

# Comissão de Ética Pública

(Decreto de 26 de maio de 1999)

Missão : Zelar pelo cumprimento do Código de Conduta da Alta Administração Federal, orientar as autoridades para que se conduzam de acordo com suas normas e inspirar o respeito à ética no serviço público."

31.01.2006

## Informe 2005

### I – Visão geral

1. A eficiência continua a ser um desafio básico da Administração Pública brasileira, o que requer investimentos para o fortalecimento institucional e modernização dos órgãos e entidades que integram o aparelho do Estado, com ênfase na profissionalização dos quadros públicos. Contudo, não importa apenas que entidades e órgãos públicos estejam preparados para garantir os resultados que a sociedade espera, mas que o façam dentro dos mais estritos limites da ética e da moralidade.

2. Um Estado mais aberto, participativo e transparente, norteado pelos valores republicanos do respeito à lei, responsabilidade dos governantes e supremacia do interesse público requer um padrão ético efetivo.

3. Pesquisas de opinião patrocinadas por organizações não governamentais como a Transparência Internacional, a Transparência Brasil e o Fórum Econômico Mundial, e por agências multilaterais, como o Banco Mundial, demonstram que é frágil a percepção das pessoas quanto ao compromisso ético dos agentes públicos brasileiros em um cenário em que o custo da reputação é crescente, com riscos para a sobrevivência das organizações e para o próprio regime democrático.

4. Não se trata mais de tentar convencer as pessoas de que estão equivocadas, posto que a imensa maioria dos agentes públicos é correta e pauta sua conduta por princípios e valores éticos estritos, ou de apontar insuficiências metodológicas de tais pesquisas. É necessário passar das palavras à ação e executar de forma objetiva e aferível as ações necessárias para garantir efetividade ao padrão ético da Administração Pública.

5. A Ética deixou de ser um imperativo de ordem estritamente moral, questão de bom-mocismo, para converter-se em condição de sobrevivência das organizações e do regime democrático. É, assim, imprescindível que os investimentos em modernização e fortalecimento institucional contemplem ações específicas para assegurar maior efetividade ao padrão ético.

6. A administração pública brasileira conta com uma multiplicidade de normas de conduta, em linha com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e inúmeras entidades com responsabilidades pela sua gestão. Contudo, esse marco institucional é vasto, complexo e largamente desconhecido, não só dos cidadãos como também dos agentes públicos.

### II – A Comissão de Ética Pública

7. A Comissão de Ética Pública da Presidência da República tem como missão “Zelar pelo cumprimento do Código de Conduta da Alta Administração Federal, orientar as autoridades

para que se conduzam de acordo com suas normas e inspirar o respeito à ética no serviço público."

.

8. Entre os objetivos da Comissão de Ética Pública da Presidência da República destacam-se:

8.1 Assegurar um padrão ético efetivo para os ocupantes dos mais altos cargos do Executivo Federal, por meio de normas de fácil aplicação e compreensão, buscando resgatar o dever do exemplo;

8.2 Prevenir transgressões éticas durante e após o exercício do cargo público;

8.3 Atuar como instância consultiva que proteja o administrador honesto;

8.4 Valorizar a conduta ética como instrumento imprescindível de uma gestão pública eficiente e democrática.

9. A atuação da Comissão de Ética Pública pode ser delimitada a partir de três fases distintas:

9.1 - 1ª fase - Da sua criação, em 26 de maio de 1999, até a aprovação do Código de Conduta da Alta Administração Federal, em 21.8.2000. Nesse período, funcionou como instância estritamente consultiva do Presidente da República e Ministros de Estado.

9.2 - 2ª fase - Da aprovação do Código de Conduta da Alta Administração Federal, em 21.8.2000, até o estabelecimento de regras de relacionamento com as entidades e órgãos da Administração Federal, por meio de Decreto de 18 de maio de 2001. Nesse período, além das funções consultivas, a Comissão assumiu tarefas executivas na administração do Código de Conduta, passando a contar com uma Secretaria-Executiva, com recursos humanos e financeiros próprios.

