

---

E X P E R I Ê N C I A  
I N T E R N A C I O N A L

---

## MODELOS DE GESTÃO DA ÉTICA EM 30 PAÍSES

---

Mauro Sérgio Bogéa Soares

A preocupação recente com a ética está associada ao reconhecimento dos efeitos perversos que a corrupção acarreta sobre o sistema econômico, a legitimidade das instituições do Estado e a governança pública e corporativa. Os efeitos da falta de ética não distinguem nações ou países; o que os diferencia é a forma como se organizam para enfrentá-la.

Os programas de fortalecimento institucional e modernização do Estado que proliferaram a partir dos anos 90 canalizaram recursos para investimentos em estruturas organizacionais e de gestão, novas tecnologias e capacitação de recursos humanos, fundamentais para o estabelecimento de adequada infra-estrutura de promoção dos padrões éticos no setor público. Contudo, é notável como esses processos de modernização se vêem limitados quanto à sua efetividade, quando não contemplam ações especificamente dirigidas para o estabelecimento de um modelo efetivo de **gestão** da ética.

O presente trabalho identifica as principais características dos modelos de gestão da ética em um grupo expressivo de países, com distintas características.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A partir de informações tabuladas pela OCDE, bem como constantes de suas respectivas páginas na internet fizeram parte do levantamento os seguintes países: Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bêgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Korea, Luxemburgo, México, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, República Checa, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos.

Os resultados obtidos indicam que a efetividade de programas de promoção da ética requer comprometimento das lideranças políticas, transparência nos atos de gestão pública e sistemas de trabalho aferíveis.

Em comum, os programas especificamente voltados para a promoção da ética mais bem sucedidos estão fundados nos seguintes pontos:

- a) definição de valores éticos;
- b) profissionalização dos recursos humanos;
- c) adoção de normas claras que traduzam, para a prática do dia-a-dia, os valores éticos definidos;
- d) estrutura de gestão com independência e autonomia para executar de forma coordenada ações voltadas para o aperfeiçoamento das normas, capacitação, orientação, investigação e sanção, tornando efetivos os limites que devem ser observados na conduta dos servidores.

Para assegurar um padrão ético adequado no setor público, há um relativo consenso no sentido de que são necessários vontade política, transparência e um conjunto de normas de conduta que se revelem simples, suficientes, cômodas quanto ao cumprimento e congruentes entre si. Além disso, ao marco normativo deve corresponder uma adequada estrutura de gestão, onde funções e responsabilidades estejam bem definidas. Mas nada disso terá muita eficácia se a administração pública, em cada um dos seus órgãos, não tiver clara a sua missão, seus servidores não contarem com uma adequada política de recursos humanos e a execução das atividades não estiver amparada em tecnologia adequada e gestão eficaz.

## MARCO INSTITUCIONAL, INFRA-ESTRUTURA E TENDÊNCIAS

---

A gestão da ética transita em um eixo bem definido, onde se encontram valores, regras de conduta e administração. As regras atuam como um caminho prático para que os valores sejam observados. À administração cabe assegurar efetividade a valores e regras. Assim, o marco institucional da ética é composto pelo conjunto das normas disciplinadoras da conduta funcional e pelo aparato de administração. Em matéria de normas, a preocupação mais evidente das administrações públicas é com a garantia de simplicidade, comodidade de cumprimento, congruência, suficiência, flexibilidade e minimização dos efeitos que restringem a liberdade de gestão.

A administração centra suas atividades na promoção da educação quanto às regras de conduta, monitoramento, investigação e aplicação de sistema de consequência, para pôr termos às causas das transgressões, sejam elas resultantes da regra mal concebida, do processo de educação ou de intuito deliberado.

O nível de eficácia do marco institucional da ética é influenciado pelas condições gerais do aparelho do Estado, em especial por suas características instrumentais, de controle, recursos humanos e transparência. Por sua relevância, essas características fizeram parte do levantamento.

As referências entre parêntesis indicam as freqüências entre os países examinados.

## Normatização

### 1. Simplicidade

- ❑ Em todos os países um grupo de valores básicos é definido; para efeito de aplicação prática, esses valores vinculam normas mais simples que, estas sim, são utilizadas de forma mais estrita.
- ❑ Essa tarefa de dar sentido mais prático às normas éticas de conduta permanece como grande desafio de todos.
- ❑ Um sistema suficientemente ágil, autônomo e coordenado de solução de dúvidas cumpre papel extremamente importante em traduzir para a prática diária os limites à conduta do indivíduo.

### 2. Comodidade

- ❑ Existe a preocupação em tornar cômodo o cumprimento das regras de conduta, evitando que para seu cumprimento sejam incorridos custos privados diretos por parte do servidor vinculado. Em alguns casos, o custo decorrente da observância de limites à conduta é assumido pelo poder público, como na garantia de salário durante período de quarentena.

### 3. Suficiência

- ❑ As regras de conduta possuem núcleo comum, aplicável a todos os servidores. Conforme a necessidade, atividades ou setores mais suscetíveis incorporam regras adicionais. Maior atenção tem sido dispensada para grupos específicos, em áreas sensíveis, onde é mais alto o risco do conflito de interesses. São consideradas áreas mais sensíveis aquelas onde o cidadão mais depende do serviço público. Os grupos de servidores mais sujeitos a regras específicas são: gasto público, polícia, defesa nacional, conselheiros legais e advogados, médicos, fiscais e funcionários de alfândega.
- ❑ Mais da metade dos países estudados têm regras específicas para ministros e outros dirigentes de primeiro nível.

- Para garantir a suficiência, clareza, entendimento e facilidade de adesão às normas, um dos métodos que mais tem funcionado é a audiência prévia à aprovação final dos servidores vinculados. Trata-se de prática já utilizada por pequeno número de países, mas que vem assumindo maior importância nos anos mais recentes.
- A competência para interpretar os limites de conduta aplicáveis a casos específicos é encarada como fundamental para assegurar suficiência às normas. Condutas orientadas por unidades competentes não estão sujeitas a questionamentos éticos na maioria dos países.
- O detalhamento dos valores alcança as seguintes questões, que se encontram entre as mais reguladas: uso de informação oficial (28 países), recebimentos de presentes (28), trabalho fora do setor público (27), viagens oficiais (22), uso de propriedade e recursos públicos (21), atividade política (19) e trabalho após saída da função pública (17).
- A transgressão às normas conta com sanções específicas em todos os países examinados. Práticas corruptas são criminalizadas (28). A definição de corrupção está cada vez mais abrangente (26) em todos os países, o que indica uma tendência pela criminalização de desvio de conduta. Tentativa de corrupção (24), abuso de confiança (24), mal uso de informações (24), uso indevido de prerrogativas do cargo público (24); parcialidade nas decisões (18), entre outras, são práticas que vêm sendo criminalizadas.
- As principais proibições são: uso não autorizado de informações confidenciais (26), uso de facilidades do cargo público em proveito privado (16), tráfico de influência (14), certos trabalhos no setor privado (14), aceitação de presentes, atividade política, participação em greves, recusa em cumprir obrigações legais e enriquecimento ilícito.

- ❑ As sanções mais utilizadas são: advertência, multa, suspensão da remuneração, restrições à progressão na carreira e demissão.
- ❑ Sanções aplicadas têm, em todos os casos, forte impacto sobre as possibilidades de o servidor ocupar cargos.

#### **4. Flexibilidade**

- ❑ Flexibilidade e revisão das normas têm se demonstrado como fatores que contribuem fortemente para que as regras de conduta sejam efetivamente levadas em conta na prática cotidiana dos servidores.
- ❑ Os valores éticos e as normas de conduta foram revistos em mais de metade dos países estudados nos últimos dez anos, com o objetivo de contemplar novos objetivos e características associadas mais recentemente à administração pública. Assim, a valores tradicionais como imparcialidade (24 países), legalidade (22), integridade (18) e justiça (10), foram incorporados outros, como eficiência (14), transparência (14) e responsabilidade (11).
- ❑ As normas de conduta vem sendo progressivamente incorporadas à legislação na maioria dos países, mas é a competência para interpretar e orientar que assegura a flexibilidade necessária para o exame de casos específicos.

#### **5. Minimização dos efeitos dirigistas sobre atos de gestão**

- ❑ Tem início uma preocupação em evitar o estabelecimento de normas de conduta que limitem a eficácia da gestão. Mesmo em áreas onde a regulamentação pormenorizada de procedimentos é importante aliado da conduta ética, como a de gasto público, a limitação da autonomia gerencial já vem sendo substituída, em alguns países, por uma política de transparência mais efetiva, apoiada em tecnologia adequada, de forma a substituir o engessamento dos procedimentos gerenciais por uma controle social maior.

## 6. Congruência

- ▣ Para assegurar simplicidade, suficiência e tempestividade às normas, sua definição e interpretação, na maioria dos países, ocorre de forma descentralizada. Muitas vezes, resulta em incongruência e orientações conflitantes.
- ▣ Para evitar a incongruência sem comprometer a necessária agilidade e suficiência, o modelo mais observado nos países estudados é o de sistema de gestão descentralizada, com coordenação central. Descentralização significa: poder decisório onde a informação necessária à tomada de decisão está disponível.

## Administração

### 1. Independência

- ▣ Todos os países dispõem de unidade central com responsabilidades pela coordenação da estratégia de promoção da ética e identificação de problemas sistêmicos.
- ▣ Em metade dos países, a unidade coordenadora é responsável pela consistência das normas e provisão de orientação nacional em matérias estratégicas.
- ▣ Em alguns países (6 países), essas unidades centrais são especializadas e independentes.
- ▣ Em alguns países (10), as unidades centrais do modelo de gestão da ética têm a obrigação de prestar contas dos resultados, por meio de relatórios formais. Em metade desses, os relatórios são prestados ao Parlamento.
- ▣ As prerrogativas legais das unidades centrais de gestão da ética têm crescido na maioria dos países examinados, como forma de assegurar sua capacidade de coordenação e poder sancionador. Contudo, a importância de suas ações residem mais nos aspectos preventivos que nos punitivos. Quem tem unidade específica de

- ❑ gestão da ética opta por manter o poder sancionador em instituições externas.

## 2. Mecanismos de gestão

- ❑ As unidades de gestão da ética são mais orientadoras que punitivas. Na maioria dos países, a punição é tarefa de órgão externo. Quando diante de desvio de conduta que caracterize infração legal, o órgão de gestão da ética aciona áreas competentes de investigação e sanção.
- ❑ A regra na maioria dos países é estimular que nenhuma dúvida que implique risco ético deixe de ser apresentada e, em sendo apresentada, mereça resposta tempestiva.
- ❑ As medidas para garantir a integridade que demonstram maior efetividade são uma combinação de ações consistentes umas com as outras e que levam em conta o “entorno” (OCDE).
- ❑ Um número crescente de países tem reconhecido a vantagem de utilizar modernas tecnologias, como a internet, para receber informações e prestar orientações, treinamentos e proceder a pesquisas de opinião.

## 3. Educação

- ❑ O objetivo principal da educação na administração da ética é inculcar os limites de conduta no servidor, contribuindo para sua internalização.
- ❑ Os valores de conduta são comunicados e assumidos pelos servidores como compromissos quando tomam posse (25 países).
- ❑ A ética é disciplina que integra cursos de formação e capacitação em todos os países. É, também, tratada como tema transversal em outras disciplinas.
- ❑ O treinamento específico em ética é compulsório sempre (12) ou apenas quando há necessidade especificamente identificada (17).

- ❑ Os superiores hierárquicos, na maioria dos países, funcionam como peças centrais no sistema de educação, atuando como orientadores formais.
- ❑ Alguns países têm órgãos externos de orientação, para assegurar a neutralidade do conselho. Essa neutralidade é buscada, na maioria, apenas pela supervisão de uma unidade de ética externa.
- ❑ Alguns fazem pesquisas para avaliar a percepção e o nível de internalização em relação aos valores definidos (2 países).

#### 4. Monitoramento

- ❑ A maioria dos países requer que os conflitos de interesse sejam auto-identificados e reportados (27). Essa exigência atinge, em geral, altos funcionários (27) e servidores de outros grupos (17). Em poucos países, a prestação de informes sobre interesses privados é requerida a todos os servidores (5).
- ❑ A complexidade e o detalhamento das informações que devem ser prestada depende do nível do servidor e da área onde atua. Normalmente, quanto mais alto o posto ou mais suscetível a área onde o servidor exerce sua função, mais informações são requeridas.
- ❑ A maioria exige que interesses pessoais sejam revelados como forma de minimizar a possibilidade de surgirem conflitos entre deveres públicos e privados. Mais da metade dos países (21) exige que o mesmo seja feito com relação ao recebimento de presentes (16), ocupação de posições fora do setor público (16), fontes de renda (16), futuros empregos (5) e interesses financeiros (18).
- ❑ O objetivo maior da revelação de renda, patrimônio e interesses pessoais é a prevenção de conflitos. Essa informações são utilizadas pela unidade de ética apenas para a provisão de orientações. Poucos países utilizam essas declarações para apoiar a detecção de enriquecimento ilícito ou para investigações e procedimentos disciplinares.

- ❑ Normalmente, as declarações são requeridas quando o servidor toma posse (18 países), em base anual (17), quando ocorre qualquer circunstância relevante (14) ou quando o servidor deixa o posto (9).
- ❑ A obrigação de revelar interesses está estabelecida em instrumento legal (14) ou apenas em normas administrativas (13).
- ❑ Normas específica regulam a apresentação e o formato das declarações de interesses (19).
- ❑ Na maioria dos países, as informações declaradas são de uso interno e permanecem confidenciais. Alguns poucos permitem acesso público às mesmas, a fim de assegurar o controle social público.

## 5. Investigação

- ❑ Ao auditar a regularidade e efetividade dos dispêndios públicos, o controle externo independente resulta, na maior parte dos países, no mais importante instrumento para descobrir e investigar a fraude e a corrupção.
- ❑ Nos casos de conduta que configura crime, a investigação compete à polícia (29).
- ❑ Em todos os países, a apuração de desvios ocorre, em primeira instância, nas próprias unidades envolvidas, sob a supervisão dos imediatos hierárquicos.
- ❑ As denúncias são cada vez mais estimuladas (21). Para isso, utilizam-se o Ombudsman ou canais e serviços próprios de atendimento.
- ❑ Para os servidores, denunciar os desvios de conduta é obrigação, cujo descumprimento é considerado desvio de conduta (29).
- ❑ É crescente o reconhecimento no sentido da necessidade de dar garantias a quem denuncia, pela proteção legal ou anonimato.
- ❑ Há órgãos com poder de investigação sobre desvios de conduta com responsabilidade sobre todo o serviço público (19). Em

metade dos países, essa área de investigação também existe dentro de cada órgão.

- ▣ Menos de 1/3 dos países dispõem de entidades especializadas operando com jurisdição exclusiva sobre setores específicos.
- ▣ Advogados públicos ou procuradores, com competência para denunciar ao Judiciário desvios de conduta, têm poder de investigar. Em todos os países examinados, esses advogados integram instituições que gozam de independência.

## 6. Sanção

Todos os países reconhecem que as medidas disciplinares devem ser tomadas, em um primeiro momento, dentro da própria organização pública onde ocorreu o desvio. A obrigação de primeiro apurar é do gerente imediato, dentro de processo justo e transparente e com direito amplo de defesa e questionamento pelo acusado. Mas as entidades externas são aquelas que se demonstram mais efetivas nesse mister.

