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), regulamentado pelo Decreto nº 8.420/2015, revogado pelo Decreto nº 11.129/2022. Posteriormente, a Lei do ‘*Compliance Público*’ nº 13.303/2016, seguido pelo Decreto nº 9.203/2017, dispendo sobre a política de governança (Silva, 2022). Temos também o Decreto nº 11.529/2023, que institui o Sistema de Integridade na Administração Pública e outros dispositivos, incluindo Portarias da Controladoria Geral da União e manuais de boas práticas nacionais e internacionais.

Em que pese o Sistema S não integre à administração pública direta ou indireta, essas instituições recebem recursos públicos e estão condicionadas a empregar adequadamente os valores consoantes às finalidades de interesses públicos definidas em lei específica que as criaram e, conseqüentemente, estão obrigadas a prestar contas (Pinho De Sá, 2021).

Diante disso, o TCU, em 2016, recomendou ações no sentido de viabilizarem elementos básicos de integridade com vistas a ampliar a transparência no Sistema S e proporcionar maior controle social mitigando ações de corrupção, como se apresenta a seguir:

Quadro 1. Principais recomendações do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário relativo à integridade.

| RECOMENDAÇÕES | |
|---------------|---|
| Item | Descrição |
| 9.2 | recomendar a todas as entidades do "Sistema S": |
| 9.2.1 | que estudem a possibilidade de disponibilizar, observando a autonomia regional de cada departamento, o acesso centralizado às informações e dados padronizados objeto destas recomendações, cuidando para que a periodicidade de atualização seja suficiente para mantê-los |

| | |
|-------|--|
| | atuais; |
| 9.2.2 | que suas demonstrações contábeis sejam auditadas por auditores independentes; |
| 9.2.3 | que envidem esforços para a melhoria dos seus processos de controle, estudando a viabilidade da implantação de unidades de auditorias internas, sem perder de vista a autonomia regional de cada departamento, a fim de aprimorar a eficácia dos seus processos de gerenciamento de riscos, controle e governança; |
| 9.2.4 | que, a partir do estímulo e da orientação dos órgãos nacionais, aprimorem seus serviços de atendimento aos clientes/cidadãos, de forma a facilitar o acesso destes às informações e aos dados das entidades, prestando serviços por departamento, de forma presencial e remota; |
| 9.2.5 | que avaliem a viabilidade de instituição ou de aprimoramento, caso já existentes, de ouvidorias e de códigos de ética e de conduta, observando a autonomia regional de cada departamento, de forma a aprimorar os serviços de atendimento ao cidadão; |
| 9.2.6 | que fixem prazos para cada uma das etapas do atendimento e implementação de sistemas de monitoramento e controle de prazos, de forma a aperfeiçoar a gestão dos serviços de atendimento prestados aos cidadãos; |
| 9.3 | determinar, por força do estabelecido na NBC T 16.1, às entidades do Senar e quaisquer outras entidades do "Sistema S" que ainda não o tenham feito, que, no prazo de um ano, contado da notificação dessa deliberação, adequem seus sistemas contábeis, de forma que suas demonstrações contábeis sejam elaboradas, no que couber, com base na contabilidade aplicada ao setor público, seguindo os moldes exigidos pela NBC T 16.6, admitindo-se a utilização concomitante da contabilidade empresarial, se assim entender necessário e conveniente a entidade jurisdicionada. |

Nesse mesmo sentido, Silva (2022) afirma que no meio organizacional a integridade é muito mais que estabelecer um código de ética e de conduta na organização, é um conjunto de medidas que legitima a boa governança e é uma das três finalidades da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Pode-se estender o entendimento à difusão da honestidade e responsabilidade dos colaboradores, a transparência e a prevenção de conflitos de interesse para coibir o desvio das finalidades institucionais

Mormente, o instrumento que consolida o assunto é o Programa de Integridade e busca alinhar os comportamentos humanos aos interesses da coletividade. Portanto, o documento busca definir ações com foco na prevenção, identificação e adoção de medidas alusivos a fraudes e corrupções. Além disso, define processos e funções frente a promoção da ética, transparência ativa, acesso à informação, conflitos de interesses, nepotismo, tratamento de denúncias, controles internos e responsabilização (Silva, 2022).

Todavia, a operacionalização do programa é considerada como efetiva quando há “comprometimento da alta direção, gestão de riscos, código de conduta, controles internos, treinamento e comunicação, canais de denúncia, investigação interna, diligência prévia (*due diligence*) e monitoramento” (Barreto & Vieira, 2021, p. 443).

Cabe ressaltar que a integridade foi definida como primeiro pilar dos princípios da governança corporativo na 6ª edição do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC e fortalece o conceito de aperfeiçoar continuamente a conduta ética se distanciando de conflitos de interesses, além de manter a coerência do comportamento com a fala nas ações preservando as partes interessadas, sociedade e meio ambiente (IBGC -

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2023).

