



Tribunal de Contas da União
Instituto Serzedello Corrêa

AUDITORIA DE ÉTICA
Princípios, Modelos e Mensuração da Dimensão Ética

José Rodrigues de Sousa Filho

Brasília, DF

2004



José Rodrigues de Sousa Filho

AUDITORIA DE ÉTICA

Princípios, Modelos e Mensuração da Dimensão Ética

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Controle Externo - Área de Auditoria Governamental.

Orientador: Romilson Rodrigues Pereira

Brasília, DF

2004



José Rodrigues de Sousa Filho

AUDITORIA DE ÉTICA

Princípios, Modelos e Mensuração da Dimensão Ética

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Controle Externo - Área de Auditoria Governamental, Curso de Pós-Graduação em Controle Externo, Instituto Sezedello Corrêa, Tribunal de Contas da União. Comissão julgadora composta por:

Romilson Rodrigues Pereira
Orientador

Cláudio de Souza Castello Branco
Membro

Manoel Antônio de Albuquerque
Membro

Brasília, DF, 05 de novembro de 2004

Dedico este modesto trabalho aos patriotas e aos que honram o serviço público pela moralidade e eficiência.

E supondo que me dizeis: “Sócrates, por ora não nos deixamos persuadir por Ânito, mas absolvemo-te com esta condição – que não mais investigues, discorrendo ou filosofando – e se fores apanhado a fazê-lo morrerás!

“Se, pois, me deixásseis ir com esta condição, eu responder-vos-ia: “Homens de Atenas, respeito-vos e amo-vos, mas antes me deixarei convencer pelo deus do que por vós e, enquanto respirar e for disso capaz, não cessarei de filosofar nem de vos exortar, mostrando-vos o caminho.”



SUMÁRIO

1. Introdução.....	06
2. Contextualização teórica.....	09
2.1. Ética e ética pública	
2.2. Moral	
2.3. Valor	
2.4. Infra-estrutura ética	
3. Código de ética da INTOSAI e o manual de auditoria do TCU	14
3.1. Princípios éticos estruturais do código de ética da INTOSAI	16
3.1.1. Princípio da integridade e a moralidade	
3.1.1. Princípio da independência	
3.1.1. Princípio do conflito de interesse	
3.1.1. Princípio da objetividade	
3.1.1. Princípio da imparcialidade	
3.1.1. Princípio da aparência	
3.1.1. Princípio da neutralidade política	
3.1.1. Princípio da confidencialidade	
3.1.1. Princípio do profissionalismo	
3.2. Considerações sobre a elaboração de um código de ética	32
4. Auditoria de ética	35
4.1. Levantamento para auditoria de ética	37
4.1.1. Modelo de mensuração do risco a desvios éticos	
4.1.2. Modelo para avaliação de suscetibilidade a desvios éticos	
4.2. Planejamento de auditoria de ética	55
4.2.1. Auditoria de avaliação da missão institucional	
4.2.2. Auditoria da infraestrutura ética	
4.2.3. Avaliação sistêmica da efetividade ética	
5. Conclusão	85
Referências	88



1. INTRODUÇÃO

É provável que, em curto tempo, a Auditoria de Ética em entidades e órgãos da Administração Pública seja uma demanda da sociedade para a qual o Tribunal de Contas da União deve se preparar. As empresas de Auditoria Independente, incipientemente, já realizam ensaios desse tipo de auditoria, com a perspectiva de um mercado que exige cada vez mais a responsabilidade social e o comportamento ético das empresas.

Ao lado disso, as metodologias para avaliar a propensão das empresas a fraudes e desvios éticos crescem também em importância, porquanto contribuem para uma correta avaliação do ambiente de risco da entidade.

De fato, fraudes e corrupção estão umbilicamente ligadas a defecções éticas, por isso é importante saber avaliar as falhas reais e potenciais na dimensão ética da entidade.

Diante desse quadro, este trabalho tem o objetivo de descrever metodologias possíveis de serem utilizadas para realização de uma Auditoria de Ética na Administração Pública.

Para concretização desse objetivo, este trabalho desdobrou-se nos capítulos a seguir descritos. Inicialmente, cumpria definir em que sentido consideraremos os conceitos de ética, moral, valor, os quais são frequentemente confundidos ou tomados em sentidos múltiplos, de maneira que esse capítulo permite a uniformização dos conceitos básicos.

O capítulo seguinte faz um apanhado dos princípios éticos estruturais do Código de Ética da INTOSAI, para a seguir cotejar esses princípios com o Manual de Auditoria do TCU, a fim de evidenciar eventual aderência ou correspondência.



A seguir, analisa-se os mais atuais modelos já desenvolvidos para mensurar o grau de exposição ou de susceptibilidade dos órgãos governamentais ao risco do desvio ético. O primeiro modelo foi desenvolvido por Antonio Sérgio Seco Ferreira com a interessante utilização de lógica nebulosa (*fuzzy logic*). Esse modelo vislumbra a possibilidade de estabelecer um índice numérico chamado de "Índice de Susceptibilidade a Desvio Éticos" para mensurar quantitativamente a susceptibilidade a desvios éticos de uma entidade pública.

Outro modelo analisado propõe uma metodologia para hierarquização dos órgãos governamentais de acordo com o grau de exposição ao risco do desvio ético.

Entretanto, os modelos acima referenciados cuidam mais propriamente de um levantamento de auditoria, do que de uma Auditoria de Ética, a qual requer a avaliação das dimensões éticas de um órgão ou entidade.

Para alcançar esse fim, discute no capítulo seguinte três metodologias relacionadas a uma Auditoria de Ética. A primeira metodologia foi desenvolvida pela Secretaria Federal de Controle para avaliar a missão institucional da entidade, considerada em um certo momento temporal. Nesse processo, identificam-se também os objetivos e os valores da entidade, as atividades desenvolvidas e os recursos disponíveis para concretização da missão institucional. Sem dúvida, a missão, os objetivos e os valores da entidade representam uma dimensão da Ética organizacional, que deve ser objeto de avaliação.

Outra metodologia, desenvolvida pela Comissão de Ética Pública para avaliar a Gestão de Ética da entidade, permite sinteticamente também avaliar o que se chama de infraestrutura ética, conforme abordagem desenvolvida pela OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, ao longo da década de 90.



Finalmente, trazemos à apreciação a adaptação que fizemos para a metodologia desenvolvida pelo *Ethics Resource Center*, que permite avaliar doze dimensões da ética organizacional: valores da Organização; estratégia, metas e objetivos de Ética; políticas e procedimentos de Ética; medidas de efetividade ética; recompensas para o comportamento ético; diretrizes para tomada de decisões éticas; avaliação do clima ético; uma base para práticas éticas; práticas éticas da liderança; avaliação do impacto de práticas éticas; educação e treinamento em ética; respeito aos valores pessoais dos funcionários.



2. CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

Ao adentrar no campo da ética, convém de início delimitar o conjunto semântico que envolve cada conceito chave que aparece no discurso comum, frequentemente em sentido distinto do uso técnico. Vejamos a discussão em torno dos conceitos de ética e ética no serviço público, moral e valor ¹.

2.1 Ética e Ética no Serviço Público

Amiúde, o termo ética admite três interpretações mais relevantes. Primeiro, há o sentido filosófico em que ética é o nome da disciplina filosófica que tem por objeto a moral ou moralidade.

Segundo, há o sentido de uso corrente na linguagem comum, que associa ética ao **padrão** a que um determinado conjunto de pessoas está submetido, como por exemplo a ética médica, a ética jornalística, a **ética do servidor público**, etc. O padrão ético contém regras ou normas particulares aplicáveis a circunstâncias e situações concretas de um grupo a que se aplica. São os chamados código de ética ou de conduta.

Nesse sentido, a ética veiculada pelo padrão se aplica apenas ao grupo a que se refere, obedecendo a duas balizas fixadas pela lei e pela sociedade. Ora, esse padrão ético não pode permitir o que a lei proíbe, assim como não é aceitável que o padrão ético mais geral da sociedade seja derogado pelo padrão específico.

¹ Baseado nos textos "Ética no Serviço Público: Alguns Pontos Fundamentais" e Teorias Éticas", elaborados pela Comissão de Ética Pública - Curso de Gestão da Ética Pública - 2003



Finalmente, a ética assume o terceiro significado, com um sentido **valorativo** da avaliação da conduta da pessoa. Assim, quando se diz que um médico é ético, quer se dizer que ele segue o padrão associado à sua área profissional. Nesse sentido, não basta que exista um padrão bem definido e conhecido. É preciso que a atuação do profissional seja coerente com o padrão que define sua atuação.

Pois bem, é nesse último sentido que se entende a expressão "ética no serviço público". De modo que, quando se exige que o servidor público seja ético, na verdade o que se quer são duas coisas. Primeiro, a fixação de um padrão, ou seja, um critério referencial, a partir do qual será possível avaliar a conduta dos servidores públicos. Segundo, que a conduta do servidor público siga e transpareça o padrão fixado.

2.2. Moral

A moral ou moralidade se refere ao agir humano, avaliando as ações, a conduta, o caráter e as próprias pessoas como bom o mau, justo ou injusto, correto ou incorreto, etc. Em outras palavras², a moral são valores que nós atribuímos a um sistema de crenças que ajudam o indivíduo a discernir o certo do errado, o bom do mau, etc.

Percebe-se assim, que moral e ética podem ser consideradas sinônimos, desde que se tome ética no terceiro sentido discutido acima. Entretanto, o uso comum deu preferência às expressões "ética do servidor público", "comissões de ética", "promoção da ética" etc³.

² "What is the difference between ethics, morals and values", by Frank Navran. ERC. Disponível na internet, no endereço www.ethics.org.

³ A Comissão de Ética Pública aduz: "A rigor 'ética' e 'moral' são termos sinônimos. A diferença entre ambos está apenas em que uma palavra vem da língua grega e a outra, da latina. 'Moral' vem do latim mos, que quer dizer costume. 'Ética' vem do grego ethos, que também quer dizer 'costume'. Uma palavra é, assim, apenas a tradução da outra. Qualquer tentativa de estabelecer uma diferença entre elas, portanto, já supõe uma determinada teoria, uma determinada proposta teórica com uma perspectiva própria sobre o problema ética (ou moral). Para nossos fins, portanto, não vamos estabelecer nenhum sentido peculiar para 'moral', em contraste com 'ética'.



2.3. Valor

Um valor é tudo aquilo que merece ser desejado. Pode ser um fim almejado, como saúde, felicidade, educação, riqueza, assim como pode se referir a determinadas características desejadas nas pessoas ou em suas ações, como a honestidade, coragem, integridade etc.

Os valores têm a função de orientar as nossas escolhas e julgamentos.

O conjunto de valores compõe o que se chama de ideal, que pode ser individual ou coletivo. Assim, um padrão ético veicula um ideal aplicável a um grupo como um todo (o que o grupo deve desejar atingir) e aos indivíduos que o compõem (por exemplo, as características desejadas que o servidor deve possuir).

2.4. Infra-estrutura ética

A importância da promoção da ética foi bem destacada por D.F. Thomson⁴:

" Ética pode ser apenas um instrumento, um meio para atingir um fim, mas ela é um meio necessário para alcançar um fim. A ética governamental provê as condições para a elaboração e implementação de boas políticas públicas. Neste sentido, a ética é mais importante do que qualquer política isolada, porque todas as políticas públicas dependem dela."

Uma discussão sobre promoção ou gestão da ética precisa partir de um referencial, e o referencial mais comumente adotado pelos países é o que foi desenvolvido

⁴ "Paradoxes of government ethics". Public Administration Review. Vol 52, 1992, p. 255. Tradução livre.



pela OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico ao longo da década de 90⁵. A partir da experiência de seus países membros, a OCDE identificou as instituições, os sistemas, as ferramentas e as condições que os governos utilizam para promover a **integridade do serviço público**. São esses elementos e mecanismos que se chamou de infraestrutura ética.

Adotando o pressuposto de que a má-conduta é um fenômeno complexo, a prevenção da má-conduta também será um fenômeno complexo. Ainda, a má-conduta não seria causa, mas consequência de uma falha de sistema ou resultado de uma cultura que não enfatiza o comportamento ético. Partindo desses pressupostos, a OCDE conduziu duas pesquisas – uma em 1996 e outra em 1997/1998 – sobre a gestão da ética no setor público para determinar os fatores que mais influenciam o comportamento ético no serviço público.

A conclusão desses trabalhos é que não há um método simples para construir uma infraestrutura ética no serviço público. Antes, é necessária uma combinação de incentivos e sanções para fortalecer os padrões profissionais de conduta.

Uma infraestrutura ética bem atuante dá apoio a um ambiente público que fortalece padrões elevados de comportamento. Vale destacar que os elementos da infraestrutura devem interagir para que se tenha uma infraestrutura coerente e integrada.

Os elementos da infraestrutura podem ser categorizados de acordo com sua principal função ou dimensão, a saber: orientação, gestão e controle. Cada uma dessas dimensões são determinadas por um conjunto de fatores, a seguir discriminados:

⁵ "Trust in Government. Ethics measures in OECD Countries". © OECD, 2000.



CONTROLE pode ser alcançado através de:

Um quadro legal que permita que se realize investigação independente e julgamento

Mecanismos de prestação de contas e de controle efetivos.

Transparência e envolvimento do público (controle social).

A ORIENTAÇÃO pode ocorrer por meio de:

Um bem articulado engajamento da liderança política.

Estabelecimento de valores e padrões, a exemplo dos códigos de conduta.

Atividades de socialização profissional, como a educação e o treinamento.

A GESTÃO pode ser realizada por meio de :

Coordenação da infraestrutura ética por um órgão especial ou uma agência central de gestão.

Condições sólidas para o serviço público e uma política efetiva de recursos humanos.



3. CÓDIGO DE ÉTICA DA INTOSAI E O MANUAL DE AUDITORIA DO TCU

Este capítulo tem como objetivos delinear os princípios éticos estruturais do Código de Ética da INTOSAI, para a seguir cotejar esses princípios com o Manual de Auditoria do TCU, a fim de evidenciar eventual aderência ou correspondência.

O código de ética da INTOSAI representa o esforço de sistematização dos postulados básicos de ética para os auditores⁶ das entidades de fiscalização superior (EFS).

Contudo, a INTOSAI assevera que é de responsabilidade de cada EFS desenvolver seu próprio código de ética que melhor se adeque ao seu próprio ambiente, levando em consideração o arcabouço jurídico, a cultura e a realidade político-social do país.

