



CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA ÉTICA PARA ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Patrícia Garone Figueira Falcão

Graduada em Ciências Contábeis pela FEA/USP (1995). Pós-graduada em Contabilidade Pública pela UnB (2010), em Avaliação de Políticas Públicas pelo ISC (2012) e em Auditoria Financeira pela UnB/ISC (2015). Mestranda em Contabilidade pela UnB. É certificada CGAP (Certified Government Auditing Professional) pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil (IIA). E-mail: falcaopg@tcu.gov.br.

RESUMO

Num contexto atual de crise de confiança nas organizações públicas em geral, cresce a demanda da sociedade pelo aumento da moralidade, do profissionalismo e da excelência da administração pública e da prestação de serviços públicos. Considerando que a promoção da ética no serviço público contribui para o aumento de confiança e, ainda, que o papel de uma Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) é o de contribuir para o fortalecimento da confiança da sociedade na gestão do setor público, por meio do apoio para que essas organizações se tornem cada vez mais transparentes, efetivas e eficientes, torna-se imperativa a atuação das EFS no sentido de fomentar a promoção da ética nas organizações públicas. Nesse sentido, este artigo tem como objetivo apresentar trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) relacionados à avaliação da gestão da ética em organizações públicas, além de apresentar uma metodologia objetiva para avaliação da gestão da ética, aprovada por meio do Acórdão 581/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, a qual poderá ser utilizada como critério em trabalhos futuros de avaliação da gestão da ética. A fim de validar e aperfeiçoar o modelo proposto, em 2018 foi realizada Auditoria-Piloto no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), no Tribunal de Contas da União (TCU), no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e na Valec Engenharia, Construções e Ferrovias. Os resultados desse trabalho, aprovado por meio do Acórdão 674/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, serão também apresentados neste artigo.

PALAVRAS-CHAVE: Modelo de Avaliação da Gestão da Ética. Auditoria. Ética. Administração Pública Federal.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, ética, integridade e transparência nas organizações públicas e nas ações dos servidores públicos têm ganhado cada vez mais atenção da sociedade. O aumento no número de casos de fraude e corrupção divulgados e investigados no Brasil, aliado à notória insatisfação dos cidadãos com a baixa qualidade e os altos custos dos serviços



públicos prestados atualmente, acarreta o gradativo declínio da confiança nos governos e nas organizações públicas em geral. Por conseguinte, é crescente a demanda da sociedade pelo aumento da moralidade, do profissionalismo e da excelência da administração pública, não mais admitindo que os recursos financeiros que entrega, sob a forma de tributos, sejam mal-empregados (TCU, 2017, p. 1).

Considerando que a promoção da ética no serviço público, a transparência e a boa governança possibilitam o aumento de confiança, as organizações governamentais têm percebido a necessidade de implementar a “cultura ética”, tanto nas relações humanas, quanto nas práticas profissionais, como forma de assegurar confiança e conquistar resultados efetivos para a sociedade (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, 2014, p. 9).

A demanda pelo combate à corrupção e pela promoção da ética no serviço público não é recente. O Relatório da OCDE, publicado em 1998, já apontava a necessidade de as reformas administrativas promovidas por governos proverem mecanismos para desenvolver um alto padrão de conduta no serviço público (OCDE, 1998, p. 1).

No Brasil, a demanda da sociedade pela implementação de uma estratégia de promoção da ética no serviço público também não constitui novidade. A partir dos anos 90, quando os processos de redemocratização e reestruturação do Estado estavam em curso, a preocupação em nível político sobre a questão da ética desencadeia uma série de ações que passam a constituir uma política de gestão de ética, iniciando sua implantação no Poder Executivo Federal.

Neste contexto, e considerando que o papel de uma Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) é o de contribuir para o fortalecimento da confiança da sociedade na gestão do setor público, por meio do apoio para que essas organizações se tornem cada vez mais abertas, corretas e efetivas, bem como garantam que seus processos de tomada de decisão sejam protegidos de influências indevidas, torna-se imperativa a atuação das EFS no sentido de fomentar a promoção da ética nas organizações públicas (OCDE, 2014, p. 8).

A questão que se coloca é como deve ser a atuação de uma EFS, ou seja, como o controle externo pode apoiar as organizações públicas e fomentar a promoção da ética no âmbito dessas instituições? Quais critérios podem ser utilizados numa fiscalização para avaliar o nível de maturidade da organização em questões tão particulares como a gestão da ética?

Na busca por esses critérios de auditoria, em 2017 o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou um Levantamento com objetivo de conhecer as boas práticas adotadas para a promoção da ética em organizações públicas nacionais e internacionais, a fim de subsidiar o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação da gestão da ética administrativa aplicável à administração pública federal. O trabalho buscou conhecer os sistemas de gestão da ética adotados nos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, além de organizações internacionais, como a OCDE, Instituto de Auditores Internos (IIA), Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores (Intosai), Organização Europeia de Entidades de Fiscalização Superiores (Eurosai), com o objetivo de identificar boas práticas em gestão da



ética, de forma a estabelecer quais os aspectos que deveriam ser avaliados em auditorias para avaliação da gestão da ética na administração pública federal (TCU, 2017, p. 5).

Como resultado desse trabalho, foi apresentada uma metodologia objetiva para avaliação da gestão da ética, aprovada por meio do Acórdão 581/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, a qual poderá ser utilizada em trabalhos futuros de avaliação da gestão da ética, tanto pelo controle interno como pelo controle externo. O Modelo para Avaliação da Gestão da Ética também pode ser utilizado como orientação para organizações públicas sobre as melhores práticas em gestão da ética, como forma de direcioná-las a implementar melhorias em seus sistemas de gestão, visando aprimorá-los.

A fim de validar (testar) e aperfeiçoar o modelo proposto, em 2018 foi realizada a Auditoria-Piloto com o objetivo de avaliar os sistemas de gestão da ética de quatro organizações representantes dos três poderes da União, sendo o TCU (representando o Poder Legislativo), a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., representando a administração indireta do Poder Executivo, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), representando a administração direta do Poder Executivo, e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), representando o Poder Judiciário.

Dessa forma, o objetivo deste artigo é apresentar o Modelo para Avaliação da Gestão da Ética, aprovado por meio do Acórdão 581/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, bem como os trabalhos anteriores realizados pelo TCU relacionados à avaliação do sistema de gestão da ética de organizações públicas. Além disso, foram apresentados os principais resultados da Auditoria-Piloto realizada em 2018 nas quatro organizações públicas citadas, com o objetivo de avaliar os sistemas de gestão da ética com base na aderência ao modelo para avaliação da gestão da ética aprovado em 2017 por meio do Acórdão 674/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. Para isso, utiliza-se de pesquisa descritiva e análise documental de fontes diversas, além do estudo de caso de quatro organizações públicas, por intermédio da apresentação dos resultados da Auditoria-Piloto realizada em 2018.

2. ÉTICA ORGANIZACIONAL

Ética é o nome dado ao ramo da filosofia dedicado aos assuntos morais. A palavra “moral” vem do latim *mores*, que significa costume, conduta, modo de agir. Por sua vez, a palavra “ética” vem do grego *ethos* e tem o mesmo significado, ou seja, costume e modo de agir. No entanto, a moral não é uma ciência, mas, sim, o objeto de investigações e estudos da ética. Dessa forma, a ética não se resume a um conjunto de normas e prescrições, seu objetivo é estudar e explicar a moral (DA SILVA PERES e DOMENICO, 2013, p.1).

Para Humberg (2008, p. 5), o comportamento ético, ou simplesmente ética, tem como base valores como a integridade pessoal, a boa-fé, o respeito pelos outros e pelo bem comum.

De forma semelhante, para Vásquez (2012, p. 16), a ética é a ciência da moral, a qual é uma das esferas do comportamento humano. Para ele, a moral não é ciência, mas, sim, objeto da ciência, ou seja, é o objeto de estudo da ética. Assim, apesar de relacionadas, moral e ética



não se confundem, pois a primeira se refere ao comportamento adquirido ou ao modo de ser conquistado pelo homem, enquanto a ética é o estudo da moral, a partir de conceitos, hipóteses e teorias. Assim, a tarefa fundamental da ética é o de toda teoria, explicar, esclarecer ou investigar uma dada realidade, produzindo os conceitos correspondentes.

A ética tem como objetivo explicar o fenômeno moral, é o saber que reflete sobre a dimensão moral humana. Já a moral refere-se aos diferentes códigos morais concretos, estabelece “o que devemos fazer”, enquanto a ética explica porque aquela ação deve ser tomada (CORTINA e NAVARRO, 1996, p. 4).

Por sua vez, a “ética empresarial” faz considerações éticas sobre a gestão ou direção dos negócios e das empresas. Esta passa a se difundir com o objetivo de restaurar o valor da confiança nas empresas (CORTINA e NAVARRO, 1996, p. 30).

Humberg (2008, p. 3), analisando a evolução da ética empresarial no Brasil e no mundo, relaciona a definição de ética organizacional à generalização da definição de ética empresarial. Assim, antes da implantação geral dos códigos de Ética, ética das empresas e das organizações se pautavam nos valores e nas crenças de seus fundadores e donos, transformados em normas em geral não escritas.

Depois de uma série de escândalos corporativos em países como França, Itália, Alemanha, Coreia e Japão, grande impulso foi dado à implantação de programas de ética nas empresas. Nos EUA, em reação à quebra da Enron em 2002 em virtude de fraudes contábeis, o Congresso norte-americano aprovou a Lei *Sarbanes-Oxley* (Sarbox), a qual trouxe inovações relativas à transparência e às responsabilidades de administradores e conselheiros. A referida lei passou a exigir ainda das empresas com ações negociadas na Bolsa de Nova Iorque a implementação de um código de ética e de sistemas de auditoria. A partir de então, empresas brasileiras com papéis negociados na Bovespa e na Bolsa de Nova Iorque foram também obrigadas a implementar programas semelhantes (HUMBERG, 2008, p. 4).

2.1 GESTÃO DA ÉTICA EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

A ética no serviço público está diretamente relacionada com a conduta esperada dos servidores públicos. Assim, espera-se que tais indivíduos devam agir de acordo com um padrão ético, exibindo valores morais, como a boa-fé, a moralidade, a impessoalidade e a eficiência, conforme estabelecido pelo art. 37 da Constituição Federal (CF, 1988, p. 40).

A Eurosai (2014, p. 9) considera que a ética no setor público, como uma dimensão da cultura gerencial, é um sistema formal que regula o comportamento de todos os agentes do serviço público.

Já Mendes (2014, p. 16) explica que o termo “gestão da ética” é utilizado para denominar a política pública para promoção da ética. Ou seja, entende-se que a gestão da ética engloba não só a implementação de infraestrutura e *framework* adequados, mas também a gestão de forma



a garantir o seu bom funcionamento, a fim de embasar um ambiente que apoie a promoção da atuação de acordo com os valores éticos daquela organização.