Outra vertente importante é o comportamento moral e ético. Ainda que o indivíduo esteja em condições de pressão, deve apresentar honestidade e coragem para confrontar situações adversas. A sustentação é firmada na ética e no profissionalismo visando conquistar a confiança e o respeito dos envolvidos (*The Institute of Internal Auditors*, 2024).

As instituições referências na matéria, tanto nacionais como internacionais, delineiam ao menos nove linhas de diretrizes essenciais, sendo: suporte da alta administração, gestão de riscos, código de conduta, controles internos, comunicação e treinamento, canais de denúncia (ouvidorias), investigações internas, *due diligence* e monitoramento (Barreto & Vieira, 2021).

A implantação das ferramentas é dispendiosa e requer mudança de cultura não somente da empresa que irá operar os instrumentos, assim como das partes relacionadas. Vale destacar que a integridade se aplica a todos os setores organizacionais e aspira precaver irregularidades, corrupções e fraudes (Araripe & Machado, 2018).

Diante disso, as entidades carecem internalizar que o interesse público e a integridade organizacional estão *pari passu*. A finalidade é gerar valor para os indivíduos beneficiados direta e indiretamente de suas operações. Esse elo é fundamental para que as pessoas jurídicas se tornem íntegras (Zenkner, 2023).

Outros pontos relevantes são a relação direta da integridade com pontos de controles. Quanto mais pilares de integridade a companhia tiver, maior será necessário instituir bases consistentes de controles. Essa relação está pautada na identificação das fraudes e no potencial efeito de repelir ações fraudulentas diante da possível identificação do fraudador. Em vista disso, a integridade por si só não é suficiente para atingir os resultados esperados, é necessário investir em controles (Rodrigues et al., 2022).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O método procedimental da pesquisa é de natureza qualitativa descritiva. Este método se torna mais adequado uma vez que o levantamento de dados ocorre por análises de padrões. Além disso, o contexto é descrito baseado na mensuração, sendo possível em virtude dos métodos estatísticos descritivos que proporcionam visão clara do objeto (Maciel et al., 2021).

Os instrumentos de coleta serão realizados mediante extração de dados disponíveis na transparência ativa em maio/2024. A população amostral do objeto será delimitada aos departamentos nacionais ou equivalentes, enquadradas como Serviço Social Autônomo e reconhecidos como Unidade Prestadoras de Contas no ano de 2023 pelo TCU.

A abordagem quantidade torna o tratamento mais conveniente por utilizar bases

numéricas, com resultados exatos. Desse modo, fundamentado nos dados numéricos é possível obter representação de algo com compreensões estatísticas (Maciel et al., 2021).

Cumprido destacar que esta pesquisa se limitou a documentos disponíveis na transparência ativa, aba de “Transparência e Prestação de Contas”, das entidades selecionadas. Dessa forma, não é possível afirmar que os documentos localizados estão efetivamente implantados ou se existem outros documentos relativos ao tema não identificados ou publicados no momento do levantamento.

Para melhor compreensão da temática, a pesquisa foi segmentada em dois grupos de análise tendo a mesma base metodológica. O primeiro refere-se à comparabilidade dos elementos de integridade existentes na transparência ativa das entidades do Sistema S examinados entre os dias 5 e 16/3/2018, período em que o TCU aplicou os testes nos sites eletrônicos das entidades que serviram como base para formulação do Acórdão nº 991/2019, e a segunda aborda a análise ampla dos elementos de integridade constantes na transparência das entidades nacionais do Sistema S, em maio/2024, conforme detalhamento a seguir.

3.1. Procedimentos da Análise Comparativa 2018/2024

Para o levantamento e a composição dos dados iniciais, referente à 2018, foi examinado quais entidades foram avaliadas pelo TCU no Acórdão nº 699/2016 - TCU - Plenário, 2016, que são: Senac, Sesc, Sesi/Senai, Sebrae, Senar, Sest/Senat e SESCOOP.

Na sequência, foi mapeado quais recomendações relacionadas à integridade foram verificadas em transparência ativa pelo TCU no período de 5 a 16/03/2018, são elas: 1) Auditoria Independente (Recomendação 9.2.2); 2) Auditoria Interna (Recomendação 9.2); 3); Ouvidoria (Recomendação 9.2.5); 4) Código de Ética / Conduta (Recomendação 9.2.5); e 5) Relatório de Gestão em Transparência Ativa. Cabe destacar que esse levantamento foi utilizado como base para emissão do Acórdão nº 991/2019 - TCU - Plenário, 2019.

A partir disso, comparou-se quais entidades atenderam as recomendações realizadas pelo TCU em 2018. Esta análise foi realizada por meio de consultas em transparência ativa.