Isto posto, convém enfatizar que não se busca aqui propor um código de ética perfeito e ideal, porque tal código inexistente não se coadunaria com o ambiente concreto de uma instituição que está evoluindo na dimensão da efetividade de seu relevante papel.

Um ponto importante a destacar refere-se ao polo passivo de que cuida o código de ética recomendado pela INTOSAI, nele incluindo-se todos os servidores ou contratados da EFS envolvidos no trabalho de fiscalização, desde o estagiário e o empregado terceirizado ao Ministro-Relator e ao Ministro-Presidente. Assim, qualquer pessoa que participe de alguma forma do trabalho de fiscalização deve conhecer o código de ética e agir de acordo com seus postulados.

Decorre desse entendimento a responsabilidade da EFS de assegurar que todos seus servidores familiarizem-se com os valores e princípios éticos e atuem de acordo com o respectivo Código, pois é certo que na eventualidade de um servidor da Entidade de controle



- incluindo-se os Ministros - der azo a uma conduta anti-profissional, não somente a integridade dessa pessoa é lesada, mas a imagem da Entidade representada pelos servidor sofre a externalidade negativa com prejuízo à confiança e à validade dos trabalhos de fiscalização como um todo.

A relação servidor-Entidade mostra-se uma via de mão dupla, de tal modo que até as condutas impróprias na vida pessoal dos auditores podem denegrir a credibilidade dos trabalhos da Entidade. Além disso, durante a realização da atividade de fiscalização, a conduta da EFS se confunde com a conduta do auditor, de maneira que não há outra forma de a EFS alcançar o respeito e a confiança das entidades auditadas e da sociedade sem passar através da conduta irrepreensível e acima de suspeição dos auditores que a representam.

Naturalmente, a conduta pessoal do auditor desvinculada dos trabalhos de fiscalização não corresponde à conduta da Entidade, todavia, o mesmo não se pode dizer da imagem da Entidade que indubitavelmente é afetada pela conduta pessoal imprópria do auditor.

Além do ponto de vista representativo, pode-se indagar qual o real alcance da densificação dos princípios em um Código de ética. Em primeira tentativa de resposta, consigna-se que a força normativa de um princípio ético advém de sua identificação ou coincidência com os princípios gerais e regras do ordenamento jurídico.

Por outro prisma, podemos acentuar que a dimensão ética dispõe de um sistema próprio de sanções que se situam no mesmo plano, à semelhança das regras puramente morais e dos costumes, para o que concorre sobremaneira a materialização desses princípios em um código, a permitir a visibilidade do princípio e a respectiva aferição do comportamento do auditor.

⁶ Considera-se auditor aquele servidor que desempenha diretamente as atividades de fiscalização de controle externo, tais como auditoria, inspeção, diligência e acompanhamento, independentemente do cargo, podendo-se incluir nessa categoria o técnico, o analista e até o Relator.



Os princípios éticos veiculam diretrizes comportamentais que complementam as regras positivadas, o que implica um alargamento da área de influência da norma, em consequência do maior grau de generalidade da carga valorativa dos princípios, acarretando ao agente passivo a interdição da prática de qualquer ato que contraste com o valor-núcleo do princípio codificado.

A submissão às regras exaradas nas leis e regulamentos traduzem a aplicação do princípio da legalidade, mas isso não é suficiente para sustentar a dimensão ética da administração, como se sabe, pois o alicerce ético se apóia também no princípio da moralidade, de igual **status** no estrutura principiológica que rege os atos administrativos.

Os valores subjacentes a todos os princípios regentes da atividade estatal condensam-se na moralidade administrativa, a qual por sua vez encontra amparo num código de ética de reduzido grau de abstração, que busca expressar comandos específicos que devem ser observados pelo agente público.

3.1. Princípios éticos estruturais do Código de Ética da INTOSAI

Entendemos que princípio é uma proposição básica que alicerça um sistema, pedra fundamental que limita o alcance da aplicação e direciona o sentido da interpretação das regras desse sistema⁷.

Nesse sentido, identificamos os seguintes princípios estruturadores do Código de ética da INTOSAI, os quais logo depois são apresentados com mais detahe:

⁷ Esta definição se baseia no positivismo kelsiano, que considera princípio o alicerce fundamental que sustenta o ordenamento jurídico e de que deflui sua estrutura, o que não deve ser confundido com uma associação à concepção positivista do direito, que embute a idéia de um ordenamento jurídico imune a valores éticos, pretendendo que o intérprete se limitasse a uma atitude de subsunção do fato à norma. Preferimos nos alinharmos à concepção pós-positivista do constitucionalismo moderno que, guardando deferência ao ordenamento positivo, entende os princípios como materialização de valores abrigados no ordenamento jurídico,



1	PRINCÍPIO DA INTEGRIDADE
2	PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA
3	PRINCÍPIO DO CONFLITO DE INTERESSE
4	PRINCÍPIO DA OBJETIVIDADE
5	PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE
6	PRINCÍPIO DA APARÊNCIA
7	PRINCÍPIO DA NEUTRALIDADE POLÍTICA
8	PRINCÍPIO DA CONFIDENCIALIDADE
9	PRINCÍPIO DO PROFISSIONALISMO

3.1.1 Princípio da Integridade e a Moralidade

De acordo com a INTOSAI, este princípio representa o núcleo de um código de ética, podendo ser mensurado em função do que é reto e justo.

A integridade requer que o auditor:

- a) observe a forma e a finalidade dos **padrões de auditoria** e de ética;
- b) observe os princípios de independência e objetividade;
- c) mantenha impecáveis padrões de conduta profissional;
- d) tome decisões de acordo com o interesse público;
- e) seja absolutamente honesto na realização de seu trabalho e na utilização dos recursos da EFS.

Comete atentado contra o princípio da integridade o auditor que:

com plena eficácia jurídica e de aplicabilidade direta e imediata, superando a dimensão puramente axiológica



- a) usar o cargo ou a função na EFS para propósitos privados;
- b) usar informação obtida no desempenho de suas obrigações para obter benefício pessoal para si ou para outros;
- c) manter relacionamentos que envolvam riscos de corrupção ou que possam levantar dúvidas sobre sua objetividade e independência (v. princípio da aparência);
- d) aceitar presentes ou brindes que poderiam influir ou *possam ser interpretados* como tentativas de influir sobre sua independência (v. princípio da aparência);

De imediato notamos que este princípio que a INTOSAI denomina de "integridade" nada mais é do que o direito brasileiro chama de princípio da moralidade, exarado no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal a reger a Administração Pública.

Assim dispõe o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto n. 1.171, de 22/06/1994):

III - A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da idéia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

Para ANTÔNIO JOSÉ BRANDÃO, é preciso que esteja presente "o exercício do senso moral com que cada homem é provido, a fim de usar retamente - para o bem, entenda-se, - nas situações concretas trazidas pelo cotidiano, os poderes jurídicos e os meios técnicos" [Moralidade Administrativa, RDA nº 25/459].

A adequação entre os dois princípios é tão perfeita que se pode dizer que a integridade é a densificação da moralidade no exercício da auditoria.



Por esse prisma, a não observância dos padrões de ética e de auditoria, assim como dos princípios éticos, fere o princípio da moralidade, o qual, por deferência constitucional, se situa no mesmo patamar do princípio da legalidade.

No entanto, como bem elucida EMERSON GARCIA [in "A Moralidade Administrativa e sua Densificação"]:

"Diversamente do que ocorre com o princípio da legalidade, que é resultado direto da produção normativa estatal, o princípio da moralidade tem maior generalidade e abstração, o que exige uma atividade responsável e coerente para a correta identificação dos padrões de conduta que individualizam o bom administrador, vinculando-o à finalidade pública que é peculiar à atividade estatal, sempre com a necessária impessoalidade que deve estar presente em atos desta natureza."

Assim como a conduta do administrador, ainda que conforme o padrão legal, pode faltar com o princípio da moralidade, não basta que a conduta do auditor se atenha aos padrões de auditoria para que seja considerada íntegra, eximindo-se de observar os princípios éticos de sua área de atuação.

Ressaltamos o aspecto da suspeição, como será visto mais adiante ao tratarmos do princípio da aparência, que emerge nos relacionamentos pessoais e na aceitação de presentes ou brindes. A integridade exige que a conduta do auditor no cumprimento de suas obrigações profissionais seja acima de qualquer suspeita, devendo o auditor cuidar para que sua objetividade e independência não sejam objeto de dúvidas por decorrência de seus relacionamentos pessoais.

No mesmo sentido, a aceitação de presentes ou brindes deve ser examinada com muita cautela, pois não basta que o auditor se garanta de que mantém sua independência intacta, mas é preciso que o gesto não dê azo a **possíveis interpretações** de tentativa de influência (princípio da aparência).

Cabe lembrar que o Código de Conduta da Alta Administração Federal, em conjunto com a Resolução n. 3 da Comissão de Ética Pública, de caráter interpretativo, veda a



aceitação de presentes de **qualquer valor**, em razão do cargo que ocupa a autoridade, quando o ofertante for pessoa, empresa ou entidade que:

- I – esteja sujeita à jurisdição regulatória do órgão a que pertença a autoridade;
- II – tenha interesse pessoal, profissional ou empresarial em decisão que possa ser tomada pela autoridade, individualmente ou de caráter coletivo, em razão do cargo;
- III – mantenha relação comercial com o órgão a que pertença a autoridade;
- IV – represente interesse de terceiros, como procurador ou preposto, de pessoas, empresas ou entidades compreendidas nos incisos I, II e III.

A aceitação de brindes é permitida pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal, considerando-se brindes aqueles que:

- I – que não tenham valor comercial ou sejam distribuídos por entidade de qualquer natureza a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos ou datas comemorativas de caráter histórico ou cultural, desde que não ultrapassem o valor unitário de R\$ 100,00 (cem reais);
- II – cuja periodicidade de distribuição não seja inferior a 12 (doze) meses; e
- III – que sejam de caráter geral e, portanto, não se destinem a agraciar exclusivamente uma determinada autoridade.

Observemos que, por analogia, a subsunção do Código de Conduta da Alta Administração Federal ao papel do auditor veda em absoluto a aceitação de presentes quando o ofertante for pessoa, empresa ou entidade jurisdicionada pela EFS, ou tenha qualquer tipo



de interesse em decisão ou processo da EFS. Da mesma forma, a aceitação de presentes de empresas contratadas é vedada ao auditor.

Embora o mencionado Código de Conduta permita a aceitação de brindes, em valor inferior a R\$100, ressaltamos que o princípio da integridade exige que não somente a forma, mas o espírito da norma seja observado, de modo que **mesmo o brinde aceitável deve ser recusado se houver suspeita de tentativa de violação ao princípio da independência.**

No Manual de Auditoria do TCU não divisamos explicitamente a postulação desse princípio, no entanto, pela sua própria natureza elementar e pela sua dimensão constitucional, infere-se que o atendimento ao princípio da integralidade, ou da moralidade, torna-se realidade tão-somente a partir do respeito a todos os outros princípios éticos.

3.1.2 Princípio da Independência

Este princípio rege, principalmente, a relação do auditor com os gestores e servidores da entidade auditada. Além disso, a independência do auditor é indispensável com relação a qualquer outro grupo de interesse.

Em seu trabalho, deve o auditor evitar se envolver em qualquer assunto que seja de interesse pessoal.

Alguns fatores que poderiam afetar a independência do auditor foram identificados, como:

- a) pressões ou influências externas sobre os auditores;
- b) o preconceito do auditor em relação a pessoas, entidades fiscalizadas, projetos ou programas;
- c) o auditor ter trabalhado recentemente na entidade fiscalizada;



- d) negócios pessoais ou financeiros do auditor que poderiam provocar conflitos de interesses.

No Manual de Auditoria do TCU encontramos os seguintes itens que tratam do princípio em análise:

- (Título: Execução):
 - 1 - No exercício de suas funções de controle externo, o Analista de Finanças e Controle Externo deverá:
 - a) manter atitude de independência em relação à unidade auditada;

- (Título: Planejamento):
 5. As normas geralmente aceitas de controle interno exigem do profissional de auditoria interna o cumprimento dos seguintes princípios éticos: Independência, objetividade, competência e zelo profissional.

- (Título: Planejamento):
 7. Nessa fase de avaliação deverão ser observados os seguintes aspectos:
 - h) grau de independência da auditoria interna;

3.1.3 Princípio do conflito de interesse

O código de ética da INTOSAI trata com ênfase das questões de conflito de interesse que podem surgir ou *aparentar* surgir na conduta do auditor. Tais questões já foram mencionadas ao se comentar os princípios da integralidade e da independência.

Vale ressaltar que não há uma norma legal definindo a ocorrência do conflito de interesses como crime. A Lei da Improbidade Administrativa trata desse assunto apenas quando se refere ao recebimento de dinheiro, bem móvel ou imóvel, gratificação, presente ou qualquer vantagem econômica de quem tenha interesse suscetível de ser atingido ou



amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público ou quando este aceita emprego, comissão ou exerce atividade de consultoria ou assessoria para pessoa física ou jurídica, em iguais circunstâncias (art. 9º, II e VIII).

A Lei 8112/90 também não tem uma regra específica para este assunto. O que há é a proibição de o servidor participar de gerência ou administração de empresa privada e de sociedade civil, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comandatário (art. 117, X).

Da mesma forma, não há regra específica no Código de Ética do Servidor que trate do conflito de interesse. Todavia, este assunto constitui exatamente um dos principais objetivos do CCAAF - Código de Conduta da Alta Administração Federal (arts. 5º e 6º, 14 e 15).

No Manual de Auditoria do TCU também não encontramos itens que tratassem especificamente desse princípio.

3.1.4 Princípio da objetividade

Relacionados entre si, os princípios da objetividade e da imparcialidade requerem que todo trabalho do auditor, especialmente seus relatórios, sejam exatos e objetivos. Para tanto, suas conclusões devem-se basear exclusivamente em evidências obtidas e organizadas segundo as normas de auditoria da EFS.

No Manual de Auditoria do TCU encontramos os seguintes itens que tratam do princípio em análise:

- (Título: Execução):



1 - No exercício de suas funções de controle externo, o Analista de Finanças e Controle Externo deverá:

- c) emitir opiniões sobre documentos ou situações examinadas apoiando-se em fatos e evidências que permitam o convencimento razoável da realidade ou a veracidade dos fatos;

▪ (Título: Planejamento):

5. As normas geralmente aceitas de controle interno exigem do profissional de auditoria interna o cumprimento dos seguintes princípios éticos: Independência, objetividade, competência e zelo profissional.