Processar judicialmente o servidor é clássica responsabilidade de procuradores públicos, que podem levar os casos diretamente ao Judiciário (29 países).

Na maioria dos países, os órgãos que coordenam a estratégia de promoção da ética não são órgãos tipicamente sancionadores. Quando identificam problemas de desvios, informam a entidades responsáveis pela confirmação e aplicação da sanção.

## Infra-estrutura

### 1. Capacidade institucional do Poder Público

- ▣ Tornar a missão e os objetivos de cada órgão da administração visíveis para todos contribui para a promoção da confiança do público e serve de guia para o servidor. (OCDE)

- ❑ O comprometimento da alta administração com o cumprimento dessa missão, de acordo com os limites éticos de conduta estabelecidos, demonstra-se requisito imprescindível para a execução de forma sustentável e com efetividade de programas de promoção da ética. As autoridades eleitas, bem como os servidores públicos de mais alto nível devem, no seu dia-a-dia, demonstrar de forma inequívoca adesão às regras de conduta (OCDE).
- ❑ As instituições do setor público devem apresentar condições instrumentais e capacidade gerencial para o cumprimento de suas missões.
- ❑ Áreas mais sensíveis, como a do gasto público, contam com definição mais detalhada de procedimentos e sistemas informatizados integrados de apoio, que inibem preventivamente desvios de conduta (21 países). Além disso, contam com regras especiais que tornam a auditoria mais presente.
- ❑ Inibir desvios de conduta pela regulamentação excessiva dos procedimentos de trabalho é ação que pode levar a um conflito com novos valores incorporados a partir das características da nova administração pública, pois pode limitar a eficiência do Poder Público. Trata-se de dilema com que se defrontam os atuais programas de promoção da ética .
- ❑ Além do monitoramento das informações prestadas pelos servidores, as principais medidas associadas à gestão, utilizadas para prevenir desvios de conduta, são: possibilidade de rever decisões (25), fixação de tempo para tomadas de decisão (24), obrigação de justificar decisão (24).
- ❑ As medidas suplementares para prevenir o desvio ético em relação às atividades mais vulneráveis são: rodízio de servidores, auditoria mais freqüente e próxima, regulações de procedimentos mais detalhadas, mais treinamento e exigência de declaração de interesses financeiros.

## 2. Recursos humanos

- ❑ A política de recursos humanos desenvolve papel chave na promoção da ética e do profissionalismo na administração pública. Sua inadequação limita o padrão ético, bem como os resultados da aplicação do modelo institucional de gestão da ética. (OCDE)
- ❑ A maioria dos países examinados tem regras claras de recrutamento baseadas no mérito (28 países) e abertas (27). As regras de formação, avaliação, promoção, movimentação, ocupação de cargos e remuneração levam em conta a conduta ética (17).
- ❑ A conduta ética é critério considerado na seleção, formação, capacitação, promoção e ocupação de cargos.

## 3. Controle

- ❑ O marco de funcionamento do controle tem sido reforçado na maioria dos países. É o controle que se demonstra o método de investigação mais efetivo para a identificação de desvios de conduta, ainda que seu objetivo fundamental não seja esse, e sim a certificação da regularidade e efetividade da aplicação dos recursos públicos.
- ❑ O controle independente das organizações demonstra mais eficiência que o controle interno das entidades públicas.
- ❑ Em quase todos os países examinados o Parlamento, por meio de comitês específicos, exerce um importante papel de revisor dos atos de gestão pública.
- ❑ O Ouvidor (Ombudsman, na Suécia, Mediador, na França e Bélgica; Comitê Parlamentar de Petições, na Alemanha; Comissão Pública para Injustiças, na Korea; Advogado do Cidadão, na Grécia; Defensor Público, na Espanha) tornou-se instrumento bastante popular e de suporte às atividades de controle (22). Tem se disseminado por áreas mais sensíveis, como o Advogado do Contribuinte, nos Estados Unidos.

- ❑ A maioria dos países examinados conta com entidades independentes de controle.
- ❑ Em todos os países há unidades de controle interno dentro e fora dos departamentos. Estas, com jurisdição sobre todo o serviço público.
- ❑ O controle identifica com maior eficiência os focos de desvios do que o primeiro nível de investigação de conduta, que ocorre dentro das próprias entidades públicas.

#### 4. Transparência

- ❑ Uma política de promoção da transparência exerce forte influência na recuperação dos níveis de confiança da população em geral (OCDE).
- ❑ Quanto mais transparentes as decisões dos agentes públicos menos suscetíveis de gerarem conflitos de interesse.
- ❑ Praticamente todos os países examinados impõem ao agente público o dever de justificar suas decisões.

## GESTÃO DA ÉTICA: SÍNTESE DAS PRÁTICAS MAIS FREQUENTES

---

### Mecanismos

- ❑ Definição de valores e detalhamento dos valores em regras aplicáveis de conduta.
- ❑ Capacidade institucional de fazer cumprir as regras definidas, pela educação, monitoramento, investigação e sanção.
- ❑ Supervisão central, para identificação de problemas sistêmicos, definição congruente de normas e estratégia de ação e controle de gestão.

- ❑ Instituições públicas adequadamente instrumentalizadas e gerencialmente preparadas.
- ❑ Controle externo imparcial e independente sobre as organizações públicas, para verificar a regularidade e efetividade de suas ações.
- ❑ Ombudsman.
- ❑ Entidades especializadas para denunciar judicialmente o desvio de conduta.
- ❑ Instrumentos de controle de interesses financeiros.
- ❑ Mecanismos de promoção da transparência no setor público, para possibilitar o controle público das decisões e treinamento para servidores

### **Proibições e restrições**

- ❑ Corrupção.
- ❑ Má administração, abuso de autoridade, uso privado de recursos públicos, uso perdulário dos recursos .
- ❑ Uso não autorizado de informações confidenciais.
- ❑ Tráfico de influência.
- ❑ Práticas associadas a interesses eleitorais.
- ❑ Recebimento de presentes, atividade privada concomitante, atividade financeira e política
- ❑ Exercício de atividades privadas concomitantemente ou após deixar a função.
- ❑ Enriquecimento ilícito.
- ❑ Descumprimento de procedimentos para gasto público.
- ❑ Constrangimento de quem faz denúncia.
- ❑ Abandono ou não do exercício de responsabilidades.

- ❑ Causar descrédito ao serviço público.

## **Requerimentos**

- ❑ Declaração de adesão às responsabilidades, obrigações e valores associados à função pública.
- ❑ Declaração de interesses privados.
- ❑ Observância de procedimentos especiais mais detalhados para gasto público e exercício de outras atividade mais sensíveis, como tributação, aduana, polícia, saúde, etc.

## **Mecanismos considerados mais eficazes**

- ❑ Previsão de instrumentos legais e administrativos para forçar a observação das normas de conduta.
- ❑ Investigação independente para detectar desvios de conduta.
- ❑ Prevenção, pela educação, orientação, prestação de informações, etc.
- ❑ Mecanismos de transparência nas ações dos gestores públicos e gestão direta de seus interesses privados.
- ❑ Condições gerais e instrumentos de trabalho adequados.
- ❑ Remuneração compatível.

## **Forma de avaliação da eficácia**

- ❑ Controle externo.
- ❑ Entidade central com competência para supervisionar e fazer o controle de gestão da execução dos planos de promoção da ética.
- ❑ Auditoria de desempenho, fundada em indicadores e metas pré-definidas.

## **Novas medidas em consideração**

- ▣ Estabelecimento de novas hipóteses de situações em que o desvio de conduta deve ser criminalizado.
- ▣ Definição de novas penalidades.
- ▣ Mais mecanismos de transparência.
- ▣ Mais poder e autonomia para unidades especializadas de gestão da ética.
- ▣ Mais treinamento (operacionais, gerenciais e de ética).
- ▣ Gestão organizacional melhor instrumentalizada e fundada em indicadores de resultado.
- ▣ Revisão das relações.
- ▣ Estabelecimento de acordos internacionais e cooperação técnica na área da ética.
- ▣ Revisão das áreas mais sujeitas a riscos.

## **Medidas associadas à política de RH**

- ▣ Padrões de recrutamento e seleção abertos e baseados no mérito.
- ▣ Regras de provimento de cargos, movimentação, ocupação de funções, promoção e remuneração e treinamento que levem em conta a eficiência e a ética.
- ▣ Treinamento em ética.
- ▣ Canais de orientação aos servidores sobre procedimentos operacionais e de conduta.
- ▣ Ações disciplinares.
- ▣ Profissionalização de quadros e dirigentes.
- ▣ Realocação freqüente em posições mais suscetíveis a desvios.

## **Mecanismos de transparência**

- ▣ Padronização, divulgação e acesso público à política e aos procedimentos de aquisições.
- ▣ Revelação de interesses financeiros privados dos servidores.
- ▣ Divulgação de procedimentos para lidar ante conflitos de interesse.
- ▣ Acesso público a atos de agentes públicos.
- ▣ Necessidade de agentes públicos justificarem decisões.
- ▣ Revelação das fontes de financiamento de partidos políticos.

## ESTADOS UNIDOS, AUSTRÁLIA E ARGENTINA

---

Cláudio Reis

**Levantamento sobre experiências internacionais de modelos e práticas de gestão da ética pública. Relatório preparado para a Comissão de Ética Pública**

O que se está pedindo quando se exige de alguém um comportamento “ético” é, em geral, que aja segundo determinados padrões, isto é, que aceite, em primeiro lugar, um conjunto de princípios e valores (e sua aceitação deve manifestar-se nas suas ações, nas suas decisões e nas suas escolhas) e que possa, em segundo lugar, justificar sua maneira de agir sempre referindo-se a esses padrões. Mas que padrões são esses? Essa é uma questão difícil de se responder em geral. Cabe-nos aqui tentar levantar e examinar algumas respostas que foram dadas a ela em um contexto limitado e preciso: o contexto do serviço público.

É preciso entender, antes de mais nada, a especificidade que apresenta o tema da ética quando aparece no contexto do serviço público. Nesse contexto, a preocupação com a ética vai aparecer necessariamente associada a alguns aspectos constitutivos e definidores do serviço público. Vai apresentar, por exemplo, uma dimensão política (entendendo-se “política” em seu sentido mais amplo), quando o serviço público for pensado em suas relações com as idéias de democracia, de estado de direito, de legitimidade, etc. Vai apresentar ainda uma dimensão administrativa, uma dimensão jurídica, uma dimensão técnica ou profissional, etc. Em cada caso, em cada uma dessas dimensões, conjuntos de princípios e valores vão apresentar-se para compor aquele padrão com referência ao qual se passa a exigir dos servidores públicos um comportamento “ético”.

O objetivo deste trabalho é identificar, a partir da análise das experiências de alguns países representativos, o marco institucional

que lida com a questão da ética pública. Serão levantados e analisados, em cada caso, o aparato normativo que sustenta o tratamento da questão da ética no serviço público, procurando fixar o padrão a partir do qual vai-se julgar o comportamento ético dos servidores públicos, e a estrutura administrativa que busca transformar esse padrão em um *ethos* efetivo.

Para esse levantamento, foram escolhidos três países (Estados Unidos, Austrália, e Argentina) cujas experiências no tratamento da questão da ética pública parecem representativas e ilustrativas de diferentes tendências e problemas. O critério para a escolha desses países foi sugerido por uma classificação feita pela OCDE em estudo realizado em 1996. Segundo esse estudo, as iniciativas mais recentes (a partir da década de 1990) relacionadas ao problema da ética pública podem ser classificadas em três grandes categorias:

- a) Uma primeira abordagem do problema da ética pública é típica de países com um alto grau de desenvolvimento social, político e institucional. Nesses países, o foco prioritário das iniciativas mais recentes é a identificação e a eliminação de lacunas no sistema já existente de administração da ética pública. Desse grupo de países, o caso dos Estados Unidos é o mais representativo.
- b) Uma segunda forma de abordar o problema é situá-lo no contexto mais amplo de uma reforma geral do serviço público. O exemplo da Austrália, que na década de 90 iniciou um processo de reforma do serviço público, culminando, em 1999, com a publicação da nova lei do serviço público, é citado pela OCDE como ilustrativo dessa tendência.
- c) Finalmente, para alguns países, a maneira de abordar o problema da ética no serviço público é fortemente determinada pela preocupação com a modernização da administração pública, muitas vezes em um contexto de transição política e econômica.

Escolhemos a Argentina, sobretudo por sua proximidade, como país representativo desse grupo.

Complementarmente, os casos dos Estados Unidos e da Austrália representam ainda duas tendências diferentes na abordagem da questão da ética pública. Para os norte-americanos, gerir a ética no serviço público significa lidar especificamente com o problema do conflito de interesses. Para os australianos, as questões relevantes para a ética no serviço público envolvem, para além do problema da administração dos conflitos de interesses, tópicos referentes ao estabelecimento de um ambiente de trabalho adequado, e mesmo seguro e saudável. Essa abordagem distinta reflete-se diretamente na escolha da instância mais diretamente ligada ao tratamento da questão ética. No caso norte-americano, a instância coordenadora dos esforços de implantação e monitoração do programa de ética pública é uma repartição autônoma cuja única missão é gerenciar, em suas linhas gerais, esse programa. Para os australianos, a questão da ética pública aparece no contexto mais amplo das políticas relativas ao serviço público como um todo. A mesma instância que acompanha o desempenho do serviço público em seus múltiplos aspectos (profissionais, políticos, legais, etc.) também é responsável pela avaliação de seu desempenho ético.

Sob esse pano de fundo, o caso argentino é especialmente interessante pelas escolhas iniciais que foram feitas – foi claramente escolhido o modelo norte-americano – e pelas modificações pelas quais passaram essas escolhas iniciais – o que aponta para a necessidade de adaptações de qualquer modelo: toda apropriação resultará em uma nova versão do modelo escolhido.

No que se segue, procuraremos descrever, em suas linhas gerais, o tratamento que vem sendo dado às questões relativas à ética pública em cada um dos três países. O trabalho está organizado em torno de cinco grandes partes: 1. Identificação de normas; 2. Identificação de

entidades com responsabilidade na área de ética; 3. Identificação de como são administradas a aplicação e a atualização das normas; 4. Identificação da aferição de resultados da aplicação da gestão da ética; 5. Conclusões e apreciação.

## CASO 1: ESTADOS UNIDOS

### I. Identificação de normas

#### A. Identificação da legislação e regulamentações aplicáveis

As principais normas norte-americanas especificamente voltadas para a questão da ética no serviço público são as seguintes:

1. *Ethics in Government Act* (Lei de Ética no Governo), de 1978 (Public Law 95-521);
2. *Ethics Reform Act* (Lei de Reforma Ética), de 1989 (Public Law 101-194);
3. *Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees* (Princípios de Conduta Ética para Funcionários do Governo), de 1989 (Executive Order 12674, emendada em 1990 pela Executive Order 12731);
4. *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch* (Padrões de Conduta Ética para Funcionários do Poder Executivo), de 1993 (5 C.F.R , parte 2635). Há um documento equivalente no Legislativo.