3.2. Procedimentos da Análise Abrangente 2024

Foi verificado na transparência ativa das entidades selecionadas se, além dos cinco itens da “Análise Comparativa de 2018/2024”, as entidades possuíam: 6) Controladoria; 7) Comitê/Comissão/Conselho de Ética e/ou Integridade; 8) Setor/Relatório/Política de Controle Interno; 9) Departamento/Setor/Coordenação de *Compliance* e/ou Integridade; 10) Programa de *Compliance*/Integridade/Governança; 11) Regulamento/Política/Diretrizes de Sindicância;

12) Política Anticorrupção e/ou Prevenção de Lavagem de Dinheiro; 13) Política/Conduta com Cliente/Terceiros; 14) Coordenação/Política de Gestão de Riscos; 15) Política de Transparência; e 16) Política de Conduta Eleitoral.

Soma-se a isso, para a Análise Abrangente 2024, o fato de que foram incluídos 5 departamentos nacionais das Agências constituídas como Serviço Social Autônomo, identificadas como Unidade Prestadora de Contas pelo TCU em 2023, que são: Abdi, AgSus/Adaps, Anater, Apex-Brasil e Embratur.

4. RESULTADOS E ANÁLISES

As recomendações trazidas pelo Tribunal de Contas da União ao Sistema S em 2016, foi e ainda tem sido para a maioria das instituições, desafiador. Observa-se em primeiro momento que algumas entidades levaram de 2016 a 2018 para definir um plano de ação para atender as recomendações provenientes do Acórdão nº 699/2016 - TCU - Plenário.

Também é possível identificar entidades que não implementaram totalmente as recomendações de 2016 ou que não apresentam adequadamente as informações em transparência ativa.

Para melhorar a compreensão dos resultados alcançados, foi organizado a apresentação em duas etapas, a primeira é relativa à análise comparativa 2018/2024 dos itens recomendados ou analisado pelo TCU no Acórdão nº 699/2016, alusivos à integridade, e a segunda consta a análise abrangente dos elementos de integridade examinados na primeira etapa, mais 11 (onze) questões-chave e mais 5 (cinco) entidades nacionais do Sistema S.

4.1. Análise Comparativa 2018/2024

Nesta primeira análise, observa-se que nenhuma das setes entidades verificadas pelo TCU, no período de 5 a 16/03/2018 atenderam completamente as recomendações do Acórdão nº 699/2016 - TCU - Plenário, 2016, sendo que 2 atenderam 80% (Sest/Senat DN e Sescop NA), 1 atendeu 60% (Sesi/Senai DN), 2 atenderam 40% (Senac DN e Sebrae NA), 1 atendeu 20% (Sesc DN) e 1 ficou com 0% atendido (Senar AC).

Entretanto, reavaliando esses mesmo cinco itens em maio/2024, verifica-se que quase todas as organizações ampliaram os seus instrumentos de integridade, 4 entidades atenderam 100% (Sesc DN, Sebrae DN, Sest/Senat NA e Sescop NA), 2 atenderem 80% (Senac DN, Sesi/Senai DN) e 1 ficou com 0% atendido (Senar AC). Cabe salientar que, segundo o relatório contido no Acórdão nº 991/2019 - TCU - Plenário, 2019, o Senar AC também não havia cumprimento as determinações em 2018. A seguir, consta o comparativo completo.

Tabela 1. Cumprimento das recomendações do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário.

| ITENS | QUESTÃO AVALIADA Verificar se possuem: | ENTIDADES | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|-------------|----------|------------|----------|------------------|----------|--------------|----------|-------------|----------|------------------|----------|---------------|----------|
| | | SENAC DN | | SESC DN | | SESI/SENAI DN | | SEBRAE NA | | SENAR AC | | SEST/SENAT NA | | SESCOOP NA | |
| | | 2018 | 2024 | 2018 | 2024 | 2018 | 2024 | 2018 | 2024 | 2018 | 2024 | 2018 | 2024 | 2018 | 2024 |
| 1 | Auditoria Independente (Recomendação 9.2.2) | | | | X | P | X | CP | X | | | | X | X | X |
| 2 | Auditoria Interna (Recomendação 9.2.3) | X | X | P | X | | | X | X | | | X | X | X | X |
| 3 | Canal de Ouvidoria (Recomendação 9.2.5) | | X | X | X | X | X | CP | X | | | X | X | X | X |
| 4 | Código de Ética/Conduta (Recomendação 9.2.5) | | X | | X | X | X | CP | X | | | X | X | P | X |
| 5 | Relatório de Gestão em Transparência Ativa | X | X | | X | X | X | X | X | | | X | X | X | X |
| Total | | 2 | 4 | 1 | 5 | 3 | 4 | 2 | 5 | 0 | 0 | 4 | 5 | 4 | 5 |
| Parcial (P) | | | | 1 | | 1 | | | | | | | | 1 | |
| Comprovação Pendente (CP) <i>(A Entidade afirmou no Plano de Ação que existe, contudo o TCU não identificou em Transparência)</i> | | | | | | | | 3 | | | | | | | |
| Percentual de cumprimento em relação a amostra da pesquisa (5 itens) | | 40% | 80% | 20% | 100% | 60% | 80% | 40% | 100% | 0% | 0% | 80% | 100% | 80% | 100% |
| % de diferença entre 2024 vs 2018 <i>(Considerando somente o "Total")</i> | | 40% | | 80% | | 20% | | 60% | | 0% | | 20% | | 20% | |