9.3 - 3ª fase - A partir do Decreto de 18 de maio de 2001, que marcou o início do trabalho em Rede com representantes setoriais das entidades e órgãos do Poder Executivo Federal.

10. Conflitos de interesses não resolvidos estão na origem da maior parte dos desvios éticos na Administração Pública. Prevenir conflitos de interesses na administração pública é o foco principal da atuação da Comissão de Ética Pública, por meio da administração do Código de Conduta da Alta Administração Federal e do trabalho em rede com representantes setoriais e comissões de ética nas entidades e órgãos do Executivo Federal.

### **III – Recursos com que conta a Comissão de Ética Pública**

11. A Comissão de Ética Pública é integrada por seis membros, designados pelo Presidente da República para mandatos não coincidentes de três anos cada, vencíveis um terço a cada ano. Além disso, conta com uma Secretaria-Executiva composta atualmente por dez servidores e dois estagiários.

12. Em 2005, para custeio de suas atividades, a Comissão de Ética Pública contou com recursos da ordem de R\$ 396 mil, não incluídos nessa cifra a remuneração dos servidores e estagiários da Secretaria-Executiva. Já os integrantes da Comissão não recebem qualquer remuneração e os trabalhos nela desenvolvidos são considerados prestação de relevante

serviço público. Para 2006, 2007, 2008 e 2009 estão previstos, respectivamente, R\$ 280 mil, R\$ 328 mil, R\$ 340 mil e R\$ 356 mil. Ainda é frágil a noção de que o padrão ético na administração pública resulte da forma como a ética é administrada, o que compromete a alocação de recursos, humanos, materiais, tecnológicos e financeiros suficientes.

#### **IV - Administração do Código de Conduta da Alta Administração Federal**

13. Os agentes públicos integrantes da Alta Administração Federal – ministros de estado, ocupantes de cargos de natureza especial, secretários nacionais, presidentes e diretores de fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, perfazendo atualmente 1.312 autoridades – aderem expressamente às normas do Código de Conduta da Alta Administração Federal no ato da posse no cargo público, a partir do que dispõem de dez dias para apresentar à Comissão de Ética Pública a Declaração Confidencial de Informação, instrumento pelo qual revelam situações que efetiva ou potencialmente podem vir a suscitar conflitos de interesses com o exercício da função pública.

14. No ano passado, a Comissão de Ética Pública expediu 2.746 orientações sobre a aplicação das normas do Código de Conduta diante de situações concretas do dia a dia das autoridades, dando seqüência à estratégia de manter ativo o canal de comunicação direta com as 1.312 autoridades vinculadas ao Código de Conduta e se fazer presente no apoio àqueles que, mesmo desejando se pautar por uma conduta estritamente ética, podem ter dúvidas sobre a aplicação práticas das normas existentes. Com efeito, o desconhecimento das normas de conduta, associada à ausência de canais para esclarecimento de dúvidas sobre sua aplicação, explica em grande medida os desvios éticos observados.

15. No ano passado, as situações que mais resultaram em dúvidas acerca da correta aplicação do Código de Conduta da Alta Administração foram relativas aos seguintes temas: recebimento de hospitalidade, presentes e outros favores; participação em seminários e outros eventos; recebimento de propostas de emprego; gestão de investimentos próprios; desempenho de outras atividades, durante e após o exercício do cargo público; atividades políticas e eleitorais; nepotismo; clareza de posições.

#### **V - Rede de Ética**

16. A Rede de Ética é integrada por 179 Representantes Setoriais, indicados de acordo com o Decreto de 18.5.2001, a maioria deles presidentes das Comissões de Ética de que trata o Decreto 1.171/94. Vale registrar que, não obstante todo o esforço empreendido pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República a fim de que toda entidade ou órgão tenha uma Comissão de Ética ou, quando menos, a cada órgão corresponda um Representante Setorial, ainda remanescem 100 órgãos ou entidades sem Comissão, e representantes setoriais que representam até seis entidades ou órgãos públicos. Certamente, a insuficiente sensibilização de muitos dirigentes públicos em torno da matéria reflete a baixa prioridade que dispensam à questão, o que torna essas organizações particularmente suscetíveis a desvios éticos.