▪ (Título: Achados de Auditoria):

3.1 - O achado de auditoria, para ser considerado como tal, deve atender aos seguintes requisitos básicos:

- b) estar baseado em fatos e provas precisas que figurem nos papéis de trabalho;
- c) ser objetivo;

5.1.8 - A formação de juízo sobre o mérito da matéria abordada deve se basear nas evidências reunidas durante o desenvolvimento dos trabalhos, sendo indispensável que todos os elementos considerados pelo auditor estejam clara e objetivamente apresentados em seu relatório.

▪ (Título: Relatório):

3.1 - Considerando que o relatório visa promover o convencimento em torno dos fatos apurados, cabe ao Analista observar princípios básicos tais como objetividade, clareza, imparcialidade, habilidade, correção, coerência, ordenamento lógico e exatidão, entre outros.

3.1.1 - Para tanto, o Analista deverá observar as seguintes recomendações quanto à elaboração do relatório:

- e) razões pessoais não devem influir na apresentação de quaisquer fatos;

▪ (Grupo: Glossário) :

Objetividade - princípio que o auditor deve observar de forma a garantir que as suas comprovações e conclusões apenas sejam influenciadas pelos elementos recolhidos durante a auditoria, em conformidade com as normas em vigor e com os princípios e as práticas geralmente aceitas.



3.1.5 Princípio da imparcialidade

Para ser imparcial, o auditor deve levar em conta em seus relatórios as informações e opiniões fornecidas pelas entidades fiscalizadas e por terceiros interessados, mas as suas conclusões não devem ser influenciadas por tais opiniões, uma vez que, pelo princípio da objetividade, as conclusões devem ser baseadas em evidências.

Vale registrar que o cometimento da parcialidade constitui crime definido na Lei de Licitações, nas seguintes situações: a) admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor de adjudicatário, durante a execução dos contratos, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais (art. 92, 1ª parte); e, b) pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua apresentação (art. 92, 2ª parte).

A Lei de Improbidade Administrativa dispõe que constitui ato de improbidade administrativa sempre que o servidor violar o dever de parcialidade (art. 11, caput).

Surpreendentemente, não encontramos norma específica no RJU, no Código de Ética do Servidor e no Código de Conduta da Alta Administração Federal.

No Manual de Auditoria do TCU encontramos os seguintes itens que tratam do princípio em análise:

- (Título: Execução):
 - 1 - No exercício de suas funções de controle externo, o Analista de Finanças e Controle Externo deverá:
 - b) manter atitude de imparcialidade, de modo a não distorcer os objetivos de seus trabalhos, abstendo-se de emitir opinião preconcebida ou tendenciosa induzida por convicções políticas ou de qualquer outra natureza;

- (Título: Achados de Auditoria):
 - 5.1.1.1 - É desejável que haja concordância entre o auditor e o auditado sobre a exatidão dos fatos narrados no relatório de auditoria mesmo que haja



discordância quanto à sua motivação, relevância e necessidade de se adotarem medidas corretivas.

5.1.7 - Quanto aos esclarecimentos prestados pelos responsáveis sobre os fatos entendidos como irregulares, deve o auditor, sempre que possível, oferecer oportunidade para que se façam comentários e forneçam informações e explicações adicionais antes de apresentar seu relatório. Essas informações e explicações devem ser inclusive registradas e discutidas nos relatórios, de modo a permitir a mais completa, objetiva e imparcial apresentação da matéria.

▪ (Título: Relatório):

3.1 - Considerando que o relatório visa promover o convencimento em torno dos fatos apurados, cabe ao Analista observar princípios básicos tais como objetividade, clareza, imparcialidade, habilidade, correção, coerência, ordenamento lógico e exatidão, entre outros.

4.4.6 - O auditor deve evitar imiscuir-se em matéria tipicamente administrativa, evadindo-se de restringir a liberdade dos dirigentes em questões que estão afetas ao seu poder discricionário.

3.1.6 Princípio da aparência

Por este princípio, deve o auditor se preocupar com a percepção que as outras pessoas possam formar a respeito do comportamento do auditor. Por exemplo, convém que o auditor evite comportamentos que possam levantar dúvidas sobre a objetividade e independência, assim como deve evitar relacionamentos que envolvam risco de corrupção.

O princípio da aparência exige que o auditor esteja atento ao risco e à simples possibilidade de vir a violar outros princípios éticos. Em outras palavras, correr tais riscos é anti-ético. Por isso que o item 16 do Código de Ética da INTOSAI dispõe:

"It's essential that auditors are independent and impartial, not only in fact but also in appearance."⁸

⁸ "É essencial que os auditores sejam independentes e imparciais, não somente de fato também em aparência".



No Manual de Auditoria do TCU não encontramos nenhuma regra ou recomendação que tratasse do princípio da aparência.

3.1.7 Princípio da neutralidade política

Este princípio é um corolário do princípio da imparcialidade e da independência, porquanto o auditor, no exercício de fiscalização, deve-se manter livre de influências políticas para proceder com imparcialidade.

Ainda, cabe considerar que uma EFS atua junto ao poder legislativo, executivo e judiciário, de maneira que o trabalho de fiscalização seria prejudicado se houvesse oportunidade para influências políticas. No caso brasileiro, ao desempenhar uma função de auxiliar do poder legislativo, que é uma casa política, este princípio adquire maior relevância.

Caso o auditor esteja envolvido ou venha a se envolver com atividades políticas, é preciso que esteja bem ciente do impacto que tais atividades poderiam ter - ou aparentar ter - sobre sua capacidade de desempenhar suas obrigações profissionais com imparcialidade.

No Manual de Auditoria do TCU encontramos os seguintes itens que tratam do princípio em análise:

- (Título: Execução):
 - 1 - No exercício de suas funções de controle externo, o Analista de Finanças e Controle Externo deverá:
 - b) manter atitude de imparcialidade, de modo a não distorcer os objetivos de seus trabalhos, abstendo-se de emitir opinião preconcebida ou tendenciosa induzida por convicções políticas ou de qualquer outra natureza;



3.1.8 Princípio da confidencialidade

As informações obtidas pelo auditor por meio de seu trabalho não devem ser reveladas a terceiros, seja oralmente, seja por escrito, exceto se for para cumprir deveres amparados na lei ou no regimento da EFS, e ainda assim por meio dos procedimentos estatuídos nesses normativos.

Em se tratando de violação de sigilo, constitui crime de violação de sigilo funcional (revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo (art. 325, do CP).

É crime definido na Lei de Licitações (devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo (art. 94).

Resulta em ato de improbidade administrativa (revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo (art. 11, III).

Ainda comete-se infração disciplinar grave (revelar segredo do qual se apropriou em razão do cargo - art. 132, IX, do RJU).

Novamente, é uma surpresa constatar que não há regra específica no Código de Ética do Servidor ou no Código de Conduta da Alta Administração Federal.

Quanto ao uso de informação privilegiada, não há norma definindo-o como crime, mas constitui ato de improbidade administrativa, desde que se enquadre na seguinte definição: "revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço" (art. 11, VII).

A Lei 8112/90 não trata desse assunto, enquanto que o Código de Ética do Servidor especifica a infração ("fazer uso de informações privilegiadas obtidas no âmbito



interno de seu serviço, em benefício próprio, de parentes, de amigos ou de terceiros" (item XV, "m"), e o Código de Conduta da Alta Administração Federal também tipifica a infração ética em se prestar consultoria a pessoa física ou jurídica, após deixar o cargo, valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas do órgão ou da entidade da Administração Pública Federal a que esteve vinculado ou com que tenha tido relacionamento direto e relevante nos seis meses anteriores ao término do exercício da função pública (art. 14, II); embora o Código somente faça referência expressa a este tipo de restrição, após a autoridade deixar o cargo, torna-se óbvio, com muito mais razão, que ela também se aplica durante o exercício dele.

No Manual de Auditoria do TCU encontramos os seguintes itens que tratam do princípio em análise:

▪ (Título: Execução):

1 - No exercício de suas funções de controle externo, o Analista de Finanças e Controle Externo deverá:

- e) guardar sigilo sobre dados e informações obtidos nos trabalhos pertinentes aos assuntos sob sua fiscalização, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à chefia imediata;
- f) zelar para que pessoas não autorizadas não tenham acesso aos papéis de trabalho em que se registra as informações referentes a trabalhos de auditoria, de análise de processos etc;

▪ (Título: Papéis de Trabalho):

8.1 - Sobre os papéis de trabalho deverão ser exercidos dois tipos de controle:

- a) relativo ao sigilo;
- b) de caráter físico.

8.1.1 - O primeiro, relativo ao sigilo, deve ser encarado com muita seriedade. Seu conteúdo não deve ser de conhecimento público, devendo apenas ter acesso ao seu teor aqueles que estão envolvidos diretamente com o trabalho.



8.1.2 - O segundo, de caráter físico, visa nada mais que preservar o primeiro. Ou seja, a proteção do conteúdo é um corolário da proteção física. Caso o trabalho esteja sendo desenvolvido "in loco" no decorrer da realização da auditoria, os papéis de trabalho devem ser guardados em pastas com fechaduras durante as ausências dos auditores do local de trabalho.

8.2 - Tais controles devem ser observados sobretudo visando a evitar a possível utilização do conteúdo dos papéis de trabalho de forma danosa aos interesses públicos.

3.1.9 Princípio do profissionalismo

O profissionalismo do auditor se expressa nas vertentes da competência e do desenvolvimento profissionais.

A competência profissional significa que o auditor deve desempenhar suas atribuições com a aplicação de altos níveis de métodos, práticas e padrões de auditoria geralmente aceitos. Atenta-se à ética o auditor assumir um trabalho para o qual não tem a competência profissional necessária.

Da mesma forma, deve o auditor ter um bom entendimento da legislação e dos padrões operacionais relacionados à entidade fiscalizada.

Na vertente do desenvolvimento profissional, o auditor tem uma obrigação perene de se atualizar e melhorar as habilidades exigidas para o desempenho de suas responsabilidades profissionais.

No Manual de Auditoria do TCU encontramos os seguintes itens que tratam do princípio em análise:

- (Título: Execução):
 - 1 - No exercício de suas funções de controle externo, o Analista de Finanças e Controle Externo deverá:



g) buscar permanente aprimoramento profissional, mantendo-se atualizado quanto a novas técnicas e instrumentos de trabalho relativos à sua área de atuação;

▪ (Título: Equipe de Auditoria):

1 - A equipe encarregada de realizar uma auditoria específica deve ter, em conjunto, treinamento técnico, capacidade e experiência suficientes para obter a evidência necessária e formular os pareceres, conclusões e recomendações pertinentes.

▪ (Título: Equipe de Auditoria):

5 - A supervisão deve abranger:

f) cumprimento das normas de auditoria.

▪ (Título: Planejamento):

1 - Nesta fase de estudos preparatórios a equipe de auditoria deve buscar, através de fontes internas e externas, elementos que permitam o pleno conhecimento da organização que se vai AUDITAR, seja quanto aos seus objetivos institucionais e à legislação aplicável, seja quanto às suas práticas administrativas e contábeis, bem como a determinação dos critérios de auditoria a serem adotados.

▪ (Título: Planejamento):

5. As normas geralmente aceitas de controle interno exigem do profissional de auditoria interna o cumprimento dos seguintes princípios éticos: Independência, objetividade, competência e zelo profissional.

▪ (Título: Achados de Auditoria):

5.1.6 - A identificação das normas que disciplinam cada assunto focado é parte essencial do trabalho do auditor e afeta a essência dos achados, das conclusões e das providências propostas. Deve-se realizar a auditoria conhecendo-se, de antemão, as normas que regem o funcionamento da entidade, bem como aquelas que disciplinam a execução das operações que serão objeto de exame.



3.2 Considerações sobre a elaboração de um Código de Ética

Cotejando-se o Código de Ética da INTOSAI com o Manual de Auditoria do TCU, constata-se que este último deixa de albergar apenas os **princípios da integralidade, do conflito de interesse e da aparência**, com a ressalva de que o princípio da integralidade pode ser entendido como a densificação do princípio da moralidade no âmbito da auditoria, o que é inerente ao exercício da função administrativa.

Faz-se oportuno considerar que um código de ética pode ser entendido como um mapa de valores e princípios de uma entidade. Não se trata de uma peça publicitária, coletânea de intenções, resumo de proibições e vedações extraídas das leis vigentes.

Nesse sentido, o esforço de elaboração de um código de ética para uma EFS não pode ser subestimado, porquanto não se trata de uma simples adaptação do código da INTOSAI, porém requer um trabalho de identificação e formação de valores desejáveis para uma Instituição que atua em um ambiente fortemente balizado pelos marcos jurídico e político.

É verdade que se busca com a elaboração de um código de ética a sistematização das regras e vedações já dispostas na legislação vigente. No entanto, um código de ética não se reduz a esse papel acessório, porque nasce de um compromisso moral que ultrapassa a letra dos normativos positivados, ampliando a dimensão legalista por meio da dimensão ética, de maneira que a transgressão de uma regra desse código não implica necessariamente violação de lei, mas não se pode olvidar houve uma transgressão, a qual reclama uma sanção de mesmo caráter e gravidade da violação consumada.



Convém ressaltar ainda que um código de ética se destaca pelo seu papel preventivo em vez de impingir sanções e penalidades aos servidores, pois o que se busca é a conscientização de todos aqueles que lidam com a coisa pública, para que não incorram em comportamentos maculados pela improbidade administrativa.

O que não se pode esquecer é que um código de ética deve ser ético desde o começo, isto é, a própria **elaboração** e **implementação** de seu conteúdo pressupõe o atendimento aos princípios que o regem, senão esse código já nasce sob o signo da incoerência, com grande probabilidade de se tornar apenas mais um volume na estante reservada aos manuais da entidade. Aliás, este é um risco presente nas entidades cujos dirigentes vêm-se acima das normas internas da organização, o que vai contra a essência de um código de ética, que jamais deve ser confundido como mais um documento disciplinar ou de gestão de pessoas.

Uma das principais dificuldades de implantação de um código de ética localiza-se no acompanhamento do comportamento moral. Para tanto, são necessárias reuniões periódicas de avaliação e feedback, evitando-se formas disfarçadas de patrulhamento, delações ou outras práticas que venham a invadir a privacidade dos servidores, ou disseminar a paranóia e a desconfiança.