Além dessas normas específicas, deve-se citar como especialmente relevante o Título 18 (Parte I, Capítulo 11) do *United States Code*, que trata de suborno, concussão e conflitos de interesses. Outras normas

contêm ainda regulamentações que, em alguma medida, dizem respeito à conduta do servidor público em seu aspecto ético. As duas casas do Congresso Americano têm igualmente suas regras de conduta ética: para a *House of Representatives*, há um *Code of Official Conduct* (Regra XLIII das *Rules of the House of Representatives*) e um manual de conduta ética (*Ethics Manual for Members, Officers, and Employees of The U.S. House of Representatives*); para o Senado, há um *Senate Ethics Manual*. Nossa análise privilegiará o documento citado no número 4 acima.

Além dessas normas de aplicação geral, cada “agência” do Governo Federal está autorizada a emitir regulamentos específicos suplementares. A página do *Office of Government Ethics* (OGE) na internet disponibiliza os regulamentos específicos de 39 “agências” do Governo Federal. O OGE emite ainda uma série de pareceres e orientações sobre questões específicas (*advisory opinions*), disponíveis em sua página na internet, assim como os memorandos dirigidos aos funcionários responsáveis pelas questões éticas em cada agência (os *Designated Agency Ethics Officials* ou DAEO), chamados de *DAEOgrams*.

## **B. Assuntos regulados**

### **1. Princípios e valores**

As obrigações básicas do servidor público estão afirmadas na seção 101 dos *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*. As obrigações básicas do servidor público decorrem do princípio de que o serviço público é um *public trust*, ou seja, é semelhante a uma “procuração” que o servidor recebe do público a que serve. Esse princípio resume de forma particularmente feliz a idéia fundamental acerca da natureza da função pública, enfatizando ao mesmo tempo sua característica de *publicidade* e o aspecto de onde surge sua peculiar *responsabilidade*. O servidor público é responsável diante daqueles que, em certo sentido, concederam-lhe como que “em depósito” essa função – isto é, o

servidor público é responsável diante do público e está obrigado a pôr os princípios fundamentais ligados à publicidade de sua função (antes de mais nada, lealdade à Constituição, leis e princípios éticos) acima do ganho privado. A confiança depositada pelo público no Governo é justificada em função da integridade do serviço público.

Disso decorrem 14 princípios gerais, que afirmam, entre outras obrigações, a necessidade da lealdade à Constituição, às leis e aos princípios éticos acima do ganho privado, a necessidade de abster-se de interesses financeiros que possam conflitar com o exercício da função pública, a proibição do uso de informações governamentais não-públicas para fins privados, a proibição da aceitação de presentes de pessoas ou entidades cujos interesses possam ser afetados pela atuação do servidor, a necessidade de agir com imparcialidade, a proibição do uso da função pública para fins privados e a necessidade de denunciar desperdício, fraude ou corrupção.

## 2. Assuntos tratados

O princípio básico afirmado pelos *Standards of Ethical Conduct...* diz: “Public service is a public trust”. Os princípios subseqüentes desdobram e especificam esse princípio geral. Cada um deles, por sua vez, será desdobrado em regras detalhadas (algumas vezes acompanhadas por pequenos casos ilustrativos como exemplos) que cobrem sete domínios:

- ❑ Presentes recebidos de fontes externas ao Governo (Subparte B)
- ❑ Presentes trocados entre funcionários (Subparte C)
- ❑ Interesses financeiros conflitantes (Subparte D)
- ❑ Imparcialidade no cumprimento dos deveres oficiais (Subparte E)
- ❑ Busca de outro emprego (Subparte F)
- ❑ Mau uso da função (Subparte G)
- ❑ Atividades externas ao serviço público (Subparte H)

O princípio (2) acima remete às regras de conflitos de interesse (Subparte D). Os princípios (3), (5), (6), (7), (9) e (11), para as regras de mau uso da função (Subparte G). O princípio (4), para as regras relativas ao recebimento de presentes (Subparte B). O princípio (10), para as regras referentes à busca de outro emprego (Subparte F) e à participação em atividades fora do serviço público (Subparte H). O princípio (8), para as regras que definem a imparcialidade no cumprimento dos deveres oficiais (Subparte E). Finalmente, os princípios (12), (13) e (14) referem-se diretamente à característica de publicidade no sentido já afirmado pelo princípio (1).

Os *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch* aplicam-se a todos os funcionários do Executivo, com exceção dos militares. Apenas as Subpartes B e C, que tratam de presentes, aplicam-se também ao Presidente e ao Vice-Presidente.

### **C. Aderência entre valores e regras de conduta**

Do que foi dito acima, pode-se concluir que há um alto grau de aderência entre os princípios fundamentais afirmados nos 14 pontos que exprimem as obrigações básicas do serviço público e as normas detalhadas que definem a conduta ética segundo os *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*. O cumprimento do conjunto de regras detalhadas nas sete partes do código implica automaticamente o respeito aos princípios e valores afirmados anteriormente. Ademais, a emissão e a publicação de memorandos, pareceres e outras orientações, formais ou informais, relativos a questões éticas particulares ou a problemas de interpretação das normas de conduta favorecem a consistência global do sistema.

As normas dos *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch* são aplicáveis a todas as “agências” do Poder Executivo. “Agência” significa, nos termos de 5 USC seção 105, qualquer departamento do Executivo (*Executive department*), corporação governamental (*Government corporation*) ou estabelecimento

independente (*independent establishment*). O Executivo americano é composto de órgãos de cinco tipos. Em primeiro lugar, as repartições e agências que formam o *Executive Office of the President* (Escritório Executivo do Presidente – EOP). Dentre essas, além dos escritórios da Casa Branca, podemos destacar o *National Economic Council*, o *National Security Council*, o *Office of Administration*, o *Office of Management and Budget*, etc.

Em segundo lugar, há as “agências executivas”, que são os órgãos encarregados da execução das leis federais. Compõem essas “agências” os vários “departamentos”: *Department of Agriculture*, *of Commerce*, *of Education*, *of Justice*, etc.

Em terceiro lugar, há os “estabelecimentos independentes” e as “corporações governamentais”, criados para atender questões que estão além da legislação ordinária. O OGE é um órgão deste tipo, assim como a *Central Intelligence Agency* (CIA), a *General Service Administration* (GSA), a *National Aeronautics and Space Administration* (NASA), o *Office of Personnel Management*, o *Office of Special Counsel*, etc.

Finalmente, em quarto e quinto lugares, estão os “comitês” e “comissões”, que têm a função de aconselhar o Presidente em assuntos específicos, e as “agências quase-oficiais”, que são entidades obrigadas por lei a publicar algumas informações acerca de seus programas no *Federal Register*, embora não sejam oficialmente agências do Executivo (por exemplo, a *Smithsonian Institution*).

## **II. Identificação das entidades com responsabilidade na área**

### **A. Normatização**

As normas relevantes para a definição da conduta ética dos servidores públicos encontram-se em diversos “estatutos” (*statutes*), “ordens

executivas” (*executive orders*) e “regulamentações” (*regulations*). Entidades diversas, portanto, estão envolvidas na formulação das normas aplicáveis à ética: o Congresso, responsável pelos “estatutos”, o Poder Executivo, responsável pelas “ordens executivas”, e as várias “agências” que compõem o Governo, que podem emitir normas específicas para fixar o padrão de comportamento ético de seus funcionários.

Particularmente importante, no entanto, é o papel do *Office of Government Ethics* (OGE), órgão responsável pelos *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*, que, como foi apontado, é o principal documento referente à ética dos funcionários do Governo no nível Federal. Segundo o *Ethics in Government Act*, de 1978, cabe ao OGE “desenvolver, consultando o Secretário de Justiça (*Attorney General*) e o *Office of Personnel Management*, regras e regulamentações a serem promulgadas pelo Presidente ou pelo Diretor relativas aos conflitos de interesse e à ética no Executivo” (seção 402). Ademais, segundo os *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*, seção 105, toda “agência” que desejar complementar os padrões de conduta com regulamentos específicos deve submeter ao OGE toda regulamentação suplementar aplicável especificamente aos seus funcionários.

Como já foi também observado, cabe ainda ao OGE emitir opiniões acerca da interpretação dos padrões de conduta e sua aplicação em casos particulares. As orientações e aconselhamentos fornecidos pelo OGE têm força normativa. Segundo a seção 107, letra (b) dos *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*, o funcionário que violar os padrões de conduta ética agindo de boa-fé baseado em aconselhamento do encarregado de assuntos éticos em sua “agência” não será passível de ação disciplinar, desde que tenha revelado ao encarregado, ao buscar seu conselho, todas as circunstâncias relevantes.

Cabe ainda ao OGE rever e atualizar as normas que compõem o padrão de conduta ética.

## **B. Divulgação**

Os princípios fundamentais que embasam os *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch* são comunicados a todos quando ingressam no serviço público e quando assumem novas posições em outros órgãos. Esses princípios, de fato, fazem parte do contrato de trabalho. Além do mais, estão disponíveis através de publicações ou da internet, em especial na página do OGE.

Cabe às “agências” e ao OGE velar pela divulgação das normas de conduta ética.

## **C. Capacitação e treinamento**

Cabe a cada “agência” estabelecer um programa de treinamento ético, segundo os requisitos gerais e as orientações dadas pelo OGE. Todo novo funcionário passa por um treinamento ético inicial quando entra no serviço público. Alguns, como os funcionários obrigados a prestar declarações de informações financeiras, são obrigados a passar por treinamentos éticos anuais.

## **D. Investigação de desvios**

Cada “agência” possui um Inspetor Geral encarregado de investigar fraude, desperdício e abuso. Esses inspetores realizam auditorias internas regulares e apresentam relatórios anuais ao Congresso. Cabe ao funcionário responsável pelos assuntos de ética interagir estreitamente com o Inspetor Geral de sua “agência”, tanto para valer-se de seus recursos de auditoria, investigação, etc., quanto para conhecer os resultados de seu trabalho e avaliar se seus resultados têm implicações ou desdobramentos do ponto de vista dos regulamentos específicos para a ética.

O OGE tem poderes de investigação muito limitados, mas tem papel fundamental na identificação de desvios e problemas éticos. O OGE é responsável pelo exame das declarações de informações financeiras

de alguns altos funcionários, incluindo o Presidente e o Vice-Presidente. Além disso, o trabalho de orientação e aconselhamento, embora vise primariamente à prevenção, pode fornecer informações vitais para a investigação de desvios de conduta ética.

Há ainda órgãos de controle e investigação externos (ou seja, que não estão sob a supervisão direta de nenhuma instância interna à “agência”). Os principais são o *Federal Bureau of Investigation* (FBI), o *Office of Special Counsel* (OSC), órgão investigativo do Poder Executivo, e o *General Accounting Office* (GAO), órgão investigativo do Poder Legislativo.

Cabe ainda ao DAEO não apenas interagir com o escritório do Inspetor Geral de sua “agência”, acompanhando suas investigações e seus resultados, mas conduzir, por sua iniciativa, investigações sobre possíveis violações aos padrões de conduta no âmbito de sua “agência”.

### **E. Aplicação de sanções**

O principal órgão responsável pela denúncia judicial em ações criminais e civis referentes a atos de má-conduta e corrupção é o *Department of Justice*. Independentemente dessas ações, as normas dos *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch* são aplicadas administrativamente pela “agência” a que está subordinado o funcionário. O Diretor do OGE tem a autoridade de ordenar que seja iniciada ação corretiva ou recomendar a instauração de ação disciplinar contra um funcionário.

### **F. Monitoramento e controle do cumprimento das regras**

Como observado, há mecanismos internos e externos de controle. O chefe de cada “agência” tem a responsabilidade primária de fazer cumprir as normas de conduta ética em sua “agência”. Cabe ao OGE acompanhar e monitorar o cumprimento, em cada “agência”, do

programa de ética, produzindo relatórios bienais remetidos ao Congresso.

### **G. Fornecimento de orientações**

O fornecimento de orientações – diretamente, atendendo a consultas de funcionários ou de pessoas e empresas em contato com o Governo, ou indiretamente, através dos DAEOs – sobre as normas de conduta ética é uma das principais ocupações do OGE. É função do OGE coordenar as ações de capacitação e formação e de orientação em assuntos relacionados à conduta ética.

### **H. Inter-relação entre os diversos órgãos que compõem o sistema para lidar com a conduta ética**

O sistema americano para lidar com a conduta ética é complexo. As funções de normatização específica para a ética, de divulgação das normas, orientação, capacitação e treinamento têm suas linhas gerais definidas pelo OGE, que é responsável pela coordenação e administração do programa de ética governamental em todo o Poder Executivo. A execução do programa, no entanto, ocorre nas “agências” particulares, sob responsabilidade direta de seus chefes.

A missão do OGE é eminentemente preventiva, possuindo poucos poderes de investigação, como já foi observado. O OGE, no entanto, tem autoridade para exigir das “agências” que ponham à disposição dos programas de ética recursos (incluindo recursos investigativos e de auditoria) suficientes para o seu bom funcionamento. A função de investigação dos desvios éticos é levada a cabo, internamente, pelos Inspetores Gerais e, externamente, por órgãos como o FBI, o OSC e o GAO, a que já se fez referência acima. Todas essas instituições têm canais para receber denúncias de servidores e cidadãos. Embora o OGE não tenha função investigativa, é de se esperar que as informações que recolhe sobre o funcionamento dos programas de

ética e o papel que lhe cabe na recepção e exame das declarações de informações financeiras de alguns altos funcionários possam ter importância fundamental na articulação dos esforços de investigação de desvios éticos.

O *Department of Justice* centraliza as denúncias judiciais de violação de leis penais federais, inclusive das leis anticorrupção, e encarrega-se dos processos penais e civis cabíveis. Com relação às normas de conduta, as várias “agências” podem proceder a ações administrativas resultando em sanções que variam de repreensão até demissão. Também o OSC está autorizado por lei a iniciar ação disciplinar, mediante petição ao *Merit Systems Protection Board*, contra funcionários que cometam práticas proibidas.

O sistema americano, embora complexo e múltiplo, garante uma unidade suficiente para o tratamento da questão ética, desde a prevenção até a sanção dos desvios, passando pela investigação. Isso é em grande parte função do equilíbrio entre centralização e descentralização no tratamento da questão ética. O papel coordenador do OGE é fundamental para dar articulação e coerência ao sistema, mas não teria efeitos se não houvesse, nas “agências”, uma estrutura adequada para implementar os programas e garantir sua eficácia, inclusive identificando e punindo os desvios.

O *Office of Government Ethics* foi criado em 1978 pelo *Ethics in Government Act*, como parte do *Office of Personnel Management*. Em 1989, tornou-se uma agência separada com a missão geral de coordenar, no Poder Executivo, a prevenção e a resolução de conflitos de interesses. Mais especificamente, as responsabilidades do OGE recaem sobre seis grandes áreas:

- **Autoridade regulatória:** desenvolver, recomendar e rever regras e regulamentações pertinentes a conflitos de interesses, restrições

de emprego após saída do serviço público, padrões de conduta e declarações públicas e confidenciais de informações financeiras no Poder Executivo;

- ❑ **Declarações de informações financeiras:** rever as declarações de informações financeiras de alguns funcionários nomeados pelo Presidente (e cuja nomeação dependa de aprovação pelo Senado) para detectar potenciais violações de leis e regulamentações aplicáveis, fornecer orientação sobre como evitar conflitos e, se necessário, recomendar ação corretiva apropriada;
- ❑ **Educação e treinamento:** implementar a exigência legal de “fornecer informação sobre padrões éticos e promover seu entendimento nas agências executivas”, primariamente prestando assistência às agências no desenvolvimento de seus programas internos de educação;
- ❑ **Orientação e interpretação:** emitir opiniões consultivas (*advisory opinions*) formais, fornecer cartas consultivas informais, memorandos e orientação oral sobre como interpretar e observar exigências legais referentes a conflitos de interesses, pós-emprego, padrões de conduta e declarações de informações financeiras aplicáveis ao Poder Executivo;
- ❑ **Execução:** monitorar os programas de ética das “agências” e examinar sua adequação, denunciar possíveis violações das leis de conflitos de interesses ao *Department of Justice* e servir como consultor em processos e apelações e, em circunstâncias limitadas, investigar possíveis violações éticas e ordenar ação corretiva ou recomendar ação disciplinar;
- ❑ **Avaliação:** avaliar a eficácia das leis de conflitos de interesses, de outras leis relacionadas, dos padrões de conduta e de decretos (*Executive orders*) e recomendar emendas apropriadas.

