

**UCAM – UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES  
NATÁLIA MORAES MARTINS**

**GOVERNANÇA E A ÉTICA: A REALIDADE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE  
JUSTIÇA E O PAPEL DA AUDITORIA INTERNA**

**BRASÍLIA - DF  
2019**

**UCAM – UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES  
NATÁLIA MORAES MARTINS**

**GOVERNANÇA E A ÉTICA: A REALIDADE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE  
JUSTIÇA E O PAPEL DA AUDITORIA INTERNA**

Artigo Científico Apresentado à Universidade Candido Mendes - UCAM, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública.

**BRASÍLIA - DF  
2019**

# GOVERNANÇA E A ÉTICA: A REALIDADE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E O PAPEL DA AUDITORIA INTERNA

Natália Moraes Martins<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente trabalho visou refletir sobre a importância do fortalecimento da gestão da ética na melhoria da governança institucional, de forma a contribuir para a eficiência organizacional e prestação de serviços pautados unicamente no interesse público. Buscou ainda reforçar o papel da auditoria interna nesse processo. Para tanto, além de um compilado teórico, foi efetuado um relato prático da estrutura de gestão da ética no Superior Tribunal de Justiça e da contribuição da auditoria para sua consolidação e aprimoramento com base em boas práticas consolidadas em documento do Tribunal de Contas da União. Concluiu-se o potencial contributivo da auditoria interna no amadurecimento das estruturas e processos atinentes a gestão da ética, que por meio de recomendações é capaz de estimular mudanças transformadoras na instituição.

**Palavras-chave:** Governança. Ética. Integridade. Auditoria Interna.

## Introdução

O presente trabalho visa fomentar o fortalecimento de um dos aspectos e estruturas relacionados à governança institucional, de forma a permitir que as instituições cumpram sua missão de modo eficiente, com vistas ao alcance do interesse público. Busca ainda ressaltar a contribuição da auditoria interna nesse processo.

Diante do atual cenário brasileiro, no qual o tema corrupção encontra-se em grande evidência, avaliar a gestão da ética nas organizações públicas tem importante papel na garantia de que os serviços públicos sejam prestados com fundamento nos princípios constitucionais, em especial, o da moralidade.

Conforme o Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção do Tribunal de Contas da União – TCU (2018), a avaliação e o monitoramento de práticas de integridade e ética são de suma importância, pois se relacionam a atividades voltadas para a diminuição do risco de fraude e de corrupção em uma organização.

Em um estudo sobre auditoria de ética no setor público, a *European Organisation of Supreme Audit Institutions* – EUROSAI (2014) identificou que a avaliar e monitorar a integridade e valores éticos trazem vantagens tanto para a organização quanto para a sociedade:

---

<sup>1</sup> Graduada em Farmácia pela Universidade de Brasília – UnB. Servidora Pública. Analista Judiciária – Área Administrativa do Superior Tribunal de Justiça – STJ. Lotada na Secretaria de Auditoria Interna do STJ.

As auditorias de ética geram [...] a estimulação do estabelecimento e funcionamento de estruturas éticas, o aumento da consciência da importância de implementar e respeitar princípios e valores éticos, o aperfeiçoamento do comportamento ético e das tomadas de decisão éticas, a diminuição do número de violações e irregularidades e a prevenção de fraude e corrupção.

Nesse contexto, o presente trabalho buscou relatar as estruturas relacionadas à gestão da ética implementadas no Superior Tribunal de Justiça – STJ e ressaltar a contribuição que a auditoria interna tem no processo de consolidação e aprimoramento dessas estruturas. As análises aqui relatadas consistem das verificações efetuadas pela equipe de auditoria do órgão, que buscou identificar as boas práticas já estabelecidas no Tribunal, bem como aquelas passíveis de serem incorporadas a sua estrutura.

A ferramenta utilizada para orientar as análises foi o Relatório de Levantamento da Gestão da Ética na Administração Pública Federal do TCU (Fiscalização 515/2016), que consiste em uma extensa pesquisa bibliográfica, na qual estão consolidadas as melhores práticas em termos de gestão da ética na administração pública federal.

## **Desenvolvimento**

- **Governança Pública**

Embora o termo governança date de idades remotas, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas, inicialmente nas organizações privadas (BRASIL, 2014). Tendo em vista que não existe uma definição única para o termo, diversas instituições procuraram conceituá-la de acordo com seu campo de estudo.

