



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

RELATÓRIO TRF2 0756921

RELATÓRIO DE AUDITORIA

AUDITORIA ESPECIAL EM GOVERNANÇA COM FOCO EM INTEGRIDADE (RESOLUÇÃO CNJ 410/2021)

JANEIRO/2025

Órgão Auditado: Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2).

Período: agosto a dezembro de 2024.

Processo nº TRF2-AUD-2024/00023 (SEI 0002901-62.2024.4.02.8000).

RELATÓRIO DE AUDITORIA

I - DA AUDITORIA

Natureza: Auditoria especial.

Ato Originário: Plano Anual de Auditoria de 2024 – PAA/2024 (Ação 1.2).

Objeto: Auditoria em Governança com foco em integridade (Resolução nº 410 de 23 de agosto de 2021 – Conselho Nacional de Justiça - CNJ).

Objetivo: Avaliar o nível de maturidade do órgão em relação à implementação do plano de integridade e compliance na Justiça Federal da 2ª Região (JF2), em conformidade com os normativos aplicáveis à matéria, no período de agosto a dezembro de 2024.

Ato de designação da equipe regional de auditoria : TRF2-ODS-2024/00003, de 06 de fevereiro de 2024.

Composição da equipe:

Auditor responsável:

Mário Carvalho Cabral - Diretor DIAUD/SAI/TRF2.

Membros de equipe:

Patrícia Morais da Costa Barros – Supervisora SEALIC/DIAUD/SAI/TRF2;

Mauro Ralbote do Nascimento – Assistente IV/DIAUD/SAI/TRF2;

II – DA UNIDADE AUDITADA:

Assessoria de Governança, Gestão Estratégica, Conformidade e Inovação - AGOV.

Vinculação organizacional:

Direção Geral - DG.

III - SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Qual foi o trabalho realizado pela auditoria?

Trata-se de auditoria especial realizada no Tribunal Regional Federal da 2ª Região, com o objetivo de avaliar a maturidade do órgão no que diz respeito à implantação de sistema de integridade no âmbito da Justiça Federal da 2ª Região, com base nas normas gerais estabelecidas pelo CNJ na Resolução nº 410/2021 e nos princípios, diretrizes, instrumentos para a prevenção, detecção e punição de fraudes, atos de corrupção e demais desvios de conduta ética e violações à cultura de integridade instituída no seu âmbito, propostos pela Resolução TRF2-RSP-2024/00066, que instituiu o Plano de Integridade e compliance da JF2.

2. Por que a unidade de auditoria realizou esse trabalho?

O presente trabalho foi realizado por estar previsto no Plano Anual de Auditoria de 2024 (PAA 2024), aprovado pelo Órgão Colegiado do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) por meio da TRF2-CET-2023/02401, anexada ao Memorando TRF2-MEM-2023/06567, avaliando-se o período de agosto de 2021 a dezembro de 2024.

3. Quais as conclusões obtidas pela unidade de auditoria? Quais as recomendações a serem adotadas?

As análises e evidências obtidas no presente trabalho permitem concluir que é baixo o grau de maturidade na implementação do sistema de integridade no âmbito da JF2, em razão do caráter básico de sua instituição, levando-se em consideração uma escala de valores análoga a que consta no referencial do TCU usado no e-prevenção. Portanto, foi verificado que, em que pese terem sido editados os instrumentos basilares do sistema, quais sejam, o Código de Ética próprio e o Programa de Integridade, por si só, não bastam, é preciso que os valores e regras postas sejam internalizados na organização, mediante divulgação e compreensão por todos.

Além disso, para a eficiência do Programa deve haver uma contínua identificação, análise e avaliação dos riscos relacionados à integridade aos quais o órgão esteja vulnerável, não se verificando evidência da gestão de riscos pertinente à integridade. De igual forma, não observamos, nos sistemas informatizados do TRF2, canais de fácil acesso para realização de denúncias a respeito de fraude, corrupção e outros desvios relacionados à integridade. Por fim, para a incorporação de valores éticos e de uma cultura de integridade na organização é necessário a promoção periódica de treinamento que abarque magistrados, servidores e colaboradores em geral, bem como aqueles responsáveis pelo recebimento de denúncias e condução da respectiva investigação, procedimento não identificado na condução da política de prevenção e combate a esses desvios.

Considerando-se todo o exposto, a equipe de auditoria, para mensurar os resultados obtidos, utilizou uma metodologia própria de análise, adotando uma escala análoga a do referencial do TCU de combate à corrupção, cujos níveis de adequação correspondem à inicial (até 20%), básico (de 21% até 40%), intermediário (de 41% até 60%), aprimorado (de 61% até 80%) e avançado (de 81% até 100%), conforme os parâmetros analisados. Portanto, no âmbito do TRF2, das 7 diretrizes avaliadas pela auditoria que devem ser observadas para atingimento dos objetivos do Plano de Integridade instituído pela TRF2-RSP-2024/00066, duas encontram-se já elaboradas, representando 29% de implementação das mesmas. Ainda, em sendo cumprido o cronograma estabelecido pela Administração para a implementação do sistema, espera-se que em 2025 o TRF2 atinja o nível intermediário, mas tal situação deverá ser monitorada ao longo do exercício.