O OGE é composto por cinco repartições:

- ❑ O *Office of the Director*, que garante a direção geral do programa de ética no Poder Executivo. É responsável também por um programa de extensão, que busca divulgar o OGE junto ao público, às associações profissionais e de classe, aos governos estaduais, municipais e estrangeiros.
- ❑ O *Office of General Counsel and Legal Policy*, que é responsável por estabelecer e manter uma estrutura legal para a ética no Governo, desenvolver planos de ação para os programas de ética no Poder Executivo, interpretar leis e regulamentações, dar assistência às “agências” para implementação das leis e dos planos de ação, rever a legislação e recomendar alterações nos estatutos relativos a conflitos de interesses e ética.
- ❑ O *Office of Agency Programs*, que é o escritório responsável pelos serviços primários prestados pelo OGE. Possui três divisões:
  - ❑ A *Education and Programs Services Division*, que tem a tarefa de dar assistência regular aos encarregados de assuntos de ética em cada “agência”, além de desenvolver material educacional e cursos de treinamento a serem usados por todas as “agências” do Poder Executivo;
  - ❑ A *Financial Disclosure Division*, que tem por função rastrear todos as declarações de informações financeiras feitas diretamente ou enviadas ao OGE, tornando-as disponíveis para o público quando solicitado; reunir e rever as declarações anuais e finais de todos os funcionários nomeados pelo Presidente; trabalhar junto com os encarregados de ética das “agências” para assegurar que todas essas declarações estão completas e que todas as questões referentes a conflitos de interesses reais ou potenciais (ou qualquer aparência de conflito de interesses) levantadas a partir das informações prestadas foram resolvidas pelas “agências”.

- ❑ A *Program Review Division* monitora regularmente os programas de ética das “agências” para verificar a adequação do programa aos requisitos estabelecidos pelo OGE e a aplicação apropriada das leis e regulamentações pertinentes ao programa de ética.
- ❑ O *Office of Informational Resources Management* promove e fornece tecnologia de informação para os órgãos do OGE. É responsável pela produção de *The Ethics CD-ROM* e pela operação e manutenção da página do OGE na internet.
- ❑ O *Office of Administration*, que fornece o suporte essencial para todo o OGE nas áreas administrativas.

O OGE é chefiado por um Diretor nomeado pelo Presidente por um mandato de cinco anos, renovável uma vez. Com exceção do Secretário-Geral do Diretor, todo o resto do pessoal é formado por funcionários de carreira. Em 1997, o OGE contava com 77 funcionários e um orçamento de US\$ 7,6 milhões. Além desses, mais de 100 funcionários designados para assuntos de ética nas “agências” compõem o que o OGE denomina “comunidade ética” no Governo.

### **I. Organizações e atividades mais sujeitas a desvios de conduta**

Não foi encontrada nenhuma informação sobre procedimentos regulares para detecção de áreas mais sensíveis a desvios éticos. Dado que a preocupação central do programa de ética é evitar o conflito de interesses, é natural que uma atenção especial seja voltada para as áreas em que se pode esperar que tais conflitos possam mais facilmente surgir ou ter efeitos mais danosos, como as áreas de interface entre o poder público e o setor privado (essa atenção especial fica clara, por exemplo, no fato de que alguns funcionários de escalão intermediário, responsáveis pela área de contratos ou de compras de sua “agência”, são obrigados a prestar declarações confidenciais de informações financeiras ou a passar por treinamentos éticos mais frequentes).

Cabe notar, no entanto, que o OGE realiza anualmente, junto ao *Department of Justice*, uma pesquisa para identificar os processos penais envolvendo violação da lei de conflito de interesses, o que permitiria, eventualmente, mapear as áreas em que desvios de conduta relacionados a conflito de interesses ocorrem com mais frequência.

### **III. Identificação de como são administradas a aplicação e a atualização das normas**

O programa de ética norte-americano envolve, em sua administração, duas instâncias: o OGE, que tem a função de traçar as diretrizes gerais, coordenar e monitorar o funcionamento do programa, e as várias “agências” que têm a responsabilidade primária de executar esse programa. No que se segue, procuraremos descrever, sobretudo da perspectiva mais ampla do OGE, os dois procedimentos mais importantes de que dispõe para administrar o programa e, a partir disso, identificar orientações gerais para a execução do programa nas “agências”.

O sistema de ética coordenado pelo OGE tem finalidade primariamente preventiva. Sua função básica é criar condições para que não surjam conflitos de interesses – e, complementarmente, quando tais conflitos surgirem, para que sejam identificados e resolvidos rapidamente. Tendo em vista essa finalidade geral, a gestão da ética pública orienta-se por três eixos principais: identificação de conflitos de interesses reais, possíveis ou aparentes (através, sobretudo, do sistema de declarações de informações financeiras); orientação e aconselhamento; educação e treinamento. Da perspectiva do OGE, dois instrumentos são especialmente importantes: o sistema de declarações de informações financeiras e o sistema de revisão dos programas de ética das “agências”.

## 1. O sistema de declarações de informações financeiras

Todos os documentos relativos à questão da ética no serviço público americano enfatizam a importância capital que tem o sistema de declarações de informações financeiras. Esse sistema, que foi implantado em 1978 pelo *Ethics in Government Act* e que desde então vem sendo administrado, em suas linhas gerais, e aperfeiçoado, em grande parte, pelo OGE, tem a finalidade de “prevenir conflitos de interesses e identificar potenciais conflitos ao proporcionar uma revisão sistemática dos interesses financeiros tanto de atuais quanto de futuros servidores” (5 CFR, 2634.104). São obrigados a fazer declarações públicas os seguintes servidores: o Presidente, o Vice-Presidente, funcionários nomeados pelo Presidente que necessitam de confirmação pelo Senado, servidores que têm salário acima de determinado nível, militares de alta patente, juízes de direito administrativo, o Diretor do OGE e os encarregados de ética em cada “agência”, o Diretor Geral dos Correios e alguns outros nomeados com função política. Essas declarações devem ser feitas quando o servidor entra para o serviço público, anualmente, enquanto estiver na função, e após saída do cargo. O objetivo dessas declarações por parte desses altos funcionários é, em última análise, “garantir que cada cidadão possa ter confiança na integridade do Governo Federal” (5 CFR, 2634.901). O conteúdo dessas declarações envolve propriedades, renda, compras, vendas e trocas realizadas no período coberto pela declaração, presentes e indenizações, dívidas, acordos (p. ex., relativos a futuro emprego) e posições ocupadas fora do serviço público. As declarações estendem-se aos cônjuges e filhos dependentes.

Paralelamente, há um sistema de declarações confidenciais de informações financeiras. As “agências” têm autoridade para exigir de qualquer funcionário cujos deveres têm efeitos econômicos importantes fora do governo que preste uma declaração confidencial de informações financeiras.

Parte substancial do programa de ética de cada “agência” é constituída pelo sistema de declarações de informações financeiras. Esse sistema está minuciosamente descrito em 5 C.F.R. 2634. Descreveremos brevemente o procedimento tal como estabelecido na referida regulamentação.

Em geral, os servidores obrigados a preencher declarações de informações financeiras devem fazê-lo junto aos funcionários designados de sua “agência”. O Presidente, o Vice-Presidente, os conselheiros independentes e as pessoas indicadas por eles devem preencher suas declarações diretamente junto ao Diretor do OGE. Das declarações preenchidas nas “agências”, algumas devem ter cópias enviadas ao OGE, notadamente as declarações dos funcionários designados para assuntos de ética e dos servidores que ocupam posições que necessitam de confirmação pelo Senado (bem como as dos indicados para essas posições). As declarações devem ser revisadas, na “agência”, pelo funcionário designado (pessoalmente, no caso de declarações de indicados que necessitam de confirmação pelo Senado). Após a revisão, o funcionário designado pode certificá-la, no caso em que satisfaz aos requisitos exigidos; requerer mais informações; concluir que há violação às leis de conflitos de interesses, caso em que deve notificar ao declarante, que terá oportunidade para defender-se; indicar ação para corrigir irregularidades.

Há sete possibilidades para correção de problemas detectados nas declarações: renúncia (*divestiture*) de um interesse conflitante; demissão de cargo assumido em negócios não-federais ou outras entidades; restituição; realização de um *qualified blind trust* ou de um *diversified trust*; obtenção de uma renúncia de direito (*waiver*), segundo os “estatutos” de conflitos de interesses (18 U.S.C 208); apresentação de documento escrito de disqualificação; requisição do declarante de transferência, reatribuição de tarefas, limitação de deveres ou demissão. Essas correções resultam em acordos éticos (*ethics agreements*). Em 1997, o OGE certificou 157 acordos éticos em 323

declarações de nomeados/indicados para posições que necessitam de confirmação pelo Senado.

Há penalidades previstas para os que falham em cumprir a obrigação de prestar declarações, seja furtando-se a prestá-las, seja prestando informações falsas, seja não observando os prazos. Os que deixam de prestar ou prestam declarações falsas estão sujeitos a ações civis, penais e administrativas. Os que descumprem os prazos estão sujeitos a multas.

## **2. O sistema de revisão dos programas de ética das “agências”**

Segundo as *Guidelines for Conducting Reviews of Ethics Programs at Executive Branch Agencies*, “o objetivo da revisão dos programas de ética é determinar se um departamento ou agência tem um programa efetivo de ética adequado à sua missão. Isso inclui determinar se o programa atende a todos os estatutos éticos, regulamentações, instruções e procedimentos aplicáveis, se tem uma estrutura efetiva, com pessoal adequado, e se tem um sistema de monitoramento forte, com mecanismos efetivos para fazer valer as normas e controles internos”.

Os programas de ética de todas as “agências” do Executivo devem ser revistos em ciclos de quatro anos. As revisões focalizam três grandes conjuntos de questões: observância dos requisitos de procedimento, com ênfase no que diz respeito ao atendimento aos “estatutos” e “regulamentações” referentes aos sistemas de declarações financeiras públicas e confidenciais (mas observam-se também os aspectos de educação e treinamento e de orientação e aconselhamento); observância das restrições substantivas ou proibições previstas em “estatutos”, “regulamentações” e “ordens executivas”; e encaminhamento dos problemas relacionados à não observância dos requisitos de procedimento e das restrições substantivas (encaminhamento das ações penais, civis ou administrativas cabíveis).

A avaliação geral do programa leva ainda em conta o número de funcionários da “agência” envolvidos em tempo integral ou parcial com o programa de ética, a continuidade da administração do programa, a inter-relação entre os funcionários designados para os assuntos de ética e o escritório do Inspetor Geral, a efetividade da coordenação pelo funcionário designado (DAEO) e, caso essa coordenação não seja efetiva, a efetividade da liderança exercida pelo chefe da “agência” no que diz respeito aos problemas de conduta ética.

Se forem identificadas insuficiências na administração do programa, a “agência” deve responder em até 60 dias acerca das ações que estão sendo ou serão tomadas para sanar essas insuficiências. Após seis meses, uma revisão de acompanhamento é feita para verificar o cumprimento do planejado.

Parte importante do programa de ética é constituída ainda por procedimentos relativos a educação e treinamento, por um lado, e orientação e aconselhamento, por outro. Cada “agência” está obrigada a desenvolver um programa de treinamento para seus servidores. Esse programa deve incluir, no mínimo, uma orientação inicial sobre ética para todos os funcionários em até 90 dias após sua posse na “agência” e um treinamento anual para os servidores obrigados a prestar declarações (públicas ou confidenciais) de informações financeiras, servidores indicados pelo Presidente, servidores do Gabinete (*Executive Office*) do Presidente, servidores da área de contratos e qualquer outro designado para tal em função dos deveres de seu cargo.

A orientação inicial pode ser feita na forma da distribuição de material contendo os *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch* e as normas éticas específicas da “agência” ou um resumo dessas regulamentações. Devem também ser fornecidos ao funcionário informações sobre quem são os encarregados de ética da “agência” e como podem ser contactados. Essa orientação inicial pode ser dada igualmente em forma verbal. Em todo caso, o servidor

terá, nos 90 dias que seguirem sua posse, pelo menos uma hora de trabalho reservada para a leitura do material ou para a orientação verbal.

O treinamento anual consiste em pelo menos uma hora de treinamento verbal para os servidores sujeitos à obrigação de prestar declarações públicas de informações financeiras. Para outros funcionários também sujeitos a treinamento anual (tais como os obrigados a prestar declarações confidenciais, servidores responsáveis por contratos ou outros designados pela “agência”), o treinamento verbal deve ocorrer pelo menos uma vez a cada três anos, com treinamentos escritos nos anos intermediários.

As “agências” devem elaborar um plano anual de treinamento ético, identificando o número estimado de servidores que receberão treinamento verbal ou escrito e incluindo uma breve descrição do treinamento planejado.

As “agências” e o OGE oferecem também treinamento ético *on-line* em seus respectivos *sites* na Internet. É responsabilidade da “agência” monitorar se o treinamento anual, em qualquer de suas modalidades, está de fato sendo aplicado adequadamente a todos os que estão obrigados a ele.

O serviço de orientação e aconselhamento sobre questões éticas é parte das responsabilidades do DAEO. Mas cabe ao Diretor do OGE a emissão de opiniões consultivas formais sobre questões sob sua jurisdição. Qualquer pessoa pode requerer ao OGE uma opinião formal sobre uma situação em que esteja diretamente envolvida e que diga respeito a assunto de aplicabilidade geral relacionado à aplicação das “regulamentações” e dos “estatutos” relevantes.

Por fim, um outro mecanismo importante para a condução do programa de ética é a proteção aos denunciantes. Em 1989, o Congresso Americano emendou o *Civil Service Reform Act* de 1978

com a inclusão do *Whistleblower Protection Act*, que fortalece, em geral, a proteção garantida aos denunciantes no Governo Federal, dando prazos mais amplos para entrada de ações junto ao *Merit Systems Protection Board*, alterando o ônus da prova em casos de alegações de retaliação sofridas em função de denúncias e garantindo o direito do servidor de obter honorários e custos decorrentes do litígio. A lei protege ainda o servidor que se recuse a executar ordens ilegais, ampliando a proteção que existia anteriormente e que se restringia ao direito do servidor de protestar após executar a ordem.