Notas:

DN = Departamento Nacional.

NA = Nacional.

AC = Administração Central.

X = Possui a questão avaliada.

Se estiver em branco, não possui a questão avaliada.

Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos em transparência ativa das entidades pesquisadas

Os itens 1 a 4 da tabela 1 referem-se às recomendações emitidas pelo TCU no Acórdão 699/2016, com avaliação registrada no Acórdão 991/2019.

Cumprir frisar que os percentuais analisados tiveram como referencial somente os itens que foram totalmente atendidos. As menções no Acórdão nº 991/2019 de atendido “Parcial” e “Comprovação Pendente”, foram registrados na tabela acima a título de informação complementar.

A instituição que apresentou maior percentual de melhoria de 2018 a 2024 foi o Sesc DN atendendo 4 recomendações até 2024. Já o Senar AC ficou com 0% de melhoria em 2024.

Desse modo, observa-se de modo amplo que as recomendações trazidas pelo Tribunal de Contas da União repercutiram positivamente e em que pese o Senar AC tenha apresentado dificuldades neste aspecto, a maioria conseguiu atender quase totalmente.

4.2. Análise Abrangente 2024

A análise de 2024 indicou que a temática de Integridade foi estabelecida em diversos formatos. Devido a isso, os tópicos apreciados no item 4.1 desta pesquisa foram expandidos no item 4.2. Inicialmente, a análise abrangeu somente cinco tópicos e, neste item, foi ampliado para dezesseis, pois se observou que onze novos dispositivos apareceram no levantamento realizado na transparência ativa das entidades selecionadas na amostra, conforme demonstrado na tabela 2.

Além disso, a inclusão de cinco agências nacionais do Sistema S permitiu expandir a percepção da adesão da integridade no Serviço Social Autônomo, assim como favoreceu a comparabilidade do cenário de maio/2024, momento em que foi realizado o levantamento desta pesquisa. Portanto, doze entidades foram analisadas e os resultados estão organizados conforme se segue:

Tabela 2. Pesquisa em Transparência ativa das entidades do Sistema S.

| ITENS | QUESTÕES AVALIADAS Verificar se possuem: | ENTIDADES | | | | | | | | | | | |
|--------------|--|-----------|----------|----------|-----------|----------|----------|-----------|----------|----------|----------|-----------|----------|
| | | S1 | S2 | S3 | S4 | S5 | S6 | S7 | S8 | S9 | S10 | S11 | S12 |
| 1 | Auditoria Independente (Recomendação 9.2.2) | | X | X | X | | X | X | X | X | X | X | X |
| 2 | Auditoria Interna (Recomendação 9.2.3) | X | X | | X | | X | X | X | X | | X | X |
| 3 | Canal de Ouvidoria (Recomendação 9.2.5) | X | X | X | X | | X | X | X | X | | X | X |
| 4 | Código de Ética/Conduta (Recomendação 9.2.5) | X | X | X | X | | X | X | X | X | | X | X |
| 5 | Relatório de Gestão em Transparência Ativa | X | X | X | X | | X | X | X | | X | X | X |
| 6 | Controladoria | X | X | | | | | X | | | | | |
| 7 | Comitê/Comissão/Conselho de Ética e/ou Integridade | | | X | | | | X | | | | | X |
| 8 | Setor/Relatório/Política de Controle Interno | | | X | X | | | | | | X | | |
| 9 | Departamento/Setor/Coordenação de <i>Compliance</i> e/ou Integridade | | | X | X | | X | | | X | | X | X |
| 10 | Programa de <i>Compliance</i> /Integridade/Governança | X | | X | X | | | X | | | | X | |
| 11 | Regulamento/Política/Diretrizes de Sindicância e/ou Responsabilização | | | | X | | | X | X | | | | |
| 12 | Política Anticorrupção e/ou Prevenção de Lavagem de Dinheiro | | | | | | X | X | | | | | |
| 13 | Política/Conduta com Cliente/Terceiros | | | | | | X | X | | | | X | |
| 14 | Coordenação/Política de Gestão de Riscos | X | | | | | | X | X | | | X | |
| 15 | Política de Transparência | X | | X | X | | | | | | | | |
| 16 | Política de Conduta Eleitoral | | | | | | | | | | | X | |
| TOTAL | | 8 | 6 | 9 | 10 | 0 | 8 | 12 | 7 | 5 | 3 | 10 | 7 |

Notas:

S1 = Senac DN.