Ademais, o processo de elaboração de um código de ética faz-se oportuna ocasião para formar um grupo coeso que se tornará responsável pela implementação e manutenção do código.

A construção de um código de ética pressupõe a vontade de redefinir os parâmetros de aceitação de conduta da própria entidade e dos seus representantes individuais, por isso que a participação da alta direção da entidade na escolha da melhor forma de



implantação do código de ética faz-se imprescindível, pois o que está em jogo é nada mais do que o sucesso ou o fracasso desse código.

Está fadado ao malogro um código de ética de uma organização que permite a coexistência interna de esferas representativas de práticas diferentes de padrão ético, porquanto a conduta correta se deteriora facilmente pelo convívio com condutas incorretas advindas de outras esferas, especialmente se se trata de uma esfera hierarquicamente superior. a força do exemplo da alta administração da entidade não deve ser subestimada, porque constitui um fator chave para o sucesso do código de ética, ao motivar a adesão dos demais funcionários.



4. AUDITORIA DE ÉTICA

A Ética pode ser auditada? Este foi o tema do workshop⁹ realizado no âmbito da 10ª Conferência Internacional Anti-Corrupção, organizada pelo International Institute for Public Ethics - IPE e pelo United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), em 2001.

As principais conclusões desse workshop foram as seguintes:

A Ética pode ser auditada, dado o ambiente organizacional e as ferramentas conceituais apropriadas. Os resultados da auditoria indicam não apenas a aderência aos padrões, mas também pode ser usado para melhorar a gestão da ética e a compreensão dos funcionários sobre os padrões éticos.

As ferramentas metodológicas abrangem a avaliação da implementação dos códigos de conduta, a auto-avaliação organizacional, pesquisas (surveys) na clientela e nos funcionários, matriz de risco, exame da resistência à corrupção, análises de relatórios de denúncias e reclamações, ferramentas baseadas na internet (web-based), inquéritos públicos e desvios éticos.

Ao aplicar essas ferramentas, é importante:

balancear entre a necessidade de acesso à informação e o direito ao sigilo e à privacidade;

⁹ 10th International Anti-Corruption Conference. Workshop Report. Public Sector Ethics: Can Ethics Be Audited?. Disponível na internet <www>.



distinguir entre valores, posturas institucionais e as práticas efetivas;

avaliar a conformidade com procedimentos específicos e promover a cultura ética global da instituição

A qualidade da auditoria de ética depende da estrutura conceitual, das variáveis mensuradas e da qualidade das informações disponíveis. Além disso, outros fatores influenciam como os objetivos estratégicos da organização, o ambiente e o nível de desenvolvimento do país.

Neste capítulo, objetiva-se trazer à apreciação modelos que podem ser utilizados para realizar o que se denomina **Levantamento de Auditoria** e modelos para realizar a **Auditoria de Ética**, no sentido de avaliar propriamente a **saúde** ética da organização.

O Levantamento de Auditoria visa ordenar um conjunto de entidades públicas de acordo com um índice quantitativo de **risco de desvio ético**. Assim, por meio de um critério objetivo, pode-se selecionar as entidades que apresentam maior exposição ao risco ético para serem propriamente auditadas, tendo em vista a escassez de pessoal, de recursos materiais e a urgência da atuação que se requer dos órgãos fiscalizadores.

São analisados dois modelos disponíveis nesta novel literatura especializada para avaliar o risco de desvio ético das entidade públicas, também chamado de susceptibilidade ao desvio ético. Entendemos que esses modelos podem ser mais úteis para realizar um Levantamento de Auditoria do que propriamente uma Auditoria de Ética.



Porém, como mostraremos neste capítulo esses modelos representam um esforço inicial para avaliar o risco ao cometimento de desvio ético, mas ainda requer melhor aprimoramento conceitual.

Quanto aos modelos para realização de Auditoria de Ética, trazemos à análise um programa de auditoria da **missão institucional** de uma entidade da Administração Pública, desenvolvido pela Secretaria Federal de Controle; um questionário que permite avaliar sumariamente a infra-estrutura ética de uma entidade pública, elaborado pela Comissão de Ética Pública inicialmente para avaliar a gestão de ética; e uma metodologia desenvolvida pelo *Ethics Resource Center* para avaliar doze dimensões relacionadas com a Ética Organizacional, conhecida como *Ethics Effectiveness Quick-Test*.

4.1. Levantamento para Auditoria de Ética

Nesta parte, analisa-se os mais atuais modelos já desenvolvidos para mensurar o grau de exposição ou de susceptibilidade dos órgãos governamentais ao desvio ético.

O primeiro modelo foi desenvolvido por Antonio Sérgio Sco Ferreira com a interessante utilização de lógica nebulosa (*fuzzy logic*). Esse modelo vislumbra a possibilidade de estabelecer um índice numérico chamado de "Índice de Susceptibilidade a Desvio Éticos" para mensurar quantitativamente a susceptibilidade a desvios éticos de uma entidade pública.

Outro modelo analisado, proposto por Murilo Rodrigues Soares da Cunha e Mauro Sérgio Bogéa Soares, propõe uma metodologia para hierarquização dos órgãos governamentais de acordo com o grau de exposição ao risco do desvio ético.



4.1.1. Modelo de mensuração do risco a desvios éticos

Neste modelo, a exposição ao desvio ético por uma Entidade é estimada pela soma das funções "pressão" e "tentação", explicadas a seguir.

A pressão resulta de pedidos ilegais ou ilegítimos de superiores hierárquicos ou de agentes privados com influência sobre a Entidade, retratando uma postura passiva do servidor.

No modelo, a exposição do servidor à pressão pode ser tratada como uma função P, cujos argumentos são os seguintes:

$$P = P(\underline{\mathbf{a}}, w, w', n), \text{ onde:}$$

\mathbf{a} = probabilidade da demissão por resistir à pressão;

w = renda auferida pelo servidor no cargo;

w' = expectativa de renda do servidor fora do cargo;

n = expectativa de tempo de exercício no cargo.

Essas variáveis/parâmetros reagem com a função P na seguinte direção:

$$P = P(\mathbf{a}, w, w', n)$$

$$\frac{\partial P}{\partial \mathbf{a}} > 0;$$

$$\frac{\partial P}{\partial w} > 0;$$

$$\frac{\partial P}{\partial w'} < 0;$$

$$\frac{\partial P}{\partial n} > 0;$$



A tentação denotada uma postura ativa do servidor, quando ele busca um ganho adicional, mas ilegal, aos seus rendimentos ordinários. Nesse sentido, o servidor se depara com um dilema, pois ao obter uma vantagem indevida, que o modelo denomina de "suborno", expõe-se ao risco de sofrer uma punição, caso venha a ser descoberto.

O suborno é modelado por meio de uma função S , que depende das seguintes variáveis:

$$S = S(U, b)$$

U = capacidade do setor público, no caso a Entidade, de trazer benefícios ao setor privado;

b = poder aquisitivo das empresas e cidadãos envolvidos, também chamado de poder de barganha do setor privado.

Alterações nas variáveis U e b provocam os seguintes efeitos qualitativos:

$$S = S(U, b)$$

$$\frac{\partial S}{\partial U} > 0$$

$$\frac{\partial S}{\partial b} > 0$$

A capacidade da Entidade de trazer benefícios ao setor privado U , por sua vez, é uma função das seguintes variáveis:

$$U = U(c, r), \text{ onde:}$$

c = poder de aquisição de bens e serviços, também denominado de poder de compra do setor público.



r = poder de regulação das atividades econômicas e civis, que será denominado de poder de regulamentação do setor público;

Alterações nas variáveis U e b provocam os seguintes efeitos qualitativos:

$U = U (c, r)$, onde:

$$\frac{\partial U}{\partial c} > 0$$

$$\frac{\partial U}{\partial r} > 0$$

A punição esperada pela aceitação de suborno é mensurada pela função L , que estima a remuneração salarial ameaçada no caso de demissão, que é dada pelo valor presente da série de salários que o servidor espera obter enquanto mantiver-se no cargo. A função L depende das seguintes variáveis:

$L = L (w, n, \mathbf{d})$, onde :

w = salário recebido;

n = o tempo de duração do contrato de trabalho;

\mathbf{d} = taxa de desconto.

Tais variáveis relacionam-se com a função L conforme os sinais a seguir:

$L = L (w, n, \mathbf{d})$

$$\frac{\partial L}{\partial w} > 0$$

$$\frac{\partial L}{\partial n} > 0$$



$$\frac{\partial L}{\partial d} < 0$$

Dessa forma, a equação básica da tentação em promover a corrupção ativa, dada pela função T, é caracterizada pela rentabilidade esperada pela aceitação do retorno:

$$T = (1 - \mathbf{b}) S(U(c, r), b) - \mathbf{b} L(w, n, \mathbf{d}), \text{ onde:}$$

\mathbf{b} = probabilidade de punição

Verifica-se facilmente que quanto maior a probabilidade de punição \mathbf{b} , menor a rentabilidade esperada pela aceitação do retorno (T).

Portanto, o grau de exposição ao desvio ético pode ser definido por:

$$D = P + T,$$

$$D(\mathbf{a}, w, w', n, r, c, b, \mathbf{d}; \mathbf{b}) = P(\mathbf{a}, w, w', n) + (1 - \mathbf{b}) S(U(c, r), b) - \mathbf{b} L(w, n, \mathbf{d}),$$

onde D = exposição ao desvio ético

Aplicação prática do modelo

Com a aplicação modelo acima ao órgãos da Administração Pública, pode-se elaborar uma lista das Entidades mais expostas ao desvio ético. No entanto, para a aplicação prática da equação D, há certas dificuldades operacionais a serem superadas, apontadas pelos autores do modelo.



Os autores constróem algumas hipóteses visando facilitar a aplicação prática do modelo, de maneira que o primeiro e o terceiro termo da equação $D = P(\mathbf{a}, w, w', n) + (1 - \mathbf{b}) S(U(c, r), b) - \mathbf{b} L(w, n, \mathbf{d})$ se anulariam, de modo que a exposição a desvio ético poderia ser estimada apenas pelo segundo termo $(1 - \mathbf{b}) S(U(c, r), b)$.

02. Em síntese, as hipóteses simplificadoras são as seguintes:

- i) O primeiro e terceiro termo são uniformes nas variáveis salário (w) e tempo de trabalho (n);
- ii) da mesma forma, supondo os servidores como uma classe homogênea, a taxa de desconto (\mathbf{d}) e a expectativa de renda do servidor fora do cargo (w') também seriam relativamente iguais;
- iii) a probabilidade de demissão por resistir à pressão (\mathbf{a}) teria um alto grau de correlação negativa com probabilidade de punição pela aceitação do suborno (\mathbf{b});

A assunção das hipóteses acima permitiriam o abandono dos 1º e 3º termos da equação D , de maneira que o trabalho de hierarquização da exposição aos desvios éticos dos órgãos públicos seja feito apenas pelo cálculo do 2º termo: $(1 - \mathbf{b}) S(U(c, r), b)$.

Os autores do modelo, no entanto, apontam dificuldades operacionais para o cálculo do 2º termo da equação D , como a expectativa de punição \mathbf{b} , que é aquela percebida pelo funcionário, diferentemente da probabilidade encontrada na prática, dada pela relação nº de casos de corrupção punidos / nº casos de corrupção.

Em vista disso, os autores do modelo propõe a utilização de uma metodologia para cálculo direto das seguintes variáveis:



- i) a probabilidade de punição (b);
- ii) o poder de compra do órgão (c);
- iii) o poder de regulação do órgão (r);
- iv) o poder de barganha dos administrados (b).

A expectativa de punição do servidor

A probabilidade de punição b será aproximada por uma expectativa de punição, que pode ser mensurada por meio da aplicação de um questionário com perguntas fechadas do tipo sim/não aplicado em todos os órgãos avaliados. Cada resposta "sim" vale, por exemplo 0,5 ponto, e cada negativa vale 0 ponto. O questionário pode ser composto das seguintes perguntas, conforme o exemplo hipotético abaixo:

Questão		Órgão X	Órgão Y	Órgão Z
1	O órgão possui código de conduta próprio?	0	0,5	0
2	Os procedimentos operacionais estão registrados?	0,5	0,5	0
3	São realizadas campanhas ou cursos voltados à prevenção de condutas anti-éticas?	0	0,5	0
4	Os funcionários podem fazer consultas sobre questões éticas a seus superiores?	0	0	0,5
5	O órgão possui corregedoria própria?	0	0	0,5
6	A corregedoria realiza investigações preventivas?	0	0,5	0,5
7	A corregedoria realiza acompanhamento dos contratos e dos atos regulatórios baixados?	0,5	0	0
8	Houve alguma punição?	0,5	0,5	0,5
9	Houve alguma demissão?	0	0,5	0
10	Houve alguma prisão?	0	0,5	0,5
TOTAL		1,5	3,5	2,5



A Expectativa de ganhos do setor privado

Vimos que a aceitação ou recusa do suborno é modelado por meio da função S , a qual depende da função $U(r, c)$, que mede a capacidade do setor público de trazer benefícios ao setor privado, e do poder aquisitivo das empresas e cidadãos envolvidos (b).

A variável Poder de Compra " c " pode ser mensurada por meio das contas orçamentárias custeio e investimento, excluindo-se as despesas sobre as quais os órgãos não detêm poder de decisão, como folha de pagamentos, juros etc.

Assume-se as seguintes hipóteses, que podem ser ajustadas de acordo com a realidade do órgão:

- i) taxa de desvio de 10% sobre a aquisição de bens de consumo;
- ii) taxa de desvio de 20% sobre a aquisição de bens de investimento;
- iii) taxa de desvio de 30% sobre os valores dos serviços contratados.

O grau de exposição ao risco do desvio ético, derivado do Poder de Compra " c ", é calculado de acordo com a nota da respectiva faixa de manipulação, dada em R\$ milhões, conforme as tabelas abaixo exemplificam, em um caso hipotético:

Tabela 2 – Receita orçamentária (R\$ milhões)			
Rubrica	Órgão X	Órgão Y	Órgão Z
Bens consumo	100	1.100	200
Bens investimento	50	100	200
Serviços	200	50	400
Total	503	1.250	800



Tabela 3 – Desvios (R\$ milhões)			
Rubrica	Órgão X	Órgão Y	Órgão Z
Bens consumo	10	110	20
Bens investimento	10	20	40
Serviços	60	15	120
Total	80	145	180

Tabela 4 – Poder de Compra "c"	
Faixa de grau de manipulação (R\$ milhões)	Nota
0 a 100	1
100 a 150	2
150 a 200	3
200 a 300	4
acima de 300	5

Pelo exemplo acima, o órgão Z, embora apresente um orçamento menor do que o órgão Y, indica um grau de exposição maior.

