

COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

INFORME 2002
(Preliminar)

MISSÃO DA CEP

*GARANTIR EFETIVIDADE AO CÓDIGO DE CONDUTA DA ALTA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E
PROMOVER A ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*

VISÃO

*ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA INTEGRADA POR QUADROS RECONHECIDOS PELO
FORTE COMPROMETIMENTO COM VALORES ÉTICOS*

1. APRESENTAÇÃO

A preocupação com a ética pública ressurgiu com grande ênfase na agenda política das nações pelos efeitos perversos que resultam da sua falta, deixando de ser vista apenas como um problema moral e passando a ser percebida como ameaça à ordem econômica, à organização administrativa e ao próprio Estado de Direito. O que diferencia os países não é a ocorrência ou não do problema, mas a forma como se organizam para enfrentá-lo.

Promover a ética é objetivo quase unânime. Contudo, essa unanimidade muitas vezes se dilui quando se trata de identificar ações específicas para serem executadas.

A promoção da ética requer investimentos para o fortalecimento institucional e modernização e o combate à corrupção, de forma a garantir capacidade de geração de resultados, assim como a reversão da sensação de impunidade que ainda subsiste na população. Mas nem o fortalecimento institucional, nem as sanções aplicadas aos casos de corrupção se demonstram suficientes para assegurar a confiança das pessoas e a segurança dos funcionários sobre o respeito aos valores éticos e o que pode ou não pode em matéria de conduta individual.

A gestão da ética tem por objetivo o estabelecimento de padrões éticos de conduta nas organizações capazes de não deixar lugar a dúvidas quanto à conduta esperada em situações específicas. Transita em um eixo bem definido, onde se encontram valores, regras de conduta e administração.

O estabelecimento de regras de conduta como caminho prático para que os valores éticos sejam respeitados representa a objetivação do relacionamento do funcionário com suas partes. Contar com um aparato de administração para dar efetividade a valores e regras de conduta significa o reconhecimento de que a solução de dilemas éticos requer mais que

boa formação e bom senso dos funcionários, exige o estabelecimento de padrão transparente e previsível.

A Administração Pública brasileira dispõe de um modelo de gestão da ética integrado por um vasto conjunto de normas de conduta cuja inobservância, em muitos casos, configura crime. Por outro lado, co-existem uma multiplicidade de órgãos com responsabilidade por zelar por essas normas. Normas e entidades com responsabilidade variam conforme a esfera de poder e o nível de governo. Sem embargo, é alta a percepção de ineficácia de tal modelo, em larga medida complexo, incongruente e descoordenado.

A Comissão de Ética Pública foi criada pelo Presidente da República a partir de recomendação do Conselho de Reforma do Estado, em 26 de maio de 1999. Sua função básica é implementar o Código de Conduta da Alta Administração Federal, que vincula ministros, secretários nacionais, presidentes e diretores de autarquias, fundações, agências reguladoras, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Integrada por seis membros designados para mandato de três anos pelo Presidente da República, a Comissão de Ética Pública, a partir de agosto de 2000, passou a contar com uma Secretaria Executiva vinculada à Casa Civil, por sua vez composta por oito funcionários, e um orçamento para desenvolvimento de suas atividades que em 2001 representou cerca de R\$ 150 mil e em 2002 poderá alcançar R\$ 400 mil.

Credenciada pelo trabalho de administração do Código de Conduta da Alta Administração, a Comissão de Ética Pública passou a atuar na formação da Rede de Ética, integrada por elementos de ligação em todas as entidades e órgãos do Executivo Federal. Por meio da Rede de Ética experiências bem sucedidas vêm sendo compartilhadas e instrumentos de apoio à gestão da ética vem sendo desenvolvidos e implementados.

2. ESTRATÉGIA DE AÇÃO

O foco do trabalho da Comissão de Ética Pública está centrado, de um lado, nas autoridades vinculadas ao Código de Conduta da Alta Administração Federal, do outro nos seus elementos de ligação com as entidades e órgãos que integram o Executivo Federal. Em relação ao primeiro grupo, integrado por 760 autoridades, a Comissão desenvolve todas as funções básicas em gestão da ética, zelando pela adequação das normas de conduta; desenvolvendo ações de educação; monitorando sua observância; e aplicando sistema de consequências. Em relação ao segundo grupo, que alcança 165 técnicos, representando 220 entidades e órgãos do Executivo, cujos dirigentes estão vinculados ao Código da Alta Administração, o objetivo é a disseminação de conhecimento de boas práticas em gestão da ética e a identificação, desenvolvimento e implantação de instrumentos de apoio à gestão da ética.