S2 = Sesc DN.

S3 = Sesi/Senai DN.

S4 = Sebrae NA.

S5 = Senar AC.

S6 = Sest/Senat NA.

S7 = SESCOOP NA.

S8 = Abdi.

S9 = Agsus.

S10 = Anater.

S11 = Apex-Brasil.

S12 = Embratur.

DN = Departamento Nacional.

NA = Nacional.

AC = Administração Central.

X = Possui a questão avaliada.

As lacunas não preenchidas significam que não possui o item avaliado.

Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos em transparência ativa das entidades pesquisadas.

A média geral de dispositivos desenvolvidos até maio/2024 foi de 7 (sete) itens por entidade. Das 12 (doze) instituições avaliadas, 4 (quatro) ficaram abaixo da média (Sesc DN, Senar AC, AgSus e Anater), 2 (dois) atingiram a média (Abdi e Embratur) e 6 (seis) superaram a média (Senac DN, Sesi/Senai DN, Sebrae DN, Sest/Senat DN, SESCOOP DN,

Apex-Brasil).

A organização que apresenta mais elementos atinentes à Integridade é o SESCOOP DN com 12 itens publicizados. Já o Senar AC não obteve nenhuma pontuação, pois não foi localizado quaisquer documentos em transparência ativa na data do levantamento.

Da análise, percebeu-se que a organização com mais dispositivos desenvolvidos, SESCOOP DN, houve a priorização em Auditoria Independente, Auditoria Interna, Canal de Ouvidoria, Código de Ética/Conduta, Relatório de Gestão em Transparência Ativa, Controladoria, Comitê/Comissão/Conselho de Ética e/ou Integridade, Programa de Compliance/Integridade/Governança, Regulamento/Política/Diretrizes de Sindicância e/ou Responsabilização, Política Anticorrupção e/ou Prevenção de Lavagem de Dinheiro, Política/Conduta com Cliente/Terceiros e Coordenação/Política de Gestão de Riscos.

Já as entidades que atingiram a média de dispositivo de integridade, Abdi e Embratur, focaram em Auditoria Independente, Auditoria Interna, Canal de Ouvidoria, Código de Ética/Conduta, Relatório de Gestão em Transparência Ativa, Controladoria, Comitê/Comissão/Conselho de Ética e/ou Integridade, Departamento/Setor/Coordenação de Compliance e/ou Integridade, Regulamento/Política/Diretrizes de Sindicância e/ou Responsabilização e Coordenação/Política de Gestão de Riscos.

Enquanto isso, o Serviço Social Autônomo com menor quantidade de itens, Anater, desenvolveu os pilares pautados em Auditoria Independente, Relatório de Gestão em Transparência Ativa e Setor/Relatório/Política de Controle Interno.

A tabela 3 demonstra com clareza o ranking das entidades por dispositivos existentes. Os dados foram organizados do maior para o menor em termos de quantidade de elementos relacionados à integridade.

Tabela 3. Quantidade de dispositivos de integridade existentes (do maior para o menor).

| Posição | Entidade | Quantidade |
|----------------|-----------------|-------------------|
| 1º | SESCOOP NA | 12 |
| 2º | APEX | 10 |
| 3º | SEBRAE NA | 10 |
| 4º | SESI/SENAI DN | 9 |
| 5º | SENAC DN | 8 |
| 6º | SEST/SENAT NA | 8 |
| 7º | ABDI | 7 |
| 8º | EMBRATUR | 7 |
| 9º | SESC DN | 6 |
| 10º | AGSUS | 5 |
| 11º | ANATER | 3 |
| 12º | SENAR AC | 0 |

Notas:

Em caso de empate foi considerado a ordem alfabética.

