



Comissão de Ética Pública (Decreto de 26 de maio de 1999)

Informe - 2006

Cenário

O século XX representou acúmulo de riqueza e conhecimento sem precedentes na história da humanidade, com a potencialização do risco ambiental e sem que isso tenha significado a superação de problemas históricos como a pobreza e a desigualdade.

A partir de meados dos anos 90, estudos e pesquisas passaram a relacionar fortemente o espaço moral de cada nação com boas práticas e ações sociais, sejam econômicas, associativas ou políticas, capazes de tornar possível uma vida comum material e socialmente mais digna.

Se antes já se desenvolvera a noção de que para o desenvolvimento social e econômico sustentável não bastava capital físico, sendo necessário também capital humano, no século XXI consolidou-se a idéia de que de nada valeria o capital físico e humano se não contasse com capital ético, entendido este como a capacidade de a nação compartilhar certos valores fundamentais, como a igualdade e a justiça social, o respeito à integridade do meio ambiente e o cumprimento de compromissos mútuos imprescindíveis ao convívio econômico e social harmônico.

As convenções multilaterais contra a corrupção surgidas nos âmbitos da Organização dos Estados Americanos - OEA (1996), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (1997) e da Organização das Nações Unidas - ONU (2003) representaram um novo marco de referência para os programas de promoção da ética, reconhecimento inequívoco dos efeitos deletérios das práticas antiéticas em um mundo cada vez mais globalizado.

No primeiro semestre de 2006, o progresso do Brasil no que concerne à implementação dos compromissos constantes da convenção da OEA foi objeto de avaliação específica, que destacou o avanço representado pelo fortalecimento institucional da Controladoria-Geral da União, ao tempo em que apontou a necessidade de reforçar os trabalhos desenvolvidos pela Comissão de Ética Pública e demais Comissões de Ética das entidades e órgãos do Poder Executivo Federal, notadamente quanto à prevenção de conflitos de interesses.

Por ocasião da reunião anual do Banco Mundial, em Singapura, mereceu ampla divulgação na imprensa trabalho de avaliação da situação da corrupção nos países, o qual apontou que de cada três países apenas um revelara progresso nas medidas de combate à corrupção, outro permanecera estacionário e um apresentara retrocesso. O Brasil integrou o grupo dos “estacionários”, mantendo-se em um grupo intermediário, em que a questão da corrupção mantém-se como problema sério.

Segundo o Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional de 2006, que reflete a percepção da corrupção em 163 países, o Brasil ocupou a 70ª posição, quando em 2005 estava no 62º lugar entre 159 países. Considerados apenas os 153 países pesquisados igualmente nesses dois anos, o Brasil experimentou uma queda de cinco posições.

No Índice dos Países Corruptores de 2006 – que apresenta a propensão dos 30 países responsáveis por 82% do comércio internacional pagarem propinas ou efetuarem “pagamentos extras” quando fazem negócios –, o Brasil ocupou a 23ª posição, o que sugere situação que inspira cuidados também no setor privado, o que é corroborado pelos resultados de pesquisa específica sobre fraudes nas empresas brasileiras.

No país, em 2006, eclodiram diversos escândalos que colocaram sob suspeição os interesses por trás dos mecanismos de financiamento de campanha e a elaboração, aprovação e execução do orçamento público, envolvendo autoridades com desvio de recursos públicos nas diferentes esferas de poder e níveis de governo, o que, não obstante a ação dos órgãos de controle e fiscalização, com destaque para a Controladoria-Geral da União, Polícia Federal e Ministério Público Federal, ou até mesmo pela grande visibilidade que as apurações mereceram, certamente contribuíram para a elevação da percepção de aumento da corrupção, apresentada por muitos especialistas, pela mídia em geral e até por autoridades públicas como fazendo parte de um processo de fragilização de valores da própria sociedade, o que exigiria uma nova postura de todos em sentido contrário.

Missão da Comissão de Ética Pública.

A Comissão de Ética Pública tem por 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.” Trata-se de instância vinculada diretamente ao Presidente da República, a quem compete a designação de seus membros, em número de seis, para mandatos de três anos, entre brasileiros de idoneidade moral, reputação ilibada e com notórios conhecimentos de administração pública. As atividades desenvolvidas no âmbito da Comissão são não remuneradas e representam *munus* público para seus membros, que as exercem de forma permanente, por meio de deliberações à distância ou em reuniões mensais.

A Comissão conta com uma Secretaria-Executiva, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, integrada por um secretário, uma assessora, dois oficiais de gabinete, dois supervisores, três assistentes, uma secretária e dois estagiários, e orçamento anual da ordem de R\$ 280 mil em 2006. Para os anos de 2007, 2008, 2009 e 2010 estão previstos orçamentos de, respectivamente, R\$ 280 mil, R\$ 293 mil, R\$ 306 mil e R\$ 320 mil.