No Brasil, a demanda da sociedade pela promoção da ética em organizações públicas se fortalece a partir dos anos 90, a contar dos processos de redemocratização e reestruturação do Estado, quando a preocupação em nível político sobre a questão da ética no serviço público desencadeia uma série de ações que passam a constituir uma política de gestão de ética.

Dessa forma, o Decreto 1.171, de 22 de junho de 1994, que instituiu o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, foi a primeira iniciativa a fim de introduzir a ética na agenda de governo. Não por acaso, a Comissão Especial instituída com o objetivo de elaborar o referido código foi constituída após a consolidação do processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, em dezembro de 1992, período marcado por escândalos de corrupção que agravaram a crise econômica no país (MENDES, 2014, p. 133).

O Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal foi instituído pelo Decreto 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, com o objetivo de promover a ética no âmbito da administração pública federal, por meio da consolidação e integração de uma série de programas de governo com o mesmo fim. O sistema é composto pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP), cuja função é coordenar ações de promoção da ética, prevenção de desvios e aplicação de sanções; e pelas Comissões de Ética em entidades e órgãos do Poder Executivo Federal, interlocutoras da CEP nos diferentes órgãos da administração pública federal (MENDES, 2014, p. 120).

De forma geral e objetiva, os elementos essenciais de uma infraestrutura adequada para a gestão da ética incluem (OCDE, 1998, p. 2):

- a definição de um conjunto de valores e princípios a serem observados e respeitados no âmbito da organização;
- a construção de um arcabouço legal e normativo sobre assuntos relacionados à ética e ao comportamento ético esperado dos integrantes das organizações públicas em geral;
- o estabelecimento de normativos internos (código de ética profissional, políticas, guias, manuais etc.) detalhando e implementando as determinações legais e infralegais no âmbito da organização pública em questão, uma vez que a ética corresponde ao comportamento ou conduta aceitos no âmbito de um grupo ou organização de pessoas (DE SÁ, 1996, p. 6);
- o estabelecimento de estruturas, instituições e/ou mecanismos responsáveis por promover, controlar e monitorar o comportamento ético adequado, tais como a Comissão de Ética, com poderes para apurar e punir eventuais desvios éticos, bem como um canal de denúncias preparado para receber e encaminhar adequadamente eventuais denúncias sobre desvios éticos.

Em ambientes corporativos, a ética guia a atuação dos indivíduos a partir de valores como respeito, confiabilidade e segurança, fatores que constroem ou destroem a imagem



das organizações. Para estimular a atuação de acordo com esses valores em ambientes corporativos, é essencial desenvolver, internamente, uma cultura corporativa que associe as práticas diárias aos padrões éticos estabelecidos, por meio da internalização dos valores. A cultura organizacional com base em valores éticos eleva o clima de confiança e respeito entre os integrantes da organização, reduz custos, aumenta a produtividade e aumenta a satisfação no ambiente de trabalho (DA SILVA PERES e DOMENICO, 2013, p. 2).

Humberg (2008, p. 8) destaca os benefícios da implantação de programas de ética numa organização, ao estimular os colaboradores a aumentar sua eficácia operacional, pois, com o aumento da transparência, o foco da equipe passa a ser a realização de bons negócios e o acompanhamento dos resultados. A isso alia-se um aumento da confiança tanto interna quanto externamente à organização.

Por outro lado, Meira (2004, p. 5) questiona a validade da racionalidade ética nas organizações, ao estudar o movimento da ética empresarial nos EUA a partir da década de 90. Para o autor, a preocupação inicial com o desalinhamento de valores entre as empresas e a sociedade passa aos poucos a positivar-se numa série de rotinas e procedimentos de caráter interno, cujo objetivo parece ser ampliar o controle e punir os comportamentos desviantes dos membros da organização, ao qual o autor denomina a “burocratização da ética”.

Em suma, as boas práticas mundiais apontam que o estabelecimento de uma infraestrutura adequada para a gestão da ética contribui para o bom funcionamento das organizações públicas, fomentando a atuação de seus colaboradores de acordo com os princípios e valores éticos estabelecidos, o que contribui para o aumento da confiança na administração pública (Eurosai, 2014, p. 10).

2.2 POR QUE AUDITAR A GESTÃO DA ÉTICA?

Um estudo internacional da OCDE, realizado com o objetivo de identificar e disseminar boas práticas e o papel das EFS no fortalecimento da governança em políticas públicas, apontou que os trabalhos de assecuração e avaliação em auditoria devem considerar, na avaliação do “ambiente de controle”, a gestão de riscos voltada para a ética e a integridade (OCDE, 2014, p. 10).

Ademais, a missão do TCU, como entidade de fiscalização superior, é aprimorar a administração pública por meio do controle externo em benefício da sociedade (TCU, 2015, p. 1). Em consonância com sua missão institucional e ciente da importância do comportamento ético como forma de fortalecer a confiança nas organizações públicas, o TCU tem, cada vez mais, “procurado atuar de forma seletiva e sistemática, com ênfase nas questões estruturais da administração pública federal, com o objetivo de contribuir com seu aperfeiçoamento” (OCDE, 2014, p. 8).

De acordo com a Eurosai (2014, p. 71), a ética organizacional deve ser considerada, em maior ou menor profundidade, no planejamento da auditoria, na medida em que o aspecto ético é fator relevante dentro da avaliação de risco e do ambiente de controle interno da organização. Assim,



para a auditoria, a ética é vista como instrumento de avaliação das organizações, uma vez que tem implicações reais e práticas sobre como os órgãos atingem sua missão, visão e metas.

Da mesma forma, a Intosai aponta para a relevância da atuação das EFS em relação à avaliação da ética, dada sua importância para a governança e a *performance* de organizações públicas. Dessa forma, a atuação das EFS pode ser um instrumento valioso para medir o clima ético e a adesão ao código de conduta de uma organização. A EFS pode, ainda, adicionar valor e contribuir para a melhoria da gestão, dos controles e da governança da entidade auditada por meio de recomendações e de um acompanhamento oportuno (Intosai, 2013, p. 8).

Além disso, ao auditar a gestão da ética ou assuntos relacionados à ética, as EFS podem ajudar a restaurar a confiança nas organizações públicas, que foram recentemente deterioradas devido às crises econômicas e financeiras. Como se sabe, parte da origem das crises tem base na crise dos valores, assim como nas falhas de regulação e controles. As EFS encontram-se numa posição privilegiada e independente de especialista para identificar e contra-atacar fraquezas, contribuindo, assim, para restaurar a confiança pública (Eurosai, 2014, p. 8).

2.3 COMO AUDITAR A ÉTICA EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

A ética é característica de culturas ou grupos de identidades, portanto considera-se que existem éticas diversas correspondentes a diversos grupos culturais. Isso equivale a dizer que coexistem num mesmo período históricas éticas distintas para grupos distintos. Ou seja, os valores aceitáveis para um grupo podem não ser os mesmos de outro grupo. Assim, um código de ética estabelece as condutas profissionais que norteiam um grupo profissional num determinado momento, refletindo os valores da sociedade naquele momento (MENDES, 2010, p. 14).

Seguindo esse raciocínio, não faz sentido auditar a ética de uma organização, uma vez que não cabe ao auditor determinar os critérios do que é aceitável ou não moralmente numa determinada organização pública. Em auditoria, critérios são as referências utilizadas para mensurar ou avaliar o objeto de auditoria. Dessa forma, neste ponto reside a dificuldade em se “auditar a ética” de organizações. Como estabelecer os critérios a serem utilizados para auditar questões relacionadas à ética? É possível avaliar se determinada política pública segue padrões éticos? Ou se as ações de um agente público seguem padrões éticos aceitáveis para a gestão pública?

Nesse sentido, Santos (2005, p. 3), ao apresentar uma proposta de avaliação da ética na gestão pública com base teórica em Kant e no Utilitarismo, já apontava a dificuldade de apurar parâmetros éticos durante ações de fiscalização, seja na área de filosofia, seja na área da administração pública.

De acordo com a Eurosai (2014, p. 9), ao considerar auditar assuntos relacionados à ética, as EFS devem conhecer o significado de ética nas organizações públicas, a fim de melhor



identificar os objetivos da auditoria. Apesar de a ética no setor público variar de um país para outro, considerando seu nível de desenvolvimento, tradição e cultura, alguns elementos da gestão da ética são comuns a todos.

Assim, esses elementos em comum correspondem a um *framework* que estabelece uma infraestrutura para a gestão da ética adequada, a qual deve incluir:

- a definição de um conjunto de valores e princípios a serem observados e respeitados pelos agentes da organização;
- um arcabouço normativo que defina o comportamento ético esperado no âmbito da organização;
- normativos internos (código de ética profissional, políticas, guias, manuais etc.) detalhando e implementando as determinações legais e infralegais no âmbito da organização;
- estruturas, instituições e/ou mecanismos responsáveis por promover, controlar e monitorar o comportamento ético adequado, tais como uma Comissão de Ética atuante, com poderes não apenas para orientar, mas também para apurar e punir eventuais desvios éticos. Além disso, canais adequados para o recebimento e encaminhamento de denúncias de desvios éticos, bem como para o esclarecimento de dúvidas relacionadas a ética.

Apesar de a infraestrutura mais adequada para a gestão da ética ainda não estar totalmente estabelecida (diferentemente do gerenciamento de riscos, por exemplo, o qual possui padrões como o ISO 31000 como parâmetro) com princípios, *frameworks* e processos bem definidos, é possível identificar a base da gestão da ética adequada e, assim, essa base pode ser utilizada como critério para evidências de auditoria (Eurosai, 2014, p. 11).

De acordo com a Eurosai (2014, p. 10), é útil que as EFS avaliem a existência e o bom funcionamento desse *framework*, de forma a adicionar valor e contribuir para a melhoria da gestão, dos controles e da governança da entidade auditada por meio de recomendações e de um acompanhamento oportuno.

2.4 TRABALHOS ANTERIORES DO TCU DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA ÉTICA

Em 2004, o TCU realizou quatro Levantamentos com o objetivo de verificar a gestão da ética na administração pública federal. Foram avaliadas a gestão da ética na Petrobras (Acórdão 684/2005-TCU-Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar), da Fundação Nacional de Saúde – Funasa (Acórdão 517/2005-TCU-Plenário, Relator Ministro Lincoln da Rocha), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (Acórdão 1.331/2005-TCU-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer) e da Comissão de Valores Mobiliários – CVM (Acórdão 1.030/2005-TCU-Plenário, Relator Ministro Marcos Vilaça).