Por tais razões, a equipe de auditoria propõe as seguintes recomendações à E. Presidência do TRF2, a fim de alavancar o grau de maturidade e contribuir na implantação do sistema de integridade no âmbito da JF2:

- 1 - Realizar a identificação, a análise e a priorização dos riscos relacionados à integridade, bem como identificar áreas e processos de trabalho mais sensíveis a estes riscos;
- 2 - Estabelecer medidas específicas para tratamento dos riscos à integridade mais relevantes identificados;
- 3 - Disponibilizar canal específico para realização de denúncias sobre desvios éticos, fraude e corrupção, de fácil acesso ao público interno e externo;

4 - Realizar plano de capacitação periódico relativamente ao tema ética, fraude e corrupção que contemple a participação de magistrados, servidores e demais colaboradores, inclusive, no programa de ambientação de novos servidores e magistrados;

5 - Estabelecer um Plano de Comunicação que promova a constante divulgação e conscientização de padrões éticos para magistrados, servidores e colaboradores;

6 - Publicizar, por meio de campanhas digitais e confecção de impresso de bolso ou como parte das agendas ou calendários institucionais, o Código de Ética e Conduta da JF2.

IV - LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACH	Achado de Auditoria
AGOV	Assessoria de Governança, Gestão Estratégia, Conformidade e Inovação
AUD	Processo de Auditoria
CET	Certidão
CGU	Controladoria Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DG	Direção Geral
DIAUD	Divisão de Auditoria da Gestão Contábil e Financeira
JF2	Justiça Federal da 2ª Região
MEM	Memorando
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Ordem de Serviço
PAA	Plano Anual de Auditoria
PTP	Portaria
RSP	Resolução
SAI	Secretaria de Auditoria Interna
SEALIC	Seção de Auditoria de Licitações e Contratos
SEI	Sistema Eletrônico de Informação
SJES	Seção Judiciária do Espírito Santo
SJRJ	Seção Judiciária do Rio de Janeiro
TRF2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região

V – SUMÁRIO

1-	INTRODUÇÃO	04
1.1-	VISÃO GERAL DO OBJETO	05
1.2-	OBJETIVOS	06
1.3-	ESCOPO	07
2-	RESULTADO DOS EXAMES	07
3-	MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA	08
4-	EVENTOS SUBSEQUENTES	08
5-	CONCLUSÃO	09

1 - INTRODUÇÃO

Conforme previsto no Plano Anual de Auditoria de 2024 (PAA 2024), aprovado pelo Órgão Colegiado do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) por meio da TRF2-CET-2023/02401, anexada ao Memorando TRF2-MEM-2023/06567, apresentamos o Relatório de Auditoria referente à análise acerca da maturidade da Justiça Federal da 2ª Região, no que diz respeito à implementação de sistemas de *compliance*, que têm como objetivo disseminar e concretizar uma cultura de integridade dentro organização, bem como promover ações destinadas à prevenção, à detecção e à punição de fraudes e demais irregularidades, considerado o período de agosto de 2021 a dezembro de 2024.

Os trabalhos de auditoria foram executados de forma direta, nos termos do inciso I do artigo 26 da Resolução CNJ nº 309/2020.

A equipe de auditoria, instituída pela Ordem de Serviço TRF2-ODS-2024/00003 , de 06 de fevereiro de 2024, foi supervisionada pelo Diretor da SAI, Raphael Junger da Silva, e composta pelo servidor Mário Carvalho Cabral, como auditor responsável, e pelos servidores Patrícia Morais da Costa Barros e Mauro Ralbote do Nascimento, conforme previsto no artigo 27 da mencionada resolução.

1.1– Visão geral do objeto

Os temas governança e integridade, relativamente novos no âmbito do Direito, ganharam importância inicialmente com a disseminação de seus princípios e mecanismos no meio corporativo, alcançando os órgãos da Administração Pública, inclusive o Poder Judiciário, principalmente em razão da evolução do modelo burocrático e centralizador de Administração para um modelo gerencial, introduzido pela Reforma Administrativa (Emenda Constitucional 19/1998), favorecendo a internalização de seus conceitos nas instituições públicas.

Desta forma, considerando-se que a integridade é uma das ferramentas mais importantes da boa governança, essencial para a preservação da credibilidade da instituição pública, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, foi editada a Lei 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, que representou um marco histórico no Sistema Anticorrupção Brasileiro, por seu pioneirismo na responsabilização objetiva da pessoa jurídica por atos de fraude e corrupção.

Contudo, o incentivo para que os órgãos públicos passassem a implementar programas de integridade foi marcado pela promulgação do Decreto 9.203/2017, que no seu artigo 19 determina aos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional a implementarem programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

Nessa toada, alguns órgãos públicos passaram a criar seus próprios programas de integridade, como também publicaram documentos com o intuito de esclarecer sobre integridade pública e/ou orientar sobre a forma de implementá-los. Dentre esses documentos, destacamos o Guia de Integridade Pública, da Controladoria-Geral da União (2015), o Manual para Implementação de Programas de Integridade, do Ministério da Transparência e da Controladoria-Geral da União (2017) e o Guia da Política de Governança Pública, da Casa Civil da Presidência da República (2018). Além dos critérios estabelecidos nestas normas, o Decreto 8.420/2015, que regulamentou a Lei Anticorrupção, substituído pelo Decreto 11.123/2022, estabeleceu os parâmetros para avaliação dos programas de integridade, quanto a sua existência e aplicação, dos quais destacamos os seguintes:

[...]