17. Em 2005, os integrantes da Rede de Ética participaram do Seminário Ética na Gestão – VI Encontro de Representantes da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, que também contou com representantes de agências multilaterais, a exemplo da ONU e do BID, de países como a Austrália e a Argentina e de organismos não governamentais, como o Instituto Ethos, reunindo 184 participantes. Na oportunidade, pela primeira vez à apresentação de temas de interesse geral, como a cooperação em gestão da ética e administração de

conflitos de interesses, seguiu-se o aprofundamento do exame das matérias em grupos formados a partir da maior proximidade das diferentes organizações. Como resultado concreto, foram identificadas situações que suscitem conflitos por áreas específicas, as quais deverão merecer especial atenção em 2006.

18. No plano nacional, a Comissão de Ética Pública passou a integrar o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, no âmbito da Controladoria-Geral da União, instância com representação paritária de instâncias governamentais e de setores organizados da sociedade civil, que certamente poderá contribuir em muito para uma melhor coordenação entre as ações preventivas e coercitivas para a promoção da ética pública.

19. No plano internacional, a Rede das Américas, que reúne escritórios de Ética de oito países, da qual a Comissão de Ética Pública foi uma das fundadoras, consolida-se gradativamente, seja possibilitando dados comparativos entre entidades com responsabilidades similares, sejam viabilizando a troca de experiências práticas em gestão da ética pública.

## **VI- Programa de Educação**

20. As ações de capacitação direcionadas para os integrantes da Rede de Ética e outros servidores e empregados com responsabilidades pela gestão da ética, nos órgãos e nas entidades do Poder Executivo Federal, tiveram continuidade em parcerias com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e com a Escola de Administração Fazendária – ESAF. Dos diversos cursos - Gestão da Ética, Multiplicadores da Ética e Avaliadores da Ética - participaram 361 gestores da ética pública, oriundos de 139 entidade e órgãos. Se por um lado, o esforço pela capacitação nos diversos aspectos da Ética Pública já encontra paralelo em muitas entidades ou órgão da Administração Pública, e forte apoio de algumas escolas de governo, por outro, ainda carece de maior amplitude, permanecendo assunto pendente a incorporação da educação em Ética nas diretrizes de capacitação dos servidores.

21. Assim, não obstante o esforço das escolas de governo e de muitas organizações, a educação nos diversos aspectos da Ética Pública continua uma tarefa pendente na Administração Pública.

## **VII - Avaliação**

22. No ano de 2005, a Comissão de Ética Pública executou o VII ciclo de avaliação da gestão da ética, que busca aferir o progresso na adoção das ações para o estabelecimento de uma infra-estrutura ética mais efetiva nos órgãos e entidades. Comparados os resultados com os dos anos anteriores, observa-se que, após um progresso considerável de 2000 para 2005, as organizações, apesar de terem estacionado, o fizeram em um patamar superior. De fato, enquanto em 2001 apenas 36% das entidades e órgãos levavam em conta padrões explícitos de conduta para seus servidores, em 2005 esse percentual consolidou-se em 88%. Contudo, as ações para assegurar efetividade a esse padrão, que em 2001 foram de 28%, ainda crescem timidamente, situando-se, em 2005, no patamar de 47%.

23. Conclui-se, pois, que as organizações carecem de indicadores objetivos para a supervisão da efetividade do padrão ético.

24. Vale observar que a Comissão de Ética Pública desenvolveu, tem aplicado e trata de aperfeiçoar, metodologia própria para aferir o risco de desvio ético das entidades e órgãos do Executivo Federal. A conclusão é que as entidades e órgãos são suscetíveis a desvios pelo exercício de “poder de compra” e de “poder de regulação” o que requer a adoção de medidas compensatórias no campo da gestão da ética para que essa suscetibilidade a desvios não se transforme em desvio efetivo. Apesar do progresso que muitas organizações vêm apresentando, o que restou demonstrado no VII ciclo de avaliação é que nem sempre as organizações mais suscetíveis a desvios são aquelas que mais se desenvolveram em gestão da ética.