A adoção das experiências de governança do setor privado no setor público foi consequência do movimento da *New Public Management* (Nova Gestão Pública), que tinha por objetivo a adaptação dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, de modo a promover a redução da máquina administrativa e o aumento de sua eficiência, e de criar mecanismos voltados à responsabilização dos agentes públicos (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Para atender as demandas sociais, é fundamental fortalecer ainda mais os mecanismos de governança como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade. Nesse sentido, no setor público, a governança refere-se aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento das ações do governo e envolve as interações entre estruturas administrativas,

processos de trabalho e tradições. Determina como cidadãos e outras partes interessadas (alta administração, colaboradores e órgãos de controle) são ouvidos; como as decisões são tomadas; e como o poder e as responsabilidades são exercidos com vistas à boa prestação de serviços à sociedade (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003; PETERS, 2012). Ou seja, compreende os arranjos estabelecidos para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.

Assim, o objetivo da governança é garantir que os entes públicos atuem apenas em função do interesse público, o que requer forte comprometimento com a integridade, valores éticos e respeito à ordem legal; o amplo envolvimento das partes interessadas; a determinação de estratégias necessárias para o alcance dos resultados pretendidos; o desenvolvimento das capacidades das lideranças e dos profissionais; o gerenciamento do desempenho da organização através da implantação de um robusto sistema de controle interno; e a implantação de boas práticas de transparência e de comunicação de resultados (IFAC; CIPFA, 2014).

Sendo bem observadas, as boas práticas de governança podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas, tendo como propósitos, conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de um conjunto de mecanismos que assegure a execução das ações sempre em alinhamento ao interesse público.

Hoje, com toda a preocupação em transformar a administração pública em um Estado Gestor eficiente e eficaz, entende-se que o sucesso das políticas de governança possibilitará, no curto prazo, a execução de mais com o mesmo volume de recursos, a melhora na qualidade dos serviços prestados e a maior efetividade das políticas públicas implementadas.

A implantação de um sistema de controle interno efetivo representa instrumento de gerenciamento indispensável à boa governança e visa prover condições para que os objetivos organizacionais sejam alcançados. Conforme o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO, 2013), controle interno é um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável na consecução dos objetivos institucionais.

Nesse contexto, a auditoria interna é responsável por avaliar e monitorar a eficácia do controle interno mediante análises e recomendações destinadas à administração.

Segundo o modelo preconizado pelo COSO, oito componentes do sistema de controle interno de uma organização devem ser examinados quanto sua existência e funcionamento, dentre eles o Ambiente de Controle, que representa a base para a consecução dos demais componentes.

O Glossário das Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna (IIA, 2015) explicita os seis elementos que compõem o Ambiente de Controle, sendo eles:

- Integridade e Valores Éticos;
- Filosofia e estilo operacional da administração;
- Estrutura organizacional;
- Atribuição de autoridade e responsabilidade;
- Políticas e práticas de recursos humanos;
- Competência de pessoal.

Diante do grande número de temas que compõem o ambiente de controle, para se obter uma análise mais aprofundada, é importante que cada um dos elementos seja avaliado de modo independente. Portanto, esse trabalho terá como foco avaliar o elemento Integridade e Valores Éticos.

Organizações como o *Independent Commission for Good Governance in Public Services* – ICGGPS e o *Institute of Internal Auditors* – IIA avaliaram as condições necessárias à melhoria da governança nas organizações públicas e concordaram que, para melhor atender aos interesses da sociedade, é importante garantir um comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança, além de controlar a corrupção, implementar um código de conduta e de valores éticos, garantir a aderência às regulamentações e códigos e envolver as partes interessadas (BRASIL, 2014).

- **Ética no Setor Público**

Conforme o Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção do TCU (BRASIL, 2018), a avaliação e o monitoramento de práticas de integridade e ética são de suma importância, por se relacionarem às primeiras atividades de defesa para redução do risco de fraude e corrupção em uma organização.

O modelo considera que integridade e valores éticos são elementos essenciais ao ambiente interno das organizações, uma vez que o comportamento ético e a integridade administrativa são subprodutos da cultura corporativa, que compreende as normas éticas e comportamentais e a forma pela qual elas são comunicadas e reforçadas.