Os trabalhos utilizaram como critério a literatura disponível acerca da gestão da ética em entidades públicas e privadas, com destaque para os estudos disponibilizados pela



Comissão de Ética Pública (CEP) e pela OCDE. Dessa forma, a gestão da ética foi avaliada a partir da verificação da existência do código de ética, do cumprimento do requisito de “quarentena” após o exercício de cargo público, entre outros. As conclusões dos trabalhos apontaram para o entendimento, firmado naquelas deliberações, de que as organizações avaliadas em geral careciam, ainda, de alguns elementos para serem consideradas como organizações com adequada infraestrutura para a gestão da ética, dentre os quais destacavam-se (TCU, 2005, p. 15):

- o estabelecimento de código de ética ou norma de conduta própria da organização, ou a utilização de um código de ética adaptado à realidade da organização. Caso a instituição não disponha de um código de conduta, pode ainda adotar normas dispersas que tratem do tema, formando assim um arcabouço legal;
- a internalização do código de ética: a organização deve comunicar os valores éticos fundamentais e padrões éticos estabelecidos aos servidores visando orientação clara e aconselhamento no processo de resolução de dilemas éticos;
- o estabelecimento de um sistema de promoção, sanção e punição com base no código de ética: a organização deve punir/sancionar eventuais desvios éticos, além de premiar os padrões elevados de conduta, por meio, por exemplo, de promoção na carreira;
- o estabelecimento de um sistema de monitoramento/educação do código: a organização deve monitorar o cumprimento das normas de conduta ética; promover a atualização das normas existentes; detectar, relatar e disciplinar eventuais condutas inadequadas; educar os servidores por meio de treinamentos, palestras, comunicações etc.

Em 2014, o TCU realizou o Levantamento com objetivo de conhecer a situação da governança pública em âmbito nacional, estimulando as organizações públicas a adotarem boas práticas de governança. Com esse objetivo, foram coletados dados de 7.770 organizações públicas por meio de questionários de autoavaliação elaborados a partir do “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”, desenvolvido pelo TCU em 2013. Segundo o Referencial, a governança do setor público baseia-se em três mecanismos – liderança, estratégia e controle –, divididos em componentes que, por sua vez, possuem práticas mensuradas por meio da implementação dos seus itens de controle (TCU, 2015, p. 24).

A questão da ética foi avaliada no mecanismo Liderança, entendido como o conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho. O componente de ética avaliou a capacidade de as organizações públicas estabelecerem mecanismos para garantir a atuação de suas lideranças e agentes de acordo com princípios da ética, da legalidade e legitimidade (TCU, 2015, p. 26).

As práticas avaliadas em relação ao tema foram (TCU, 2015, p. 45):



- a. a adoção de um código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros da alta administração e dos conselhos ou do colegiado superior;
- b. a adoção de um código de ética adotado que detalha valores, princípios e comportamentos esperados dos agentes públicos no âmbito da organização;
- c. a definição de sanções em caso de descumprimento do código de ética;
- d. o estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação do código de ética;
- e. a realização de ações regulares de divulgação e promoção do conhecimento do código de ética e de conduta;
- f. o estabelecimento de mecanismos para tratar conflitos de interesse no âmbito da organização, tais como a proibição de recebimento de benefícios que possam, de forma efetiva ou potencial, influenciar, ou parecer influenciar, as ações da alta administração e dos membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior.

As conclusões do Levantamento de governança realizado em 2015 indicavam que, em quase a metade das organizações pesquisadas (42%), o código de ética inexistia ou não contemplava todos os requisitos e abrangência necessários. Tal situação agrava o risco de eventuais desvios de conduta, falta de comprometimento com valores éticos, enfraquecimento da imagem da organização e prejuízos no alcance de resultados e no atendimento ao interesse público (TCU, 2015, p. 46).

Além disso, em mais da metade das organizações pesquisadas (56%), não existiam ou eram deficientes os controles que mitigavam o risco de que os integrantes do alto escalão atuassem vislumbrando interesse diverso do interesse público (TCU, 2015, p. 48).

Dessa forma, os resultados do Levantamento da Governança Pública realizado em 2015 demonstraram a necessidade de aprimoramento das práticas relacionadas à ética na administração pública, de forma que fossem estabelecidos mecanismos que reforçassem o comprometimento com os princípios éticos em todos os níveis da organização e evitassem que decisões e ações relevantes fossem tomadas com a participação de pessoas envolvidas em conflitos de interesse (TCU, 2015, p. 46).

2.5 CONSTRUÇÃO DO MODELO PARA AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA ÉTICA

Em 2017, o TCU realizou Levantamento com objetivo de obter conhecimento sobre as práticas adotadas para a promoção da ética em organizações públicas nacionais e internacionais, a fim de subsidiar o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação da gestão da ética administrativa aplicável à administração pública federal. O trabalho buscou conhecer os sistemas de gestão da ética adotados nos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, além de organizações internacionais, como a OCDE, o IIA, a Intosai, a Eurosai.



O objetivo desse Levantamento foi identificar boas práticas em gestão da ética, de forma a estabelecer quais os aspectos que deveriam ser avaliados em auditorias para avaliação da gestão da ética na administração pública federal (TCU, 2017, p. 5).

A metodologia do trabalho utilizou, ainda, entrevistas, mediante roteiros previamente elaborados, com especialistas da academia e gestores que tiveram boas práticas reconhecidas pela CEP em 2015 e em 2016, tais como Banco Central (Bacen), Banco do Brasil (BB), Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral (CGU).

Outra importante referência utilizada para a elaboração do Modelo para Avaliação da Gestão da Ética foi o Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção, publicado em 2016. O Referencial reforça a importância da gestão da ética e da integridade, componentes fundamentais para o mecanismo de prevenção à fraude e à corrupção, por meio da implementação dos *soft controls* (controles sutis, intangíveis, subjetivos e motivacionais) e dos *hard controls* (tangíveis, objetivos e normativos).

A partir desses estudos, foi proposta uma metodologia objetiva para avaliação da gestão da ética em organizações públicas, de caráter orientativo e compreensivo, não sendo, portanto, exaustivo, nem vinculativo a equipes que conduzam trabalhos sobre o tema.

O mecanismo **prevenção** corresponde a atitudes proativas da administração com o objetivo de “diminuir o risco de fraude e corrupção em uma organização, incluindo políticas, processos, capacitação e comunicação para evitar que desvios éticos ocorram”. São exemplos desse mecanismo práticas da primeira linha de defesa da administração, como a promoção da cultura da ética organizacional; o comportamento da alta administração como exemplo de integridade; o estabelecimento, a divulgação, o esclarecimento e a internalização do código de ética e/ou de conduta; a promoção da comissão de ética; o estabelecimento de políticas de prevenção de conflito de interesses, de recebimento de presentes e brindes e de conflito de patrimônio; além da promoção da cultura da transparência e a divulgação proativa das informações (TCU, 2017, p. 36).

O mecanismo **detecção** é composto de atividades e técnicas a fim de identificar se um desvio ético ocorreu ou está ocorrendo. Fazem parte deste mecanismo os controles detectivos proativos e reativos, de responsabilidade dos gestores, ocultos aos servidores/empregados e/ou partes interessadas, utilizados para identificar eventuais desvios éticos antes da sua ocorrência a fim de evitá-los (controles detectivos proativos) ou para evidenciar os desvios éticos que estão ocorrendo ou já ocorreram (controles detectivos reativos). Esses controles têm como objetivo identificar condutas incompatíveis com o padrão ético almejado para o serviço público, uma vez que, na prática, a prevenção não impede que eventuais desvios ocorram. Sendo assim, torna-se essencial identificar as áreas da organização em que tais condutas podem ocorrer com maior frequência a fim de sancioná-las (TCU, 2017, p. 37).

O estabelecimento de um canal de denúncias bem como o gerenciamento, a análise e a apuração de eventuais denúncias de desvios éticos também fazem parte do mecanismo de detecção, uma vez que é por meio delas que muitos desvios éticos são identificados e, portanto, apurados e sancionados pela organização (TCU, 2017, p. 37).



Por fim, a atuação da auditoria interna cujo papel é, entre outros, auxiliar a organização no tocante à avaliação, no âmbito da gestão da ética e da integridade organizacional, se os controles internos implementados pelo gestor são adequados para mitigar riscos de desvios éticos identificados (TCU, 2017, p. 37).

O mecanismo **correção** corresponde a práticas relacionadas à apuração de ilícitos éticos, tais como o procedimento ético preliminar e o processo de apuração ética e de integridade. Tal mecanismo decorre da necessidade da adoção de medidas corretivas, caso, a despeito da existência de medidas de prevenção e detecção, ocorram desvios éticos. [...] A promoção da apuração de desvios éticos e a sanção aos responsáveis nos casos concretos aumenta a expectativa de controle, a percepção de que não são tolerados comportamentos antiéticos e de que as medidas corretivas são tomadas em relação àqueles que se portam em desconformidade com os padrões éticos esperados (TCU, 2017, p. 38).

Uma política de integridade requer a combinação entre normatização, orientação, prevenção e repressão, assim, foram vinculados itens de controle (critérios) às seguintes boas práticas relacionadas aos mecanismos de prevenção, detecção e correção correspondentes à gestão da ética estabelecidas pelo Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção” (TCU, 2017, p. 36), conforme mostra a tabela a seguir.

Tabela 1 – Boas Práticas dos Mecanismos de Prevenção, Detecção e Correção do Modelo para Avaliação da Gestão da Ética

Mecanismo Prevenção
P1. Gestão da ética e da integridade
P1.1. Promover a cultura da ética e da integridade na organização
P1.2. Estabelecer comportamento ético e íntegro da alta administração
P1.3. Estabelecer, divulgar e esclarecer o código de ética e de conduta
P1.4. Promover comissão de ética
P1.5. Estabelecer situações de conflito de patrimônio e de sua alteração significativa
P1.6. Instituir política de prevenção de conflito de interesse
P1.7. Regular o recebimento de presentes e participação de eventos
Mecanismo Detecção
D1. Controles detectivos
D1.1. Controles reativos de detecção Mecanismo Prevenção
D1.2. Controles proativos de detecção
D2. Canal de Denúncias



Mecanismo Prevenção

D 2.1. Estabelecer canal de denúncias

D2.2. Gerenciar as denúncias recebidas

D2.3 Análise e admissibilidade das denúncias

D3. Auditoria Interna

D3.2 Avaliar a cultura e gestão da ética e da integridade

Mecanismo Correção

C1. Ilícitos éticos

C1.1 Procedimento ético preliminar

C1.2 Processo de apuração ética e de integridade

Fonte: Modelo para Avaliação da Gestão da Ética, aprovado por meio do Acórdão nº 581/2017-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes.

Dessa forma, o Modelo para Avaliação da Gestão da Ética foi aprovado por meio do Acórdão 581/2017-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, e proposto como uma metodologia objetiva para avaliação da gestão da ética em organizações públicas, de caráter orientativo e compreensivo. O Modelo é composto de uma série de boas práticas, cuja verificação permite à equipe de auditoria avaliar o grau de maturidade da organização em relação à gestão da ética. Possibilita, ainda, que a equipe proponha recomendações com o objetivo de fomentar a melhoria da gestão da ética naquela organização.