3. PROGRAMA DE TRABALHO

O Programa de Trabalho da Comissão de Ética Pública é constituído por cinco grupos de atividades, complementares entre si.

Grupo 1 – Realização de reuniões ordinárias deliberativas mensais, e extraordinárias sempre que necessário.

Resultados:

- ✓ Realização de 19 reuniões no biênio 2001/2002 e 10 em 2001;
- ✓ aprovação, avaliação e revisão sistemática do plano de trabalho da Comissão;
- ✓ prestação tempestiva de orientações sobre todas as consultas apresentadas.

Grupo 2 – Administração do Código de Conduta.**Resultados:**

- ✓ manutenção de cadastros atualizados de servidores e partes relacionadas;
- ✓ redução de nível de omissão no cumprimento da obrigação de revelar interesses que podem suscitar conflitos de 40% para menos de 1%, que passou a contar com aplicativo informatizado;
- ✓ estabelecimento de canais diretos de comunicação com autoridades vinculadas e partes relacionadas, onde fluem uma média mensal superior a 30 orientações e 20 notificações;
- ✓ atendimento tempestivo a todas as consultas recebidas: 20% com resposta não;
- ✓ consolidação de dúvidas mais frequentes em “Perguntas e Respostas” periodicamente atualizado;
- ✓ incorporação de novas regras ao Código de Conduta para evitar uso de informações privilegiadas em investimento pessoais ou de pessoas ligadas.

Grupo 3 – Apoio à promoção da ética em entidades e órgãos do Executivo Federal.**Resultados:**

- ✓ formação de rede permanente de 165 representantes setoriais, em 220 entidades e órgãos do Executivo Federal;
- ✓ definição de objetivos estratégicos e instrumentos de avaliação comuns, que permitem avaliar o estágio da gestão da ética;
- ✓ passou de 31% para 86% o percentual das entidades e órgãos utilizam normas específicas para regular a conduta dos seus quadros;
- ✓ de 26% para% aquelas que desenvolvem ações de educação nas normas de conduta existentes;
- ✓ de 23% para ...% as que monitoram a observância das normas de conduta;
- ✓ finalmente, de 20% para% as que aplicaram sanções por transgressões às normas nos 24 meses anteriores à pesquisa .

Grupo 4 – Promoção de parcerias e cooperação técnica.**Resultados:**

- ✓ obtenção de apoio da OCDE e ONU para identificação de boas práticas em gestão da ética nas nações associadas;
- ✓ em negociação com o BID, apoio financeiro para execução de investimentos específicos, nos âmbitos da Comissão de Ética e Corregedoria-Geral da União;
- ✓ firmada minutas de entendimento com o DESA/ONU;
- ✓ firmado convênio de cooperação com a Petros;