No Brasil, a ideia de promoção da ética na administração pública foi marcada por três momentos:

- Promulgação da Constituição de 1988, que em seu artigo 37 estabelece que a administração pública deve pautar-se por cinco princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, valores esses que passam a compor o rol do que entendemos por serviço público íntegro ou ético.
- Sucessão de escândalos políticos no início dos anos 90, que incorreu na publicação do Decreto n. 1.171/ 1994, o qual instituiu o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/ 1992).
- Reforma do Estado durante o governo FHC, que pregava a substituição da administração pública burocrática pela administração gerencial, preconizando autonomia ao gestor e flexibilização de formas de controle. Durante essa reforma, foi proposta a criação da Comissão de Ética Pública.

A criação da Comissão de Ética Pública introduziu uma nova perspectiva relacionada ao tema, em que a alta administração assume diretamente a responsabilidade sobre o estabelecimento de padrões de integridade e valores éticos. Além disso, contribui para a mudança do aspecto puramente disciplinar e punitivo para uma visão voltada para a orientação e prevenção.

De acordo com o Relatório de Levantamento da Gestão da Ética na Administração Pública Federal do TCU (BRASIL, 2016), “cultura ética” e resultados organizacionais se relacionam:

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

O Instituto Serzedello Corrêa (2013) orienta que ter a ética como filosofia básica da organização aumenta a probabilidade de sua eficácia. Segundo o instituto, “os valores éticos predominantes na cultura organizacional constituem principal indicador de eficácia do sistema de controle interno como um todo”.

Em outras palavras, a organização que possui valores éticos em sua cultura, também possui maior grau de comprometimento com a eficácia de seu controle interno, tornando-se, com isso, mais efetiva em todas as suas demais atribuições.

Para o TCU (BRASIL, 2016), considerando que a administração pública desenvolve suas atividades por meio dos seus agentes, a gestão da ética tornou-se fator imperativo na organização que preza pelo interesse público e o atingimento dos objetivos das políticas públicas, pois os prepara para agir corretamente e em nome da administração.

A ausência de controles que busquem garantir a ética na administração pode levar à ineficiência na execução das políticas públicas, além de propiciar que agentes públicos adotem condutas de fraude e corrupção.

[...] A garantia do aperfeiçoamento da conduta ética do servidor público dependerá da gestão da ética, com explicitação de regras claras de comportamento e do desenvolvimento de uma estratégia específica para sua implementação.

O professor Matias-Pereira (2008), ao tratar de *Ética e Transparência na Administração Pública* esclarece que:

O objetivo da gestão da ética visa à definição de padrões éticos de conduta nas organizações, de tal forma que não deixe nenhuma dúvida quanto à conduta que se espera em situações específicas. Nessa trajetória bem definida encontram-se sedimentados valores, regras de conduta e de administração.

A definição de normas de conduta como meio prático para que os valores éticos sejam respeitados representa a objetivação do relacionamento do funcionário com suas partes. Contar com um aparato da administração para dar efetividade a valores e regras de conduta significa o reconhecimento de que a solução de dilemas éticos exige mais do que boa formação e bom-senso dos funcionários. Essa nova conduta requer o estabelecimento de padrão transparente e previsível.

A *European Organisation of Supreme Audit Institutions – EUROSAI* (2014) considera que a ética tem implicações reais e práticas sobre como os órgãos alcançam sua missão, visão e metas e afirma que, auditando questões éticas, é possível aumentar a efetividade dos órgãos e, conseqüentemente, ajudar a restaurar a confiança nas organizações públicas. Acrescenta ainda:

As auditorias de ética geram resultados positivos na gestão da ética e no setor público, entre outros, como a melhoria da efetividade dos sistemas de controles internos, o estabelecimento de processos até então inexistentes, a estimulação do estabelecimento e funcionamento de estruturas éticas, o aumento da consciência da importância de implementar e respeitar princípios e valores éticos, o aperfeiçoamento do comportamento ético e das tomadas de decisão éticas, a diminuição do número de violações e irregularidades e a prevenção de fraude e corrupção.



Dessa forma, avaliar a Integridade e os Valores Éticos na administração federal tornou-se uma necessidade estratégica para contribuir para o fortalecimento da confiança da sociedade no setor público e aumentar sua eficácia.