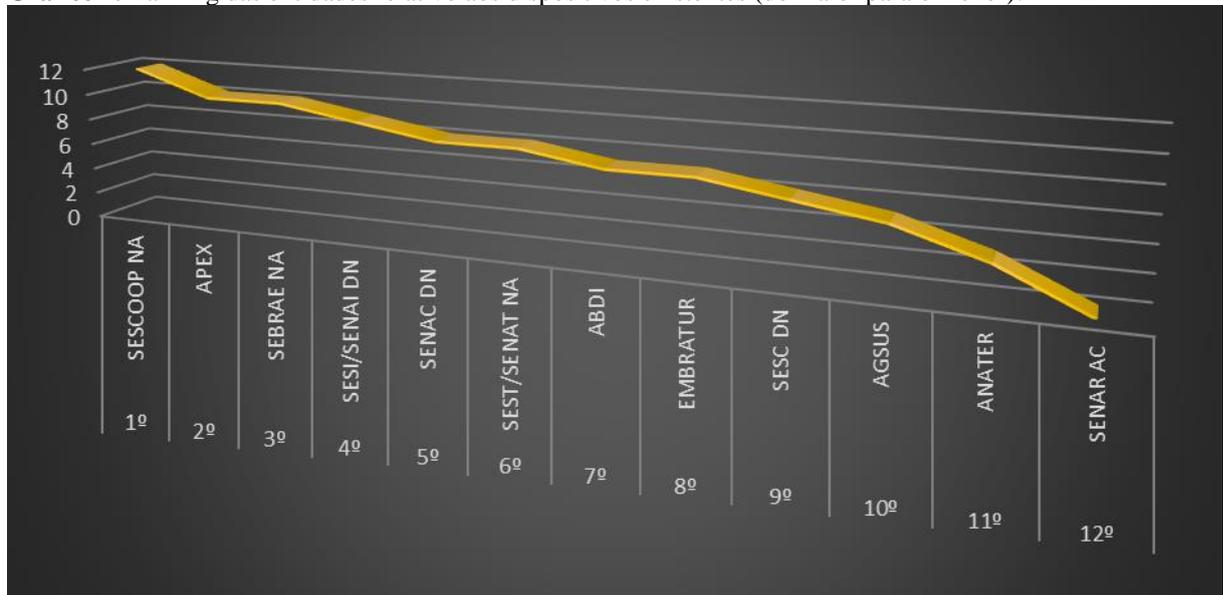
Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos em transparência ativa das entidades pesquisadas.

O ranking acima corrobora a percepção da variação significativa no desenvolvimento da integridade o Sistema S. O resultado revela organizações em cada extremo dos polos dos quantitativos de itens, ou seja, há instituição com muitos instrumentos publicados e outra sem nenhum elemento de integridade na transparência ativa.

Essa discrepância extrema pode representar uma oscilação estratégica considerável. A variação sugere desde dificuldades acentuadas no progresso de práticas de integridade e governança, que eventualmente repercute nos interesses coletivos e de utilidade pública, até um forte esforço na implementação de medidas que podem resultar em transparência, conformidade, práticas éticas e aplicação consciente de recursos financeiros.

A seguir, é possível visualizar no Gráfico 1 os resultados da Tabela 3 de modo dinâmico. Esta análise indica fácil compreensão das variações existentes no Sistema S quanto aos elementos de integridade, assim como expõe com clareza as instituições de maior para menor nível de maturidade na temática.

Gráfico 1. Ranking das entidades relativo aos dispositivos existentes (do maior para o menor).



Nota: elaborado pelo autor a partir de dados extraídos em transparência ativa das entidades pesquisadas.

Outro ponto relevante que a pesquisa permite mostrar é sobre qual dispositivo de integridade é mais comum entre as organizações. A tabela 4 indica quatro principais itens amplamente difundidos no Sistema, bem como aponta um item pouco abordado entre elas, como se observa a seguir.

Tabela 4 Quantidade de entidades que desenvolveram o item avaliado.

| ITEM | QUESTÃO AVALIADA | TOTAL |
|------|---|-------|
| 1 | Auditoria Independente (Recomendação 9.2.2) | 10 |
| 3 | Canal de Ouvidoria (Recomendação 9.2.5) | 10 |
| 4 | Código de Ética/Conduta (Recomendação 9.2.5) | 10 |
| 5 | Relatório de Gestão em Transparência Ativa | 10 |
| 2 | Auditoria Interna (Recomendação 9.2.3) | 9 |
| 9 | Departamento/Setor/Coordenação de <i>Compliance</i> e/ou Integridade | 6 |
| 10 | Programa de <i>Compliance</i> /Integridade/Governança | 5 |
| 14 | Coordenação/Política de Gestão de Riscos | 4 |
| 6 | Controladoria | 3 |
| 7 | Comitê/Comissão/Conselho de Ética e/ou Integridade | 3 |
| 8 | Setor/Relatório/Política de Controle Interno | 3 |
| 11 | Regulamento/Política/Diretrizes de Sindicância e/ou Responsabilização | 3 |
| 13 | Política/Conduta com Cliente/Terceiros | 3 |
| 15 | Política de Transparência | 3 |
| 12 | Política Anticorrupção e/ou Prevenção de Lavagem de Dinheiro | 2 |
| 16 | Política de Conduta Eleitoral | 1 |

Nota: elaborado pelo autor a partir de dados extraídos em transparência ativa das entidades pesquisadas.