O Acórdão 581/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, e o relatório que embasou a deliberação, apresentam informações detalhadas sobre a construção e aplicação do Modelo de Avaliação da Gestão da Ética. O inteiro teor do Modelo encontra-se no Apêndice I deste artigo. A metodologia apresentada neste artigo pode ser aplicada em trabalhos tanto de auditoria interna quanto de auditoria externa. Também pode servir de orientação para organizações públicas sobre as boas práticas em gestão da ética, contribuindo para sua melhoria.

Destaque-se que muitos dos critérios utilizados na construção do modelo têm caráter indicativo, ou seja, servem como orientação às organizações sobre como implantar um adequado sistema de gestão da ética no âmbito da organização, por meio de boas práticas recomendadas. Assim como em relação à avaliação e implantação de controles internos em uma organização, cabe à gestão avaliar, com base na análise das necessidades e da maturidade da organização, quais componentes dos mecanismos estabelecidos no Modelo de Avaliação da Gestão da Ética podem ser implementados, de imediato, na sua organização.

Em outras palavras, nos termos do estabelecido na Resolução TCU 315/2020, não cabe ao auditor determinar à organização o estabelecimento de muitas das práticas constantes do



Modelo para Avaliação da Gestão da Ética, quando não houver critério legal ou regulamentar determinando a implantação dessas práticas por parte da organização. Por outro lado, uma vez que o Modelo foi construído com base no estudo aprofundado de boas práticas nacionais e internacionais na gestão da ética, o estabelecimento de muitas das práticas constantes do Modelo para Avaliação da Gestão da Ética constitui um roteiro orientativo às organizações que se proponham a se aperfeiçoar no que se refere à gestão da ética.

2.6 RESULTADOS DA AUDITORIA-PILOTO

O Modelo para Avaliação da Gestão da Ética foi proposto como uma série de critérios objetivos a serem utilizados em futuros trabalhos de avaliação da gestão da ética de organizações jurisdicionadas do TCU. A fim de validar (testar) e aperfeiçoar o modelo proposto, em 2018 foi realizada Auditoria-Piloto em quatro organizações representantes dos três Poderes da União, sendo TCU, representando o Poder Legislativo, Valec, representando a administração indireta do Poder Executivo, MPDG, representando a administração direta do Poder Executivo, e TJDFT, representando o Poder Judiciário.

Como resultado daquele trabalho, o Modelo de Avaliação de Gestão da Ética foi testado, aprimorado e aprovado, e conclui-se que poderá ser utilizado como critério em futuros trabalhos de auditoria na gestão da ética. Ademais, foram identificadas oportunidades de melhoria na gestão da ética dos órgãos auditados, as quais foram objeto de proposta de recomendações ou determinações (TCU, 2018).

2.6.1 Metodologia e Critérios da Auditoria-Piloto

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU – NAT (Portaria 280/2010) e com o Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria Segecex 4/2010).

Na fase de planejamento, foram realizados levantamentos de trabalhos no TCU que tivessem relação com a gestão da ética nos órgãos auditados, identificadas as estruturas existentes de gestão da ética em cada um dos órgãos, elaborados questionários de percepção e *banners* para divulgação da pesquisa na intranet dos órgãos fiscalizados, bem como foram elaborados ofícios de requisição e roteiros de entrevistas.

De modo a alcançar a finalidade do trabalho, foi elaborada matriz de planejamento contendo três questões de auditoria, que englobam os critérios constantes do modelo para avaliação da gestão da ética:

- a. O órgão/entidade adota o mecanismo prevenção de desvios éticos?
- b. O órgão/entidade adota o mecanismo detecção de desvios éticos por meio de controles detectivos proativos e reativos, de canais de denúncia e/ou da unidade de auditoria interna?
- c. O órgão/entidade adota o mecanismo correção de desvios éticos?



Na fase de execução, foram coletadas e analisadas informações colhidas mediante ofícios de requisição, entrevistas com gestores, documentos e respostas consolidadas aos questionários de percepção realizados com todos os servidores/empregados das organizações auditadas.

Os processos de governança incluem a disseminação de políticas éticas. Para serem efetivas, essas políticas devem ser compreendidas, aceitas e atuadas pelos servidores/empregados, e devem, também, estar integradas na cultura organizacional (ROTH, 2010, p. 35).

Partindo do pressuposto de que apenas contar com códigos de ética ou de conduta e valores organizacionais estabelecidos não são suficientes para garantir a efetividade da gestão da ética, considerou-se imprescindível a aplicação de questionários de percepção dos servidores/empregados de modo a identificar se a gestão da ética se encontra voltada para o estabelecimento de uma cultura ética no órgão/entidade.

Por conseguinte, foi realizada pesquisa de percepção com servidores/empregados das organizações auditadas (*soft control*), utilizando a ferramenta *LimeSurvey*, de modo a avaliar a percepção dos servidores/empregados sobre a gestão da ética adotada no órgão/entidade.

A avaliação de *soft controls* é considerada uma boa prática. Dessa forma, o modelo para avaliação da gestão da ética identificou critérios para avaliação de *soft controls*.

Todos os *soft controls* em uma organização constituem a cultura organizacional. A cultura organizacional é o controle mais poderoso em qualquer organização porque influencia o comportamento dos funcionários a todo momento de todo dia de trabalho de maneira que eles podem nem estar cientes dele (ROTH, 2010, p. 6).

Com base nesses critérios, foi elaborado questionário de percepção sobre a gestão da ética contendo quatro questões de dados demográficos, para fins estatísticos, e dezesseis questões de percepção dos servidores. Para que o questionário não ficasse muito longo e desinteressante, optou-se por mesclar alguns critérios, de modo a ter uma percepção relacionada às questões macro da gestão da ética e não muito sensíveis, como estabelecimento de código de ética e/ou conduta, sua divulgação e internalização, promoção da comissão de ética, comportamento dos dirigentes, existência de canais de denúncias e percepção acerca da existência de apuração de ilícitos éticos, de modo a alcançar o maior número de interessados em participar da pesquisa.

A cultura organizacional é o controle mais poderoso de qualquer organização, pois influencia o comportamento de todos os servidores/empregados, a todo momento, em todos os dias de trabalho, de formas que eles podem nem mesmo estar cientes. Assim, a informação colhida a partir da percepção dos servidores/empregados é importante, uma vez que a cultura da organização se encontra na percepção dos servidores e não nas palavras e ações dos executivos. Para utilizar a percepção dos servidores como evidência, ela deve ser validada pelos auditores, uma vez que percepção é subjetiva e os empregados podem estar errados. As percepções negativas dos servidores são fatos, mesmo que eles estejam enganados, e podem causar danos a uma unidade de trabalho (ROTH, 2010, p. 6-10).



A maioria das questões elaboradas tinham como respostas opções com as escalas “concordo totalmente”, “concordo”, “discordo”, “discordo totalmente” e “não sei”, considerando-se que os *soft controls* dificilmente podem ser medidos por questões do tipo “sim” ou “não”, que têm valor limitado, uma vez que existe um grau de percepção que não é medido com essas respostas (ROTH, 2010, p. 49).

Além dos critérios estabelecidos no Modelo de Avaliação de Gestão da Ética, cada órgão auditado possui legislação e normativos internos próprios, conforme listado no subitem correspondente.

A seguir, serão apresentados os principais resultados da avaliação realizada no âmbito da Auditoria-Piloto, nos quatro órgãos avaliados.

2.6.2 Tribunal de Contas da União

Com relação ao TCU, foram utilizados como critérios, além daqueles estabelecidos no modelo para avaliação da gestão da ética:

- a. a Resolução-TCU 226/2009, que aprovou o código de ética dos servidores do TCU e
- b. a Portaria-TCU 271/2010, que dispõe sobre a composição e o funcionamento da comissão de ética do TCU (CET).

O TCU dispõe de comissão de ética, órgão colegiado de natureza pedagógica e consultiva, de caráter permanente, que tem por finalidade implementar e gerir o código de ética dos servidores, e dispõe de código de ética dos servidores. Ao analisar os papéis da ouvidoria e corregedoria no sistema de gestão da ética do órgão, identificou-se que, no momento da auditoria, a ouvidoria não tinha qualquer relação com a comissão de ética, enviando possíveis denúncias de desvios éticos à corregedoria, que, se fosse o caso, solicitaria manifestação da comissão de ética sobre a conformidade da conduta aos termos do código de ética. A intranet do TCU dispõe de página contendo informações sobre a gestão da ética.

2.6.2.1 Conclusões do mecanismo Prevenção

Em relação ao mecanismo Prevenção, o TCU possuía iniciativas relacionadas ao mecanismo prevenção de desvios éticos, como o estabelecimento do código de ética, sua divulgação e o estabelecimento de comissão de ética.

No entanto, destaca-se que apenas a instituição de uma comissão de ética e o estabelecimento de código de ética e/ou de conduta não são suficientes para promover a cultura da ética e da integridade. Em conjunto, é necessário garantir que outras medidas preventivas sejam adotadas, a fim de demonstrar o compromisso da organização em ter uma cultura ética e de integridade, principalmente com a implementação dos processos e procedimentos já normatizados, a informação aos servidores acerca dos canais de



comunicação, dos comportamentos esperados, com medidas para internalização dos conceitos éticos e medidas a serem adotadas caso ocorra algum desvio ético.

Dessa forma, foi proposto recomendar ao TCU que designasse servidor, com atribuições exclusivas, para exercer atividade de Secretaria-Executiva da comissão de ética, bem como de estabelecer estrutura específica (com sala e ramais próprios) para o atendimento de denúncias e a adoção dos mecanismos prevenção, detecção e correção de desvios éticos, conforme previsão do art. 12 do Código de Ética dos Servidores do TCU.

Além disso, entendeu-se pertinente determinar à Comissão de Ética do TCU que elaborasse plano de trabalho específico, nos termos do art. 11 do Código de Ética dos Servidores do TCU, a ser divulgado anualmente, que adotasse as boas práticas estabelecidas no modelo para avaliação da gestão da ética, objetivando criar eficiente sistema de divulgação, esclarecimento, internalização aos servidores e orientação às demais áreas do órgão sobre as práticas de gestão da ética específicas das respectivas áreas.

Entendeu-se, ainda, pertinente recomendar à Comissão de Ética do TCU que definisse a forma como devem se dar as informações sobre situações que, real ou potencialmente, possam suscitar conflito de interesses, nos termos do art. 5º, inc. X, do Código de Ética dos Servidores do TCU.

2.6.2.2 Conclusões do mecanismo Detecção

O mecanismo detecção é adotado no TCU por meio das atividades da auditoria interna. No entanto, os gestores da ética (membros da Comissão de Ética) não dispõem de atuação por meio de controles detectivos (indicadores para apuração de desvios éticos e técnicas de análises de dados para detectar atividades de desvios éticos).