Quanto ao poder de poder aquisitivo das empresas e cidadãos envolvidos "b", também chamado de "poder de barganha", assume-se que ele está implícito na variável Poder de Compra "c".

Quanto ao Poder de Regulação "r", a estimativa é feita por meio de análises das competências legais de cada órgão, atribuindo-se um determinado peso compatível com o grau de influência da regulamentação sobre o bem-estar dos cidadãos e a lucratividade dos negócios.

Sugere-se a aplicação de questionários, com as seguintes indagações, onde as sete primeiras questões dizem respeito ao “Poder de Regulamentação” do órgão, enquanto as três últimas referem-se ao “Poder de Barganha” dos administrados. Deve-se atribuir pesos



compatíveis com o acesso aos gestores da coisa pública, bem como com o poder econômico (individual ou coletivo) do agente privado atingido pela regulamentação.

Tabela 5 - Poder de Regulamentação e Poder de Barganha		Pontuação	
		Sim = 0,5	Não = 0
Poder de Regulamentação	1) O órgão exerce função fiscalizadora?		
	2) Ele aplica advertências ou multas monetárias?		
	3) Tem o poder de fechar o negócio ou impedir o exercício de profissão?		
	4) O negócio precisa de autorização do órgão para funcionar?		
	5) O órgão pode decretar ou influir na prisão de cidadãos?		
	6) Ele interpreta normas legais?		
	7) Ele estabelece, fixa tarifas ou tabela de preços?		
Poder de Barganha	8) As decisões do órgão atingem atividade ou profissão com grande mercado?		
	9) Os grupos atingidos são organizados?		
	10) Os cidadãos e empresas atingidos possuem grande poder econômico?		

Após as devidas ponderações, que os autores do modelo não explicitam, obtém-se uma tabela como a abaixo:

Tabela 6 - Poder de Regulamentação - Após ponderação						
		Agente privado atingido				
		Mega	Grande	Médio	Pequeno	s/ acesso
Grau de regulamentação	Muito alto	5	4	3	2,5	0
	Alto	4	3	2,5	2	0
	Médio	3	2,5	2	1,5	0
	Baixo	2,5	2	1,5	1	0
	Nenhum	0	0	0	0	0



Se a hierarquização do “Poder de Compra” e do “Poder de Regulamentação” dos órgãos utilizar o mesmo peso para ambas as variáveis, obtém-se por exemplo a seguinte tabela:

Tabela 7 - Exposição ao risco de desvio ético				
Órgão	c	r	Total	Percepção de risco de punição do servidor (b)
X	1	4	5	1,5
Y	2	2	4	3,5
Z	3	1	4	2,5

Comentários

1 - Observa-se que o modelo pretende "mensurar o grau de exposição dos órgãos governamentais ao risco do desvio ético", entretanto, não está claro como se define e se calcula esse risco. Ao considerar que a "Exposição ao Desvio Ético" é a soma das variáveis "Pressão" e "Tentação", nota-se a ausência de definição do risco como variável do modelo.

2 - Entretanto, implicitamente o modelo utiliza as variáveis Poder de Compra e Poder de Regulação como indicadores de risco de desvios éticos, o que é simplista. Afinal, o risco não pode ser avaliado sem considerar os **controles** existentes na organização para mitigar ou eliminar os riscos. Assim, se a entidade A tem um poder de compra 100 e entidade B, poder de compra 50, mas se os controles internos da entidade A são eficientes enquanto os controles



da entidade B são precários, é razoável considerar a entidade B mais exposta ao risco de desvios éticos do que a entidade A.

3 - O modelo efetua a soma das variáveis Poder de Compra e Poder de Regulação para calcular a "exposição ao risco de desvio ético" - Tabela 7. Conceitualmente, isso é um problema, e disso os autores do modelo estão cientes. O que se pergunta é porque somar essas variáveis, quando o modelo faz dessas variáveis insumos da função capacidade da Entidade de trazer benefícios ao setor privado (função U), que por sua vez é insumo da função Suborno. Ora, a função Suborno, que faz parte do 2º termo da equação de Exposição ao Desvio Ético, passa a ser simplesmente a soma das variáveis poder de compra e poder de regulação.



4.1.2. Modelo para avaliação de suscetibilidade a desvios éticos

Chamado de "Modelo para Avaliação de Suscetibilidade de Entidades Públicas a Desvios Éticos", trata-se de um modelo de sistema especialista, com a utilização de lógica nebulosa (fuzzy logic).

O modelo identifica os componentes que influem no contexto ético de entidades públicas, de modo a possibilitar, a partir do estudo das inter-relações desses componentes, a implementação de medidas compensatórias para minimizar a ocorrência de desvios éticos.

Em visão mais ampla, o modelo coloca como problema principal a minimização do desvio ético (DE), dado pela seguinte equação:

$$DE = f (SDE , MC) , \text{ onde:}$$

DE = Desvio Ético.

SDE = Suscetibilidade a Desvios Éticos.

MC = Medidas Compensatórias.

Seco Ferreira identifica as seguintes variáveis que explicam a SDE:

- Poder de Compra (PC)
- Poder de Regulação (PR)

A variável Poder de Compra (PC) é definida como a capacidade de a Entidade transferir numerário para o mercado, comprando, investindo ou financiando. Depende dos seguintes fatores:



- ? Orçamento disponível para compras, investimento e/ou financiamento
- ? Valores alocados por Tipo de Aquisição (Bens de Consumo, Investimento, Serviços)
- ? Valores alocados por Modalidade de Aquisição (Licitação, Carta Convite, Dispensa)

Já a variável Poder de Regulação (PR) pode ser considerada como a capacidade de tomar decisões que interferem na existência ou rentabilidade de negócios. Seco Ferreira enumera os seguintes fatores que determinam o Poder de Regulação, que se manifestaria por meio de "poderes" ou "competências" atribuídas à Entidade:

- ? Função fiscalizadora sobre os negócios sob sua jurisdição, com capacidade de realizar “advertência”, “fechamento” ou “prisão”;
- ? Autorização para funcionamento de negócios que depende da entidade;
- ? Poder de estabelecer limites tarifários para serviços ou produtos;
- ? Capacidade de interpretação normativa de atos;
- ? Capacidade de organização dos clientes da entidade;
- ? Tamanho (valor) do mercado alcançado pelas decisões da entidade;
- ? Poder econômico dos negócios ou clientes sob sua jurisdição.

De acordo com a equação $DE = f (SDE , MC)$, após a identificação das susceptibilidades ao desvio ético, cabe à Administração tomar as medidas compensatórias pertinentes, como por exemplo:



- ? Estabelecimento ou reforço de normas de conduta;
- ? Educação nas normas de conduta estabelecidas;
- ? Monitoramento e fiscalização do cumprimento das normas de conduta;
- ? Aplicação de um sistema de conseqüências (sanções);
- ? Estabelecimento de processo decisório colegiado;
- ? Medidas para transparência do processo decisório (ex: maximizar a divulgação de atas de reunião do colegiado).

Operacionalmente, o presente modelo é representado por um sistema especialista que utiliza inferência nebulosa, com as seguintes etapas:

1. Fuzzificação das variáveis de entrada, por meio das respectivas funções de pertinência;
2. Aplicação dos operadores nebulosos (AND, OR) nos antecedentes de cada regra nebulosa, quando requerido;
3. Implicação dos antecedentes aos conseqüentes de cada regra nebulosa;
4. Agregação dos conseqüentes de todas as regras nebulosas (max);
5. Defuzzificação do conjunto nebuloso resultante, utilizando o método da centróide.

Obtenção de Informações

Na prática, a mensuração da variável Poder de Compra requer a utilização dos seguintes dados:

- (1) Orçamento disponível para compras, investimento e/ou financiamento; com os termos lingüísticos ALTO, MÉDIO e BAIXO.



(2) Valores alocados por Tipo de Aquisição (Bens de Consumo, Investimento, Serviços), considerando-se que a susceptibilidade a desvios éticos cresce potencialmente para cada um dos tipos mencionados.

Seco Ferreira justifica a exclusão dos valores alocados por modalidade de aquisição devido à limitação temporal para execução do modelo.

Por hipótese, aquisições significativas de “Serviços” aumentariam o potencial de susceptibilidade a desvios éticos no termo ALTO, porém com peso em 60%.

Quanto à variável Poder de Regulação, calcula-se primeiro o chamado Fator de Regulação, que é dado pela média dos seguintes fatores.

- (1) Se a entidade exerce função fiscalizadora sobre os negócios sob sua jurisdição, com capacidade de realizar “advertência”, “fechamento” ou “prisão”;
- (2) Se a autorização para funcionamento de negócios depende da entidade;
- (3) Se a entidade tem poder de estabelecer limites tarifários para serviços ou produtos;
- (4) Se a entidade tem capacidade de interpretação normativa de atos legais;

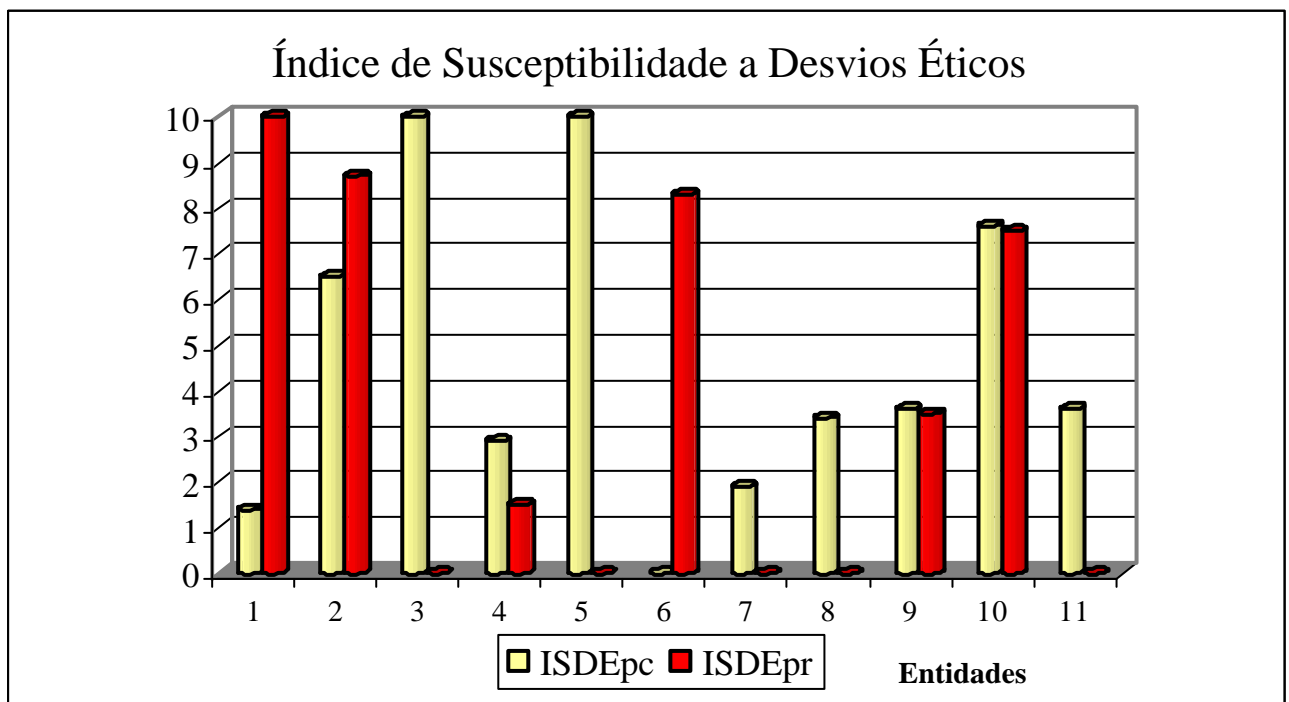
Subsequentemente, estima-se o "Poder Econômico" dos negócios ou clientes sob sua jurisdição, acoplando-o ao “Fator de Regulação”, o que gera o ISDE pr .



Para cada componente do Fator de “Fator de Regulação”, assim como o “Poder Econômico”, foi atribuída uma nota, variando de zero a 10, de acordo com uma avaliação a ser feita por especialistas na gestão pública.

Com a utilização de um software apropriado - no caso foi utilizado o FuzzyTECH -, definiu-se as regras nebulosas e as respectivas funções de pertinência (ou de inclusão), para então aplicar o modelo em onze entidades, mantidas no anonimato, resultando nos seguinte quadro:

Entidade	ISDEpc	ISDEpr
1	1,4	10,0
2	6,5	8,7
3	10	0
4	2,9	1,5
5	10	0
6	0	8,3
7	1,9	0
8	3,4	0
9	3,6	3,5
10	7,6	7,5
11	3,6	0





Comentários

1 - Apesar da sofisticação instrumental, com a utilização da lógica nebulosa, que sem dúvida enriqueceu e deu maior precisão ao modelo, nota-se uma falha grave de concepção porque a susceptibilidade a desvios éticos das entidades, calculada tanto por meio do Poder de Compra quanto pelo Poder de Regulação, não observa os controles existentes na organização. Ora, não basta que a entidade tenha um alto orçamento destinado a compras para daí considerar que essa entidade é susceptível a cometer desvios éticos. É necessário avaliar o ambiente de controle interno no setor de compras. Da mesma forma, a susceptibilidade a desvios éticos devido ao Poder de Regulação não pode ser estimada sem a necessária avaliação dos controles existentes nesse campo.

2 - Na verdade, este modelo é simplesmente uma tentativa de avaliar o **risco** de uma instituição a cometer desvios éticos. E nessa ótica, é falho por não observar o nível de controle existente na entidade.



4.2. Planejamento de Auditoria de Ética

Examinaremos a seguir o programa de auditoria da **missão institucional** de uma entidade da Administração Pública, desenvolvido pela Secretaria Federal de Controle.

A seguir trazemos o questionário elaborado pela Comissão de Ética Pública, o qual permite avaliar sumariamente a infra-estrutura ética de uma entidade pública, conforme a abordagem da OECD.

Por fim, descrevemos a adaptação que fizemos da metodologia desenvolvida pelo *Ethics Resource Center* para avaliar doze dimensões relacionadas com a Ética Organizacional, conhecida como *Ethics Effectiveness Quick-Test*.