I - **comprometimento da alta direção** da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem como pela destinação de recursos adequados;

II - padrões de conduta, **código de ética**, políticas e procedimentos de integridade, **aplicáveis a todos os empregados e administradores**, independentemente do cargo ou da função exercida;

III - padrões de conduta, **código de ética** e políticas de integridade estendidas, quando necessário, **a terceiros**, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

IV - **treinamentos e ações de comunicação** periódicos sobre o programa de integridade;

V - **gestão adequada de riscos**, incluindo sua análise e reavaliação periódica, para a realização de adaptações necessárias ao programa de integridade e a alocação eficiente de recursos;

[...]

IX - **independência, estrutura e autoridade da instância interna** responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento;

X - **canais de denúncia** de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciante de boa-fé;

XI - **medidas disciplinares** em caso de violação do programa de integridade;

XII - procedimentos que assegurem a **pronta interrupção de irregularidades** ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

[...]

XV - **monitoramento contínuo** do programa de integridade visando ao seu aperfeiçoamento [...].

No âmbito do Poder Judiciário, o ponto de partida para a criação de programas de integridade foi a formação, pelo CNJ, de um Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria CNJ n. 273/2020, com o objetivo de realizar estudos para o desenvolvimento de programas de integridade e *compliance* no Poder Judiciário, culminando na Resolução CNJ n. 410/2021, que dispõe sobre normas gerais e diretrizes para a instituição de sistemas de integridade, facultando aos órgãos do Poder Judiciário a instituição de sistemas de integridade, na forma disposta pelo seu artigo 2º, transcrito a seguir:

Art. 2º Os órgãos do Poder Judiciário poderão contar com sistemas de integridade, cujos principais objetivos serão a disseminação e a implementação de uma cultura de integridade e a promoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção e à punição de fraudes e demais irregularidades, bem como à correção das falhas sistêmicas identificadas.

Parágrafo único. Os sistemas de integridade serão estruturados nos seguintes eixos:

I – comprometimento e apoio explícito da alta administração dos respectivos órgãos;

II – existência de órgão gestor responsável pela sua implementação e coordenação em cada tribunal;

III – análise, avaliação e gestão dos riscos; e

IV – monitoramento permanente, aprimoramento contínuo e capacitação.

A Resolução do Conselho tem caráter sugestivo e o propósito de uniformizar os eixos sobre os quais devem ser construídos esses sistemas, sem, contudo, ferir a autonomia de cada Tribunal na construção das melhores soluções. De qualquer modo, é imprescindível para o êxito do sistema que a alta administração esteja engajada na implementação da cultura da integridade no órgão.

Na Justiça Federal da 2ª Região, especificamente, considerando os elementos norteadores propostos pela Resolução CNJ n. 410/2021, foi editada a Resolução TRF2-RSP-2024/00066 que instituiu o Plano de Integridade e *compliance* da Justiça Federal da 2ª Região, considerada pela equipe de auditoria como o principal critério para aferir o grau de maturidade do órgão em relação à implementação do sistema.

1.2– Objetivos

O trabalho desenvolvido na presente auditoria teve por finalidade avaliar o grau de maturidade da Justiça Federal da 2ª Região quanto à implementação do plano de integridade e *compliance*, em conformidade com as diretrizes previstas no artigo 5º, da Resolução TRF2-RSP-2024/00066, em especial:

[...]

Art. 5º [...]

II – comprometimento e engajamento pessoal da Alta Administração;

[...]

IV – gestão da integridade de forma colaborativa pelas unidades organizacionais nos órgãos da JF2 que serão responsáveis pela implementação e monitoramento;

V – gestão dos riscos de integridade, com ênfase nas contratações e convênios públicos;

[...]

VII – aprimoramento do fluxo de informações relacionadas a denúncias, elogios ou sugestões, de modo a simplificar o canal de ingresso dessas comunicações e otimizar a análise e o encaminhamento do material recebido;

VIII – monitoramento permanente e aprimoramento contínuo;

- IX – disseminação da cultura da integridade por meio de ações educacionais, mediante sensibilização e capacitação contínua de todos os colaboradores que atuam na JF2; e
- X – tratamento e correção das falhas sistêmicas identificadas.

Nesse contexto, foi formulada a seguinte questão de auditoria:

1ª Questão – Qual é o grau de maturidade do sistema de integridade, disciplinado pela Resolução CNJ nº 410/2021, implementado no âmbito da Justiça Federal da 2ª Região, durante o período de agosto de 2021 a dezembro de 2024, nos seguintes aspectos:

- 1.1 – Comprometimento e apoio explícito da Alta Administração;
- 1.2 – Existência de órgão gestor responsável pela sua implantação e coordenação;
- 1.3 – Análise, avaliação e gestão de riscos;
- 1.4 – Monitoramento permanente, aprimoramento contínuo e capacitação.

1.3 - Escopo

A Justiça Federal da 2ª Região elaborou uma matriz de planejamento de auditoria de forma regionalizada, documentada no processo SEI 0002901-62.2024.4.02.8000 (0756868), na qual foram apresentados os objetivos, o escopo, a equipe, a questão de auditoria, as fontes de informação, os procedimentos e técnicas a serem aplicados, além dos possíveis achados decorrentes de eventuais desconformidades em relação aos critérios.

No entanto, considerando as particularidades deste trabalho de auditoria, não fez parte do escopo a avaliação da implementação do sistema de integridade no âmbito das Seções Judiciárias do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, restringindo-se a verificação deste aspecto relacionado à Governança ao contexto do TRF2, haja vista as evidências iniciais constatadas, bem como das unidades que tratam das funções de integridade no órgão (ouvidoria, comissão de ética, auditoria interna, governança, etc).