Com relação ao componente “canal de denúncias” do mecanismo detecção, foram identificadas: ausência de interação da ouvidoria com a comissão de ética, falhas na divulgação dos canais da CET para realização de denúncias e lacunas no exame e admissibilidade das denúncias, uma vez que não foi estabelecido processo de apuração de desvios éticos, tampouco rito para encaminhamento de manifestação ao corregedor na hipótese de a CET identificar infração ao código de ética. Não havia previsão de competência da CET ou da Corregedoria para apuração de denúncias de desvios éticos, o que gerava uma lacuna no recebimento e no encaminhamento de denúncias relacionadas a aspectos éticos.

Considerando as lacunas existentes no recebimento, gerenciamento, análise de admissibilidade, encaminhamento e tratamento das denúncias, entendeu-se pertinente recomendar à CE/TCU elaboração e envio ao Presidente do TCU proposta de aprimoramento do Código de Ética dos Servidores do TCU no sentido de estabelecer rito para o processo de recebimento de denúncias de desvios éticos e seu devido encaminhamento para resolver as violações ao Código de Ética dos Servidores do TCU, nos termos do art. 6º, inc. VII, da Portaria-TCU 271/2010, e do art. 11, inc. III, do referido Código de Ética.



2.6.2.3 Conclusões do mecanismo Correção

Em relação ao mecanismo correção, concluiu-se que a gestão da ética do TCU não dispunha do mecanismo, por falta de previsão normativa para apuração de desvios éticos, bem como por falta de apresentação de proposta formulada pela CET acerca das medidas a serem adotadas caso fossem identificadas infrações ao Código de Ética dos Servidores do TCU, em desatenção ao disposto no art. 7º da Portaria-TCU 271/2010.

Dessa forma, entendeu-se pertinente recomendar à Comissão de Ética do TCU que estabelecesse rito para o processo de recebimento de denúncias de desvios éticos e seu devido encaminhamento para resolver as violações ao código, em atendimento ao art. 6º, inc. VII, da Portaria TCU 271/2010, e ao art. 11, inc. III, do Código de Ética dos Servidores do TCU.

2.6.3 Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Nas organizações em análise pertencentes ao Poder Executivo Federal (PEF), ou seja, o MPDG e a Valec, foram utilizados como critérios normativos aplicáveis:

- a. O Decreto 1.171/94, o qual aprovou o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, que, no inc. XXIV, estabelece:

Para fins de apuração do comprometimento ético, entende-se por servidor público todo aquele que, por força de lei, contrato ou de qualquer ato jurídico, preste serviços de natureza permanente, temporária ou excepcional, ainda que sem retribuição financeira, desde que ligado direta ou indiretamente a qualquer órgão do poder estatal, como as autarquias, as fundações públicas, as entidades paraestatais, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, ou em qualquer setor onde prevaleça o interesse do Estado.

- b. O Decreto 6.029/2207, que instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal;
- c. A Lei 12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício do cargo ou emprego do PEF e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e
- d. A Resolução-CEP/PR 10/2008, que estabelece normas de funcionamento e de rito processual para as comissões de ética instituídas pelo Decreto 1.171/94.

Quanto ao MPDG, foram utilizados como critérios, ainda, além daqueles estabelecidos no Modelo para Avaliação da Gestão da Ética:

- a. A Portaria-MP 62/2016, que instituiu a Comissão de Ética do MPDG (CE-MP);
- b. A Portaria-MP 149/2016, que aprovou o Regimento Interno da Comissão de Ética Setorial do Ministério do Planejamento (CE-MP);



- c. A Portaria-MP 382/2016, que aprovou o Código de Conduta Ética dos agentes públicos do MPDG;
- d. A Portaria-MP 150/2016, que instituiu o programa de integridade;
- e. A Portaria Interministerial 333/2013, que regulamenta a consulta sobre a existência de conflito de interesses e pedido de autorização para exercício de atividade privada;
- f. O Decreto 9.035/2017, que aprovou a estrutura regimental do MPDG.

O sistema de gestão da ética do MPDG, no momento da Auditoria-Piloto, dispunha de comissão de ética (CE-MP), a qual objetivava propiciar a integração do órgão ao sistema de gestão da ética pública, bem como a aderência às práticas de integridade e ao regramento que dispõe sobre a conduta ética no âmbito do PEF. O Código de Ética dos servidores e o programa de integridade foram estabelecidos em 2016. A CE-MP não tinha relação com a ouvidoria e a corregedoria do órgão, e o site do Ministério dispõe de uma página relacionada à gestão da ética.

2.6.3.1 Conclusões do mecanismo Prevenção

Da análise do sistema de gestão da ética no âmbito da Auditoria-Piloto, foi constatado que o MPDG possuía iniciativas relacionadas ao mecanismo prevenção de desvios éticos, como o estabelecimento do código de ética, sua divulgação e o estabelecimento de comissão de ética.

No entanto, conforme já ressaltado, apenas o estabelecimento de uma comissão de ética e o estabelecimento de código de ética e/ou de conduta não são suficientes para promover a cultura da ética e da integridade no âmbito de uma organização. É necessário garantir que outras medidas preventivas sejam adotadas, a fim de demonstrar o compromisso da organização com a implementação dos processos e procedimentos já normatizados, informando aos servidores acerca dos canais de comunicação, dos comportamentos esperados, por meio da implementação regular de medidas para internalização dos conceitos éticos e das medidas a serem adotadas caso ocorra algum desvio ético.

Dessa forma, entendeu-se pertinente determinar à Comissão de Ética do MPDG que elaborasse plano de trabalho específico, nos termos do art. 1º, inc. XXIV, da Portaria MP 149/2016, a ser divulgado anualmente, que adotasse as boas práticas do mecanismo prevenção estabelecidas no modelo para avaliação da gestão da ética, objetivando criar eficiente sistema de divulgação, esclarecimento, internalização aos servidores e orientação às demais áreas do órgão sobre as práticas de gestão da ética específicas das respectivas áreas.

Ademais, foi proposta determinação ao MPDG para estabelecer uma Secretaria-Executiva da Comissão de Ética Setorial do MP, designando servidor com atribuições exclusivas, com estrutura específica (com sala e ramais próprios) para o atendimento de denúncias, adoção de mecanismos de prevenção, detecção e correção de desvios éticos, nos termos do art. 6º, inc. I; do art. 7º, §§ 1º e 2º; do art. 8º, inc. III, do Decreto 6.029/2007; e do art. 4º, caput, e § 1º, da Resolução - CEP/PR 10/2008.



2.6.3.2 Conclusões do mecanismo Detecção

O mecanismo detecção do MPDG se restringia, no momento da Auditoria-Piloto, ao canal de denúncias, pois não havia controles reativos e proativos de detecção (indicadores para apuração de desvios éticos e técnicas de análises de dados para detectar atividades de desvios éticos) e a atividade de auditoria interna ainda não havia avaliado se a cultura da ética e da integridade estava sendo monitorada pela gestão, em virtude da imaturidade do sistema de gestão da ética, estabelecido em 2016, com a criação da comissão de ética.

O componente “canal de denúncias” do mecanismo detecção estava em fase de implementação, não havendo interação entre a ouvidoria do servidor e a comissão de ética. Os canais da CE-MPDG para realização de denúncias não eram devidamente divulgados e não seguiam um único protocolo para obtenção e consolidação das informações sobre eventos suspeitos.

Assim, entendeu-se pertinente propor recomendação à CE-MPDG para que, ao estabelecer o canal de denúncias, adotasse as boas práticas dispostas no modelo para avaliação da gestão da ética.

2.6.3.3 Conclusões do mecanismo Correção

O mecanismo correção da gestão da ética do MPDG estava devidamente normatizado no momento da análise, contendo todos os critérios estabelecidos no modelo para avaliação da gestão da ética. No entanto, ainda não havia sido utilizado, possivelmente em virtude da imaturidade do sistema, uma vez que a comissão de ética fora instituída em 2016, agravada pelo desconhecimento, pela maioria dos servidores (57,68%), da existência de canais de denúncia. Tendo em vista que a CE-MPDG deverá cumprir os normativos quando da apuração de desvios éticos, não foi proposta recomendação ou determinação em relação a esse item.

2.6.4 Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

No caso específico da Valec, foram ainda adotados como critérios, além daqueles listados no item anterior, referentes ao PEF:

- a. O código de ética publicado no site da entidade;
- b. A Portaria-Valec 569/2012, que instituiu a comissão de ética da Valec (CEV);
- c. A Lei 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias (estatuto das estatais);
- d. O Decreto 8.945/2016, que regulamenta o estatuto das estatais.



A Valec dispõe de código de ética desde 2012, ano em que a CEV passou a funcionar em sua sede, em Brasília. No momento da Auditoria-Piloto, o código de ética, publicado no site da entidade, se encontrava em processo de atualização, e a CEV é a gestora da ética na entidade, sendo responsável pela prevenção, detecção e correção de desvios éticos. A partir de junho de 2016, o Conselho de Administração da Valec (Consad) aprovou a criação da Secretaria-Executiva da CEV (Secoe), com empregado com dedicação exclusiva a partir de março de 2017, para apoiar administrativamente a CEV. A Valec dispõe de página relacionada à gestão da ética na entidade.

2.6.4.1 Conclusões do mecanismo Prevenção

Para que se possa considerar que uma organização promove a cultura da ética, é imprescindível que os valores sejam estabelecidos, divulgados, assumidos, interiorizados e vivenciados na organização. A promoção da cultura ética está diretamente relacionada à educação para a ética, ou seja, proporcionar a internalização de que as escolhas diárias e posturas diante de acontecimentos da vida afetam não apenas cada um, mas a vida de outras pessoas e a da comunidade.

Assim, uma vez constituída a comissão de ética, a organização deve garantir os recursos humanos, materiais e financeiros para que a comissão cumpra com efetividade as suas atribuições, nos termos dos arts. 6º e 8º, inc. III, do Decreto 6.029/2007. No caso da Valec, a organização não demonstra garantir os recursos necessários para que a CEV cumpra com efetividade as suas atribuições. Ademais, não foram estabelecidos normativamente critérios técnicos e éticos para indicação dos membros da comissão de ética.

No momento da análise, a Valec apresentava iniciativas relacionadas ao mecanismo prevenção de desvios éticos, como o estabelecimento do código de ética, sua divulgação e estabelecimento de comissão de ética.

No entanto, conforme já ressaltado, apenas a instituição de uma comissão de ética e o estabelecimento de código de ética e/ou de conduta não são suficientes para promover a cultura da ética e da integridade.

Apesar de a comissão de ética da Valec ter sido instituída em 2012, de acordo com Plano de Trabalho para a Gestão da Ética – 2017/2018, apenas em 2017 foram adotadas boas práticas de promoção da comissão de ética e de atualização do código de ética, entre outras, demonstrando imaturidade do sistema de gestão da ética.