Uma característica relevante do trabalho da Comissão de Ética Pública é a atuação em rede, com 167 representantes setoriais em 437 entidades e órgãos que integram o Poder Executivo Federal, entre administração direta, fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Entre os objetivos da Comissão de Ética Pública destacam-se:

- 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;
- prevenir transgressões éticas, durante e após o exercício do cargo público;
- atuar como instância consultiva que proteja o administrador honesto;
- valorizar a conduta ética como instrumento imprescindível de uma gestão pública eficiente e democrática.

Prevenção de conflitos de interesses

A prevenção de conflitos de interesses na administração pública se consolidou no ano como o foco principal da atuação da Comissão de Ética Pública, resultado do relativo consenso de que na origem dos grandes escândalos, que afetam negativamente a reputação dos agentes e da administração pública brasileira, estão conflitos de interesses mal resolvidos.

Ministros de Estado, Secretários Nacionais, ocupantes de cargo de natureza especial, Presidentes e Diretores de Fundações, mantidas pelo Poder Público, Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, perfazendo um total de 1562 autoridades, ao serem investidas nos respectivos cargos, aderem ao Código de Conduta da Alta Administração Federal, assumindo o compromisso inicial de, até dez dias após a posse, revelar situações que, efetiva ou potencialmente, possam suscitar conflitos com o exercício do cargo ou função pública, bem como as medidas adotadas para preveni-los.

Em 2006, a Comissão de Ética Pública recebeu, analisou e homologou 648 Declarações Confidenciais de Informações, das quais 60% foram apresentadas após transcorrido o prazo de dez dias, o que provocou a expedição de até duas notificações por omissão, perfazendo um total de 852 notificações no ano, e, eventualmente, um comunicado final à respectiva chefia imediata, por se configurar conduta em desacordo com o padrão ético requerido dos altos funcionários, o que foi feito em 88 casos. Em 10% das DCIs analisadas, identificou-se situações que suscitavam conflito de interesses. Em 25% das DCIs analisadas, a Comissão de Ética apresentou recomendações de medidas para prevenir conflitos. No ano, foram 2433 orientações, o que também provocou a incorporação ao “Perguntas & Respostas” da Comissão de novas questões sobre limites para investimentos, quarentena, nepotismo e compadrio, clareza de posições e exercício de atividades paralelas à função pública.

A Comissão de Ética Pública, em 2006, examinou 77 denúncias, abrangendo as seguintes matérias: assédio moral; benefícios previdenciários; acidentes de trabalho; ações trabalhistas; convênios com prefeituras; fiscalização de cargas; farmácia popular; financiamento de imóveis; supostos esquemas de corrupção; uso indevido de bens públicos; irregularidades na avaliação educacional; uso das condições do cargo no interesse próprio ou de pessoas ligadas; exercício de atividades político-partidárias; irregularidades administrativas diversas. Da apuração de 49 casos, da estrita competência da Comissão, resultou a apresentação de recomendações saneadoras.

Entre as situações identificadas como fontes dos principais conflitos de interesses observados mereceram particular atenção da Comissão de Ética Pública:

- exercício de atividades paralelas, com destaque para atuação profissional remunerada no interesse privado, atuação político-partidária e vinculação a organizações não-governamentais sem interesse de lucro;
- investimentos e outros interesses de negócio, com destaque para inversões no mercado financeiro de renda variável e sociedades em empresas que mantém relações de negócios com o Poder Público;
- relações de compadrio ou parentesco;
- exercício de atividades, posteriores à saída do cargo ou função pública, para pessoas ou entidades com quem a autoridade manteve relação institucional enquanto no cargo, ou com atuação e interesses em matérias cujo conhecimento privilegiado resultou do exercício do cargo público.

No caso de atividades profissionais paralelas à função pública, a Comissão de Ética Pública ratificou no ano posição no sentido de considerar impróprio o exercício de atividade que: em razão de sua natureza, seja incompatível com as atribuições do cargo ou

função pública, como tal considerada, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias afins à competência funcional; viole o princípio da integral dedicação pelo ocupante de cargo em comissão ou função de confiança, que exige a precedência das atribuições do cargo ou função pública sobre quaisquer outras atividades; implique a prestação de serviços a pessoa física ou jurídica ou a manutenção de vínculo de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão individual ou coletiva da autoridade; possa, pela sua natureza, implicar no uso de informação à qual a autoridade tenha tido acesso em razão do cargo e não seja de conhecimento público; possa transmitir à opinião pública dúvida a respeito da integridade, moralidade, clareza de posições e decoro da autoridade. As áreas cujo exercício de atividades paralelas suscitaram mais dúvidas foram cultura, ensino e pesquisa e consultorias diversas.