Desta forma, no TRF2, a fim de obter evidências que sustentassem os achados e as conclusões obtidas pela equipe na condução dos trabalhos, foram empregadas algumas técnicas de auditoria, como a indagação escrita (questionário) à Assessoria de Governança (AGOV), análise documental, bem como a verificação de sistemas informatizados.

Após efetuados os testes, a análise das amostras e das situações encontradas, a equipe de auditoria emitiu as conclusões presentes neste Relatório de Auditoria que tem como objetivo apresentar o resultado da avaliação à Presidência do Tribunal, fundamentado nas evidências que respaldam as possíveis deficiências detectadas e que, com base nas respectivas causas, indicam a necessidade de formular recomendações, para aprimoramento dos controles e procedimentos internos.

2- RESULTADO DOS EXAMES (ACHADOS DE AUDITORIA)

A Resolução TRF2-RSP-2024/00066, de 16 de julho de 2024, que institui o Plano de Integridade e *compliance* da Justiça Federal da 2ª Região aplicável ao TRF2, à SJRJ e à SJES, estabelece os princípios, diretrizes, instrumentos para a prevenção, detecção e punição de fraudes, atos de corrupção e demais desvios de conduta ética e violações à cultura de integridade instituída no seu âmbito, conforme artigos 1º e 2º.

Segundo os manuais, a primeira medida para a estruturação de um programa eficiente de integridade, é a designação de uma unidade responsável por sua gestão, com a atribuição de coordenar os esforços da organização, execução, monitoramento, orientação, treinamento e promoção de outras ações relacionadas à sua implementação. Neste sentido, andou bem a Administração, haja vista a constituição do Comitê de Integridade da Justiça Federal da 2ª Região, pela Portaria TRF2-PTP-2024/00483, de 4 de setembro de 2024, cujas atribuições estão previstas no artigo 7º da Resolução 66/2024, dentre as quais a de submeter à Alta Administração do TRF2 proposta do Programa de Integridade da JF2 e do código de Conduta e Ética da JF2, que após aprovadas, serão consolidadas em instrumento próprio da Presidência.

Desta forma, restou evidenciada a pouca maturidade do órgão no que diz respeito à implantação do

sistema de integridade no âmbito da 2ª Região, visto que seus instrumentos basilares, conforme artigo 8º da Resolução 22/2024, ainda estavam pendentes de elaboração.

Conseqüentemente, tendo em vista o caráter inicial do processo de implantação do sistema de integridade no âmbito da JF2, a equipe de auditoria emitiu o Achado de Auditoria (ACH) **TRF2 2/2024** (0153156), processo SEI 0003669-85.2024.4.02.8000, no qual foram apresentadas as distorções relevantes identificadas durante a auditoria. No referido documento, encontra-se o detalhamento das condições do objeto de auditoria, das normas afrontadas, dos diagnósticos de causa e efeito, bem como das recomendações da equipe de auditoria, com vistas a subsidiar e facilitar a deliberação da Alta Administração acerca dos assuntos assinalados, diretamente naquele documento, nos seguintes termos:

- 1- Elaborar um Plano/Programa de Integridade que contemple a caracterização do órgão, as ações das unidades de que tratam das funções de integridade, os riscos para a integridade e as medidas para seu tratamento e a previsão sobre a forma de monitoramento e sua atualização periódica, adotando-se como boa prática os parâmetros estabelecidos pela Portaria nº 57/2019, do Ministério da Transparência, Controle e Fiscalização (CGU);
- 2 - Elaborar Código de Ética e de Conduta próprio da JF2 que assegure a preservação de sua visão, missão e valores;
 - 3.1 - Realizar a identificação, a análise e a priorização dos riscos relacionados à integridade, bem como identificar áreas e processos de trabalho mais sensíveis a estes riscos;
 - 3.2 - Estabelecer medidas específicas para tratamento dos riscos à integridade mais relevantes identificados;
- 4 - Disponibilizar canal específico para realização de denúncias sobre desvios éticos, fraude e corrupção, de fácil acesso ao público interno e externo;
 - 5.1 - Realizar plano de capacitação periódico relativamente ao tema ética, fraude e corrupção que contemple a participação de magistrados, servidores e demais colaboradores;
 - 5.2 - Estabelecer um Plano de Comunicação que promova a constante divulgação e conscientização de padrões éticos para magistrados, servidores e colaboradores.

3 – MANIFESTAÇÕES DA UNIDADE AUDITADA

A unidade auditada, em resposta ao **ACH TRF2 2/2024** por meio do documento 0163127, **concorda parcialmente** com os apontamentos feitos pela equipe de auditoria, justificando sua discordância quanto às recomendações de nºs 1 e 2, na forma que se segue:

“Em que se pese a importância de instituição de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário, pois contribuem para a efetividade da prevenção, detecção, punição de fraudes, corrupções e demais desvios éticos, a maior parte das medidas recomendadas já está em fase de implementação, deflagradas pelo advento da Resolução nº TRF2-RSP-2024/00066, que instituiu o Plano de Integridade e Compliance da Justiça Federal da 2ª Região (JF2) e da Portaria nº TRF2-PTP-2024/00483, que dispôs acerca do Comitê de Integridade da Justiça Federal da 2ª Região.

O desdobramento prático da citada Resolução será realizado com a instituição do Código de Ética e do Programa de Integridade, assinados pelo Exmo. Presidente desta Corte, nos termos do despacho 0200680 (Processo SEI 0004925-63.4.02.8000) e normatizado por meio da Resolução 21 PRES (0199968) e da Resolução 22 PRES (0200620), em fase de apreciação pelo E. Órgão Especial do Tribunal, conforme Certidão 0204052 da STPOESE.”