4.2.1. Auditoria de Avaliação da Missão Institucional

Esta metodologia foi desenvolvida pela Secretaria Federal de Controle Interno - SFC com o objetivo de avaliar a dimensão representada pela missão institucional de Entidade da Administração Direta e Indireta.

Normalmente as auditorias realizadas na Administração Pública pressupõem que os órgãos e entidades estejam em seu funcionamento normal - como estruturados em um determinado momento, no pleno exercício de sua missão institucional.

Entretanto, os relatórios e pareceres emitidos não têm evidenciado cuidados especiais no planejamento, no sentido de focar as evidências quanto ao próprio sentido da continuidade do Órgão ou Entidade em relação aos fundamentos/razões que determinaram a sua criação.



Há, pois, uma necessidade do próprio Estado de certificar-se quanto a alguns requisitos essenciais que determinam a própria razão da continuidade operacional e institucional dos Órgãos ou Entidades da Administração Pública Federal.

Objetivo Geral

Evidenciar a situação de momento dos Órgãos ou Entidades auditados em relação à sua missão institucional, para que possam, juntamente com outras referências e avaliações que disponham, determinar providências com vistas a reorientação, reestruturação e aperfeiçoamento das atividades dos mesmos.

Objetivos Específicos

São os seguintes os objetivos específicos da Auditoria :

1. Identificar a Missão Institucional e os objetivos do Ministério Supervisor cujo Órgão ou Entidade sob análise encontra-se vinculado;
2. Demonstrar se as atividades desenvolvidas pelos Órgãos ou Entidades guardam conformidade e aderência, ou não, com a sua Missão Institucional e com a do Ministério Supervisor;
3. Evidenciar se ocorre superposição de atividades entre os diversos Órgãos ou Entidades do mesmo Ministério ao qual se vinculam.
4. Identificar a Clientela à qual se destinam os produtos ou serviços realizados, sua distribuição geográfica e possíveis parcerias institucionais desenvolvidas pelo Órgão ou Entidade.



5. Verificar se os recursos organizacionais, humanos, materiais, logísticos, de informações e orçamentário-financeiros à disposição do Órgão ou Entidade são adequados para o cumprimento da Missão.
6. Evidenciar se os resultados usualmente alcançados atendem, de uma maneira geral, aos objetivos que determinaram a criação do Órgão ou Entidade.

Elementos Necessários

Constituição Federal;
Exposição de Motivos que recomenda a criação do Órgão ou Entidade;
Lei de Criação e alterações;
Legislação Complementar;
Regimento Interno ou Estatuto;
Organograma;
Normas Internas e Manuais;
Plano de Ação e Planejamento Estratégico;
Relatórios Gerenciais;
Relatórios de Atividades;
Orçamento e Plano Plurianual;
Planos e Diretrizes de Governo;
Mapa de Localização de suas unidades;
Compromissos internacionais assumidos;
Decisões e Deliberações das Chefias e Superiores;
Programas em desenvolvimento.

Objetivo 1



Identificar a Missão Institucional e os objetivos do Ministério Supervisor cujo Órgão ou Entidade sob análise encontra-se vinculado;

1.1 Verificar se a Constituição Federal define as responsabilidades pela normatização, fiscalização ou execução das atividades analisadas;

1.1.1 Identificar na lei de criação a Missão e os objetivos do Ministério Supervisor;

1.2 Verificar no Regimento Interno outros objetivos que tenham sido acrescentados por meio de atos complementares;

1.3 Obter dos dirigentes do Ministério Supervisor informações sobre a Missão e os objetivos do mesmo;

1.4 Pesquisar, em biblioteca e acervo do Ministério Supervisor, a evolução histórica das atividades desenvolvidas ao longo de sua existência, avaliando se a missão estabelecida à época da criação não está desvirtuada;

1.5 Verificar se o Ministério Supervisor foi criado a partir de incorporação ou cisão de outros Ministérios;

1.5.1 Verificar, caso positivo, se as missões dos Ministérios incorporados ou cindidos foram totalmente absorvidas e se guardam conformidade com a atual Missão do Ministério Supervisor;

1.6 Concluir a respeito da natureza das atividades desenvolvidas pelo Órgão ou Entidade, evidenciando se são Normativas, Fiscalizadoras, Regulamentadoras, Formuladoras ou Executora de Políticas Governamentais;

1.7 Consolidar todas as informações obtidas nesta etapa.



Objetivo 2

Avaliar se as atividades desenvolvidas pelos Órgãos ou Entidades guardam conformidade e aderência com a sua Missão Institucional e com a do Ministério Supervisor;

- 2.1 Identificar na Lei de criação e demais documentos do item 3.2.1.3. a Missão e os objetivos do Órgão ou Entidade;
- 2.2 Verificar no Regimento Interno e demais documentos do item 3.2.1.3 outros objetivos que tenham sido acrescentados ou suprimidos por meio de atos complementares;
- 2.3 Obter dos dirigentes do Órgão ou Entidade informações sobre a Missão e objetivos atuais, mesmo que não explicitados na Lei de Criação ou Regimento Interno;
- 2.4 Identificar os propósitos que originaram a criação do Órgão ou Entidade com vistas a verificar se persistem as razões que motivaram sua criação, principalmente nas Exposições de Motivos, Planos de Governo etc;
- 2.5 Verificar se o Órgão ou Entidade foi criado a partir de incorporação (cisão, fusão, transformação) de outras unidades;
 - 2.5.1 Verificar, caso positivo, as finalidades das unidades incorporadas, se foram totalmente absorvidas e se guardam conformidade com a Missão atual do Órgão ou Entidade;
- 2.6 Obter, por meio de entrevistas ou aplicação de outras técnicas de auditoria, as atividades previstas e as realizadas pelo Órgão ou Entidade, verificando se existem:
 - 2.6.1 atividades superpostas com outros Órgãos ou Entidades no próprio Ministério;
 - 2.6.2 atividades realizadas que não estejam nas de sua atribuição, mas que sejam relevantes para o alcance de seus objetivos institucionais;



- 2.6.3 atividades previstas e não realizadas;
- 2.6.4 Atividades realizadas que não estejam nas suas atribuições e que não são relevantes para o alcance de seus objetivos institucionais;
- 2.7 Solicitar esclarecimentos e justificativas formais em relação às possíveis distorções detectadas;
 - 2.7.1 Analisar se os esclarecimentos e as justificativas formais prestados são suficientes;
 - 2.7.2 Verificar “in loco” ou aplicar outros procedimentos, caso os esclarecimentos prestados sejam insuficientes para confirmar as informações prestadas;
- 2.8 Opinar quanto a efetiva realização das atividades previstas;
- 2.9 Comparar a Missão e os objetivos do Órgão ou Entidade com a Missão institucional do Ministério Supervisor, inclusive, identificando que documentos são contraditórios, incompletos ou distorcidos com relação aos objetivos institucionais;
 - 2.9.1 Solicitar esclarecimentos e justificativas formais em relação às distorções porventura detectadas;
 - 2.9.2 Analisar os esclarecimentos e justificativas prestados;
 - 2.9.3 Opinar quanto à conformidade entre a Missão do Órgão ou Entidade e a Missão do Ministério Supervisor.

Objetivo 3

Avaliar se ocorre superposição de atividades entre os diversos Órgãos ou Entidades do mesmo Ministério ao qual se vinculam.



3.1 Comparar a Missão, os objetivos e as atividades executadas pelos diversos Órgãos ou Entidades do Ministério Supervisor, verificando se está ocorrendo superposição;

3.1.1 Caso constatada a superposição, analisar os motivos;

3.2 Opinar quanto à existência ou não de superposição de atividades;

3.3 Propor ajustes, caso necessários.

Objetivo 4

Identificar a Clientela a qual se destinam os produtos ou serviços realizados, sua distribuição geográfica e possíveis parcerias institucionais desenvolvidos pelo Órgão ou Entidade.

4.1 Identificar claramente os produtos ou serviços ou atividades desenvolvidos pelo Órgão ou Entidade e listá-los em ordem decrescente de importância;

4.2 Verificar a quem, (cliente) cada produto ou serviço se destina;

4.3 Verificar a distribuição geográfica da clientela (anexar mapa);

4.4 Verificar os Convênios e Acordos celebrados e que sejam voltados para o auxílio na realização da Missão do Órgão ou Entidade.

Objetivo 5

Verificar se os recursos organizacionais, humanos, materiais, logísticos, de informações e orçamentário-financeiros a disposição do Órgão ou Entidade são adequados para o cumprimento da Missão.



5.1 Recursos Organizacionais

5.1.1 Identificar a estrutura do Órgão ou Entidade quanto à existência de Unidade Central, Unidades Descentralizadas e de Ponta;

5.1.2 Identificar a localização dessas unidades;

NOTA: Os subitens 5.2, 5.3, 5.4, 5.5 e 5.6 referem-se a cada unidade da estrutura do Órgão ou Entidade.

5.2 Recursos Humanos

5.2.1 Solicitar o organograma formal identificando áreas fim e meio;

5.2.2 Verificar se o organograma formal do Órgão ou Entidade corresponde à estrutura atual do mesmo;

5.2.3 Identificar as inconsistências entre os organogramas formal e real;

5.2.4 Verificar o quantitativo e perfil profissional de pessoal por área;

5.2.5 Identificar o pessoal cedido e requisitado;

5.2.6 Identificar a proporção entre o pessoal utilizado nas atividades meio e fim;

5.2.7 Verificar o quantitativo de funções de confiança e sua distribuição no Órgão ou Entidade, identificando o percentual ocupado por pessoal do próprio quadro (Verificar na legislação específica o percentual fixado de distribuição de funções para os servidores do quadro);

5.2.8 Solicitar a opinião dos dirigentes quanto a suficiência quantitativa e qualitativa do quadro funcional;

5.2.9 Avaliar se os recursos humanos são suficientes para o cumprimento da Missão do Órgão ou Entidade, identificando possíveis distorções (excesso, falta, má distribuição, falta de treinamento etc) e vulnerabilidade em função de



atividades essenciais não estarem sendo controladas por pessoal-chave da própria instituição, com por exemplo as áreas de normas e fiscalização.

5.3 Recursos Materiais

5.3.1 Verificar a disponibilidade dos equipamentos (inclusive veículos, máquinas, laboratórios, computadores etc vinculados à atividade fim do Órgão ou Entidade;

5.3.1.1 Verificar a utilização, obsolescência e conservação destes equipamentos;

5.3.1.2 Identificar a proporção entre os equipamentos obsoletos e em mau estado de conservação com o total de equipamentos do Órgão ou Entidade;

5.3.2 Solicitar a opinião formal dos dirigentes, quanto à suficiência quantitativa e qualitativa dos equipamentos vinculados à atividade fim do Órgão ou Entidade;

5.3.3 Avaliar se os recursos materiais são suficientes para o cumprimento da Missão do Órgão ou Entidade, identificando possíveis distorções (excesso ,falta, má distribuição);

5.3.4 Avaliar se os recursos materiais destinados à area meio são suficientes para o cumprimento da Missão do Órgão ou Entidade, identificando possíveis distorções (excesso ,falta, má distribuição);

5.4 Recursos Orçamentário-Financeiros

5.4.1 Verificar a disponibilidade orçamentário-financeira do Órgão ou Entidade, identificando os recursos diretamente arrecadados, do Tesouro e aqueles provenientes de fontes externas ou de organismos de cooperação

5.4.2 Verificar o percentual destinado às atividades fim e meio, objetivando identificar possíveis distorções na aplicação dos recursos;



5.4.3 Solicitar a opinião formal dos dirigentes quanto à suficiência dos recursos orçamentário-financeiros do Órgão ou Entidade;

5.4.4 Avaliar se os recursos orçamentário-financeiros são satisfatórios para o cumprimento da missão do órgão, identificando possíveis distorções (excesso, falta, contingenciamento etc);

5.5 Recursos Logísticos

5.5.1 Verificar as propriedades imobiliárias e as instalações físicas do Órgão ou Entidade, identificando se os prédios são próprios, alugados, cedidos etc;

5.5.2 Verificar o nível de ocupação das áreas pelas atividades meio e fim;

5.5.3 Solicitar a opinião dos dirigentes quanto à suficiência, adequação e segurança das instalações;

5.5.4 Avaliar se as instalações físicas são compatíveis com as atribuições do Órgão ou Entidade e oferecem a necessária segurança.

5.6 Recursos De Informações

5.6.1 Verificar a disponibilização de equipamentos e sistemas de informática no Órgão ou Entidade, identificando o nível de propriedade e terceirização dos bancos de dados;

5.6.2 Verificar se existem informações-chave que estão fora do controle técnico-operacional da instituição;

5.6.3 Verificar se as informações sigilosas e chave possuem um sistema de segurança adequado;

5.6.4 Verificar a vulnerabilidade de perda ou extravio de informações por terceiros;

5.6.5 Solicitar a opinião dos dirigentes quanto à suficiência quantitativa e qualitativa de equipamentos e sistemas de informática;



5.6.6 Avaliar se os sistemas de informação são adequados e seguros de modo a garantir a segurança e continuidade das atividades da instituição e não causam dependência com relação aos seus fornecedores.

Objetivo 6

Evidenciar se os resultados usualmente alcançados atendem, de uma maneira geral, aos objetivos que determinaram a criação do Órgão ou Entidade.

6.1 Identificar os principais produtos e resultados alcançados nos dois últimos exercícios (referências: Relatórios de Atividades, Gestão e outros periódicos, se houver)

6.2 Evidenciar se estes resultados, de uma maneira geral, demonstram razoável aderência com os objetivos que determinaram a criação do Órgão ou Entidade;

6.3 Examinar se existe algum tipo de avaliação ou opinião externa, da parte de algum Órgão ou Entidade ou do público em geral, seja positiva ou negativa, a respeito da unidade auditada;

6.4 Identificar os principais relatórios (de resultados ou não) que são encaminhados para clientes específicos (Ministros, Secretários Nacionais, outros Órgãos ou Entidades etc)

6.5 Constatar a existência do uso efetivo e utilidade desses relatórios pelos mencionados clientes (objetivando avaliar a importância real dos mesmos e a necessidade de sua continuidade, ou não. Poderá necessitar “Circularização”, pelo auditor, aos Órgãos ou Entidades identificados como usuários desses relatórios, quando deverão ser solicitados a fundamentar a importância dos mesmos para a sua gestão).



Relatório

Deverá ser produzido relatório contendo pelo menos os seguintes tópicos:

1. Introdução

Identificar o Órgão ou Entidade auditada, os objetivos do trabalho (geral e específico), as limitações ocorridas, o período abrangido pelos exames, o local, período dos trabalhos e equipe responsável.