Quanto a investimentos e outros interesses de negócio, a Comissão considerou ser vedado à autoridade pública o investimento em bens cujo valor ou cotação possa ser afetado por decisão ou política governamental a respeito da qual a mesma autoridade tenha informações privilegiadas, em razão do cargo ou função, inclusive investimentos de renda variável ou em *commodities*, contratos futuros e moedas para fim especulativo, excetuadas aplicações em modalidade de investimentos que a Comissão de Ética venha a especificar, já tendo sido autorizadas aplicações em títulos do Tesouro Nacional, em fundos de renda fixa abertos e em caderneta de poupança. Vale registrar que, diante de situações específicas em que a autoridade, antes da investidura no cargo público, detinha investimento vedado, quando não se justificar a transferência para administração independente (*blind trust*) ou a simples alienação de ativos, a Comissão tem recomendado a subordinação de eventuais movimentações a comunicado prévio fundamentado, exceto no caso de saques para fazer frente a despesas de rotina. Os investimentos que suscitaram maiores dúvidas no período foram aqueles nos mercados de renda financeira variável, em especial em bolsas de valores.

Para prevenir que conflitos de interesses sejam suscitados em razão de relações de compadrio e parentesco, a Comissão de Ética Pública tem orientado no sentido de que a autoridade se declare impedida para tomar qualquer decisão em matéria do interesse específico do parente ou compadre, bem como se exima de participar de qualquer fase do processo de contratação do parente ou compadre por órgão ou entidade, público ou privado.

Após a saída do cargo público, a prescrição básica para prevenir conflitos é a observância da quarentena, que pode requerer, conforme o caso e o tipo de relacionamento e interesse mantido com o possível empregador, impedimento de quatro meses para qualquer vínculo, ou simples impedimento para atuar em matéria ou processo do qual tomou parte enquanto na função pública.

Rede de Ética

A Comissão de Ética Pública dispensou particular ênfase à consolidação da Rede de Ética, integrada por 167 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. Não obstante, 81 entidades e órgãos ainda não contam com Comissão de Ética instalada, evidência do ceticismo com que alguns dirigentes cercam as iniciativas nesse campo.

Em 2006, os integrantes da Rede de Ética participaram do “Seminário Ética na Gestão – VII Encontro de Representantes da Comissão de Ética Pública”. Referido evento teve, como objetivo geral, contribuir para a efetividade e sustentabilidade das ações de promoção da ética e criar condições necessárias para tornar efetivo o alcance dos objetivos e diretrizes estabelecidos no Plano Plurianual 2004/2007, e, como objetivos específicos,

difundir os compromissos de promoção da ética firmados nos âmbitos da OEA, OCDE e ONU, identificar boas práticas na gestão da ética, com ênfase no exame de instrumentos para a prevenção de conflitos de interesse na administração pública, e identificar funções e responsabilidades das comissões de ética, tendo contado com a participação de 217 representantes e membros de comissões setoriais de ética e outros representantes de entidades e órgãos do Poder Executivo Federal.

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, com a realização de 8 turmas de Gestão da Ética e de Avaliação da Ética, em parcerias com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e com a Escola de Administração Fazendária – ESAF, perfazendo um total de 281 servidores e empregados capacitados.

Cooperação Técnica

No plano nacional, a Comissão de Ética Pública continuou a integrar o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, no âmbito da Controladoria-Geral da União, instância com representação paritária do governo e da sociedade civil, em cujo âmbito foram elaboradas propostas de projetos de lei disciplinando o acesso a informações mantidas pelo Poder Público e aperfeiçoando as normas sobre conflito de interesses, este já em tramitação no Congresso Nacional. Além disso, a Comissão de Ética apoiou, sempre que solicitada, a implementação de ações em gestão da ética nas entidades e órgãos do Poder Executivo Federal, sobretudo por meio da participação em eventos de lançamento ou disseminação de código de ética (9), acompanhamento de medidas prescritas pelo Controle Externo da União (1), participação em bancas de concursos de monografias sobre gestão da ética (2), cursos de ambientação de servidores (16) e o apoio à realização de seminário específico sobre gestão da ética nas empresas estatais.

No plano internacional, vale destacar a participação, a convite da OCDE e do BID, de membro da Comissão de Ética Pública como conferencista principal em oficina sobre conflito de interesses, por ocasião da 12ª Conferência Internacional Anticorrupção, realizada na Guatemala, de 15 a 18 de novembro de 2006. Por outro lado, a Rede das Américas, que reúne escritórios de Ética de oito países da região, da qual a Comissão de Ética Pública foi uma das fundadoras e que passou no ano a ser coordenada pela Controladoria-Geral da União, consolida-se gradativamente, seja possibilitando dados comparativos entre entidades com responsabilidades similares, seja editando boletim próprio ou ainda viabilizando a troca de experiências práticas em gestão da ética pública.