No que diz respeito às demais recomendações, em que pese as justificativas apresentadas, a unidade auditada enfatiza que as medidas de integridade inseridas no Programa são para implementação no biênio 2025/2026, nos prazos de implementação a seguir definidos:

Recomendações 1 e 2 - 31/12/2024; Recomendação 4 - 30/06/25; Parte da Recomendação 5.2 - 19/12/25, Recomendações 3.1, 3.2, 5.1 e parte da Recomendação 5.2 - 19/12/2026.

Sendo assim, considerando que as recomendações feitas no referido documento não foram efetivamente satisfeitas, deverão ser objeto de monitoramento pela equipe de auditoria do TRF2 ao

longo dos exercícios seguintes, a fim de verificar a sua real implementação.

4 – EVENTOS SUBSEQUENTES

De fato, foi constatado que entre a data de emissão do Achado de Auditoria e a manifestação da unidade auditada, foram publicadas pela Presidência do TRF2 as Resoluções SEI TRF2 nº 21 (0199968) e nº 22 (0200620), de 16 e 17 de dezembro de 2024, instituindo, respectivamente, o Código de Ética da Justiça Federal da 2ª Região e o Programa de Integridade, restando prejudicadas, portanto, as recomendações nº 1 e nº 2 do achado. Com a aprovação dos referidos instrumentos, considerados basilares para instituição de um sistema de integridade, estabelece-se formalmente o compromisso da alta direção e, conseqüentemente, de todo o órgão com tais propostas, constituindo um importante passo para a divulgação desse compromisso e para a disseminação de uma cultura de integridade dentro e fora da organização.

5) CONCLUSÃO

As análises e evidências obtidas no presente trabalho permitem concluir que é baixo o grau de maturidade na implementação do sistema de integridade no âmbito da JF2, introduzido pela TRF2-RSP-2024/00066, com fundamento na Resolução nº 410/CNJ, em razão do caráter básico de sua instituição, levando-se em consideração uma escala de valores análoga a que consta no referencial do TCU usado no e-prevenção. Em que pese os documentos editados serem de suma importância para o desenvolvimento do sistema, não bastam, é preciso que os valores e regras sejam internalizados na organização, mediante divulgação e compreensão por todos.

Além disso, para a eficiência do Programa deve haver uma contínua identificação, análise e avaliação dos riscos relacionados à integridade aos quais o órgão esteja vulnerável. Somente conhecendo suas áreas e processo mais sensíveis, será possível criar controles ou adaptar os já existentes de forma efetiva, não se verificando evidência da gestão de riscos pertinente à integridade, conforme externado no achado de auditoria.

Semelhantemente, não observamos, nos sistemas informatizados do TRF2, canais de fácil acesso para realização de denúncias a respeito de fraude, corrupção e outros desvios relacionados à integridade. A criação de canais pelos quais todos os servidores e cidadãos possam denunciar desvios cometidos por pessoas da organização, inclusive da alta direção, é medida indispensável à garantia da manutenção da integridade pública. Desta forma, os servidores e colaboradores em geral precisam saber de forma efetiva e simplificada como, quando e onde fazer uma denúncia, a possibilidade de realizá-la de maneira anônima, bem como os seus direitos enquanto denunciante, medida a ser implementada conforme diretriz prevista no inciso VII, do artigo 7º, Resolução TRF 66/2024.

Por fim, para a incorporação de valores éticos e de uma cultura de integridade na organização é necessário a promoção periódica de treinamento contra fraude e corrupção que abarque magistrados, servidores e colaboradores em geral, bem como aqueles responsáveis pelo recebimento de denúncias e condução da respectiva investigação, procedimento não identificado na condução da política de prevenção e combate a esses desvios.

Considerando-se todo o exposto, a equipe de auditoria, para mensurar os resultados obtidos, utilizou uma metodologia própria de análise, adotando uma escala análoga a do referencial do TCU de combate à corrupção, cujos níveis de adequação correspondem à inicial (até 20%), básico (de 21% até 40%), intermediário (de 41% até 60%), aprimorado (de 61% até 80%) e avançado (de 81% até 100%), conforme os parâmetros analisados. Portanto, no âmbito do TRF2, das 7 diretrizes avaliadas pela auditoria que devem ser observadas para atingimento dos objetivos do Plano de Integridade instituído pela TRF2-RSP-2024/00066, duas encontram-se já elaboradas, representando 29% de implementação das mesmas. Ainda, em sendo cumprido o cronograma estabelecido pela Administração para a implementação do sistema, espera-se que em 2025 o TRF2 atinja o nível intermediário, mas tal situação deverá ser monitorada ao longo do exercício.

Por tais razões, a equipe de auditoria propõe as seguintes recomendações à E. Presidência do TRF2, a fim de alavancar o grau de maturidade e contribuir na implantação do sistema de integridade no âmbito da JF2:

- 1 - Realizar a identificação, a análise e a priorização dos riscos relacionados à integridade, bem como identificar

áreas e processos de trabalho mais sensíveis a estes riscos;

2 - Estabelecer medidas específicas para tratamento dos riscos à integridade mais relevantes identificados;

3 - Disponibilizar canal específico para realização de denúncias sobre desvios éticos, fraude e corrupção, de fácil acesso ao público interno e externo;

4 - Realizar plano de capacitação periódico relativamente ao tema ética, fraude e corrupção que contemple a participação de magistrados, servidores e demais colaboradores, inclusive, no programa de ambientação de novos servidores e magistrados;

5 - Estabelecer um Plano de Comunicação que promova a constante divulgação e conscientização de padrões éticos para magistrados, servidores e colaboradores;

6 - Publicizar, por meio de campanhas digitais e confecção de impresso de bolso ou como parte das agendas ou calendários institucionais, o Código de Ética e Conduta da JF2.