Dessa forma, foi proposto determinar à Valec assegurar as condições de trabalho para que a CEV cumprisse suas funções de forma autônoma e independente, garantindo, especialmente, recursos, em atendimento ao art. 6º, inc. I, ao art. 7º, §§ 1º e 2º, e ao art. 8º, inc. III, do Decreto 6.029/2007.

Foi recomendado ainda à CEV que, ao elaborar o Plano de Trabalho da Secoe (2018/2019), a ser amplamente divulgado no âmbito da empresa, adotasse as boas práticas do mecanismo



prevenção estabelecidas no modelo para avaliação da gestão da ética, objetivando criar eficiente sistema de divulgação, esclarecimento, internalização aos servidores e orientação às demais áreas do órgão sobre as práticas de gestão da ética específicas das respectivas áreas, de forma a promover a cultura ética na organização.

2.6.4.2 Conclusões do mecanismo Detecção

O mecanismo detecção da Valec se restringia, no momento da Auditoria-Piloto, ao canal de denúncias, pois não havia controles reativos e proativos de detecção (indicadores para apuração de desvios éticos e técnicas de análises de dados para detectar atividades de desvios éticos) e a atividade de auditoria interna ainda não havia avaliado se a cultura da ética e da integridade estavam sendo monitoradas pelo gestor.

De acordo com informação recebida no Fórum de Gestão da Ética das Estatais, o problema da ausência de normativo assegurando garantias de proteção que impedissem qualquer retaliação aos membros das comissões de ética e aos servidores/empregados que atuavam nas secretarias-executivas das comissões de ética era corriqueiro no âmbito das empresas estatais.

Dessa forma, considerou-se oportuno propor recomendação à Comissão de Ética Pública (CEP), com fundamento no art. 1º do Decreto de 26/05/99, e nos arts. 1º, inc. III, e 4º, inc. IV, do Decreto 6.029/2007, para que estabelecesse normas de forma que órgãos e entidades previssessem, em seus códigos de ética, salvaguardas aos responsáveis pela apuração das denúncias de desvios éticos e aos empregados que prestassem serviço à Secretaria-Executiva das comissões de ética durante e depois do mandato por um período consecutivo, como inamovibilidade e assistência jurídica, no caso de serem inseridos no polo passivo de demandas judiciais, com vistas a garantir a observância da independência e da imparcialidade das comissões de ética, nos termos do art. 10 do Decreto 6.029/2007.

Entendeu-se ainda pertinente propor determinação à Valec para que estabelecesse políticas que proibissem retaliação a empregados que denunciassessem, de boa-fé, desvios éticos, bem como aos responsáveis pela apuração das denúncias, prevendo salvaguardas aos membros da comissão de ética e dos empregados que prestassem serviço à Secretaria- Executiva da CEV durante e depois do mandato por um período consecutivo, em atenção ao art. 9º, § 1º, inc. IV, da Lei 13.303/2016 (Estatuto das Estatais) e art. 18, inc. IV, do Decreto 8.945/2016.

Ademais, entendeu-se pertinente propor recomendação à CEV para que, ao elaborar o Plano de Trabalho da Secoe (2018/2019), a ser amplamente divulgado na empresa, adotasse as boas práticas do mecanismo detecção estabelecidas no modelo para avaliação da gestão da ética, objetivando criar eficiente sistema de divulgação dos canais de denúncia e dos encaminhamentos dados às denúncias recebidas, mesmo quando consideradas improcedentes, com vistas a demonstrar aos empregados que a CEV é atuante, aumentando a expectativa de controle.



2.6.4.3 Conclusões do mecanismo Correção

O mecanismo correção da gestão da ética da Valec está devidamente normatizado, com todos os critérios estabelecidos no modelo para avaliação da gestão da ética, e os processos de apuração seguem os ritos estabelecidos na legislação. Não foi proposta recomendação em relação a esse item.

2.6.5 Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

Quanto ao TJDF, foram utilizados como critérios, além daqueles estabelecidos no modelo para avaliação da gestão da ética:

- a. Resolução-TJDFT 8/2015, que estabeleceu o código de ética dos servidores do TJDF;
- b. Portaria-Conjunta 23/2017, que instituiu a Comissão de Ética;
- c. Portaria-Conjunta 72/2017, que criou a Coordenadoria de Ética e Disciplina do TJDF.

O TJDF instituiu o Código de Ética e de Conduta dos servidores em 2015 e a Comissão de Ética foi instituída em 2017. As infrações éticas são apuradas por meio da Coordenadoria de Ética e Disciplina (CED), também criada em 2017. As denúncias de desvios éticos são recebidas por meio da ouvidoria-geral do órgão, que as encaminha à CED. A intranet do tribunal dispõe de página com informações sobre a gestão da ética.

2.6.5.1 Conclusões do mecanismo Prevenção

O sistema de gestão da ética do TJDF se encontrava em fase inicial de implementação no momento da Auditoria-Piloto, pois a Comissão de Ética foi instituída em abril/2017, mas foram identificadas diversas iniciativas no sentido de se realizar um trabalho preventivo de conscientização e de construção de uma cultura ética no âmbito do Tribunal.

Feitas essas considerações, foi proposto determinar à Comissão de Ética do TJDF que definisse uma política de conflito de interesses, nos termos do inciso XII do art. 11 do código de ética do TJDF.

Ademais, foi proposto recomendar à Comissão de Ética do TJDF fazer constarem do plano de trabalho as boas práticas estabelecidas no modelo para avaliação da gestão da ética, objetivando criar eficiente sistema de divulgação, esclarecimento, internalização aos servidores e orientação às demais áreas do órgão sobre as práticas de gestão da ética específicas das respectivas áreas, com vistas a promover a cultura ética no órgão.



2.6.5.2 Conclusões do mecanismo Detecção

O mecanismo detecção era adotado no TJDFT por meio das atividades da auditoria interna, no momento da Auditoria-Piloto. No entanto, os gestores da ética não dispunham de atuação por meio de controles detectivos (indicadores para apuração de desvios éticos e técnicas de análises de dados para detectar atividades de desvios éticos).

Com relação ao componente canal de denúncias do mecanismo detecção, apesar de a ouvidoria disponibilizar diversos meios pelos quais servidores e *stakeholders* externos pudessem comunicar suspeitas de desconformidades éticas, não ficava clara para cerca de metade dos servidores a existência desse canal para o recebimento de denúncias de desvios éticos, de acordo com a pesquisa de percepção realizada durante a Auditoria-Piloto.

Não havia divulgação dos procedimentos a serem adotados sobre as denúncias de desvios éticos, bem como não existia compilação de dados de natureza ética e não haviam sido estabelecidas políticas que proibissem a retaliação a servidores que denunciassem de boa-fé, bem como aos responsáveis pela apuração das denúncias, tendo metade dos servidores informado não terem obtido informações sobre o encaminhamento dado à sua denúncia, de acordo com a pesquisa de percepção realizada durante a Auditoria-Piloto.

Ante o exposto, entendeu-se pertinente propor recomendação à Comissão de Ética do TJDFT para que adotasse boas práticas estabelecidas no modelo para avaliação da gestão da ética no estabelecimento do canal de denúncias, no gerenciamento das denúncias recebidas e na análise e admissibilidade das denúncias de desvios éticos.

2.6.5.3 Conclusões do mecanismo Correção

O mecanismo correção da gestão da ética do TJDFT estava, no momento da Auditoria-Piloto, em fase de definição de ritos para apuração de desvios éticos, os quais constariam do regimento interno da comissão de ética, ainda não editado. Registre-se que fora criada a Coordenadoria de Ética e Disciplina (CED), à qual caberia a instrução dos procedimentos éticos.

Ante o exposto, entendeu-se pertinente propor recomendação à Comissão de Ética do TJDFT para que adotasse as boas práticas estabelecidas no modelo para avaliação da gestão da ética no estabelecimento dos ritos relacionados ao procedimento ético preliminar e ao processo de apuração ética.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num contexto de reiteradas denúncias de corrupção em organizações públicas e privadas no Brasil, cresce a demanda da sociedade por mais ética, integridade e transparência nessas organizações.



A promoção da ética, da transparência e da boa governança possibilita o aumento da confiança nas organizações governamentais, tão desacreditada em razão da constatação da falência moral de instituições que deveriam ocupar-se com a prestação de serviços públicos essenciais à população.

Nesse sentido, as EFS podem contribuir para o resgate da confiança nas organizações públicas, por meio de trabalhos de auditoria que avaliem a gestão da ética em cada uma, colaborando para a melhoria da respectiva governança.

Trabalhos anteriores de avaliação da gestão da ética realizados pelo TCU apontaram falhas nas estruturas relacionadas à gestão da ética em diversas organizações públicas, consequentemente agravando o risco de eventuais desvios de conduta, de falta de comprometimento com valores éticos, de enfraquecimento da imagem da organização e de prejuízos no alcance de resultados e no atendimento ao interesse público.

O TCU concluiu, em 2017, um Levantamento com o objetivo de obter conhecimento sobre as práticas adotadas para a promoção da ética em organizações públicas nacionais e internacionais. O trabalho resultou na proposta de um Modelo para Avaliação da Gestão da Ética, o qual foi aprovado por meio do Acórdão 581/2017-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, proposto como uma metodologia objetiva para avaliação da gestão da ética em organizações públicas, de caráter orientativo e compreensivo. Essa metodologia pode ser utilizada em outros trabalhos de avaliação da gestão da ética de organizações jurisdicionadas do TCU, contribuindo para o seu fortalecimento.

A fim de validar e de aperfeiçoar o modelo proposto, em 2018 foi realizada Auditoria-Piloto em quatro organizações representantes dos três Poderes da União: TCU, Valec, MPDG e TJDFT. Como resultado desse trabalho, o Modelo de Avaliação de Gestão da Ética foi testado, aprimorado e aprovado, e conclui-se que poderá ser utilizado como critério em futuros trabalhos de auditoria na gestão da ética. Ademais, foram identificadas oportunidades de melhoria na gestão da ética dos órgãos auditados, as quais foram objeto de proposta de recomendações ou determinações (TCU, 2018).

Além de ser utilizado como critério de auditoria, as práticas relacionadas no Modelo de Avaliação de Gestão da Ética, a partir do estudo aprofundado de boas práticas adotadas para a promoção da ética em organizações públicas nacionais e internacionais, servem como orientação às organizações públicas sobre como implantar um adequado sistema de gestão da ética no âmbito das organizações públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 3 maio 2019.

CORTINA, Adela; NAVARRO, Emilio Martínez. **Ética**. Ediciones Akal, 1996.

DA SILVA PERES, Saulo Antonio. DOMENICO, Thainá Di. **Maiêutica-Estudos Contemporâneos em Gestão Organizacional**, v. 1, n. 1, 2013.