2. Histórico

Deve ser apontado o conjunto dos principais fatos em termos de cronograma desde a criação do Órgão ou Entidade até o tempo presente.

3. Atribuições E Características

Devem ser apresentados os principais objetivos, responsabilidades e atribuições do Órgão ou Entidade, seus organogramas (formal e real), o quadro de pessoal (quantitativo, perfil profissional e distribuição) e principais recursos (orçamentários, financeiros, materiais, equipamentos, de informática etc).

4. Resultados Dos Exames Específicos

Em função da aplicação dos passos específicos dos programas devem ser apresentados os principais achados, análise de deficiências, justificativas e posicionamentos dos auditados, de modo a que se possa vislumbrar equilibradamente o nível dos exames e constatações obtidas.

5. Conclusão



Deverá ser dada uma opinião acerca dos resultados da auditoria, mas evitando-se avaliações conclusivas quando diante de situações que careceriam de maior aprofundamento ou mesmo da opinião de especialistas.

Assim, fazendo-se referência sucinta a algumas partes do relatório onde estarão detalhados os achados de auditoria resultantes da aplicação do Programa (que deve ser anexado ao Relatório), emitir opinião no sentido mais de destacar os pontos que necessitam de adoção de providências a cargo dos gestores ou de outros agentes identificados.

6. Recomendações De Auditoria

Deverão ser feitas quanto aos aspectos absolutamente seguros, conclusivos e relevantes sobre os achados de auditoria.

4.2.2. Auditoria da Infraestrutura Ética

Retomando a abordagem da OCDE para a infraestrutura ética, vimos que uma das dimensões dessa infraestrutura é o controle, que pode ser alcançado por meio de um quadro legal que permita que se realize investigação independente e julgamento, de mecanismos de prestação de contas e de controle efetivos, e por fim, da transparência e do envolvimento do público (controle social).

Para avaliar essa infraestrutura, pode-se utilizar a correlação aplicada pelo Prof. Cláudio Reis¹⁰ ao questionário que a Comissão de Ética Pública propôs para avaliação da gestão da ética nos órgãos da Administração Pública, composto de 15 questões, a seguir relacionadas:

¹⁰ Comissão de Ética Pública. III Encontro dos representantes setoriais de ética pública.



Comissão de Ética Pública			
Avaliação da Gestão da Ética			
Pergunta	sim	não	Comentários e resposta ao complemento da pergunta
1. Sua entidade ou órgão identifica normas de conduta gerais e específicas do órgão ou entidade aplicáveis para seus servidores ou empregados? Informe as normas identificadas.			
2. A responsabilidade por zelar pela efetividade das normas de conduta está formalmente atribuída a área que integra a estrutura da entidade ou órgão? Informe a área ou áreas responsáveis.			
3. A entidade ou órgão tem comissão de ética (Decreto 1171/94)? Informe com que frequência a comissão se reúne.			
4. A entidade ou órgão conta com mecanismo de proteção para aqueles que denunciam transgressões às normas de conduta, assim como para os servidores ou empregados com responsabilidades pela apuração das transgressões? Informe quais os mecanismos de proteção utilizados.			
5. Há identificação das áreas e processos mais suscetíveis a desvios éticos? Informe as áreas e processos mais suscetíveis a desvios éticos.			
6. O plano de trabalho da área de gestão da ética resulta do planejamento da entidade ou órgão? Informe como o plano é acompanhado.			
7. A alta administração do órgão ou entidade demonstra por atos específicos estar comprometida com a disseminação e a observância das normas de conduta pela declaração pública desse compromisso? Exemplifique como.			
8. As normas de conduta são divulgadas entre os servidores ou empregados da entidade ou órgão? Informe como.			
9. As normas de conduta integram os programas de capacitação e treinamento da entidade ou órgão? Exemplifique e informe qual o percentual de servidores ou empregados que receberam capacitação ou treinamento nas normas de conduta em 2002.			
10. A entidade ou órgão afere o grau de conhecimento das normas de conduta por parte dos seus servidores ou empregados? Informe como essa aferição é feita.			
11. As normas de conduta são divulgadas para o público externo à entidade ou órgão, a exemplo de usuários dos serviços e fornecedores? Informe como.			
12. Há canais estabelecidos para apresentação de dúvidas e			



prestação de orientações sobre a aplicação das normas de conduta a situações práticas do dia a dia dos servidores ou empregados? Informe os canais de comunicação utilizados.			
13. A observância das normas de conduta é monitorada? Informe como é feito o monitoramento.			
14. Os desvios de conduta e transgressões das normas de conduta são apurados? Informe os tipos de sanções e a frequência com que cada uma foi aplicada em 2002.			
15. Sua entidade ou órgão utiliza alguma forma de reconhecimento ou premiação da ética? Exemplifique como isso é feito.			

Embora o questionário tenha a intenção de avaliar a gestão, o prof. Cláudio Reis associou cada questão a uma dimensão da infraestrutura ética proposta pela OCDE, conforme a tabela abaixo:

Dimensão da Infraestrutura ética	Quesitos
Controle	1 - 4 - 5 - 11 - 13 - 14 - 15
Orientação	7 - 8 - 9 - 10 - 12
Gestão	2 - 3 - 6

Este questionário conviria ser adaptado para converter os quesitos abertos em fechados, e substituir o tipo de resposta binárias sim/não, que é muito limitada, por uma escala multivariada., com a finalidade de captar com mais precisão as características dos eventos avaliados.



4.2.3. Avaliação Sistêmica da Efetividade Ética

Neste capítulo, trazemos uma adaptação para ser aplicada a uma entidade governamental da metodologia elaborada pelo *Ethics Resource Center*, para avaliar doze dimensões relacionadas com a Ética Organizacional, conhecida como *Ethics Effectiveness Quick-Test*.

As doze dimensões estão a seguir relacionadas:

Dimensões da Ética Organizacional	
I	Valores da Organização
II	Estratégia, metas e objetivos de Ética
III	Políticas e procedimentos em relação à Ética
IV	Medidas de Efetividade Ética
V	Recompensas pelo comportamento ético
VI	Diretrizes para tomada de decisões éticas
VII	Avaliação do clima ético
VIII	Uma base para práticas éticas
IX	Práticas éticas da liderança
X	Avaliação do impacto de práticas éticas
XI	Educação e treinamento em Ética
XII	Respeito aos valores pessoais dos funcionários



Os quesitos relativos a cada uma das dimensões permitem avaliar se a Organização está funcionando bem e onde é possível melhorar.

As questões estão na forma de afirmativas, as quais o avaliado deve responder fazendo um círculo no número apropriado conforme a escala abaixo:

Escala de Avaliação

Não se aplica	Discordo totalmente		Discordo parcialmente		Concordo parcialmente		Concordo totalmente	
NA	1	2	3	4	5	6	7	

Para avaliar cada uma dessas dimensões, são propostos 8 quesitos, resultando no total de 96 quesitos. Cada quesito, portanto, recebe uma pontuação na escala de 1 a 7, de modo que a pontuação de cada dimensão é dada pela média aritmética dos respectivos quesitos.

Caso o quesito não se aplique à Organização, deve-se marcar a opção NA¹¹, que recebe pontuação nula. Nesse caso, este quesito não entra no cômputo da média aritmética do resultado da dimensão ética avaliada.

A tabela a seguir permite visualizar o resultado final:



	Não - efetivo					Pouco efetivo					Efetivo			
Valores da Organização	1	.	2	.	3	.	4	.	5	.	6	.	7	Valores da Organização
Estratégia, metas e objetivos de Ética	1	.	2	.	3	.	4	.	5	.	6	.	7	Estratégia, metas e objetivos de Ética
Políticas e procedimentos de éticos	1	.	2	.	3	.	4	.	5	.	6	.	7	Políticas e procedimentos de éticos
Medidas de Efetividade Ética	1	.	2	.	3	.	4	.	5	.	6	.	7	Medidas de Efetividade Ética
Recompensas para o comportamento ético	1	.	2	.	3	.	4	.	5	.	6	.	7	Recompensas para o comportamento ético
Diretrizes para tomada de decisões éticas	1	.	2	.	3	.	4	.	5	.	6	.	7	Diretrizes para tomada de decisões éticas
Avaliação do clima ético	1	.	2	.	3	.	4	.	5	.	6	.	7	Avaliação do clima ético
Uma base para práticas éticas	1	.	2	.	3	.	4	.	5	.	6	.	7	Uma base para práticas éticas
Práticas éticas da liderança	1	.	2	.	3	.	4	.	5	.	6	.	7	Práticas éticas da liderança
Avaliação do impacto de práticas éticas	1	.	2	.	3	.	4	.	5	.	6	.	7	Avaliação do impacto de práticas éticas
Educação e treinamento em ética	1	.	2	.	3	.	4	.	5	.	6	.	7	Educação e treinamento em ética
Respeito aos valores pessoais dos funcionários	1	.	2	.	3	.	4	.	5	.	6	.	7	Respeito aos valores pessoais dos funcionários

¹¹ Esta é uma adaptação feita pelo autor.



Dimensões da Efetividade Ética - Quesitos

I - Valores da Organização - Os valores de uma organização determinam o que os chefes e outros funcionários consideram importante e apropriado. Os valores proporcionam uma direção e consistência no processo decisório, quando há uma lacuna na regulamentação e não há jurisprudência.

1 - Os valores¹² da Organização são consistentes entre si (não se chocam um com outro), de modo que há clareza quanto à missão institucional.

2 - Todos os funcionários têm conhecimento e compreendem os valores fundamentais da organização.

3 - Os valores declarados pela Organização são percebidos como diretrizes na tomada de decisões, quando há uma lacuna na regulamentação e não há precedentes.

4 - Os valores declarados direcionam as ações da Organização no trato com seus funcionários.

5 - Os valores declarados direcionam as ações da Organização no trato com sua clientela, fornecedores e outros grupos de interesse.

6 - Os valores da Organização são consistentes (coerentes) com os valores e com a Ética da Administração Pública.

7 - A Organização dispõe de um setor ou de um grupo de funcionários para tirar dúvidas e esclarecer a respeito da interpretação dos valores organizacionais.

8 - Os funcionários sabem onde obter esclarecimento sobre alguma dúvida de interpretação a respeito dos valores organizacionais.

¹² Recomenda-se a enumeração dos objetivos da Organização, entre parêntesis, para que aqueles que desconhecem os objetivos passem a conhecê-los. A aplicação de um questionário é sempre uma oportunidade para veicular informações úteis e pedagógicas.



II - Estratégia, metas e objetivos de Ética - Toda Organização tem, explícita ou implicitamente, uma estratégia em relação à Ética. Essa estratégia proporciona uma base para elaboração de planos de ação e serve de diretriz para a tomada de decisões diárias. Essa estratégia deve definir metas e objetivos para a Ética e permitir à Organização a mensuração do progresso realizado.

9 - A estratégia da Organização define claramente o que é um resultado de sucesso levando em conta os seus valores éticos.

10 - Todos os funcionários têm conhecimento e compreendem quais são as metas e objetivos da Organização em relação à Ética.

11 - As metas e objetivos em relação à Ética são tão importantes quanto as outras metas e objetivos referentes à produção, à qualidade e aos resultados financeiros da Organização.

12 - Todos os funcionários recebem metas a cumprir em relação à Ética e são avaliados pelo resultado nesse campo.

13 - A estratégia da Organização em relação à Ética leva em consideração todos os stakeholders (por exemplo: funcionários, clientela, fornecedores, grupos de interesse)

14 - As metas e objetivos em relação à Ética são levados em consideração quando na tomada diária de decisões.

15 - Os funcionários acreditam que existe uma correlação direta entre o atingimento das metas e os objetivos em relação à Ética e um alto desempenho individual.

16 - A estratégia em relação à Ética é revista e atualizado periodicamente à medida que os desafios aumentam.



III - Políticas e procedimentos em relação à Ética - Toda Organização necessita de um conjunto de políticas (ou planos de ação) e procedimentos para descrever como a estratégia em relação à Ética será implementada. Essas políticas e procedimentos são o meio pelo qual a Organização comunica suas expectativas e exigências aos seus funcionários.

17 - As políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética definem qual comportamento é consistente com a estratégia da Organização em relação à Ética.

18 - As políticas (ou planos de ação) e procedimentos da Organização em relação à Ética são eficientemente comunicadas a todos os seus funcionários.

19 - Os funcionários consideram essas políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética como importantes diretrizes para a tomada diária de decisões.

20 - A aderência dos funcionários às políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética é monitorada regularmente.

21 - São bem definidas as conseqüências pelos desvios e violações às políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética.

22 - As políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética são compatíveis com todas as outras políticas e procedimentos operacionais.

23 - Os funcionários consideram as políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética relevantes e importantes para o ambiente de trabalho.

24 - As políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética são periodicamente revistas e atualizadas.



IV - Medidas de Efetividade Ética - Uma vez que as políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética são executadas, a Organização deve desenvolver medidas para determinar se os padrões éticos estão sendo respeitados e produzindo os resultados desejados.

25 - A conformidade a cada política (ou plano de ação) e procedimento em relação à Ética é rotineiramente monitorada e mensurada.

26 - A efetividade de cada política (ou plano de ação) e procedimento em relação à Ética é rotineiramente monitorada e mensurada.

27 - Os resultados dos indicadores periódicos relativos à Ética são incluídos na discussão do desempenho global da Organização.

28 - A chefia é avaliada pelo grau de efetividade das política (ou plano de ação) e procedimento em relação à Ética da unidade organizacional por ela dirigida.

29 - Os funcionários são avaliados individualmente pela conformidade aos padrões éticos da organização.

30 - Os resultados do monitoramento das políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética são incluídos nas avaliações de desempenho individual e institucional.

31 - A Organização tem metodologia bem definida para auditar ou avaliar as mensurações relativas à Ética, de modo a garantir a exatidão dos relatórios.

32 - A Organização periodicamente mede a relação custo/benefício total da estratégia, das políticas (ou planos de ação) e dos procedimentos em relação à Ética.



V - Recompensas pelo comportamento ético - Para melhor demonstrar o engajamento aos valores e padrões éticos, a organização deve reconhecer e premiar as desejadas decisões comportamentos relacionados à Ética.

33 - A conformidade às políticas (ou planos de ação) e procedimentos em relação à Ética é necessária para uma avaliação de desempenho positiva.