Documento assinado eletronicamente por **MARIO CARVALHO CABRAL, Diretor**, em 25/02/2025, às 14:33, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **PATRICIA MORAIS DA COSTA BARROS, Supervisora**, em 25/02/2025, às 14:34, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **MAURO RALBOTE DO NASCIMENTO, Analista Judiciário**, em 25/02/2025, às 14:34, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.trf2.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **0756921** e o código CRC **3894B4EC**.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

Achado de Auditoria TRF2 N° 2/2024

ACHADO DE AUDITORIA
DATA DE EMISSÃO:
PROCESSO N° 0002901-62.2024.4.02.8000
AÇÃO DE AUDITORIA: PAA2024 - 1.2 - AUDITORIA EM GOVERNANÇA COM FOCO EM INTEGRIDADE (RESOLUÇÃO CNJ 410/2021)
SETOR EMISSOR: SEALIC/DIAUD
UNIDADE GESTORA AUDI -TADA: TRF2
SETOR RESPONSÁVEL: AGOV/SG
ACHADO
Descrição do Achado: Baixo grau de maturidade na implementação do sistema de integridade
Situação Encontrada: <p>Inicialmente cumpre destacar que no âmbito interno, para dar efetividade à referida resolução, foi editada a Resolução TRF2-RSP-2024/00066 de junho de 2024, que estabelece princípios, diretrizes e instrumentos para a instituição de um sistema de integridade que promova conduta ética e cultura de integridade no âmbito da Justiça Federal da 2ª Região (JF2R), sendo, então, utilizada como critério, para avaliar o grau de maturidade do órgão em relação ao tema proposto.</p> <p>Desta forma, considerando-se os eixos nos quais os sistema de integridade foi estruturado no âmbito interno, foram analisados os seguintes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none">I - comprometimento e apoio explícito da Alta Administração;II - existência de órgão gestor responsável pela sua implantação e coordenação;III - análise, avaliação e gestão de riscos;IV - monitoramento permanente, aprimoramento contínuo e capacitação. <p>O comprometimento e apoio da Alta Administração do órgão para o fomento de uma cultura ética, de respeito às leis e de implementação das políticas de integridade, é condição indispensável para a criação e o funcionamento do programa de integridade.</p> <p>Consequentemente, para a estruturação do programa de integridade no TRF2, foi designado, como primeira medida de ação para a implementação do sistema, o Comitê de Integridade da Justiça Federal da 2ª Região (JF2R), nos termos da portaria TRF2-PTP-2024/00483, cuja atribuição, dentre outras, são o</p>

planejamento, a execução e o monitoramento do programa de integridade, bem como a sua submissão e do Código de Conduta Ética da JF2R para aprovação da Alta Administração, conforme determina o artigo 7º da [TRF2-RSP-2024/00066](#).

Contudo, durante as análises realizadas na fase de execução da presente auditoria, para verificar a adequação do TRF2 à Resolução CNJ nº 410/2021, que instituiu normas gerais e diretrizes para a instituição de um sistema de integridade no Poder Judiciário, foram identificados os pontos a seguir:

1) não foi identificada nos exames realizados a existência de um documento que tenha formalizado o programa de integridade, aprovado pela Alta Administração, que trace as principais estruturas e medidas de um plano de integridade, abrangendo a caracterização do órgão, o levantamento da situação das unidades de integridade, o levantamento dos riscos para a integridade e implementação de medidas para seu tratamento, bem como a forma de monitoramento periódico para sua atualização de suas disposições. A aprovação do plano de integridade pela Alta Administração estabelece formalmente o seu compromisso e, consequentemente de todo o órgão com tais propostas, sendo um importante documento para a divulgação desse compromisso e um passo importante para a disseminação de uma cultura de integridade dentro e fora da organização;

2) foi constatada a ausência de um código de ética e de conduta próprio da JF2R, que disponha sobre os padrões de conduta a serem seguidos, das condutas vedadas e das punições possíveis, para que sejam asseguradas a preservação da visão, da missão e dos valores da JF2R, sendo utilizado para tal desiderato a Resolução nº 147/2011 do CJF. Adotar um código de conduta e ética de outro órgão pode trazer várias consequências negativas, como desalinhamento com a cultura organizacional, redução da efetividade, problemas de conformidade, impacto da reputação do órgão, dentre outros. Desta forma, desenvolver um código próprio, alinhado com valores e necessidades específicas do órgão, é essencial para garantir a relevância e eficácia das diretrizes éticas e comportamentais;

3) não foram identificados no Sistema de Gestão de Riscos (<https://governancagestao.trf2.jus.br/jf2-gerenciamento-de-riscos>) o levantamento dos riscos relacionados à integridade e as medidas de tratamento implementadas para responder as vulnerabilidades identificadas, bem como das áreas e processos de trabalho mais sensíveis a estes riscos. Nesse estágio de implementação do programa de integridade, é de suma importância a identificação, avaliação e priorização dos riscos à integridade, bem como as áreas e processos mais vulneráveis a estes riscos, uma vez que a sua gestão adequada possibilita ao gestor implementar mecanismos de controle, a fim de evitar, mitigar ou transferir os riscos de integridade mais relevantes;