Posto esse contexto conceitual estabelecido por instituições nacionais e internacionais e, principalmente, em razão dos benefícios que boas práticas na gestão da ética proporcionam às organizações e às demais partes interessadas, buscou-se demonstrar a contribuição da auditoria interna na melhoria dos procedimentos e práticas correlatas pela alta administração e pelas unidades técnicas do STJ.

- **Gestão da Ética no STJ**

O STJ dispõe, desde 2009, de um Código de Conduta. A mesma norma que o aprovou, instituiu um Comitê Gestor para o Código de Conduta. Em 2016, seguindo a tônica moderna de governança e combate à fraude e à corrupção, foi criada uma assessoria própria para tratar dos assuntos ligados as questões éticas do Tribunal, a Assessoria de Ética e Disciplina – AED. A unidade encontra-se diretamente subordinada ao Gabinete do Diretor-Geral, o dirigente máximo da Administração do Tribunal. Em que pese o fato de a unidade ter sido criada recentemente, sua estruturação já concorreu a prêmios, como o reconhecimento no Congresso Brasileiro de Direito Administrativo e a participação na fase de visitação dos consultores do Prêmio Innovare.

Por meio de normativo interno, foi efetivamente estabelecido um Comitê Gestor do Código de Conduta, criada uma Comissão de Ética e definidos os procedimentos para a apuração de ilícitos éticos, inclusive com a instituição do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC. A normatização mencionada é, sem dúvida, uma ação da Administração que sinaliza a preocupação do Tribunal com a lisura de seus funcionários e busca esclarecer aos servidores que os ilícitos éticos não serão tolerados. Contudo, apenas a normatização não é suficiente para garantir que a gestão da ética esteja sendo abordada de maneira adequada e eficiente em uma instituição.

Dessa forma, em 2018, a equipe de auditoria interna do STJ desenvolveu um trabalho, de cunho orientativo, de modo a oferecer subsídios para uma efetiva estruturação da recente área criada. Segundo a EUROSAI (2014), o escopo da auditoria deve ser compatível com o nível de maturidade da gestão da ética na organização. Como já mencionado, usou-se como referencial o Modelo para avaliação da gestão da ética na administração pública federal elaborado pelo TCU, todavia, em vista do recente processo de estruturação da gestão da ética

no Tribunal, optou-se por não auditar todos os itens estabelecidos pelo Corte de Contas. Buscou-se verificar as boas práticas já adotadas pelo STJ, sem, no entanto, deixar de avaliar aqueles passíveis de contribuir com a consolidação e o amadurecimento da unidade responsável pela gestão da ética na instituição.

Da análise realizada, foram verificadas oportunidades de melhoria tanto na promoção da cultura ética, quanto na forma como o papel exercido pela alta administração é divulgado e percebido pelos integrantes da instituição, em especial, a efetividade das ações corretivas adotadas.

A avaliação efetuada pela equipe de auditoria baseou-se em uma série de boas práticas compiladas pelo TCU, dentre as quais, julgou-se relevante para adoção no STJ as destacadas a seguir:

- Estabelecimento de um comportamento ético e íntegro a partir da Alta Administração, que demonstrará o comprometimento da instituição com normas de conduta ética e deixará claro aos funcionários que comportamentos antiéticos não serão tolerados.
- Divulgação e esclarecimento das normas relativas à ética, de modo a garantir que essas sejam adequadamente divulgadas e compiladas em ambiente facilmente acessível, para conhecimento de todos.
- Existência de capacitação periódica sobre temas atinentes a ética, com mecanismos para garantir a adesão da alta administração e empregados.
- Existência de canal para o esclarecimento de dúvidas sobre a aplicação dos regramentos relativos à ética.
- Existência de uma comissão ou comitê de ética vinculada à direção ou à autoridade máxima da organização, que seja composta por integrantes indicados por meio de critérios técnicos, atue como instância consultiva, analise as condutas que podem ter infringido as normas éticas e defina as sanções cabíveis.
- Estabelecimento de uma Política de Prevenção de Conflito de Interesses.
- Estabelecimento de canais formais para denúncia ou reclamação de natureza ética, inclusive, contra a alta administração, disponíveis e divulgadas para empregados e demais partes interessadas.

- Tratamento sigiloso das denúncias recebidas, assegurando, aos denunciantes, conforto ao denunciar, inclusive com oportunidade de anonimato e meios para impedir retaliação.
- Existência de um procedimento ético preliminar e processo de apuração ética, isento de favorecimento, com a possibilidade de acordo de conduta, que caso cumprido acarrete o arquivamento do processo.