A Auditoria Independente, Canal de Ouvidoria e Código de Ética/Conduta são os itens mais recorrentes, presentes em 10 das 12 entidades avaliadas. Isso sugere que há uma preocupação das entidades em se submeter à avaliação externa, manter abertura com o controle social por um canal de ouvidoria e implementar normativos de códigos de ética.

Por outro lado, a Política de Conduta Eleitoral é o dispositivo menos recorrente, presente em apenas 1 entidade. Isso pode indicar que as organizações não veem a necessidade de políticas específicas para este tipo de conduta.

Cabe destacar que há uma grande variação na adoção de dispositivos de integridade. Enquanto algumas possuem uma ampla gama de políticas e comitês, outras têm poucos ou nenhum desses mecanismos. Isso pode refletir diferentes níveis de maturidade em governança ou diferentes prioridades estratégicas.

É importante salientar que para fins desta pesquisa a marcação da existência de um item não representa necessariamente a inexistência de outro, mesmo quando não assinalado, ou seja, é possível que alguma entidade tenha o Programa de Integridade publicado e nele contenha informações sobre relacionamento com o cliente externo. No entanto, foi considerado somente o item atendido conforme nome do documento, “Programa de *Compliance*/Integridade/Governança”, e não foi assinalado o item que eventualmente o documento possa abordar, exemplo “Política/Conduta com Cliente/Terceiros”.

Esse trabalho não visa demonstrar a efetividade dos pilares de integridade publicadas

pelas organizações. Dessa forma, eventualmente, alguma entidade pode conter determinado item avaliado, porém, na prática, não é efetivo. O contrário também pode ocorrer. Portanto, os resultados aqui projetados visam promover debates na perspectiva acadêmica sobre a evolução da integridade como instrumento de governança no Sistema S.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A integridade nas organizações do Serviço Social Autônomo tornou-se primordial para assegurar as melhores práticas de governança, objetivando atingir níveis desejáveis de eficiência operacional com adequada aplicação dos recursos financeiros.

Este estudo proporcionou uma nova perspectiva sobre o cenário do Sistema S em maio/2024 comparando com 2018, no que tange as práticas de integridades. A pesquisa buscou levantar o cumprimento das recomendações do Acórdão nº 699/2016-TCU-Plenário, assim como explorar outros dispositivos de integridade divulgados em transparência ativa pelas instituições nacionais em maio/2024.

Os resultados obtidos indicam que a maioria das instituições avaliadas empenharam esforços para atender as recomendações do TCU e desenvolver outros elementos atinentes ao assunto. É possível identificar em maio/2024 que ao menos 16 (dezesseis) tipos de dispositivos de integridade estão presentes nas organizações.

Por outro lado, cabe refletir que algumas instituições apresentaram poucas ou nenhuma ferramenta de integridade, demonstrando assim, espaço considerável para melhorias contínuas em seus normativos e transparência. É substancial frisar que entidades com baixo nível de maturidade em práticas de integridade e/ou inexistências de dispositivos de integridade estão mais suscetibilidade à conflitos de interesses, à fraude e à corrupção.

Com isso, após a apresentação da pesquisa realizada, conclui-se que:

1º - 4 (quatro) das 5 (cinco) instituições avaliadas em 2024, na primeira parte da pesquisa, atenderam 80% ou mais das recomendações emitidas pelo TCU no Acórdão nº 699/2019, relativas à integridade. No Acórdão nº 991/2019-TCU-Plenário, somente duas instituições havia atingido 80% de cumprimento;

2º - a média de itens de integridade verificados em maio/2024 foi de 7 (sete) dispositivos por entidade, sendo que das 12 (doze) entidades avaliadas na segunda parte da pesquisa, 4 (quatro) ficaram abaixo da média, 2 (duas) atingiram a média e 6 (seis) estiveram acima da média.

Ressalta-se que este estudo abrangeu somente os departamentos nacionais de algumas entidades do Sistema S. Futuras pesquisas podem aprofundar a presente análise e explorar

outros métodos e temas, como análises sobre os departamentos regionais do Sistema S e seus dispositivos de integridade, além disso, podem verificar se os elementos de integridade são efetivos, bem como se as entidades que apresentam maior nível de maturidade em integridade observaram reduções de incidências aéticas.

REFERÊNCIAS

Acórdão nº 699/2016 - TCU - Plenário (2016).

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-1685629>

Acórdão nº 991/2019 - TCU - Plenário (2019).

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2349571>

Araripe, C. M. R. D. A., & Machado, R. C. R. (2018). OS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE PARA CONTRATAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL: NUDGE OU OBRIGAÇÃO LEGAL? UM OLHAR SOBRE AS DUAS PERSPECTIVAS. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 8(2).