- ✓ desenvolvimento e aplicação de metodologia para aferir entidades mais suscetíveis a desvios;
- ✓ elaboração de material para gestão da ética, com ESAF e ENAP;
- ✓ execução de programa de treinamento em gestão da ética e para multiplicadores da ética, alcançando cerca de 250 técnicos com responsabilidades da área;
- ✓ realização de fóruns de representantes de ética e outros especialistas nacionais e estrangeiros, governamentais e não-governamentais (I, II, III Encontros) para discutir e disseminar as boas práticas da gestão da ética;
- ✓ implantação progressiva de novas facilidades para o contato entre a CEP, representantes setoriais, servidores e sociedade em geral: sítio na *internet* (<http://www.presidencia.gov.br/etica>), onde podem ser acessadas informações úteis sobre a aplicação do CCAAF e seus resultados, legislação, diagnósticos e formulários;
- ✓ elaboração dos seguintes documentos de referência: Gestão da Ética; Gestão da Ética em Países Selecionados; Diagnóstico do Modelo de Gestão da Ética no Brasil; Ética: Marco Teórico; Guia para Elaboração de Código de Conduta; Diretrizes para Educação em Ética; Questionário para Avaliação da Gestão da Ética; Matriz de Responsabilidades em Gestão da Ética (por matéria regulada); Consolidação da Legislação;
- ✓ apoio à realização do Fórum Internacional sobre Transparência e Responsabilização no Setor Público, em cooperação com MP/OCDE/OEA/ENAP/ESAF;
- ✓ divulgação da Gestão da Ética e experiência na implementação do CCAAF por meio de palestras nos seguintes eventos: reuniões do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para Estados Brasileiros; Programa Nacional de Treinamento da Responsabilidade Fiscal para Municípios; Fórum Empresarial; curso de Relações Fiscais ESAF/BIRD; programa de Educação Fiscal do Estado do Mato Grosso; reunião dos corregedores das secretarias de fazenda dos Estados brasileiros; fórum internacional sobre Transparência e Responsabilização no Setor Público MP/OCDE/OEA/ENAP/ESAF.

Grupo 5 – Estabelecimento de condições para transição.

Resultados:

Participação no grupo de transição da Casa Civil, que coordena projeto de transição; identificação de pontos para Agenda 100, bem como projetos com dificuldades; obtenção de apoio externo, em especial da Transparência Brasil, que apresentou aos candidatos elenco de oito medidas para promover o combate à corrupção, entre as quais consta o fortalecimento da Comissão de Ética Pública.

4. LIÇÕES APRENDIDAS

- ❖ Os padrões éticos precisam ser simples, suficientes, estar vinculados aos valores éticos que se deseja observar e tratar de dilemas que se configuram como problemas cuja solução podem comprometer a reputação da Administração Pública, entre os quais a prevenção de eventuais conflitos entre interesse público e privado.
- ❖ Os padrões éticos devem ser construídos com a audiência dos servidores e suas partes relacionadas, de forma a promover o comprometimento e a adesão.

1. Normas não têm o condão de alterar hábitos e condutas, se não estão respaldadas na exigência social e em uma estrutura de administração adequada.
2. Quem não tem regra de conduta não tem padrão ético.
3. Quem não tem administração não tem padrão efetivo.
4. Ter padrão efetivo é ter regras, educação, monitoramento e sistema de consequências.
5. Em qualquer hipótese e situação, tornar disponível orientações sobre a aplicação das regras de conduta a situações práticas do dia a dia. Nem sempre os valores éticos são de fácil aplicação, por isso existem as regras. Mas, nem sempre regras mais simples e diretas são suficientes, tornam-se necessárias orientações ad hoc.
6. As regras de conduta devem ser comunicadas pelos meios que se demonstrem mais efetivos. Comunicar as regras de maneira eficaz representa uma dos grandes desafios da gestão da ética.
7. Os gerentes de todos os níveis, em especial aqueles que ocupam os mais altos postos devem demonstrar absoluto e permanente comprometimento com a observância das regras de conduta. Isso significa demonstração pública de conduta ética.
8. A gestão de recursos humanos, assim como a gestão das rotinas organizacionais devem promover a conduta ética.
9. Mecanismos de prestação de contas e responsabilização (accountability) são fundamentais para um ambiente reconhecidamente ético.
10. Ainda que a aplicação de sanções não seja o centro da gestão da ética, é fundamental para a efetividade do sistema.

5. TAREFAS PENDENTES

- Revisão do modelo de gestão da ética (funções e responsabilidades) – O modelo de gestão da ética da Administração Pública brasileira não é só desconhecido para o cidadão, o é igualmente para os funcionários, que sequer sabem claramente a quem recorrer quando frente a um dilema ético que se mostra de difícil solução. Mas as funções e responsabilidades não são apenas desconhecidas, muitas vezes por parte das próprias entidades públicas, são mal distribuídas e apresentam lacunas comprometedores.
- Revisão do marco regulatório da conduta dos funcionários – O conjunto das regras de conduta que vinculam funcionários do Executivo Federal é extenso, mal distribuído entre normas legais e infra-legais, além de muitas vezes incongruente e inaplicável.