O órgão do Governo Federal responsável diretamente pela recepção e encaminhamento das denúncias é o *Office of Special Counsel (OSC)*. O OSC é uma agência federal independente com funções de investigação e acusação. Sua principal missão é garantir o “sistema de mérito” protegendo os servidores (e candidatos a posições públicas) de “práticas de pessoal proibidas” (tais como discriminação racial, religiosa, sexual, etc., recomendações baseadas em fatores não relacionados a habilidades ou características ligadas ao trabalho e, especialmente, represálias contra denunciante, entre outras). Através do OSC, os servidores podem ainda denunciar violações de normas, má administração, desperdício de fundos, abuso de autoridade ou perigo substancial e específico à saúde ou à segurança públicas. A lei garante confidencialidade ao denunciante. O OSC não investiga independentemente as denúncias, mas pode ordenar aos chefes das “agências” envolvidas que procedam a investigações. O relatório da investigação e os comentários do denunciante são, em seguida, encaminhados ao Presidente e ao Congresso.

#### **IV. Identificação da aferição de resultados da aplicação da gestão da ética**

Para discutir a questão da aferição de resultados da gestão de ética, vamos-nos referir a três documentos preparados pelo OGE:

- ❑ O *Fifth Biennial Report to Congress*, de 1998
- ❑ O *Annual Performance Report*, de 1999
- ❑ O *Executive Branch Employee Ethics Survey*, de 2000

A partir desses documentos, tentaremos identificar possíveis indicadores da eficácia do tratamento da ética no setor público.

Um primeiro ponto importante diz respeito ao sistema de declarações de informações financeiras. A finalidade desse sistema é identificar possíveis conflitos de interesse, reais ou aparentes, e eliminá-los antes que possam ter efeitos perniciosos. Assim, o número de “acordos éticos” resultantes das análises feitas dessas declarações pode ser um indicador significativo da efetividade do programa de ética. Em 1997, o OGE encaminhou para o Senado 323 declarações de servidores indicados pelo Presidente. Dessas, 157 continham algum tipo de “acordo ético”. A função preventiva do sistema, portanto, parece mostrar-se eficaz.

Outro ponto importante para o desenvolvimento do programa de ética, do ponto de vista do OGE, é sua função de orientação, aconselhamento e interpretação das normas aplicáveis à conduta ética. Dois dados apresentados no *Annual Performance Report* são relevantes a este respeito. Em 1999, 3.700 solicitações de aconselhamento sobre administração do programa de ética e aplicação de normas foram encaminhadas aos *desk officers* do OGE por funcionários encarregados de assuntos de ética nas “agências”. Mais de 99% das respostas dadas foram aceitas sem questionamento de sua adequação. No mesmo ano, 1.100 solicitações de interpretação de normas aplicáveis à conduta ética foram encaminhadas ao *Office of General Counsel* do OGE por funcionários designados para assuntos de ética, por órgãos do Executivo, pelo Congresso, por Inspectores Gerais, servidores ou pelo público em geral. Mais de 99% das opiniões foram consideradas adequadas pelo requerente.

A pesquisa realizada em 1999/2000 sobre a ética no Executivo abordou, entre outros itens, a percepção dos servidores sobre a efetividade do programa de ética. A pesquisa mostrou que os servidores têm conhecimento do programa de ética de suas “agências” e, em geral, das normas de conduta e estão dispostos a buscar aconselhamento ético (cerca de 25% dos servidores que responderam à pesquisa já haviam procurado aconselhamento ético junto aos funcionários designados para assuntos de ética em suas “agências”). Em geral, a pesquisa aponta para a conclusão de que o programa de ética é eficaz.

## **V. Conclusões e apreciação**

Em seguida, enumeramos algumas observações gerais sobre o modelo americano de gestão de ética, a título de conclusão.

- ▣ O modelo americano combina centralização e descentralização. O papel coordenador do OGE é essencial para dar consistência e coerência ao sistema, mas o sucesso do programa depende, em última instância, da forma como é executado nas “agências”. Os funcionários designados para assuntos de ética nas “agências”, os DAEOS, que funcionam como elementos de ligação entre as “agências” e o OGE, têm papel fundamental para a garantia do equilíbrio entre centralização e descentralização.
- ▣ A atribuição da responsabilidade primária para o tratamento da ética aos chefes das “agências” é também um ponto importante para a garantia da eficácia do sistema descentralizado de gestão da ética. A pesquisa sobre ética no Executivo, citada acima, aponta entre suas conclusões que os dois fatores mais fortemente relacionados a bons resultados do programa de ética são a atenção dada aos problemas éticos por servidores em posições de supervisão e a liderança exercida na área pelos “executivos”.

- Um ponto importante do modelo americano é a independência do programa de ética garantida pela independência do órgão central da gestão de ética, o OGE. Inicialmente criado como parte do *Office of Personnel Management*, o OGE tornou-se independente em 1988. Isso dá ao programa de ética uma visibilidade que lhe é vantajosa, destacando sobretudo sua especificidade. Por outro lado, dado que as questões éticas tendem a ramificar-se, e visto que há, em geral, vários órgãos que se ocupam, em alguma medida, da conduta dos servidores em relação às características básicas do serviço público (publicidade, impessoalidade, etc), que têm uma intercessão natural com alguns valores morais fundamentais, põe-se de maneira importante a questão da definição das competências e da inter-relação entre as várias instâncias que podem ter algo a contribuir na gestão da ética. Isso é, pelo menos em parte, garantido, no caso do OGE, pela fixação de sua tarefa como eminentemente preventiva.
- A tarefa do OGE e do programa de ética que coordena é eminentemente preventiva. Daí a importância dos eixos de treinamento e de orientação. Ademais, sua atuação é ainda tornada mais precisa pela preocupação em definir mais precisamente o domínio das questões relevantes para a ética pública. Há, no modelo americano, uma quase identificação entre o domínio das questões éticas e o domínio das questões referentes a conflitos de interesses. Um programa de ética no Governo deve tratar, primária e fundamentalmente, do problema do conflito de interesses. Outros temas, à primeira vista relevantes para um tratamento da ética dos servidores (qualquer tipo de assédio ou comportamento inapropriado em geral, uso de drogas, etc), não merecem grande atenção no programa de ética.
- Outra característica importante do modelo americano é o fato de que o programa de ética no Governo está fortemente apoiado sobre um conjunto de normas bastante detalhadas e

especificamente pensadas para a questão ética, entendida nos termos expostos acima (como dizendo respeito aos conflitos de interesses). No que diz respeito às normas específicas de ética, aquelas que fixam o padrão da conduta ética dos servidores ou os aspectos operacionais da gestão da ética (como as modalidades de treinamento, o procedimento de declarações de informações financeiras, etc), o OGE tem plena autoridade para emití-las, reformá-las e interpretá-las, o que lhe dá autonomia. Essa autonomia é especialmente importante visto que a complexidade das regulamentações implica um custo relativamente alto de “manutenção”.

## CASO 2: AUSTRÁLIA

### I. Identificação de normas

#### A. Identificação da legislação e regulamentações aplicáveis

Os princípios fundamentais definidores do padrão de conduta ética para o serviço público australiano estão afirmados na Lei do Serviço Público (*Public Service Act*), de 1999. Em sua Parte 3, essa lei enuncia os “Valores do Serviço Público Australiano” (seção 10) e o “Código de Conduta do Serviço Público Australiano” (seção 13). Três documentos complementam e expandem esses princípios básicos:

- ▣ *Guidelines on Official Conduct of Commonwealth Servants* (o texto atualmente disponível *on-line* na página da *Public Service and Merit Protection Commission* (PSMPC) é de 1995 e está sendo revisto em função da nova lei de 1999)
- ▣ *Public Service Commissioner’s Directions*, de 1999

▣ *Values in the Australian Public Service*, de 2000

Há ainda um documento voltado especificamente para os ministros, intitulado *A Guide on Key Elements of Ministerial Responsibility*, publicado pelo Primeiro Ministro. Nesse documento são fixados os padrões de conduta esperados dos ministros, incluindo assuntos como uso da função pública para finalidades privadas, interesses financeiros, presentes e benefícios, contatos com lobistas, nomeação de pessoal e viagens ao exterior.

## **B. Assuntos regulados**

### **1. Princípios e valores**

Os valores fundamentais do Serviço Público Australiano (APS) estão afirmados já na Lei do Serviço Público (para o texto original completo, ver Apêndice C). Essa Lei lista 15 princípios que enunciam ou contêm valores gerais definidores do serviço público. Os valores afirmados são valores do serviço público, não se restringindo apenas aos valores estritamente morais. São afirmados, entre outros, como valores, a neutralidade política, a imparcialidade, o profissionalismo, o mérito como base das decisões relacionadas ao emprego, a não-discriminação e o reconhecimento da diversidade, a responsabilidade diante do Governo, do Parlamento e do público, a efetividade, a eficácia, etc., além dos “mais altos padrões éticos” em geral.

Os valores fundamentais, afirmados nos princípios citados acima, desdobram-se em 13 regras gerais que formam o “Código de Conduta do Serviço Público Australiano” (ver Apêndice D para o texto original completo). Esse código exprime as obrigações de agir com honestidade e integridade, diligência, respeito e cortesia, respeitar as leis, seguir ordens legais e razoáveis, de manter a confidencialidade, de evitar conflitos de interesse, de usar os recursos públicos de maneira adequada, de não fazer uso inadequado de informação privilegiada ou de sua função ou autoridade pública, dentre outras.

Essas regras, definidas por lei, são, em seguida, desdobradas e interpretadas pelos três outros documentos emitidos pelo *Public Service Commissioner*, a que se fez referência acima. As *Public Service Commissioner's Directions*, exigidas também pela Lei do Serviço Público como parte da regulamentação necessária para aplicar os valores fundamentais e o código de conduta, fornece orientações, especialmente para os chefes das “agências”, responsáveis diretos pela garantia da conduta ética dos servidores sob sua direção, sobre cada um dos valores fundamentais, possibilitando, assim, sua aplicação no contexto imediato das situações concretas de trabalho. Essas orientações são ainda objeto de um outro documento, *Values in the Australian Public Service*, que, embora não tenha o mesmo caráter normativo dos anteriores, tem um papel importante para garantir a aderência entre regras e valores e, de um modo geral, para garantir a coerência do sistema de valores e regras em sua aplicação. Esse documento comenta brevemente os valores e as orientações enunciadas nos documentos citados e acrescenta a isso indicadores que servem para determinar em que medida as “agências” estão de fato cumprindo o determinado pelas normas. Por exemplo, com relação ao primeiro princípio, que afirma os valores da neutralidade política do serviço público, da imparcialidade e do profissionalismo, sugere-se como indicador de que a “agência” está cumprindo com o que está aí disposto o fato de que possui sistemas e estruturas que a habilitam a fornecer ao governo uma análise clara e suficiente de de todas as questões e opções relevantes.

## 2. Assuntos tratados

O documento sobre ética pública mais extenso são as *Guidelines on Official Conduct of Commonwealth Servants*, atualmente em revisão. Esse documento detalha, em seis grandes partes, o código de conduta ética do servidor público. Descrevemos brevemente sua estrutura:

**Parte I: Servindo ao Governo** (Esta parte trata das relações entre o serviço público, o Governo e o Parlamento. Os assuntos tratados cobrem os valores afirmados nos itens (e) e (f) citados acima)

**Parte II: Servindo ao público** (Esta parte cobre as obrigações que o servidor público tem em relação ao público. Trata de assuntos como capacidade de responder ao público, imparcialidade e justiça nas decisões que afetam o público, e capacidade de dar razões para essas decisões. Esses assuntos cobrem os valores afirmados em (a) e (g), citados acima)

**Parte III: Eficiência, eficácia, profissionalismo e integridade** (Esta parte trata diretamente do padrão de conduta esperada dos servidores públicos. Cobre assuntos como profissionalismo, legalidade, comentários públicos sobre assuntos políticos e sociais, participação em atividades políticas e industriais, como lidar com informações pessoais, como lidar com informações oficiais, como usar instalações oficiais e como evitar o uso impróprio da função pública)

**Parte IV: Conflito de interesses** (Esta parte trata das áreas nas quais conflitos de interesses reais ou potenciais podem surgir. Cobre assuntos como interesses financeiros ou outros interesses privados, registro de interesses, presentes e outros benefícios, emprego paralelo fora do serviço público e emprego no setor privado após saída do serviço público)

**Parte V: Trabalhando no serviço público** (Esta parte trata da conduta dos servidores em suas relações com os colegas de trabalho. Trata de temas como direitos humanos, igualdade de oportunidade de emprego, assédio sexual e comportamento importuno no trabalho, segurança e saúde no trabalho, fumo e uso de álcool e outras drogas)

**Parte VI: Denúncia e fraude** (Esta parte trata das denúncias, das fraudes e como lidar com elas)

O encadeamento de normas e outros documentos que se encarregam de desdobrar, esclarecer ou interpretar as regras e valores básicos garante a aderência entre valores e normas.

## C. Aderência entre valores e regras de conduta

Há uma preocupação clara em garantir a aderência entre os valores e as normas que serão aplicadas concretamente nas situações de trabalho. O encadeamento de regulamentações e outros documentos que visam a interpretar e esclarecer os valores e normas de conduta ajuda a garantir essa aderência. Particularmente importante é o papel das *Public Service Commissioner's Directions*, que oferece orientações sobre cada um dos valores básicos, indicando como traduzi-los em medidas que garantam seu cumprimento.

A aderência está em geral garantida na medida em que o respeito às normas detalhadas das *Guidelines on Official Conduct of Commonwealth Servants* e às orientações gerais do *Public Commissioner* é suficiente para que sejam atendidas todas as expectativas erguidas nos princípios e valores básicos.

## II. Identificação das entidades com responsabilidade na área

### A. Normatização

As normas básicas para a questão da ética no serviço público australiano estão incluídas no corpo da lei básica que rege todo o funcionalismo. Parte da responsabilidade por essa normatização, portanto, está com o Parlamento. Essa lei, no entanto, não fixa mais do que as diretrizes gerais. Cabe à *Public Service and Merit Protection Commission* (PSMPC) emitir a regulamentação específica que permita aplicar os princípios gerais no contexto concreto das situações de trabalho.

Cabe ainda a cada “agência”, na medida de suas necessidades e de suas peculiaridades, desenvolver normas específicas aplicáveis a seus funcionários.

## **B. Divulgação**

A responsabilidade primária com a divulgação dos valores e das regras de conduta, bem como da promoção efetiva da ética em geral, é dos chefes de cada “agência”. A PSMPC tem um papel importante também na divulgação, através da publicação das regulamentações sob sua responsabilidade e de outros documentos de divulgação e através de seu *site* na internet.

Os valores fundamentais são comunicados automaticamente a todos os novos funcionários, sobretudo através de programas de treinamento.

## **C. Capacitação e treinamento**

O treinamento dos servidores é responsabilidade de cada “agência”, que tem, aparentemente, bastante liberdade para fixar seus programas e executá-los. A PSMPC oferece módulos de treinamento ético para as “agências” ou diretamente para um servidor.

## **D. Investigação de desvios**

Segundo a Lei do Serviço Público, Parte 3, Seção 15, que trata das violações ao código de conduta, cabe ao chefe da “agência” estabelecer procedimentos para determinar se um servidor público cometeu ato de violação ao código. Esses procedimentos devem obedecer às orientações fixadas pelo *Public Service Commissioner* nas *Public Service Commissioner’s Directions* (Cap. 5).