25. A partir de 2005, a Comissão passou a aplicar, por meio do seu sítio na internet, um “Teste de Postura Ética”, o qual, mesmo em fase experimental, indica com segurança situação que inspira cuidado. De um lado, o marco regulatório da conduta ainda permanece sendo considerado barreira aos administradores que se pretendem eficientes, certamente em parte pela sua complexidade e incongruência. Por outro, os agentes públicos seguem, em grande medida, expostos a questionamentos de cunho ético. Com efeito, 45% deles admitem assumir o risco e flexibilizar a aplicação das normas de conduta, seja por convicção, seja porque busca desempenhar as atividades com maior eficiência. .

### **VIII - Propostas para a promoção da ética e prevenção da corrupção**

26. O combate à corrupção no Brasil sempre seguiu o modelo convencional de repressão. A cada novo “escândalo” mobiliza-se o aparato policial e judiciário, o Ministério Público se movimenta e o Congresso instala ou tenta instalar uma CPI. Essa postura **reativa** também leva à criação de novos tipos de delito e ao agravamento de penas. Tudo indica que tais providências *ad hoc*, emergenciais, muitas vezes inescapáveis, não têm sido suficientes para garantir efetividade ao padrão ético na administração pública e nem para reduzir a sensação de impunidade. Daí a necessidade de se formular uma política de promoção da ética e de **prevenção** da corrupção.

27. Proposta de ações específicas para a promoção da ética:

- i. Priorizar as ações de gestão da ética e garantir a sua necessária coordenação entre os diferentes órgãos de governo.
- ii. Incluir nos programas de modernização e fortalecimento institucional das entidades e órgãos do Executivo Federal, alguns já em execução, ações específicas destinadas a reforçar a infra-estrutura ética, imprescindível a um padrão ético efetivo.
- iii. Profissionalizar a gestão dos órgãos considerados mais vulneráveis a desvios, excluindo-os das indicações políticas. Para a identificação desses órgãos, inicialmente, podem-se utilizar os dados históricos da Secretaria Federal de Controle/CGU e as conclusões do trabalho “Suscetibilidade de Entidades Públicas a Desvios Éticos”, da Comissão de Ética Pública.
- iv. Assegurar transparência e objetividade aos critérios que levaram à nomeação de ocupantes de cargos de confiança nas entidades e órgãos públicos, divulgando-se eventuais vinculações do indicado a partidos políticos, órgãos ou outros agentes, públicos ou privados.

- v. Dar publicidade à declaração específica em que ocupantes dos altos cargos do Executivo Federal revelam à Comissão de Ética Pública seus interesses que, efetiva ou potencialmente, podem suscitar conflitos com a função pública, assim como as medidas adotadas para preveni-los.
- vi. Promover a consolidação das normas sobre ética e disciplina, que devem garantir sua congruência, simplicidade e suficiência e dirimir dúvidas sobre questões ainda pendentes como, por exemplo, conflito de interesses e quarentena.
- vii. Estabelecer instrumentos que permitam o monitoramento da observância das normas de ética e de disciplina e explicitar regras de proteção.
- viii. Incorporar a ética às diretrizes e ações para a formação e a capacitação de servidores e empregados públicos, enfatizando o respeito aos princípios republicanos, à lei, a responsabilidade dos governantes e a defesa do interesse público.
- ix. Tornar efetiva a comunicação das normas de ética e disciplina e a prestação de orientações sobre sua aplicação a situações concretas, alcançando todos os órgãos e entidades do Executivo Federal e a sociedade.
- x. Identificar as circunstâncias ou “brechas” que facilitam a corrupção, elaborando uma matriz de riscos que indique áreas e processos mais suscetíveis a desvios (ex: licitações para certas compras e para obras públicas; operações de financiamento; acordos para liquidação de débitos e créditos governamentais em que existam riscos especiais).
- xi. Estimular a educação da ética nas escolas, universidades e cursos profissionalizantes.
- xii. Realizar fórum anual, aberto, para avaliação do progresso na adoção de medidas para prevenir conflito de interesses, promover a ética e combater a corrupção.