4) foram constatadas apenas duas ações de capacitação programadas a cerca do tema Integridade, sendo a primeira solicitada pela Comissão de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral e do Assédio Sexual (CPAMAS) e a outra contemplada pelo Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG), possuindo, consequentemente, um público específico, que não abrange os membros da Alta Administração, os servidores em geral e demais colaboradores. Promover eventos para treinamento e discussões de questões éticas, atentando-se para o público-alvo, será absolutamente necessário para orientar os seus destinatários sobre o caminho a seguir diante de situações sensíveis, realizado com periodicidade adequada para promover mudança de cultura organizacional e incorporação dos valores éticos e de integridade no órgão, inclusive, conforme previsto no parágrafo 2º do artigo 9º da [TRF2-RSP-2024/00066](#), que estabelece um plano de capacitação, contemplando magistrados, servidores, terceirizados e estagiários que, no entanto, ainda não foi elaborado;

5) por fim, apesar de haver na organização uma Ouvidoria Geral, instituída por meio da [TRF2-RSP-2011/00006](#), que atua como um canal de comunicação direto do cidadão para reclamações, há a necessidade de se estabelecer diretrizes específicas para recebimento, e acompanhamento das denúncias, haja vista que os interessados devem saber como, quando e onde fazer uma denúncia, inclusive em face da Alta Administração, com divulgação permanente para o público interno e externo, incentivando integrantes da justiça, colaboradores e fornecedores a registrarem possíveis condutas fraudulentas e corruptas envolvendo a organização ou pessoas relacionadas a ela.

Critério:

- Resolução CNJ nº 410/2021

Parágrafo único do art 2º: Os sistemas de integridade serão estruturados nos seguintes eixos:

- I – comprometimento e apoio explícito da alta administração dos respectivos órgãos;*
- II – existência de órgão gestor responsável pela sua implementação e coordenação em cada tribunal;*
- III – análise, avaliação e gestão dos riscos; e*
- IV – monitoramento permanente, aprimoramento contínuo e capacitação.*

- Resolução TRF2-RSP-2024/00066

Art. 5º São diretrizes do Integritas:

- I – observância ao Código de Conduta do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, instituído pela Resolução nº 147/2011 do Conselho da Justiça Federal;*
- II – comprometimento e engajamento pessoal da Alta Administração;*
- III – ampla e efetiva participação de membros e servidores do Poder Judiciário em sua elaboração e consecução, a fim de neles gerar o devido senso de pertencimento ao sistema de integridade;*
- IV – gestão da integridade de forma colaborativa pelas unidades organizacionais nos órgãos da JF2 que serão responsáveis pela implementação e monitoramento;*
- V – gestão dos riscos de integridade, com ênfase nas contratações e convênios públicos;*
- VI – implementação de práticas de integridade com abordagem sistêmica;*
- VII – aprimoramento do fluxo de informações relacionadas a denúncias, elogios ou sugestões, de modo a simplificar o canal de ingresso dessas comunicações e otimizar a análise e o encaminhamento do material recebido;*
- VIII – monitoramento permanente e aprimoramento contínuo;*
- IX – disseminação da cultura da integridade por meio de ações educacionais, mediante sensibilização e capacitação contínua de todos os colaboradores que atuam na JF2; e*
- X – tratamento e correção das falhas sistêmicas identificadas.*

Art. 7º São atribuições do Comitê de Integridade da JF2:

- I – submeter à Alta Administração do TRF2 propostas do Programa de Integridade da JF2 e do Código de Conduta Ética da JF2, que, após aprovadas, serão consolidadas em instrumento próprio da Presidência;*
- II – disseminar a cultura de integridade no âmbito da JF2;*
- III – atualizar os instrumentos do Plano de Integridade da JF2 disciplinados no art. 8º desta Resolução;*
- IV – coordenar o planejamento, execução e monitoramento do Programa de Integridade, com o apoio das unidades de estratégia do TRF2, da SJRJ e da SJES;*
- V – revisar e acompanhar as ações de integridade previstas no Programa de Integridade e nos Planos de Comunicação e de Capacitação da JF2;*
- VI – zelar pelo fiel cumprimento do Código de Conduta Ética da Justiça Federal da 2ª Região.*
- VII - propor processo trabalho de recebimento, análise e apuração de denúncias, a ser aprovado por ato da Presidência.*

Inc. II do art. 8º c/c § 2º

Art. 8º São instrumentos basilares do Integritas:

II – o Código de Conduta Ética da JF2, a ser proposto pelo Comitê de Integridade da JF2 e aprovado por instrumento próprio pela Presidência.

e

§ 2º O Código de Conduta Ética da Justiça Federal da 2ª Região disporá acerca dos padrões de conduta a serem seguidos, das condutas vedadas e das punições possíveis, assegurando que as ações institucionais preservem a visão, a missão e os valores da JF2.

Inc. II do art. 9º c/c § 2º

Art. 9º Além da elaboração dos instrumentos previstos no art. 8º, caberá ao Comitê de Integridade da JF2:

II – propor ações educacionais e de treinamento contínuo nos temas de Integridade no âmbito do Plano de Capacitação da JF2.

e

§ 2º O Plano de Capacitação contemplará, periodicamente, treinamento contra fraude e corrupção para magistrados, servidores, terceirizados e estagiários, além da capacitação do pessoal encarregado da recepção de denúncias e dos demais responsáveis pela condução de investigação interna de fraude e corrupção.