Nos meses de junho e setembro de 2006, a Comissão contou com apresentação e debate dos resultados de levantamento sobre a experiência na prevenção de conflitos de interesses em países da União Européia, trabalho realizado por especialista europeu no âmbito de cooperação tornada possível por meio da Escola de Administração Fazendária.

Dando continuidade à cooperação acertada com o Escritório Anticorrupção da Argentina, especialista da Secretaria-Executiva da CEP realizou visita de trabalho junto àquela entidade para colher subsídios sobre a aplicação de tecnologia da informação no tratamento dispensado à comunicação das normas de conduta e recebimento e análise das declarações próprias para revelação de situações que possam suscitar conflito de interesses.

Avaliação de progresso na gestão da ética

No ano de 2006, a Comissão de Ética Pública executou o VIII ciclo de avaliação da gestão da ética, buscando aferir o progresso na adoção das ações para o estabelecimento de uma infra-estrutura ética mais efetiva nos órgãos e entidades que integram o Poder Executivo Federal. 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 2006, esse percentual consolidou-se em percentual acima de 80%. Contudo, as ações para assegurar efetividade ao padrão ético, que em 2002 foram desenvolvidas em 36% das entidades e órgãos, cresceram ainda timidamente, situando-se, em 2006, no patamar de 50%, sugerindo que em metade das entidades e órgãos que integram o Poder Executivo Federal o discurso de que as normas de conduta estão sendo levadas em conta não encontra correspondência prática em ações objetivas como a simples comunicação dessas normas aos funcionários ou a incorporação aos programas de formação e capacitação de servidores e empregados.

Apesar do progresso que muitas organizações vêm apresentando na implementação da gestão da ética, o que restou demonstrado no VIII ciclo de avaliação é que nem sempre as organizações mais suscetíveis a desvios – conforme aferição própria efetuada pela CEP, em 2002 – são aquelas que mais progresso apresentaram, o que revela uma realidade preocupante.

Finalmente, segundo resultados do “Teste de Postura Ética”, cuja aplicação seguiu em fase experimental no ano, a indicação é de que o marco regulatório da conduta ainda permanece sendo considerado barreira aos administradores que se pretendem eficientes, certamente, em parte, pela sua complexidade e incongruência, o que, sem embargo, os mantém expostos a questionamentos de cunho ético. Com efeito, 49% dos que responderam ao teste admitiram assumir o risco e flexibilizar a aplicação das normas de conduta, seja por convicção, seja porque buscam desempenhar as atividades com maior eficiência.

Desafios pendentes

O risco de desvio ético encontra-se presente em toda organização, mas pode e deve ser mitigado pelo estabelecimento de uma infra-estrutura ética apropriada, o que requer, além da capacidade de governança pública e corporativa, o envolvimento dos escalões superiores da administração pública na estrita observância das normas de conduta, que precisam contar com um sistema de comunicação que funcione, além de monitoramento e conseqüências efetivas.

Principais desafios que ficaram pendentes no ano:

- **Institucionalização do Sistema de Gestão da Ética** – O ambiente é propício a um salto de qualidade na gestão da ética nas entidades e órgãos do Poder Executivo Federal, sendo imprescindível a explicitação clara de funções e responsabilidades em matéria de regulamentação, capacitação e treinamento, monitoramento e fiscalização, bem como das conseqüências efetivas para condutas em desacordo com o padrão ético explicitado.
- **Consolidação e aperfeiçoamento das normas de ética e disciplina** – O marco regulatório da ética e disciplina é vasto, complexo e amplamente desconhecido, tanto dos funcionários quanto dos administrados. Para que a solução dos dilemas éticos que afetam a reputação da administração pública se transfira do foro íntimo de cada um para o foro público é inadiável a consolidação e aperfeiçoamento das normas de conduta, legais e infralegais, contemplando, inclusive a publicidade das declarações

por meio das quais os altos funcionários revelem os interesses próprios que, efetiva ou potencialmente, podem suscitar conflitos, bem assim as medidas adotadas para preveni-los.

- **Sistematização do processo de avaliação da gestão da ética** - A maior parte do que se faz ou se deixa de fazer, no ambiente organizacional, resulta da forma como se é avaliado. É importante que as auditorias da gestão da ética, iniciadas pelo Tribunal de Contas da União, repercutam da mesma forma nas atividades de controle interno do Poder Executivo Federal, pela incorporação das funções de gestão da ética como pontos de verificação dos procedimentos de auditoria e fiscalização, o que, sem embargo, ainda não aconteceu.

Brasília, 15 de janeiro de 2007.

Fernando Neves da Silva
Presidente da Comissão de Ética Pública