DE SÁ, Antonio Lopes. **Ética profissional**. Atlas, 1996.

EUROSAI - European Organization of Supreme Audit Institutions. **Auditing Ethics in the Public Sector**: A general overview of SAI's practices. 2014.

HUMBERG, Mario Ernesto. Ética organizacional e relações públicas. **Organicom**, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138970>. Acesso em: 3 maio 2019.

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB. **Normas brasileiras de auditoria do setor público NBASP: nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros**. Belo Horizonte, 2015.

INTOSAI - Internationale Organization of Supreme Audit Institutions. ISSAI 30: **Código de Ética**. Viena, Áustria, 2013.

MEIRA, Fabio Bittencourt. O Processo de Burocratização da Ética (ou como se produz a Ética na própria Empresa). **Anais Eletrônicos do XXIX Encontro Nacional da ANPAD**, 2005.

MENDES, Annita Valléria Calmon. **Administração Pública e o Sistema de Gestão da Ética**: uma análise da política de promoção da ética no Poder Executivo Federal. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – PPGA. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/17022>. Acesso em 1 set. 2021.

MENDES, Annita Valléria Calmon. **Ética na administração pública federal**: a implementação de comissões de ética setoriais: entre o desafio e a oportunidade de mudar o modelo de gestão. Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=44465>. Acesso em: 4 set. 2021.

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Principles for managing ethics in the public service**. OECD Recommendation, 1998.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries**, 2000.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Parceiros para a Boa Governança**: Mapeando o Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2014.

ROTH, James. **Best Practices**: Evaluating the Corporate Culture, IIA. Research Foundation. 2010. p. 6.

SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida. **Uma proposta de instrumento para avaliação da Ética na Gestão Pública, com parâmetros de fundamentação teórica em Kant e no Utilitarismo**. www.tcu.gov.br, p. 35, 2005. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/579>. Acesso em 1 set. 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Levantamento da Gestão da Ética na Funasa. Acórdão 517/2005-TCU-Plenário.** TC 015.414/2004-7. Relator Ministro Lincoln Magalhães da Rocha. Brasília, DF, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Levantamento da Gestão da Ética na Petrobras. Acórdão 684/2005-TCU-Plenário.** TC 015.408/2004-0. Relator Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, DF, 2004a.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Levantamento de Gestão da Ética no BNDES. Acórdão 1.331/2005-TCU-Plenário.** TC 004.420/2005-4. Relator Ministro Marcos Bemquerer. Brasília, DF, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Levantamento de Gestão da Ética na CVM. Acórdão 1.030/2005-TCU-Plenário.** TC 015.415/2004-4. Relator Ministro Marcos Vinicius Vilaça. Brasília, DF, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Levantamento do perfil de governança pública das organizações da administração pública federal. Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário.** TC 020.830/2014-9. Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Planejamento Estratégico TCU 2015-2021.** Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/planejamento-e-gestao/planejamento-estrategico/referencial-estrategico.htm>. Acesso em: 2 jan. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Levantamento sobre a Gestão da Ética em Organizações Públicas Federais. Acórdão 581/2017-TCU-Plenário.** TC 031.604/2016-1. Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Referencial de Combate à Fraude e Corrupção:** Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Brasília, DF, 2. ed., 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em: 1 set. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Auditoria-Piloto sobre a Gestão da Ética em Organizações Públicas Federais. Acórdão 674/2018-TCU-Plenário.** TC 027.085/2017-1. Relator Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Resolução-TCU 315/2020. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Ftcucloud.sharepoint.com%2Fsites%2FResolucao3152020%2FDocumentos%2520Compartilhados%2F1.%2520Resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o-TCU%2520315-2020.pdf&clen=193950&chunk=true>. Brasília, DF, 2020. Acesso em: 27 mar. 2022.

VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. **Ética.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992. Disponível em: <https://ria.ufrn.br/123456789/1590>. Acesso em: 1 set. 2021.



APÊNDICE I – MODELO PARA AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA ÉTICA

Mecanismo Prevenção

Prática P1.1 – Promover a cultura da ética e da integridade na organização

Os órgãos, processos e/ou procedimentos para promoção da ética, previstos em normativos internos, estão implementados;

A comissão de ética se reúne com a área de gestão de pessoas e/ou outras correlatas, para orientar sobre práticas de gestão de ética específicas;

Há clareza nas descrições das atividades e responsabilidades dos cargos, de modo a evitar ambiguidades que possam resultar em violações éticas;

São estabelecidos impactos de desvios éticos sobre recrutamentos, promoções, bem como ocupação de cargos e funções de confiança;

É realizada avaliação do nível ético individual, nas avaliações de desempenho;

As expectativas sobre a conduta ética constam da descrição dos cargos;

Há inserção da matéria “ética” nos processos de seleção de estagiários e servidores/empregados;

A comissão de ética se reúne com as áreas apropriadas de compras e contratações e/ou outras para orientar sobre práticas de ética específicas para as respectivas áreas;

Os servidores/empregados, membros da alta administração e de conselhos, após serem apresentados ao código de ética e/ou de conduta, firmam termo de que conhecem, entendem e se comprometem a comportar-se de acordo com os padrões éticos e de integridade esperados;

A ausência de assinatura do termo pelos servidores/empregados gera impedimentos de ocupação de cargos/funções de confiança e/ou impacta na avaliação de desempenho;

A ausência de assinatura do termo pelos membros da alta administração e/ou dos conselhos gera impedimentos e/ou restrições.

Prática P1.2 – Estabelecer comportamento ético e íntegro da alta administração

A alta administração demonstra comprometimento com a disseminação das normas de conduta ética (utilizando meios corporativos como revistas, boletins, site, e-mail de mala direta, fóruns ou painéis de discussão ética, dentre outros);

A alta administração deixa claro aos servidores/empregados que qualquer comportamento não ético, especialmente relacionado a fraude e corrupção, não será tolerado;

A alta administração demonstra comprometimento com a observância das normas de conduta ética e declara publicamente esse compromisso;

Os representantes da alta administração são modelos a serem seguidos, enquanto líderes, pessoas e/ou cidadãos;



É perceptível que a alta administração se esforça para cumprir com as leis e regulamentações aplicáveis ao órgão/entidade;

Os servidores/empregados percebem que suas chefias diretas demonstram condutas de natureza ética;

Os servidores/empregados percebem que suas chefias diretas se esforçam para cumprir com as leis e regulamentações aplicáveis ao órgão/entidade;

Prática P1.3 – Estabelecer, divulgar e esclarecer o código de ética e de conduta

Estabelecimento

Existe Código de Ética

O Código de Ética contém (mínimo esperado):

Objetivos (expectativas);

Escopo de aplicação (a quem é aplicável);

Clareza sobre os processos de natureza ética (consultas, denúncias, apurações) e formas de utilização dos mecanismos descritos;

Agentes responsáveis para esclarecer casos de dúvidas sobre ética;

Hierarquia entre valores e regras (se a ordem em que são apresentados tem importância);

Instâncias consultivas e decisórias;

O Código de Ética está aprovado por conselho superior;

O Código de Ética é revisado, no mínimo, trianualmente;

Divulgação

As normas de conduta são divulgadas entre os servidores/empregados;

Há comunicações regulares para lembrar ou atualizar os servidores/empregados sobre as expectativas do programa de gestão ética;

A entidade ou órgão afere o grau de conhecimento das normas de conduta por parte dos seus servidores/empregados;

O plano de trabalho de gestão da ética é anualmente divulgado em relatório amplamente acessível ao público interno e externo;

Todas as normas de ética são compiladas em ambiente facilmente acessível aos agentes externos e internos, havendo cópias eletrônicas e impressas disponíveis a todos;

Na página principal do órgão/entidade, há [link](#) que direcione para sítio que trate de aspectos da ética, contendo FAQ (perguntas e respostas) adequado, com tutorial de como proceder caso se torne consciente de conflito ético;



Há comunicações regulares para informar os servidores/empregados de alterações no código de ética;

Existe um banco de dados atualizado sobre dilemas éticos;

As boas práticas em ética são adequadamente divulgadas;

Os servidores/empregados são conscientes de que existe um programa de gestão ética;

Os servidores/empregados sabem como obter informações sobre programa de gestão ética;

Todos os servidores/empregados, permanentes e temporários, efetivos ou contratados, conhecem o código de ética e o programa de gestão da ética;

Os servidores/empregados conhecem comportamento ético que o órgão/entidade espera deles;

Os usuários, internos e externos, sabem sobre a existência do programa de gestão da ética e como obter informações sobre ele, podendo encontrar referências dele no *website* do órgão/entidade.

Esclarecimento

Há canal para o esclarecimento de dúvidas acerca da aplicação dos códigos de ética e/ou de conduta;

Há canais estabelecidos para apresentação de dúvidas e esclarecimentos sobre a aplicação das normas de conduta a situações práticas do dia a dia dos servidores/empregados;

Existe banco de dados das preocupações e expectativas acerca da gestão ética;

Os servidores/empregados conhecem o banco de dados sobre dilemas éticos e sabem como acessá-lo;

Os servidores/empregados sabem da existência de canais de comunicação pelos quais podem tirar dúvidas sobre comportamento ético.

Internalização

Os servidores/empregados recebem treinamento sobre programa de gestão ética;

Todos os servidores/empregados foram treinados nos últimos três anos;

Existe treinamento anual que reforça o programa com módulos individuais abordados com maior profundidade;

Os servidores/empregados se sentem suficientemente capacitados em temas éticos e de conflitos de interesse;

Há capacitação periódica sobre temas atinentes a ética (código de ética, código de conduta, suas aplicações no dia a dia, dentre outros), com mecanismos para garantir a adesão à capacitação para: i) a alta administração; ii) membros do conselho; e iii) servidores/empregados;

Existem treinamentos baseados nas regras e nos valores sensíveis ao órgão/entidade;



Há capacitação dos beneficiários de programas, usuários de serviço público e fornecedores no que tange à ética;

Prática P1.4 – Promover comissão de ética

Há comissão ou comitê de ética;

A comissão de ética está vinculada a órgão de direção ou à autoridade máxima da organização;

Há critérios técnicos e éticos para a indicação dos integrantes da comissão de ética;

A comissão de ética funciona como instância consultiva;

A comissão de ética analisa as condutas que podem ter infringido o código de ética e/ou o de conduta;

A comissão de ética define as sanções cabíveis;

A comissão de ética supervisiona as ações de promoção da ética;

A organização garante recursos humanos, materiais e financeiros para que a comissão cumpra com efetividade as suas atribuições;

A existência da comissão de ética e a sua função e as suas decisões sobre ato ou fato submetido à sua apreciação são divulgadas (não aplicável quando houver previsão legal de sigilo);

Servidores/empregados conhecem sua comissão de ética, e sabem de suas competências;

Servidores/empregados acham que a comissão de ética é atuante;

Servidores/empregados acham que a comissão de ética responde consultas em tempo hábil.