Inc. I do art. 9º c/c § 1º

Art. 9º Além da elaboração dos instrumentos previstos no art. 8º, caberá ao Comitê de Integridade da JF2:

I – propor ações relacionadas ao combate à fraude e à corrupção no âmbito do Plano de Comunicação da JF2;

e

§ 1º O Plano de Comunicação abará programas, eventos de divulgação e de conscientização de padrões de ética e de integridade para magistrados, servidores, terceirizados, estagiários e colaboradores, bem como as rotinas de divulgação de canais de denúncia, incentivando integrantes da Justiça, colaboradores e fornecedores a registrarem possíveis condutas fraudulentas ou corruptas envolvendo a organização ou pessoas relacionadas a ela.

Causas:

a) Ausência de Plano de Integridade:

- a.1) Constituição recente da unidade responsável pelo desenvolvimento, implementação e monitoramento do plano de integridade (TRF2-PTP-2024/00483);
- a.2) Complexidade do processo de elaboração do plano de integridade;
- a.3) Outras demandas consideradas urgentes.

b) Ausência de um código de ética próprio:

- b.1) Adoção da Resolução nº 147 - CJF (Código de Conduta);
- b.2) Ausência de responsabilidade pela revisão periódica do instrumento de integridade.

c) Ausência de gestão de riscos relacionados à integridade:

- c.1) Ausência dos levantamentos dos riscos à integridade mais significativos;
- c.2) Ausência de levantamento de áreas e processos mais vulneráveis aos riscos de integridade;
- c.3) Ausência de elaboração de mapa de calor, avaliando e priorizando os riscos.

d) Ausência de capacitação específica em tema relacionado à integridade:

- d.1) Limitação orçamentária;
- d.2) Ausência de um Plano de Capacitação relacionado ao tema integridade;
- d.3) Desconhecimento pelo órgão da importância do tema integridade e os benefícios de um treinamento adequado;

e) Inexistência de canal específico para registros das denúncias:

- e.1) Existência de Ouvidoria Geral, canal direto de comunicação do cidadão com o órgão;

Efeito:

a) Ausência de Plano de Integridade:

- a.1) Impossibilidade de aprimorar os mecanismos de prevenção, detecção, correção de condutas ilícitas e antiéticas;
- a.2) Possibilidade de restar demonstrada a ausência de comprometimento da Alta Administração com o tema integridade;
- a.3) Potencial perda de credibilidade e confiança no órgão.

b) Ausência de um código de ética próprio:

- b.1) Possível desalinhamento com a cultura organizacional;
- b.2) Potencial redução da efetividade entre os destinatários;
- b.3) Possível falta de especificidade.

c) Ausência de gestão de riscos relacionados à integridade:

- c.1) Impossibilidade de estabelecimento de medidas de controle que tratem os riscos de integridade;
- c.2) Possível sensação de ausência de controles relativo ao tema integridade aos destinatários da norma;
- c.3) Possível ineficiência operacional em relação ao custo x benefício na instituição de controles.

d) Ausência de capacitação específica em tema relacionado à integridade:

- d.1) Possibilidade de dificuldade na implementação da política de integridade;
- d.2) Potencial enfraquecimento na incorporação de valores éticos nas rotinas de trabalho;
- d.3) Possível ausência de comprometimento de servidores e magistrados, inclusive, Alta Administração, com o programa de integridade.

e) Inexistência de canal específico para registros das denúncias:

- e.1) Desestímulo ao servidor para que sejam realizadas denúncias sobre desvios cometidos por pessoas da organização, inclusive a Alta Administração;
- e.2) Dificuldade de obtenção de informações sobre desvios de conduta que devam ser apurados pela organização;
- e.3) Possível falta de estabelecimento de rotinas de trabalho específicas para recebimento, análise e apuração de denúncias contra desvios éticos, fraude e corrupção.

RECOMENDAÇÃO

- 1- Elaborar um Plano/Programa de Integridade que contemple a caracterização do órgão, as ações das unidades de que tratam das funções de integridade, os riscos para a integridade e as medidas para seu tratamento e a previsão sobre a forma de monitoramento e sua atualização periódica, adotando-se como boa prática os parâmetros estabelecidos pela Portaria nº 57/2019, do Ministério da Transparência, Controle e Fiscalização (CGU);
- 2 - Elaborar Código de Ética e de Conduta próprio da JFR2 que assegure a preservação de sua visão, missão e valores;
- 3.1 - Realizar a identificação, a análise e a priorização dos riscos relacionados à integridade, bem como identificar áreas e processos de trabalho mais sensíveis a estes riscos;
- 3.2 - Estabelecer medidas específicas para tratamento dos riscos à integridade mais relevantes identificados;
- 4 - Disponibilizar canal específico para realização de denúncias sobre desvios éticos, fraude e corrupção, de fácil acesso ao público interno e externo;
- 5.1 - Realizar plano de capacitação periódico relativamente ao tema ética, fraude e corrupção que contemple a participação de magistrados, servidores e demais colaboradores;
- 5.2 - Estabelecer um Plano de Comunicação que promova a constante divulgação e conscientização de padrões éticos para magistrados, servidores e colaboradores.

Prazo para Manifestação do Auditado: 18/12/2024



Documento assinado eletronicamente por **PATRICIA MORAIS DA COSTA BARROS**, Supervisora, em 04/12/2024, às 17:36, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.trf2.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **0153156** e o código CRC **FC159F86**.