<https://doi.org/10.5102/rbpp.v8i2.5332>

Baier, E., Alievi, R. M., & Bortolaso, I. V. (2020). Ética e Integridade Corporativa: Análise em uma Empresa Multinacional. *Revista de Administração IMED*, 10(1), 145.

<https://doi.org/10.18256/2237-7956.2020.v10i1.3454>

Barreto, R. T. D. S., & Vieira, J. B. (2021). Os programas de integridade pública no Brasil: Indicadores e desafios. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(3), 442–463.

<https://doi.org/10.1590/1679-395120200069>

Bertucci, C. (2014). *REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS: IMPACTOS SOBRE A ATIVIDADE DE CONTROLE EXERCIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO*.

https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1346/1/Artigo_%20Carla%20Bertucci%20Barbieri.pdf

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1988).

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2023). *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa* (6ª).

<https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=24640>

Maciel, A. M. H., Miguel, L. D., Beló, A., & Pinto, N. G. M. (2021). Evolução da Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma análise nos municípios da região sul do Brasil.

Research, Society and Development, 10(2), e52610212865.

<https://doi.org/10.33448/rsd-v10i2.12865>

Mainardes, J. (2023). Ética, integridade e cultura de integridade: Reflexões a partir do contexto brasileiro. *Horizontes*, 41(1), e023031.

<https://doi.org/10.24933/horizontes.v41i1.1624>

Marques Neto, F. D. A., & Cunha, C. E. B. (2013). Serviços Sociais Autônomos. *Revista de Direito Administrativo*, 263, 135–174. <https://doi.org/10.12660/rda.v263.2013.10647>

Nilo De Almeida, E. (2021). Serviços sociais autônomos: Identificação e distinções de entidades prestadoras de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo*, 280(1),

55–87. <https://doi.org/10.12660/rda.v280.2021.83672>

Pinho De Sá, M. B. (2021). Serviços sociais autônomos: Reflexões após a Constituição de 1988. *REVISTA ELETRÔNICA DA PGE-RJ*, 4. <https://doi.org/10.46818/pge.v4.158>

Ramires, A., Menezes, C., & Vanti, A. (2014). UTILIZAÇÃO DO BPM COM FOCO NO DESEMPENHO FINANCEIRO DE UMA INSTITUIÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS

AUTÔNOMOS. *Revista Competência*, 4(1). [https://doi.org/10.24936/2177-](https://doi.org/10.24936/2177-4986.v4n1.2011.86)

[4986.v4n1.2011.86](https://doi.org/10.24936/2177-4986.v4n1.2011.86)

Rodrigues, T. A., Wickboldt, L. A., & Carvalho, E. S. (2022). Adesão ao Programa de Integridade pelas Companhias Brasileiras do Ibovespa. *REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade*, 12(4), 1–15.

<https://doi.org/10.18696/reunir.v12i4.1084>

Silva, J. M. C. D. (2022). A integridade pública como um caminho para o Brasil alcançar uma boa governança pública. *Ciências Sociais Aplicadas em Revista*, 21(41), 29–49.

<https://doi.org/10.48075/csar.v21i41.27058>

The Institute of Internal Auditors. (2024). *Normas Globais de Auditoria Interna*.

<https://www.theiia.org/globalassets/site/standards/editable-versions/global-internal-audit-standards-portuguese.pdf>

Zenkner, M. (2023). Função social da empresa e integridade corporativa: Sistema regulatório e repercussões de sua inobservância do ponto de vista dos direitos e garantias constitucionais fundamentais. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, 24(2), 67–96. <https://doi.org/10.18759/rdgf.v24i2.2396>

Apêndice A

Sites consultados para extração, mineração e análise dos dados fundamentais da pesquisa:

- Abdi (<https://www.abdi.com.br/transparencia/>)
- AgSus (<https://agenciasus.org.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/>)
- Anater (<https://www.anater.org/#>)
- Apex-Brasil (<https://apexbrasil.com.br/content/apexbrasil/br/pt/transparencia-e-prestacao-de-contas.html>)
- Embratur (<https://sites.google.com/embratur.com.br/home-transparencia?usp=sharing>)
- Senar DN (<https://transparencia.senac.br/#/dn/home>)
- Sesc DN (<http://transparencia.dn.sesc.com.br/v1/transparencia>)
- Sesi/Senai DN (<https://www.portaldaindustria.com.br/sesi/canais/transparencia/> | <https://www.portaldaindustria.com.br/senai/canais/transparencia/>)
- Sebrae NA (<https://transparencia.sebrae.com.br/institucional#>)
- Senar AC (<https://app3.cna.org.br/transparencia/#2024>)
- Sest/Senat DN (<https://transparencia.sestsenat.org.br/>)
- SESCOOP (<https://somoscooperativismo.coop.br/institucional/sescoop/transparencia-e-prestacao-de-contas>)