## **E. Aplicação de sanções**

A Lei atribui ainda ao chefe da “agência” a responsabilidade pela aplicação das sanções, que podem ser: demissão, rebaixamento na classificação, reatribuição de funções, redução salarial, deduções do salário (multa) ou repreensão.

## **F. Monitoramento e controle do cumprimento das regras**

A responsabilidade básica pelo monitoramento e controle ainda é do chefe da “agência”. Há mecanismos de controle interno incluindo controles financeiros, controle de fraudes, auditorias internas. A PSMPC, em seus relatórios ao Parlamento, deve analisar o cumprimento do código de conduta pelas “agências”.

Há uma preocupação que transparece em todos os níveis da regulamentação com a criação de condições para a recepção de denúncias ou para a revelação de violações ao código de conduta. Já a Lei do Serviço Público prevê proteção aos denunciantes (*whistleblowers*). Exige-se ainda de cada “agência” que estabeleça procedimentos para lidar com denúncias e proteger os denunciantes.

## **G. Fornecimento de orientações**

Neste item, a PSMPC tem um papel central importante. Cabe a essa Comissão garantir um entendimento comum do aparato normativo relacionado à conduta ética. Suas orientações, no entanto, têm apenas um sentido geral. Não parece haver, na Austrália, o equivalente às *advisory opinions* emitidas pelo OGE americano.

## **H. Inter-relação entre os diversos órgãos que compõem o sistema para lidar com a conduta ética**

Duas instâncias lidam direta e especificamente com a questão da ética: a PSMPC, que, em certa medida, coordena os esforços das “agências” para lidar com a questão, sobretudo fornecendo orientação geral e interpretação das regras; e as próprias “agências”, que se encarregam sobretudo de aplicar e garantir o cumprimento das normas de conduta, com ajuda dos órgãos de controle habituais. O acompanhamento regular pela PSMPC garante uma certa unidade ao sistema.

A missão da PSMPC é “promover um serviço público de alto desempenho, ético e focado no cliente, promovendo uma administração de qualidade de pessoas e do trabalho”. Suas atribuições, em resumo, incluem:

- ❑ Aconselhar o Governo acerca de questões relativas ao Serviço Público;
- ❑ Administrar e interpretar a legislação pertinente ao Serviço Público;
- ❑ Aconselhar os chefes das agências acerca de gestão estratégica de pessoal e desempenho organizacional;
- ❑ Dar suporte à implementação de políticas governamentais em assuntos tais como os Valores do Serviço Público Australiano, o Código de Conduta e diversidade no local de trabalho;
- ❑ Monitorar e analisar temas, tendências e inovações em administração de pessoal;
- ❑ Contribuir para uma liderança efetiva no serviço público e facilitar e providenciar treinamento para atender necessidades atuais e emergentes;
- ❑ Revisar as ações que afetam o servidor público em seu emprego;
- ❑ Avaliar e reportar sobre o desempenho do serviço público;
- ❑ Tornar acessível à comunidade informações sobre a natureza e a composição do serviço público.

A PSMPC é dirigida por um Comissário do Serviço Público (*Public Service Commissioner*) e um Comissário da proteção ao Mérito (*Merit Protection Commissioner*). É composta por seis “equipes”:

1. *Staffing, Structures and Performance Team*: tem a função de assessorar o Governo e as agências no que diz respeito a gestão de pessoal, gestão de desempenho e questões de emprego.

2. *Values, Conduct and Diversity Team*: assessora o Governo e as agências acerca de questões relacionadas aos Valores do Serviço Público Australiano e ao Código de Conduta.
3. *People and Organisation Development Team*: orienta sobre abordagens e estratégias de liderança e gestão e desenvolvimento de pessoal.
4. *Client Services (North East) and Client Services (South West) Teams*: fornece orientação e serviços a agências em todo país, incluindo a revisão de decisões de promoção, a revisão de outras ações relacionadas a emprego, etc.;
5. *Corporate Strategy and Support Team*: fornece gestão estratégica e serviços de informação, pesquisa e apoio para o funcionamento da Comissão.
6. *State of the Service Report Team* (equipe temporária): é estabelecida a cada ano para auxiliar na preparação do relatório anual sobre o serviço público elaborado pelo Comissário do Serviço Público.

### **I. Organizações e atividades mais sujeitas a desvios de conduta**

Não foi encontrada nenhuma informação sobre procedimentos regulares para detecção de áreas mais sensíveis a desvios éticos. Há, no entanto, uma preocupação especial com algumas áreas, sujeitas a um controle mais rigoroso por estarem, em princípio, mais suscetíveis a práticas de corrupção: é o caso das áreas de administração fiscal, serviços alfandegários, seguridade social, aprovação de fundos e empréstimos, e outras.

### **III. Identificação de como são administradas a aplicação e a atualização das normas**

Baseando-nos nas orientações gerais do *Public Service Commissioner* e nas indicações contidas em *Values in the Australian Public Service*,

apresentaremos brevemente o que se espera sobre a forma como deveria ser administrada a questão ética. Escolhemos especialmente o princípio (d), da lista de valores fundamentais transcrita acima, como mais representativo do ponto de vista da gestão específica da ética.

Para promover o princípio (d), que afirma que o serviço público australiano deve guiar-se pelos mais altos padrões éticos, recomenda-se às “agências” que:

- ❑ tenham procedimentos que garantam a seu pessoal acesso a orientação acerca de problemas de conduta que surjam no local de trabalho, além de uma “cultura” que encoraje essa busca de orientação;
- ❑ tenham procedimentos de educação voltados para os diretores (*managers*), enfatizando a importância do exemplo de padrão de comportamento ético para o pessoal da “agência”;
- ❑ tenham procedimentos que garantam que o seu pessoal esteja ciente de que há conseqüências em se violar o Código de Conduta;
- ❑ mantenham a confiança de seu pessoal em que possíveis violações ao Código de Conduta são tratadas de forma oportuna, sistemática e eficaz;
- ❑ tenham procedimentos para lidar com as denúncias de interesse público e garantam sua divulgação;
- ❑ desenvolvam e informem seu pessoal sobre um plano efetivo de controle da fraude, consistente com o *Financial Management and Accountability Act*, de 1997, e com o plano de ação governamental para o controle da fraude.

Uma boa administração da questão ética, portanto, envolve necessariamente mecanismos de orientação, educação, sanção, além de um mecanismo para recepção e tratamento de denúncias, com proteção para os denunciantes.

#### **IV. Identificação da aferição de resultados da aplicação da gestão da ética**

O *Public Service Commissioner* é obrigado a apresentar relatórios anuais sobre o desempenho geral do serviço público australiano, o *State of the Service Report*. Dadas as mudanças importantes na legislação relativa ao serviço público, o relatório referente ao período de 1999-2000 apresenta sobretudo observações sobre as ações tomadas pelas agências para incorporar os valores recém-introduzidos (foram originalmente introduzidos em março de 1998 e, posteriormente, ligeiramente modificados pela Lei do Serviço Público de 1999). As ações das agências, segundo o relatório, foram muito variadas e heterogêneas. Muitas agências pareciam não ter tomado iniciativas globais de promoção dos valores fundamentais do serviço público. O relatório referente ao período 2000-2001 deverá examinar novamente as ações tomadas pelas agências nesse sentido.

Complementarmente, o relatório aponta a necessidade de se desenvolver um quadro de referência, aplicável a todo o serviço público, para avaliar a extensão em que os valores fundamentais são de fato sustentados pelas agências. A base para tal quadro está já estabelecida, com a publicação, em dezembro de 1999, das *Public Service Commissioner's Directions*. Para completar a avaliação, o Comissário do Serviço Público, em junho de 2000, solicitou que as agências incluam, nas pesquisas que regularmente realizam com seus funcionários, questões que examinem as reações e percepções dos servidores em relação aos tópicos de ética (os valores fundamentais e o código de conduta).

Cabe ressaltar que, na percepção do próprio Governo Australiano, o serviço público não tem enfrentado problemas especialmente graves de corrupção ou outros relacionados à conduta ética dos servidores. Segundo a organização *Transparency International*, a Austrália ocuparia o 11º lugar em seu índice de percepção de corrupção, com escore de 8,5.

## V. Conclusões e apreciação

Apresentamos a seguir algumas observações gerais sobre o modelo australiano para gestão da ética pública:

- ❑ Contrariamente ao modelo americano, o modelo australiano não dá um tratamento independente à questão ética. Como foi observado, os valores afirmados como fundamentais são valores do serviço público em geral, em todos os seus aspectos, inclusive no aspecto que poderíamos chamar genericamente de “ético”. Um dos princípios afirma justamente, entre os valores do serviço público, os “mais altos padrões éticos”.
- ❑ Isso fica igualmente claro quando vemos que cabe à *Public Service and Merit Protection Commission* (PSMPC) o acompanhamento da gestão da ética no serviço público australiano, juntamente com o acompanhamento da política geral do governo a respeito dos servidores públicos.
- ❑ Como no modelo americano, o tratamento da questão ética está fortemente baseado em um complexo articulado de normas. Os princípios mais gerais estão fixados em lei, o que lhes dá mais estabilidade. As demais regulamentações estão sob a responsabilidade primária da PSMPC, o que garante agilidade ao processo de manutenção e atualização das normas.
- ❑ A ênfase na prevenção é também identificável no modelo australiano.
- ❑ No modelo australiano, a extensão de questões relevantes para a questão da ética pública é mais ampla, envolvendo mais do que o problema dos conflitos de interesses.

## CASO 3: ARGENTINA

---

### I. Identificação de normas

#### A. Identificação da legislação e regulamentações aplicáveis

As principais normas argentinas específicas para a ética no serviço público são o *Código de Ética de la Función Pública*, de janeiro de 1999 (Decreto 41/99), aplicável a todos os funcionários do Poder Executivo, e a *Ley de Ética de la Función Pública*, de setembro de 1999 (Lei 25.188), regulamentada, no âmbito do Executivo, pelo Decreto 164/99, de dezembro de 1999 (modificado pelo Decreto 808/00), e aplicável a todos os servidores do Estado, em todos os níveis e hierarquias. Digno de nota também é o Decreto 102/99, de dezembro de 1999, que criou a *Oficina Anticorrupción*. Outras normas relevantes são o *Código Penal de Argentina*, Libro Segundo: De los delitos, Título XI: Delitos contra la Administración Pública; e a Lei 22.140, de 1980, que estabelece o Regime Jurídico Básico da Função Pública. Estaremos nos referindo aos dois primeiros documentos em nossa análise.

#### B. Assuntos regulados

##### 1. Princípios e valores

O *Código de Ética de la Función Pública* enuncia dois conjuntos de princípio: gerais e particulares. Os gerais são (Cap. III, arts. 8 a 13 do Código):

ARTICULO 8º - PROBIDAD. El funcionario público debe actuar con rectitud y honradez, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona. También esta obligado a exteriorizar una conducta honesta.

ARTICULO 9º - PRUDENCIA. El funcionario público debe actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración, con la misma diligencia que un buen administrador emplearía para con sus propios bienes. El ejercicio de la función pública debe inspirar confianza en la comunidad. Asimismo, debe evitar acciones que pudieran poner en riesgo la finalidad de la función pública, el patrimonio del Estado o la imagen que debe tener la sociedad respecto de sus servidores.

ARTICULO 10 - JUSTICIA. El funcionario público debe tener permanente disposición para el cumplimiento de sus funciones, otorgando a cada uno lo que le es debido, tanto en sus relaciones con el Estado, como con el público, sus superiores y subordinados.

ARTICULO 11 - TEMPLANZA. El funcionario público debe desarrollar sus funciones con respeto y sobriedad, usando las prerrogativas inherentes a su cargo y los medios de que dispone únicamente para el cumplimiento de sus funciones y deberes. Asimismo, debe evitar cualquier ostentación que pudiera poner en duda su honestidad o su disposición para el cumplimiento de los deberes propios del cargo.

ARTICULO 12 - IDONEIDAD. La idoneidad, entendida como aptitud técnica, legal y moral, es condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública.

ARTICULO 13 - RESPONSABILIDAD. El funcionario público debe hacer un esfuerzo honesto para cumplir con sus deberes. Cuanto más elevado sea el cargo que ocupa un funcionario público, mayor es su responsabilidad para el cumplimiento de las disposiciones de este Código.

ARTICULO 14 - APTITUD. Quien disponga la designación de un funcionario público debe verificar el cumplimiento de los recaudos destinados a comprobar su idoneidad. Ninguna persona debe aceptar ser designada en un cargo para el que no tenga aptitud.

ARTICULO 15 - CAPACITACION. El funcionario público debe capacitarse para el mejor desempeño de las funciones a su cargo, según lo determinan las normas que rigen el servicio o lo dispongan las autoridades competentes.

ARTICULO 16 - LEGALIDAD. El funcionario público debe conocer y cumplir la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que regulan su actividad. Debe observar en todo momento un comportamiento tal que, examinada su conducta, ésta no pueda ser objeto de reproche.

ARTICULO 17 - EVALUACION. El funcionario público debe evaluar los antecedentes, motivos y consecuencias de los actos cuya generación o ejecución tuviera a su cargo. ARTICULO 18.-VERACIDAD. El funcionario público esta obligado a expresarse con veracidad en sus relaciones funcionales, tanto con los particulares como con sus superiores y subordinados, y a contribuir al esclarecimiento de la verdad.

ARTICULO 19 - DISCRECION. El funcionario público debe guardar reserva respecto de hechos o informaciones de los que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de los deberes y las responsabilidades que le correspondan en virtud de las normas que regulan el secreto o la reserva administrativa.

ARTICULO 20 - TRANSPARENCIA. El funcionario público debe ajustar su conducta al derecho que tiene la sociedad de estar informada sobre la actividad de la Administración.

ARTICULO 21 - DECLARACION JURADA PATRIMONIAL Y FINANCIERA. El funcionario público debe presentar ante la Oficina Nacional de Etica Pública una declaración jurada de su situación patrimonial y financiera, conforme surge del Capítulo IV de la Parte Especial - Régimen de las Declaraciones Juradas Patrimoniales y Financieras. El control y seguimiento de la situación patrimonial y financiera de los funcionarios públicos y la reglamentación del régimen de presentación de las declaraciones juradas estarán a cargo de la Oficina Nacional de Etica Pública.

ARTICULO 22 - OBEDIENCIA. El funcionario público debe dar cumplimiento a las órdenes que le imparta el superior jerárquico competente, en la medida que reúnan las formalidades del caso y tengan por objeto la realización de actos de servicio que se vinculen con las funciones a su cargo, salvo el supuesto de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas.

ARTICULO 23 - INDEPENDENCIA DE CRITERIO. El funcionario público no debe involucrarse en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones. Debe abstenerse de toda conducta que pueda afectar su independencia de criterio para el desempeño de las funciones.

ARTICULO 24 - EQUIDAD. El empleo de criterios de equidad para adecuar la solución legal a un resultado más justo nunca debe ser ejecutado en contra de los fines perseguidos por las leyes.

ARTICULO 25 - IGUALDAD DE TRATO. El funcionario público no debe realizar actos discriminatorios en su relación con el público o con los demás agentes de la Administración. Debe otorgar a todas las personas igualdad de trato en igualdad de situaciones. Se entiende que existe igualdad de situaciones cuando no median diferencias que, de acuerdo con las normas

vigentes, deben considerarse para establecer una prelación. Este principio se aplica también a las relaciones que el funcionario mantenga con sus subordinados.