Prática P1.5 – Estabelecer situações de conflito de patrimônio e de sua alteração significativa

Há norma ou prática que determine aos servidores/empregados que informem à comissão de ética sobre o patrimônio que possa suscitar conflito com as atividades da organização e indique o modo pelo qual irá evitar o conflito;

Prática P1.6 – Instituir política de prevenção de conflito de interesse

Existe clara política sobre conflitos de interesses;

A organização mapeou sua estrutura e identificou os cargos, setores e atividades que podem estar mais suscetíveis a desenvolver conflito de interesses;

As circunstâncias que caracterizem o conflito de interesse estão dispostas nos códigos de ética e de conduta, bem como as ações que o servidor/empregado deve tomar para evitá-las;

A organização possui procedimentos para declaração de interesses privados que possam criar potenciais conflitos de interesses;



A organização provê seus servidores/empregados com informações suficientes acerca das condições que gerem conflitos de interesses (seja por meio de exemplificações, ou *check lists* para auxiliar em decisões individuais, etc);

Os servidores/empregados foram capacitados em prevenção de conflito de interesses, em especial, das aplicações da Lei 12.813/2013;

Há monitoramento da evolução do quantitativo de casos de conflito de interesses;

Há norma que estabeleça os procedimentos a serem adotados após o afastamento de cargo/função que possa gerar conflitos de interesses com cargo/função futuro (quarentena);

Há requisitos claros, transparentes e monitoráveis para a quarentena;

Há monitoramento sobre o cumprimento dos requisitos de quarentena;

Os servidores/empregados conhecem as políticas de prevenção de conflito de interesses;

Os servidores/empregados sabem como proceder no caso de dúvida sobre potencial conflito de interesses.

Prática P1.7 – Regular o recebimento de presentes e participação em eventos

As políticas sobre brindes e presentes são suficientes para esclarecer adequadamente em quais situações estes podem ser aceitos (ex.: valores máximos, proibições para recebimentos reiterados, registro e transparência dos presentes relevantes, regramento de que os presentes sejam entregues à organização);

São tratados como presentes quaisquer benefícios diretos ou indiretos, tais como ingresso para eventos, hospedagem, empréstimo de veículo ou moradia, concessão de transporte de qualquer natureza, *upgrades* em passagens, pagamento de refeições e descontos em geral não extensivos a qualquer um;

A participação, como convidado ou palestrante, em seminário, congresso e outros eventos é tratada como uma fonte potencial de conflito de interesse (pois, dependendo das condições, pode estar mascarando um recebimento de presente, sendo analisada caso a caso).

Mecanismo Detecção

Prática D1.1 – Controles reativos de detecção

Há implementação sistemática de indicadores para apuração de desvios éticos (*red flags*);

O uso desses indicadores inclui, no mínimo, as seguintes etapas:

Identificar indicadores: mapear as circunstâncias que são incomuns na organização, o que requer experiência na atividade;

Implementar indicadores: sistema de supervisão dos indicadores implementados permite acompanhar em tempo real as transações que são realizadas nos sistemas da organização;



Avaliar transações detectadas: ao detectar evento que atende aos critérios do indicador, adota as decisões predefinidas pelo gestor;

Servidores/empregados que cometam desvios éticos provavelmente serão descobertos.

Prática D1.2 – Controles proativos de detecção

São empregadas técnicas de análise de dados e/ou outras ferramentas tecnológicas para detectar atividades de desvio ético (*data mining*, *data matching* e *data analytics*, dentre outras);

A comissão de ética monitora o cumprimento das normas de conduta (conta com rotinas de identificação das áreas, processos ou funções mais suscetíveis a desvios éticos);

Existe uma atuação prospectiva para a identificação de condutas que violem a ética em nível individual (seja por meio de supervisão, ou controles formais, ou análise dos dados), de modo que desconformidades não sejam identificadas exclusivamente por denúncias e reclamações;

Existe uma atuação prospectiva para a identificação de condutas que violem a ética em nível corporativo (*accountability* ampla com os agentes de controle social, mapas setorizados de violações de integridade e de ocorrências de dilemas éticos);

Prática D2.1 – Estabelecer canal de denúncias

Há canais formais para servidores/empregados ou *stakeholders* externos reportarem denúncia ou reclamação de natureza ética;

Existem diversos meios pelos quais servidores/empregados ou *stakeholders* externos podem comunicar suspeitas de desconformidade;

Há *hotline* externa em que servidores/empregados e *stakeholders* externos podem denunciar ou informar sobre suspeitas de desconformidade;

Todos os meios (formulários eletrônicos na *internet*, por *e-mail*, por telefone, carta e presencialmente) seguem um protocolo consistente para obtenção e consolidação das informações sobre os eventos suspeitos;

Há divulgação permanente, aos servidores/empregados e às partes interessadas, acerca dos canais disponíveis para denúncias e reclamações;

Há formulário eletrônico, de fácil acesso, estruturado ou com orientações, de forma a induzir o denunciante a reportar o máximo de informações relevantes. Se o formulário for apenas um campo livre para inserção de texto, o denunciante fica à deriva para narrar o que quiser, o que não é interessante;

Os atendentes das denúncias telefônicas e presenciais são capacitados e possuem controles procedimentais (*check lists*) que lhes permitam obter as informações necessárias a um eventual processo de apuração ética;

O canal de denúncia é monitorado e avaliado, identificando o número e tipos de denúncias e o que aconteceu com as denúncias recebidas;

Os servidores/empregados sabem da existência de canais de comunicação formais, pelos quais podem reportar desvios éticos;



Prática D2.2 – Gerenciar as denúncias recebidas

A estrutura de gerenciamento de denúncias está preparada para recepcionar, inclusive, denúncias contra a alta administração (Nesse caso, elas devem ser reportadas a uma instância superior, a exemplo de conselhos de administração ou órgãos colegiados);

A organização estabelece e divulga os procedimentos a serem adotados interna e externamente sobre as denúncias de desvios éticos recebidas, inclusive prevendo o encaminhamento para corregedoria e órgãos de controle, de fiscalização, de investigação e judiciais;

A organização toma medidas para assegurar que os denunciantes se sintam confortáveis em denunciar, proporcionando a eles a oportunidade do anonimato, se preferirem;

As denúncias são tratadas sigilosamente até decisão definitiva sobre a matéria;

No momento da denúncia, caso identificada, fica claro para o denunciante que eventualmente a sua identificação pode se tornar pública ao final da investigação;

No caso de denúncias por servidores/empregados, a organização estabeleceu políticas que proibam retaliação a servidores/empregados que denunciem de boa-fé, bem como aos responsáveis pela apuração das denúncias;

Existe compilação de dados sobre reclamações e apurações de natureza ética, que permitam a obtenção de informações estruturadas pelos interessados, resguardados os sigilos legalmente oponíveis;

Os dados compilados são empregados para melhoria do código de ética, bem como demais processos do sistema de gestão de ética;

Servidores/empregados sentem-se empoderados para levantar questões sobre temas de desconformidade ética;

Os servidores/empregados se sentem protegidos de represálias caso denunciem condutas antiéticas.

Prática D2.3 – Análise e admissibilidade das denúncias

Cada denúncia é avaliada por uma pessoa preparada para isso;

As denúncias trazem elementos que justifiquem movimentar a estrutura organizacional, no mínimo:

O quê: qual a conduta?

Quem: quem é ou são os agentes envolvidos?

Por quê: por qual motivo se está realizando a conduta, qual o seu propósito?

Como: qual a forma de atuação dos agentes?

Quando: em qual data, por qual período de tempo ou desde quando vem sendo realizada a conduta?

Onde: unidade da organização ou sistema de informática onde foi realizada a conduta?



Os servidores/empregados entendem que suas denúncias e/ou reclamações foram apuradas tempestivamente e de modo efetivo.

Prática D3.2 – Avaliar a cultura e gestão da ética e da integridade

A auditoria interna auxilia a organização no tocante à implementação do sistema de gestão da ética e da integridade organizacional, por meio de aconselhamento e de propostas de aperfeiçoamento, sendo a sua função primordial avaliar se os controles internos implementados pelo gestor são adequados. Pode, também, auxiliar o gestor a identificar e avaliar os riscos enfrentados por sua organização;

A auditoria interna, periodicamente, avalia se a cultura de gestão da ética e da integridade está sendo monitorada pelo gestor, especialmente nos aspectos:

Atualização dos códigos de ética e de conduta;

Comunicação e divulgação regular e eficiente dos valores e princípios;

Envolvimento dos servidores/empregados, alta administração, membros dos conselhos, beneficiários de programas, usuários de serviços públicos e fornecedores e do compromisso deles em seguir os preceitos estabelecidos;

Atuação da comissão de ética em receber manifestações e adotar providências;

Apuração e sanção dos desvios éticos e de integridade.

Mecanismo Correção

Prática C1.1 – Procedimento ético preliminar

Existe procedimento preliminar de apuração ética, contendo, no mínimo, os seguintes passos:

Recebida pela comissão de ética notícia, representação ou denúncia de transgressão ética, verificação de admissibilidade da demanda (deve conter a conduta antiética cometida e elementos de prova ou indicação de onde podem ser encontrados; a existência de indicação de autoria é recomendada, mas não decisiva);

Se admitida a demanda, prosseguirá a investigação com a coleta documental e, se conveniente, a oitiva do investigado;

Com base no relatório produzido, a comissão decidirá se arquiva o processo, propõe um acordo de conduta com o investigado ou converte num processo de apuração ética;

Decidido um acordo de conduta com proposta aceita pelo investigado, fica o processo sobrestado por período definido em código de ética;

Cumprido o acordo e findo o período, e se, arquivamento do processo. Se descumprido, convertido em processo de apuração ética;

Há mecanismos que garantam que os desvios de conduta e as transgressões sejam apurados sem favorecimentos;

Na percepção dos servidores/empregados, inexistente favorecimento na apuração de transgressões às condutas;

Os servidores/empregados sentem que são tratados com justiça.

Prática C1.2 – Processo de apuração ética e de integridade

O processo de apuração ética contém, no mínimo, os seguintes passos:

Notificação inicial para apresentação de defesa prévia, por escrito, em prazo determinado;

Elaboração de relatório de análise da defesa prévia e notificação ao investigado para alegações finais;

Decisão final;

Encaminhamento do processo às demais instâncias, sempre que percebida repercussão nas esferas administrativa, civil ou disciplinar.

Servidores/empregados que cometam desvios éticos efetivamente estarão sujeitos às consequências apropriadas;

A alta administração está preparada para adotar ações corretivas firmes, incluindo aplicação de medidas disciplinares;

A alta administração adota medidas efetivas sempre que casos de má conduta são descobertos ou relatados.

Fonte: Modelo para Avaliação da Gestão da Ética, Acórdão 581/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes (TC 031.604/2016-1).

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.