34 - A efetividade ética das decisões e ações individuais é considerada na avaliação do comportamento do funcionário.

35 - Os funcionários rotineiramente recebem "feedback" positivos da chefia quando eles tomam decisões éticas.

36 - A chefia é recompensada por alcançar uma efetividade ética da unidade organizacional que ela dirige.

37 - Dentro do setor de trabalho há um alto nível de apoio dos colegas para se aderir aos padrões éticos da Organização.

38 - Os funcionários são recompensados por apresentar sugestões para aumentar a congruência ética no local de trabalho.

39 - A Organização examina a efetividade ética quando avalia um candidato à promoção.

40 - Altos níveis de desempenho, mas que violam padrões éticos não são aceitáveis para a Organização.



VI - Diretrizes para tomada de decisões éticas - Diretrizes éticas proporcionam direção e limites aos tomadores de decisão, os quais lidam com situações que não se encontram claramente predefinidas nas políticas específicas (ou planos de ação) ou nos casos precedentes. As diretrizes éticas provêm um efetivo complemento para a tomada de decisão individual.

41 - As diretrizes existem para auxiliar as chefias de todos os níveis para tomar decisões apropriadas nas matérias relacionadas à Ética.

42 - As diretrizes éticas não causam confusão ou conflito, porque elas são consistentes com as políticas (ou planos de ação) e as práticas na Organização.

43 - As diretrizes escritas são complementadas por pessoal de apoio com treinamento em Ética, o qual pode oferecer orientação adicional.

44 - Os funcionários sabem como obter orientação quando se defrontam com questões relacionadas à Ética para as quais não existem procedimentos predefinidos.

45 - Os funcionários sabem diferenciar entre políticas (ou planos de ação) relativas à Ética (as quais são cogentes) e diretrizes éticas (as quais apenas oferecem direção).

46 - Diretrizes éticas são efetivas em ajudar as pessoas a lidar com situações onde não existem soluções predefinidas.

47 - Os funcionários são avaliados pela efetiva utilização das diretrizes éticas que a Organização dispõe.

48 - Diretrizes para a tomada de decisões éticas são periodicamente revistas e atualizadas quando necessário.



VII - Avaliação do clima ético - Há um clima ético subjacente em toda organização, o qual reflete as percepções coletivas sobre os valores, normas e expectativas da Organização. A percepção de congruência entre aquelas percepções e os valores individuais fortalece o compromisso do funcionário com a Organização.

49 - Existem procedimentos formalizados para avaliar o nível de comprometimento do empregado com a Ética definida pela Organização.

50 - O clima ético é rotineiramente avaliado, como parte das avaliações globais da Organização.

51 - Toda a chefia tem noção do impacto que eles produzem no clima ético dos setores por eles chefiados.

52 - Os funcionários compreendem o impacto do clima ético sobre a produtividade, a qualidade e o atendimento à clientela.

53 - A Organização reconhece que comprometimento a um conjunto de valores significa mais do que simplesmente seguir regras de Ética.

54 - Os funcionários compreendem e concordam com as expectativas da Organização sobre a Ética e as exigências para o sucesso dessas expectativas.

55 - Os funcionários compreendem a relação existente entre seus valores pessoais e os valores da Organização.

56 - A chefia percebe que a maioria das decisões ou ações que melhoram o clima ético são, em última análise, compensadoras em relação ao custo.



VIII - Uma base para práticas éticas - As organizações são beneficiadas por adotar práticas éticas. Por isso, o apoio a essas práticas devem vir de todos os setores da Organização. Contudo, o apoio não vem automaticamente. Necessita ser cultivado e alimentado para crescer.

57 - Todos os membros e funcionários da Organização reconhecem suas respectivas responsabilidades em apoiar as práticas éticas.

58 - A chefia encontra freqüentes oportunidades para reforçar o apoio aos posicionamentos da Organização em relação à Ética.

59 - Os apoios ao posicionamento da Organização em relação à Ética são recompensados tanto formalmente quanto informalmente.

60 - Quando solicitados, os funcionários participam na definição ou revisão das práticas éticas da Organização.

61 - O foco da Organização é sobre o comportamento ético, não apenas sobre a retórica relacionada à Ética.

62 - As diretrizes documentadas objetivam ajudar as pessoas tomar decisões eticamente coerentes.

63 - Espera-se que as pessoas apliquem as diretrizes éticas da Organização a cada aspecto dos seus trabalhos.

64 - A Administração (da Organização) consistentemente se esforça para se adequar às práticas éticas desejadas.



IX - Práticas éticas da liderança - A efetividade ética de uma Organização deposita-se, em última instância, nas decisões e ações de todos os que desempenham um papel de liderança. O comportamento dos chefes se torna o modelo do que a Organização exige e espera do seu corpo funcional.

65 - Os chefes conhecem as exigências e expectativas da Organização em relação à Ética.

66 - Os chefes agem de maneira ética e consistente com aquilo que exigem dos seus subordinados.

67 - Os chefes consideram a responsabilidade em relação à Ética tão ou mais importante do que as outras responsabilidades.

68 - O funcionário sabe que pode conversar livremente com qualquer chefia para tratar de questões éticas.

69 - Os chefes tomam a iniciativa para resolver possíveis conflitos éticos nas operações diárias da Organização.

70 - Os chefes sabem a quem eles podem recorrer, dentro da Organização, para receber orientação quando se depararem com situações éticas singulares.

71 - Os chefes livremente aceitam serem responsabilizados pelo conteúdo ético das decisões e dos atos de seus subordinados.

72 - Os chefes rotineiramente reconhecem e premiam decisões e atos éticos de seus subordinados.



X - Avaliação do impacto de práticas éticas - As práticas éticas são perfeitamente avaliáveis no sentido de que essas práticas satisfazem ou não as obrigações morais e éticas da Organização. Em última análise, as organizações fundadas na Ética são mais efetivas e alcançam maior sucesso.

73 - A Organização dispõe de metodologia para medir o impacto do comportamento ético sobre o engajamento dos funcionários às metas institucionais.

74 - Monitora-se as vantagens auferidas pelo fato de os fornecedores estarem lidando com uma Organização reconhecidamente ética.

75 - A Organização sabe até que ponto os conflitos éticos contribuem para reduzir o desempenho dos funcionários.

76 - Os grupos de interesse especial (políticos, regulatórios, etc) têm conhecimento dos padrões éticos da Organização.

77 - A clientela conhece os padrões éticos e as práticas éticas que dispõem sobre o relacionamento com a Organização.

78 - Os padrões éticos da Organização influenciam as decisões e os atos administrativos em todos as unidades e setores da Organização.

79 - O impacto dos padrões éticos sobre o desempenho institucional é avaliado.

80 - O impacto dos padrões éticos sobre a moralidade e a motivação dos funcionários é mensurado rotineiramente.



XI - Educação e treinamento em Ética - Valores, políticas (ou planos de ação), procedimentos, metas e objetivos podem ter um impacto positivo no desempenho apenas se os funcionários são treinados sobre como implementar e a razão de existir esses componentes éticos. É através do treinamento que os funcionários são preparados para atuar de acordo com suas responsabilidades para com a efetividade ética da Organização.

81 - Existe treinamento para orientar novos funcionários sobre os padrões e práticas éticos da Organização.

82 - Os chefes recebem treinamento formal sobre como o aspecto ético de suas decisões e atitudes influenciam os subordinados.

83 - As pessoas recebem treinamento sobre como adotar as políticas (ou planos de ação) e procedimentos éticos da Organização.

84 - Os funcionários recebem treinamento sobre como utilizar a metodologia de avaliação de desempenho para apoiar as práticas éticas.

85 - As pessoas são treinadas em como reconhecer seus valores pessoais e avaliar a congruência ética deles.

86 - A área responsável recebe treinamento em como utilizar as informações relativas à avaliação da efetividade e do clima éticos.

87 - As pessoas são encorajadas a procurar treinamento que vão prepará-las a apoiar mais eficazmente as práticas éticas.

88 - Algum tipo de treinamento sobre a efetividade da Ética é disponibilizado a todos os funcionários.



XII - Respeito aos valores pessoais dos funcionários - A aderência ou não dos funcionários aos valores e práticas de trabalho da Organização é, em parte, resultado da percepção deles sobre a congruência ética. Eles precisam notar a concordância entre o que eles estão sendo demandados a fazer para a organização e o que eles pessoalmente acreditam ser o certo.

89 - Os valores dos funcionários são considerados quando a Organização planeja as políticas (ou planos de ação), os procedimentos e as práticas que deseja adotar.

90 - Os chefes procuram fazer com que suas decisões sejam congruentes com os valores dos funcionários que devem implementá-las.

91 - As pessoas são encorajadas a expressar qualquer preocupação ética que eles podem ter relacionada ao trabalho.

92 - Os funcionários recebem treinamento e apoio para reconhecer e expressar seus valores pessoais.

93 - As avaliações do clima e da efetividade éticos dão especial atenção aos valores dos funcionários.

94 - Os chefes são recompensados e recebem elogios por aumentar a congruência entre os valores da Organização e os valores dos funcionários.

95 - As pessoas são ouvidas quando identificam problemas éticos a respeito de qualquer aspecto do trabalho.

96 - Os funcionários têm a oportunidade de participar de decisões-chave quando essas decisões podem criar conflitos éticos.



5. CONCLUSÃO

Com objetivo de descrever metodologias possíveis de serem utilizadas para realização de uma Auditoria de Ética na Administração Pública, este trabalho desdobrou-se, primeiro definição dos conceitos referentes à ética e ética no serviço público, moral e valor, para a seguir examinar os princípios estruturadores do código de ética da INTOSAI e sua projeção no Manual de Auditoria do TCU.

Nesse aspecto, constatou-se que o Manual de Auditoria do TCU deixa de albergar apenas os **princípios da integralidade, do conflito de interesse e da aparência**, com a ressalva de que o princípio da integralidade pode ser entendido como a densificação do princípio da moralidade no âmbito da auditoria, o que é inerente ao exercício da função administrativa.

A seguir apreciou-se modelos que poderiam ser utilizados para realizar o que se denomina **Levantamento de Auditoria** e modelos para realizar a **Auditoria de Ética**, no sentido de avaliar propriamente a **saúde** ética da organização.

Os modelos apresentados para realizar o ordenamento das entidades públicas, de acordo com um índice quantitativo de **risco de desvio ético**, ao de susceptibilidade ao desvio ético, mostram-se conceitualmente deficientes, porquanto deixaram de considerar na mensuração dos fatores de risco o grau de efetividade dos controles internos da organização, de modo que a análise isolada do poder de compra ou do poder de regulação não é suficiente para aferir o risco da organização a cometer desvios éticos.



Para o planejamento de uma Auditoria de Ética, descrevemos o programa de auditoria da missão institucional, elaborado pela Secretaria Federal de Controle, baseado na identificação dos objetivos e os valores da entidade, das atividades desenvolvidas e dos recursos disponíveis para concretização da missão institucional.

Já a metodologia desenvolvida pela Comissão de Ética Pública para avaliar a Gestão de Ética da entidade, permite sinteticamente também avaliar o que se chama de infraestrutura ética, conforme abordagem desenvolvida pela OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, ao longo da década de 90.

Finalmente, descrevemos a adaptação que fizemos da metodologia desenvolvida pelo *Ethics Resource Center*, que permite avaliar doze dimensões da ética organizacional.

Mais importante do que a aplicação mecânica de uma dada metodologia, consideramos a oportunidade de utilizar uma auditoria de ética como uma ferramenta para fortalecer o clima ético e disseminar os valores da organização, em vez de apenas mensurar mera conformidade a padrões mínimos, que serve apenas ao julgamento de ações passadas.

Vale acrescentar que a construção de um código de ética pressupõe a vontade de redefinir os parâmetros de aceitação de conduta da própria entidade e dos seus representantes individuais, por isso que a participação da alta direção da entidade na escolha da melhor forma de implantação do código de ética faz-se imprescindível, pois o que está em jogo é nada mais do que o sucesso ou o fracasso desse código.

Oportuno lembrar para uma Organização que ainda não dispõe de um código de ética, é que este código deve ser ético desde o começo, isto é, a própria **elaboração e implementação** de seu conteúdo pressupõe o atendimento aos princípios que o regem, senão



esse código já nasce sob o signo da incoerência, com grande probabilidade de se tornar apenas mais um volume na estante reservada aos manuais da entidade.

Aliás, este é um risco presente nas entidades cujos dirigentes vêm-se acima das normas internas da organização, o que vai contra a essência de um código de ética, que jamais deve ser confundido como mais um documento disciplinar ou de gestão de pessoas.

Está fadado ao malogro um código de ética de uma organização que permite a coexistência interna de esferas representativas de práticas diferentes de padrão ético, porquanto a conduta correta se deteriora facilmente pelo convívio com condutas incorretas advindas de outras esferas, especialmente se se trata de uma esfera hierarquicamente superior.

A força do exemplo da alta administração da entidade não deve ser subestimada, porque constitui um fator chave para o sucesso do código de ética, ao motivar a adesão dos demais funcionários.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANDÃO, Antônio José. Moralidade Administrativa, **RDA** n° 25/459.

COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA . Ética no Serviço Público: Alguns Pontos Fundamentais.

Curso de Gestão da Ética Pública. Brasília. 2003

_____. Teorias Éticas . **Curso de Gestão da Ética Pública.** Brasília. 2003

CUNHA, Murilo R.S.; SOARES, Mauro S.B. Um estudo introdutório para mensurar o grau de exposição dos órgãos governamentais ao risco do desvio ético. In: BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Comissão de Ética Pública. **Desvios Éticos: risco institucional.** Brasília:ESAF- 2002. p. 11-23.

ETHICS RESOURCE CENTER. Ethics Effectiveness Quick-Test.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Comissão de Ética Pública. **Desvios Éticos: risco institucional.** Brasília:ESAF- 2002

FERREIRA, Antonio Sergio Seco. Um modelo para avaliação de susceptibilidade de entidades públicas a desvios éticos. In: BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Comissão de Ética Pública. **Desvios Éticos: risco institucional.** Brasília:ESAF- 2002. p. 25-62.

GARCIA, Emerson. A Moralidade Administrativa e sua Densificação.



NAVRAN, Frank. **What is the difference between ethics, morals and values** . Disponível em: <www.ethics.org> .Acesso em 25/10/2004.

OECD. **Trust in Government. Ethics measures in OECD Countries**.2000.

THOMSON, D.F. Paradoxes of government ethics. **Public Administration Review**. Vol 52, 1992.