#### ARTICULO 26 - EJERCICIO ADECUADO DEL CARGO.

El ejercicio adecuado del cargo involucra el cumplimiento personal del presente Código, así como las acciones encaminadas a la observancia por sus subordinados. El funcionario público, mediante el uso de su cargo, autoridad, influencia o apariencia de influencia, no debe obtener ni procurar beneficios o ventajas indebidas, para sí o para otros. Asimismo, con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, no debe adoptar represalia de ningún tipo o ejercer coacción alguna contra funcionarios u otras personas, que no emane del estricto ejercicio del cargo.

#### ARTICULO 27 - USO ADECUADO DE LOS BIENES DEL ESTADO.

El funcionario público debe proteger y conservar los bienes del Estado. Debe utilizar los que le fueran asignados para el desempeño de sus funciones de manera racional, evitando su abuso, derroche o desaprovechamiento. Tampoco puede emplearlos o permitir que otros lo hagan para fines particulares o propósitos que no sean aquellos para los cuales hubieran sido específicamente destinados. No se consideran fines particulares las actividades que, por razones protocolares, el funcionario deba llevar a cabo fuera del lugar u horario en los cuales desarrolla sus funciones.

#### ARTICULO 28 - USO ADECUADO DEL TIEMPO DE TRABAJO.

El funcionario público debe usar el tiempo oficial en un esfuerzo responsable para cumplir con sus quehaceres. Debe desempeñar sus funciones de una manera eficiente y eficaz y velar para que sus subordinados actúen de la misma manera. No debe fomentar, exigir o solicitar a sus subordinados

que empleen el tiempo oficial para realizar actividades que no sean las que se les requieran para el desempeño de los deberes a su cargo.

ARTICULO 29 - COLABORACION. Ante situaciones extraordinarias, el funcionario público debe realizar aquellas tareas que por su naturaleza o modalidad no sean las estrictamente inherentes a su cargo, siempre que ellas resulten necesarias para mitigar, neutralizar o superar las dificultades que se enfrenten.

ARTICULO 30 - USO DE INFORMACION. El funcionario público debe abstenerse de difundir toda información que hubiera sido calificada como reservada o secreta conforme a las disposiciones vigentes. No debe utilizar, en beneficio propio o de terceros o para fines ajenos al servicio, información de la que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que no esté destinada al público en general.

ARTICULO 31 - OBLIGACION DE DENUNCIAR. El funcionario público debe denunciar ante su superior o las autoridades correspondientes, los actos de los que tuviera conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que pudieran causar perjuicio al Estado o constituir un delito o violaciones a cualquiera de las disposiciones contenidas en el presente Código.

ARTICULO 32 - DIGNIDAD Y DECORO. El funcionario público debe observar una conducta digna y decorosa, actuando con sobriedad y moderación. En su trato con el público y con los demás funcionarios, debe conducirse en todo momento con respeto y corrección.

ARTICULO 33 - HONOR. El funcionario público al que se le impute la comisión de un delito de acción pública, debe

facilitar la investigación e implementar las medidas administrativas y judiciales necesarias para esclarecer la situación a fin de dejar a salvo su honra y la dignidad de su cargo. Podrá contar con el patrocinio gratuito del servicio jurídico oficial correspondiente.

ARTICULO 34 - TOLERANCIA. El funcionario público debe observar, frente a las críticas del público y de la prensa, un grado de tolerancia superior al que, razonablemente, pudiera esperarse de un ciudadano común.

ARTICULO 35 - EQUILIBRIO. El funcionario público debe actuar, en el desempeño de sus funciones, con sentido práctico y buen juicio.

A Lei 25.188, por sua vez, estipula os seguintes deveres como fundamentais:

ARTICULO 2 - Los sujetos comprendidos en esta ley se encuentran obligados a cumplir con los siguientes deberes y pautas de comportamiento ético:

- a) Cumplir y hacer cumplir estrictamente la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que en su consecuencia se dicten y defender el sistema republicano y democrático de gobierno;
- b) Desempeñarse con la observancia y respeto de los principios y pautas éticas establecidas en la presente ley: honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana;
- c) Velar en todos sus actos por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, privilegiando de esa manera el interés público sobre el particular;
- d) No recibir ningún beneficio personal indebido vinculado a la realización, retardo u omisión de un acto inherente a sus

funciones, ni imponer condiciones especiales que deriven en ello;

e) Fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información, a menos que una norma o el interés público claramente lo exijan;

f) Proteger y conservar la propiedad del Estado y sólo emplear sus bienes con los fines autorizados. Abstenerse de utilizar información adquirida en el cumplimiento de sus funciones para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales o de permitir su uso en beneficio de intereses privados;

g) Abstenerse de usar las instalaciones y servicios del Estado para su beneficio particular o para el de sus familiares, allegados o personas ajenas a la función oficial, a fin de avalar o promover algún producto, servicio o empresa;

h) Observar en los procedimientos de contrataciones públicas en los que intervengan los principios de publicidad, igualdad, concurrencia y razonabilidad;

i) Abstenerse de intervenir en todo asunto respecto al cual se encuentre comprendido en alguna de las causas de excusación previstas en la ley procesal civil.

## 2. Assuntos tratados

O *Código de Ética de la Función Pública*, em sua Parte Especial, trata do regime de presentes e outros benefícios (recebidos de fonte externa ou trocados entre funcionários); impedimentos funcionais (conflito de interesses, desqualificação, nepotismo, acumulação de cargos, apresentação de declaração de atividades anteriores e posteriores ao cargo público, período de carência após saída do serviço público); e do regime de declarações patrimoniais e financeiras.

A *Ley de Ética da la Función Pública* trata dos mesmos assuntos.

### **C. Aderência entre valores e normas**

Há, no *Código de Ética*, uma preocupação em definir minimamente os princípios gerais e particulares. Os princípios e valores, no entanto, apesar disso, mantêm um caráter bastante geral e heterogêneo. As regras específicas privilegiam claramente a questão do conflito de interesses, apontando, para além disso, para a preocupação em criar condições que eliminem ou diminuam a possibilidade de ocorrência de atos de corrupção. Não está especialmente claro se, cumprindo as regras previstas, o servidor estaria ao mesmo tempo realizando todos os valores e princípios afirmados. Não está claro, por exemplo, em que medida a observância das regras que visam a lidar com o problema do conflito de interesses garante igualmente o cumprimento do valor da temperança ou da prudência.

Na *Ley de Ética*, há uma aderência maior entre os deveres gerais afirmados inicialmente e as regras especificadas em seguida, referentes, sobretudo, ao sistema de declarações patrimoniais. A ênfase é sempre na questão do conflito de interesses, mas os deveres fundamentais estão expressos de forma mais econômica.

## **II. Identificação das entidades com responsabilidade na área**

### **A. Normatização**

O Decreto 164/99, que regulamentou a *Ley de Ética*, estipulou o Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos como instância responsável pela regulamentação necessária para execução da referida lei no âmbito do Executivo.

### **B. Divulgação, capacitação e treinamento**

A *Ley de Ética* prevê a criação, no âmbito do Poder Legislativo, de uma *Comisión Nacional de Ética Pública*, que tem, entre suas atribuições,

“planejar e promover programas de capacitação e divulgação do conteúdo da presente lei para o pessoal por ela concernido”. Nos documentos examinados, não há informação de que tal comissão esteja funcionando. No âmbito do Executivo, a *Oficina Anticorrupción* tem, entre suas funções, “elaborar programas de prevenção da corrupção e de promoção da transparência na gestão pública” e “assessorar os organismos do Estado na implementação de políticas ou programas preventivos de atos de corrupção”.

### **C. Investigação de desvios**

A *Oficina Anticorrupción* tem autoridade para receber e investigar, independentemente, denúncias contra atos de corrupção cometidos por funcionários. Pode também investigar preliminarmente agentes públicos ou Instituições ou Associações que tenham como principal fonte de recursos dotações estatais.

Cabe primariamente à *Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción* a tarefa de investigar os casos que atendem aos critérios fixados para caracterizar fatos significativos de corrupção. Em seguida apresentamos o diagrama de trabalho dessa Diretoria, tal como aparece no *Informe Anual de la Oficina Anticorrupción* 1999/2000.

### **D. Aplicação de sanções**

Quando as investigações da *Oficina Anticorrupción* resultarem na apuração de transgressões, as autuações serão encaminhadas ao Ministério da Justiça e Direitos Humanos, à *Procuración del Tesoro de la Nación* e ao funcionário de maior hierarquia administrativa da repartição em que se deu a transgressão.

### **E. Monitoramento e controle do cumprimento das regras**

O principal instrumento de monitoramento e controle da conduta ética é o sistema de declarações patrimoniais e financeiras. Esse sistema é, atualmente, gerenciado pela *Oficina Anticorrupción*.

## F. Fornecimento de orientações

Conforme a *Ley de Ética*, está entre as funções da *Comisión Nacional de Ética Pública* “assessorar e dar consultas, sem efeito vinculante, sobre a interpretação das situações compreendidas na presente lei”. No âmbito específico do Executivo, cabe ao Ministério da Justiça e Direitos Humanos o papel de dar orientações gerais, através de regulamentações.

## G. Inter-relação entre os diversos órgãos que compõem o sistema para lidar com a conduta ética

O sistema para lidar com a questão ética está ainda em constituição. Apenas o sistema de declarações financeiras está suficientemente delineado. Em 1997, um Decreto (152/97) criou a *Oficina Nacional de Ética Pública*. Esse decreto foi revogado pelo Decreto 102/99, que criou a *Oficina Anticorrupción* no âmbito do Ministério da Justiça e Direitos Humanos. No Executivo, esse escritório passou a exercer a função de coordenador do programa de ética pública, em especial no que diz respeito ao sistema de declarações financeiras.

A *Oficina Anticorrupción* (OA) foi criada pela *Ley de Ministerios*, de 1999, e regulamentada pelo Decreto 102/99. Seu objetivo é velar pela prevenção e investigação de condutas definidas como corruptas a partir do entendimento da Convenção Inter-americana contra a Corrupção. Atua no âmbito da Administração Pública Nacional centralizada e descentralizada, empresas, sociedades e qualquer entidade pública ou privada com participação do Estado ou que tenha como principal fonte de recursos o Estado.

São competências da OA:

- a) Receber denúncias de particulares ou agentes públicos;
- b) Investigar os agentes a que se atribuam atos de corrupção. As investigações realizam-se por única iniciativa da própria OA;

- c) Investigar qualquer instituição ou associação que tenha como principal fonte de recursos o Estado em caso de suspeita razoável de irregularidades na administração desses recursos;
- d) Denunciar perante a justiça competente os fatos que, em decorrência das investigações promovidas, possam constituir delitos;
- e) Tomar parte nos processos que envolvam o patrimônio do estado;
- f) Conduzir o registro das declarações de informações financeiras;
- g) Avaliar e controlar o conteúdo das declarações e as situações que possam constituir enriquecimento ilícito ou incompatibilidade no exercício da função;
- h) Elaborar programas de prevenção da corrupção e de promoção da transparência na gestão pública;
- i) Assessorar os órgãos do Estado na implementação de políticas preventivas da corrupção.

A OA é dirigida por um Fiscal de Controle Administrativo, com status de Secretário, designado e removido pelo Presidente, segundo proposta do Ministro da Justiça e Direitos Humanos. É composta por duas Diretorias: a *Dirección de Investigaciones* e a *Dirección de Planificación de Políticas de Transparência*.

A *Dirección de Investigaciones* é responsável por fiscalizar o cumprimento dos deveres pelos agentes públicos e o uso devido dos recursos estatais. Tem as seguintes funções:

- a) Receber denúncias sobre fatos presumivelmente ilícitos e investigar se constituem fatos com significação institucional, social ou econômica, segundo critérios definidos;
- b) Investigar os casos que atendam aos critérios de significação;
- c) Solicitar a instauração de processo administrativo ou de ações judiciais penais ou civis e acompanhar seu desenvolvimento;

- d) Avaliar as informações difundidas pelos meios de comunicação relacionadas com a existência de fatos irregulares e iniciar as ações cabíveis;
- e) Analisar as informações que tenham relação com suas competências produzidas pela *Sindicatura General de la Nación* e pela *Auditoría General de la Nación*.

A *Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia* é responsável pela elaboração de políticas estatais contra a corrupção no setor público nacional. Suas funções são:

- a) Elaborar e propor ao Fiscal de Controle Administrativo um plano de ação e os critérios para determinar os casos de significação institucional, social ou econômico;
- b) Realizar estudos relativos aos fatos de corrupção administrativa e sobre suas causas, planejando as políticas e programas de prevenção e repressão correspondentes;
- c) Recomendar e assessorar os organismos do Estado na implementação de políticas ou programas preventivos.

## **H. Organizações e atividades mais sujeitas a desvios de conduta**

Entre fevereiro e abril de 2000, a *Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia* da *Oficina Anticorrupción* elaborou um “Estudo exploratório sobre transparência na Administração Pública Argentina” relativo ao período 1998/1999. O objetivo principal desse estudo era investigar os fatores que permitiram e promoveram o desenvolvimento de práticas irregulares na Administração Pública Argentina. Foram entrevistados funcionários de alto e médio escalões de órgãos do Poder Executivo em duas áreas consideradas especialmente vulneráveis: gestão de recursos humanos e gestão de compras e contratação de bens e serviços.

Ademais, dados recolhidos pela *Dirección de Investigaciones* da *Oficina Anticorrupción* em sua atuação permitiram o reconhecimento de oito práticas mais comuns de corrupção:

- ❑ Irregularidades na competência de prestadores de serviços;
- ❑ Favoritismo na seleção de provedores;
- ❑ Conivência do funcionário no desvio de fundos por superfaturamento;
- ❑ Conivência do funcionário no desvio de fundos pela subprestação de serviços;
- ❑ Desvios de fundos em terceirizações;
- ❑ Entrega de bens do estado;
- ❑ Pedidos de compensações;
- ❑ Favoritismo no controle de concessões de serviços públicos.

### **III. Identificação de como são administradas a aplicação e a atualização das normas**

O principal mecanismo de que dispõe o programa argentino de ética para gerir a ética pública é o sistema de declarações patrimoniais e financeiras. Em 1997, foi criada por Decreto, no âmbito da Presidência, a *Oficina Nacional de Ética Pública*, pensada originalmente segundo o modelo do *Office of Government Ethics* americano. Aparentemente, o único resultado desse Escritório foi a proposta do *Código de Ética de la Función Pública*, aprovado em 1999. No mesmo ano, a *Oficina Nacional de Ética Pública* foi substituída pela *Oficina Anticorrupción*. Das antigas funções do primeiro Escritório, a *Oficina Anticorrupción* herdou sobretudo a tarefa de gerir o sistema de declarações patrimoniais e financeiras. De 1997 a 1999, portanto, houve uma clara opção por um tratamento menos global da questão

ética, mais centrado no problema do combate à corrupção, com ênfase no mecanismo de declarações financeiras.

O sistema de declarações financeiras está descrito tanto no Decreto 41/99, que contém o *Código de Ética de la Función Pública*, quanto na Lei 25.188, a *Ley de Ética de la Función Pública*. Encontra-se atualmente regulamentado para o Poder Executivo pela Resolução do Ministério da Justiça e Direitos Humanos 1000/00. Descreveremos brevemente o sistema tal como previsto nessa Resolução.