Em monitoramento previsto para o ano de 2019, a equipe de auditoria verificou que embora não concluídas muitas das ações recomendadas à época da auditoria, já existe iniciativas das unidades envolvidas com a gestão da ética no Tribunal, no sentido de incorporar muitas das práticas descritas pela equipe. No plano de ação, do ano de 2019, que conta com a descrição dos objetivos, prazos, responsabilidades, custos e atividades a serem desenvolvidas, fica evidente que o planejamento das unidades relacionadas à gestão da ética do STJ se baseou nas boas práticas apresentadas, e que a auditoria teve papel fundamental no fomento às atividades que passarão a ser adotadas.

## **Conclusão**

Gerir a ética constitui mecanismo fundamental ao bom alcance da governança, de modo a contribuir para o desempenho das instituições, bem como promover a confiança da sociedade para com os serviços prestados.

O sistema de gestão de ética no STJ ainda se encontra em fase de estruturação. Considerando-se o modelo de maturidade apresentado no Acórdão TCU 674/2018 – Plenário, o Tribunal estaria enquadrado no “nível 2” dos quatro níveis possíveis, que assim se caracteriza:

As organizações cujos processos referentes à gestão da ética estão estabelecidos, ou seja, foram normatizados, porém ainda em estágio inicial de implantação. A diferença em relação ao nível seguinte está na divulgação, orientação, treinamento em relação ao sistema de gestão de ética, bem como ao apoio e comprometimento da alta administração, incipiente no nível 2. Neste nível, considera-se que a integridade ética e organizacional apresenta altos níveis de risco.

Sendo assim, a auditoria interna tem papel importante no estímulo ao estabelecimento de processos e estruturas éticas ainda inexistentes, bem como no aperfeiçoamento daquelas já incorporadas ao órgão, tendo função determinante no fomento a uma cultura ética, e na tomada de decisão baseada no interesse público.

Seguindo essa tônica, a auditoria interna do STJ teve importante contribuição no amadurecimento das estruturas relacionadas à gestão da ética do Tribunal, considerando as estruturas já implementadas, bem como a tenra criação de uma área dedicada especificamente ao gerenciamento da ética e integridade.

Com o trabalho realizado, foi possível conscientizar a unidade de que fora a melhoria dos normativos e códigos, o diferencial encontra-se no trabalho efetivo para promoção da interiorização de padrões éticos na instituição, por meio da divulgação dos códigos e demais regulamentos; divulgação das atribuições da unidade, em especial, do seu papel na dirimção de dúvidas; divulgação dos canais de contato para com a unidade; desenvolvimento de capacitações e demais meios de introjeção do tema; e principalmente, incentivar o envolvimento da alta administração na disseminação de uma cultura ética no órgão.

Dessa forma, fica claro o papel da auditoria interna na promoção e incentivo a adoção de práticas transformadoras.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Planalto.
- BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. 2ª Versão. Brasília, 2014.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Levantamento da Gestão da Ética na Administração Pública Federal**. Acórdão 2.807/2016-TCU-Plenário. Brasília, 2016.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria-piloto com o objetivo de avaliar os sistemas de gestão da ética de quatro organizações representantes dos três Poderes da União**. Acórdão 674/2018-TCU-Plenário. Brasília, 2018.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. 2. ed. Brasília, 2018.
- EUROPEAN ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – EUROSAI. **Auditing Ethics in the Public Sector: A general overview of SAI's practices**. 2014.
- GRAHN, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. Institute of governance - IOG. **Governance principles for protected areas in the 21th century**. California, 2003.
- INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL – IIA. **Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna**. 2015.
- INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA – ISC. **Avaliação de Controles Internos**. Aula 2: Modelos de Referência para Controle Interno. Brasília, 2013.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC e CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY – CIPFA. **International Framework: Good Governance um the Public Sector**. 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PETERS, B. G. **A cybernetic model of governance**. In: LEVI-FAUR, D. Oxford Handbook of Governance. Oxford: Oxford University Press, 2012.

THE COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – COSO. **Controle Interno – Estrutura Integrada: Sumário Executivo**. Tradução livre do original em inglês por PricewaterhouseCoopers, 2013.