Conforme a *Ley de Ética*, os seguintes servidores estão obrigados a prestar declarações de informações patrimoniais e financeiras:

- a) El presidente y vicepresidente de la Nación;
- b) Los senadores y diputados de la Nación;
- c) Los magistrados del Poder Judicial de la Nación;
- d) Los magistrados del Ministerio Público de la Nación;
- e) El defensor del pueblo de la Nación y los adjuntos del defensor del pueblo;
- f) El jefe de gabinete de ministros, los ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo;
- g) Los interventores federales;
- h) El síndico general de la Nación y los síndicos generales adjuntos de la Sindicatura General de la Nación, el presidente y los auditores generales de la Auditoría General de la Nación, las autoridades superiores de los entes reguladores y los demás órganos que integran los sistemas de control del sector público nacional, y los miembros de organismos jurisdiccionales administrativos;
- i) Los miembros del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento;

- j) Los embajadores, cónsules y funcionarios destacados en misión oficial permanente en el exterior;
- k) El personal en actividad de las Fuerzas Armadas, de la Policía Federal Argentina, de la Gendarmería Nacional, de la Prefectura Naval Argentina y del Servicio Penitenciario Federal, con jerarquía no menor de coronel o equivalente;
- l) Los rectores, decanos y secretarios de las universidades nacionales;
- m) Los funcionarios o empleados con categoría o función no inferior a la de director o equivalente, que presten servicio en la Administración Pública Nacional, centralizada o descentralizada, las entidades autárquicas, los bancos y entidades financieras del sistema oficial, las obras sociales administradas por el Estado, las empresas del Estado, las sociedades del Estado y el personal con similar categoría o función, designado a propuesta del Estado en las sociedades de economía mixta, en las sociedades anónimas con participación estatal y en otros entes del sector público;
- n) Los funcionarios colaboradores de interventores federales, con categoría o función no inferior a la de director o equivalente;
- o) El personal de los organismos indicados en el inciso h) del presente artículo, con categoría no inferior a la de director o equivalente;
- p) Todo funcionario o empleado público encargado de otorgar habilitaciones administrativas para el ejercicio de cualquier actividad, como también todo funcionario o empleado público encargado de controlar el funcionamiento de dichas actividades o de ejercer cualquier otro control en virtud de un poder de policía;
- q) Los funcionarios que integran los organismos de control de los servicios públicos privatizados, con categoría no inferior a la de director;
- r) El personal que se desempeña en el Poder Legislativo, con categoría no inferior a la de director;

- s) El personal que cumpla servicios en el Poder Judicial de la Nación y en el Ministerio Público de la Nación, con categoría no inferior a secretario o equivalente;
- t) Todo funcionario o empleado público que integre comisiones de adjudicación de licitaciones, de compra o de recepción de bienes, o participe en la toma de decisiones de licitaciones o compras;
- u) Todo funcionario público que tenga por función administrar un patrimonio público o privado, o controlar o fiscalizar los ingresos públicos cualquiera fuera su naturaleza;
- v) Los directores y administradores de las entidades sometidas al control externo del Congreso de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 de la ley 24.156, en los casos en que la Comisión Nacional de Ética Pública se las requiera.

Essa lista inclui servidores dos três Poderes. O Decreto 164/99 regulamentou a questão para os servidores do Executivo. Todos esses servidores estão obrigados a apresentar declarações ao entrar para o serviço público, anualmente, enquanto permanecerem na função, e após deixarem o cargo. Anualmente, as áreas de recursos humanos ou administração de pessoal dos órgãos do Executivo devem fornecer uma lista de todos os servidores obrigados a prestar declarações naquele órgão. As declarações devem conter uma relação detalhada de todos os bens próprios, do cônjuge e dos filhos menores. Essas declarações ficam depositadas no órgão a que está ligado o servidor, mas uma cópia deve ser remetida à *Comisión de Ética Pública* e, no âmbito do Executivo, para a *Oficina Anticorrupción*.

Cabe à *Oficina Anticorrupción* realizar o controle das declarações. Caso julgue necessário, pode solicitar informações adicionais ao declarante. No caso de detectar erros ou omissões, a *Oficina* pode solicitar, através da área de pessoal ou de recursos humanos do órgão a que pertence o declarante, que seja feita nova declaração.

Essas declarações são públicas e estão disponíveis para consulta e cópia por qualquer pessoa que solicite por escrito, declarando a finalidade de sua solicitação. Alguns dados constantes das declarações, no entanto, estão isentos de publicidade (nomes de bancos ou instituições financeiras nas quais haja depósitos em dinheiro, números de contas, etc.).

Desde o final do ano 2000 há um sistema informatizado que permite a declaração via Internet.

#### **IV. Identificação da aferição de resultados da aplicação da gestão da ética**

Para avaliar os resultados do programa argentino de ética pública vamos apresentar brevemente alguns dados constantes do *Informe anual de la Oficina Anticorrupción* relativo ao período 1999/2000.

A *Dirección de Investigaciones* iniciou, no período entre dezembro de 1999 e novembro de 2000, 1076 expedientes. Desses, 178 foram considerados atos de corrupção e resultaram em ações na justiça. A OA efetuou 225 intervenções judiciais, seja como parte queixosa, seja apresentando denúncias, seja pedindo vistas em processos.

À *Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia* cabe administrar o sistema de declarações de informações financeiras. Alguns dados sobre os resultados da aplicação desse sistema podem ser relevantes para a avaliação da efetividade do programa. Entre dezembro de 1999 e novembro de 2000 foram identificados 62 casos de conflitos de interesses, 50 dos quais foram resolvidos.

#### **V. Conclusões e apreciação**

O modelo argentino de gestão da ética pública é recente e está ainda em desenvolvimento. Algumas conclusões, no entanto, já podem ser tiradas em função do exposto.

O modelo argentino foi inspirado no modelo americano. Já a centralidade dada ao sistema de declarações de informações patrimoniais e financeiras sugere isso claramente. No entanto, algumas diferenças são significativas, a começar pelo próprio caráter do órgão central responsável direto pela condução do programa de ética. A OA, ao contrário do OGE americano, ao estar subordinada ao Ministério da Justiça e Direitos Humanos, tem um menor grau de independência. Cabe ao Ministério, e não diretamente à OA, emitir as regulamentações relativas à ética. Outra diferença importante está nas ênfases diversas dadas aos aspectos repressivo e preventivo no tratamento das questões éticas. No caso americano, prevalece claramente o aspecto preventivo – não por acaso, o OGE praticamente não dispõe de poderes de investigação. No caso argentino, é possível afirmar que o aspecto repressivo ainda prevalece, embora a preocupação preventiva que acompanha o sistema de declarações esteja também claramente presente. Mostra de que o aspecto repressivo é ainda importante para o tratamento da questão ética na Argentina é o fato de que a OA, ao contrário de sua equivalente americana, dispõe de uma Diretoria cujo objetivo primário é conduzir investigações. Essa ênfase diferente justifica-se pelo fato de que, a crer nos índices de percepção de corrupção ou nos índices de opacidade produzidos por organizações ou instituições internacionais, o problema da corrupção é ainda um fenômeno importante na Argentina. Nesse caso, sendo isso verdade, um programa voltado mais agressivamente para o combate à corrupção existente – e não apenas à prevenção – impõe-se.

Outra diferença importante diz respeito ao equilíbrio, no modelo americano, entre centralização e descentralização. No caso argentino, nota-se um grau significativamente maior de centralização. Não foi encontrada nenhuma referência à existência de algo equivalente, na Argentina, à rede de DAEOs nos Estados Unidos nem ao papel que cabe aos diversos órgãos na condução do programa de ética.

## CONCLUSÃO

---

Embora a preocupação com a correção do comportamento dos governantes e dos servidores públicos – a preocupação com a ética no governo e na administração pública – seja antiga, os esforços de institucionalização de uma gestão da ética pública são relativamente recentes. Dos três países examinados neste trabalho, o que vem há mais tempo esforçando-se nessa direção da institucionalização – os Estados Unidos – tem pouco mais de duas décadas de experiência de gestão da ética pública. Tanto o modelo australiano quanto o argentino, nas suas formas atuais, têm pouco mais de dois anos de funcionamento. Os modelos que se apresentam como exemplares, portanto, estão ainda, poderíamos talvez afirmar, em desenvolvimento.

Mas mesmo o modelo mais antigo está em constante aperfeiçoamento: a complexidade do problema exige flexibilidade do sistema. A gestão da ética pública envolve necessariamente aspectos culturais e históricos, legais, profissionais, políticos, econômicos que, por sua própria dinamicidade, são muito variados e implicam dificuldades próprias.

De tudo isso, a conclusão que se impõe é que não há respostas totalmente prontas, modelos a serem mecanicamente copiados ou fórmulas definitivamente testadas e aplicáveis universalmente. Por outro lado, a análise das três experiências estudadas neste trabalho permite identificar algumas tendências ou direções a que uma tentativa de gestão da ética pública deveria voltar-se. Organizamos nossas reflexões finais em torno de três tópicos: normatização, centralização/descentralização e prevenção/repressão.

Nos três países estudados, identifica-se muito claramente uma preocupação de criar um ordenamento normativo especificamente

voltado para a ética pública. Naturalmente, há, espalhados por toda a legislação relativa à organização e funcionamento do Estado, preceitos, princípios, obrigações e proibições que, de modo geral, diríamos ter relação com a questão da ética pública. O esforço, no entanto, de estabelecer um ordenamento normativo específico para a ética cumpre algumas funções importantes para uma tentativa de criar um modelo de gestão da ética. Antes de mais nada, como mostram os exemplos dos três países estudados, é importante que se procure articular e exprimir claramente os valores e princípios fundamentais. Além disso, um conjunto de normas específicas contribui para dar uma feição definida e unidade ao programa de ética que se quer estabelecer. De fato, um dos problemas iniciais mais sérios a serem resolvidos antes da escolha de um modelo é o da definição do que seja exatamente a questão da ética pública. No modelo americano, por exemplo, toda a regulamentação indica claramente que a preocupação com a ética pública confunde-se com a preocupação de evitar ou resolver adequadamente os conflitos de interesse.

O problema da definição do domínio específico de questões pertinentes à ética pública vem acompanhado de outro, mais amplo: a questão da finalidade (ou das finalidades) a que se visa com um programa de gestão da ética pública. Quando se fala na necessidade de uma infraestrutura ética para o governo, freqüentemente se está pensando nessa infraestrutura como um requisito importante de governabilidade. Isso está geralmente claro, por exemplo, nos documentos e relatórios da OCDE. No modelo americano, nota-se ainda uma preocupação marcada com a questão da legitimidade ou da confiança do público no serviço público. A preocupação com a ética dos servidores públicos, entendida em termos de seu comportamento em relação aos interesses que estão em jogo (particularmente, em relação ao interesse público), aparece como resultando do próprio entendimento da “essência” do serviço público. Os conflitos entre o público e o privado, maior ameaça à essência pública do serviço público, são, assim, o alvo primário de

preocupação. Uma outra preocupação que aparece relacionada às finalidades de um programa de gestão da ética pública é com a modernização do Estado e do serviço público. Frequentemente associa-se a idéia de um serviço público mais eficiente, mais ágil e mais capaz de cumprir suas finalidades com um serviço público mais “ético”. Isso aparece no modelo australiano, que subordinou o tratamento da questão ética a uma reforma mais ampla do serviço público. Aparece também, sobre outra forma, no modelo argentino, com sua ênfase no combate à corrupção.

Outra tendência observável nos três países estudados é a de instituir uma entidade central e atribuir a ela a responsabilidade primária de regulamentar, coordenar e supervisionar o programa de ética. Embora o OGE americano, a PSMPC australiana e a OA Argentina tenham feições bastante diferentes, têm em comum o fato de que são a referência central do programa de ética em seus respectivos países. O grande desafio é o de encontrar o equilíbrio entre centralização – que garante coordenação e unidade – e descentralização – que garante maior efetividade de execução. Dos modelos estudados, o australiano é o mais descentralizado. A PSMPC tem uma função fundamental de orientação, acompanhamento e avaliação, mas não centraliza processos importantes como acontece com o OGE americano. Não há, ainda, equivalente na Austrália aos DAEOs americanos. O modelo argentino é o mais centralizado, a julgar pelas informações a que tivemos acesso. A OA centraliza a maior parte das ações que visam ao combate à corrupção. O modelo americano, por sua vez, apresenta um equilíbrio interessante entre centralização, garantida pelas ações do OGE, e descentralização, assegurada pelo papel fundamental das agências na execução do programa de ética.

Finalmente, outro fator que a análise feita desses três modelos sugere como importante para o sucesso de um programa de ética pública é o equilíbrio entre prevenção e repressão. A ênfase na prevenção é clara no modelo americano e, também, no australiano. A preocupação

com a prevenção está presente também no modelo argentino, que inclui um sistema de declarações de informações financeiras e patrimoniais inspirado no sistema americano – e esse sistema tem finalidade primariamente preventiva. No entanto, nota-se ali uma ênfase maior no aspecto da repressão. Garantir essas duas funções – prevenção e repressão – é um outro grande desafio para um programa de ética pública eficaz.

## FONTES UTILIZADAS

### 1. Gerais

(1996) OECD. *Ethics in the Public Service. Current Issues and Practices*. Public Management Occasional Papers, n. 14.

(1999) Oficina de Programas Internacionales, University of Texas. *Estudio sobre ética, probidad y responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos en Latinoamérica*. Em [www.respondanet.com/espanyol/estudios/smithp2/index.htm](http://www.respondanet.com/espanyol/estudios/smithp2/index.htm).

(2000) OECD. *Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries*.

### 2. Normas

#### Estados Unidos

Ethics in Government Act

Ethics Reform Act

Inspector General Act

Executive Orders 12674, 12731

5 C.F.R Partes 2600, 2634, 2635 (Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch), 2638

18 U.S.C., Título 18, Cap. 11

#### Austrália

Public Service Act 1999

Public Service Commissioner's Directions 1999

Guidelines on Official Conduct of Commonwealth Public Servants 1995

A Guide on Key Elements of Ministerial Responsibility 1998

**Argentina**

*Código de Ética de la Función Pública* (Decreto 41/99)

*Ley de Ética de la Función Pública* (Lei 25.188)

Decreto 164/99

Resolución MDJH 1000/00

**3. Outros documentos****Estados Unidos**

Documentos consultados no *site* do OGE ([www.usoge.gov](http://www.usoge.gov)):

Executive Branch Employee Ethics Survey 2000

Fifth Biennial Report to Congress 1998

Strategic Plan – Fiscal Years 1997-2002

Strategic Plan – Fiscal Years 2001-2006

**Austrália**

Documentos consultados no *site* da PSMPC  
([www.psmpc.gov.au](http://www.psmpc.gov.au)):

*Values in the Australian Public Service*

*State of Service Report, 1999-2000*

**Argentina**

Documentos consultados no *site* da *Oficina Anticorrupción*  
([www.jus.gov.ar/minjus/oac/ao.htm](http://www.jus.gov.ar/minjus/oac/ao.htm))

*Plan de Acción y Criterios de Significación* (março de 2001)

*Informe Anual de la Oficina Anticorrupción, 1999/2000*

Estudio exploratorio sobre transparencia en la  
Administración Pública Argentina: 1998 – 1999