

4

Padrões

Este capítulo fornece um comentário sobre o princípio dos padrões contidos na Recomendação da OCDE do Conselho sobre Integridade Pública. Ele descreve como os governos podem estabelecer altos padrões de conduta claramente definidos que priorizem o interesse público e a adesão aos valores do setor público, bem como os incluam em estruturas e estratégias legais e regulatórias. Fornece exemplos de procedimentos claros e proporcionais para prevenir violações dos padrões de integridade pública e introduz mecanismos de comunicação interna e externa para disseminar esses valores e padrões. Além disso, o capítulo aborda os três desafios comumente enfrentados para tornar os padrões fáceis de serem lembrados e acionáveis, garantir a implementação e estabelecer procedimentos claros e proporcionais para evitar conflitos de interesse.

4.1. Por que padrões?

A integridade pública refere-se ao “alinhamento consistente e à adesão a valores, princípios e normas éticas compartilhadas para defender e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OECD, 2017^[1]). Em outras palavras, envolve fazer as coisas certas, pelas razões certas e da maneira certa (Heywood et al., 2017^[2]). No entanto, entender o que se entende por “certo” requer padrões claros. Os altos padrões estabelecidos na estrutura legal esclarecem quais comportamentos são esperados dos agentes públicos e fornecem uma estrutura para que os governos possibilitem o comportamento ético. O estabelecimento de padrões de conduta que possam ser aprendidos, internalizados e aplicados pode apoiar o desenvolvimento de um entendimento compartilhado entre o governo e entre os cidadãos.

A Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública induz os aderentes a “estabelecer altos padrões de conduta para os agentes públicos, em particular através de:

- a. Ir além dos requisitos mínimos, priorizando o interesse público, a adesão aos valores do serviço público, uma cultura aberta que facilite e recompense o aprendizado organizacional e incentive a boa governança;
- b. Incluir normas de integridade no sistema legal e nas políticas organizacionais (como códigos de conduta ou códigos de ética) para esclarecer expectativas e servir de base para investigações e sanções disciplinares, administrativas, civis e/ou criminais, conforme apropriado;
- c. Estabelecer procedimentos claros e proporcionais para ajudar a prevenir violações dos padrões de integridade pública e gerenciar conflitos de interesse reais ou potenciais;
- d. Comunicar valores e padrões do setor público internamente em organizações do setor público e externamente ao setor privado, à sociedade civil e aos indivíduos e pedir a esses parceiros que respeitem esses valores e padrões em suas interações com agentes públicos” (OECD, 2017^[1]).

4.2. O que são padrões?

Os padrões informam e orientam o comportamento dos agentes públicos no cumprimento de seus deveres públicos. Há uma série de ferramentas e mecanismos que os governos podem usar para estabelecer e salvaguardar altos padrões de conduta. Os seguintes componentes são elementos essenciais para operacionalizar altos padrões de integridade:

- Altos padrões de conduta claramente definidos e obrigatórios no marco legal que priorizam o interesse público e a adesão aos valores do serviço público.
- Estruturas e estratégias legais e regulatórias que incorporam valores e padrões de integridade.
- Procedimentos e processos claros e proporcionais para prevenir e gerenciar problemas que se não forem controlados podem violar os padrões de integridade pública.
- Medidas de comunicação interna e externa para aumentar a conscientização sobre os valores e padrões do setor público.

4.2.1. Altos padrões de conduta claramente definidos e obrigatórios no marco legal que priorizam o interesse público e a adesão aos valores do serviço público

Estabelecer altos padrões de conduta que devem ser aplicados por qualquer agente público e que priorizem o interesse público reflete o compromisso de servir ao interesse geral e de construir uma cultura orientada para o serviço público. Os padrões de conduta expressam os valores do setor público que são

fundamentais para orientar o comportamento dos agentes públicos. Os valores estabelecem os princípios básicos e as expectativas que a sociedade considera importantes para os agentes públicos e fornecem clareza para as organizações e agentes públicos em todos os níveis sobre quais os comportamentos esperados. Estes valores são estabelecidos em normas próprias definidas nos sistemas jurídicos e/ou administrativos, tais como estatutos e leis gerais da administração pública, bem como na constituição, leis laborais, regulamentos especiais de serviço ou de administração pública e leis de procedimento administrativo.

Os valores são informados não apenas por normas nacionais, mas também por padrões internacionais. Por exemplo, o Artigo 8 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC) exige que os Estados Partes promovam a integridade, honestidade e responsabilidade entre seus agentes públicos, de acordo com os princípios fundamentais de seu sistema jurídico. Nesse contexto, a *integridade* é definida conforme mencionado na introdução deste capítulo. *Honestidade* refere-se à honra, respeitabilidade e virtude, enquanto a *responsabilidade* é o estado ou fato de ter o dever de lidar com algo ou ser responsável por algo (Bacio Terracino, 2019^[3]).

A Recomendação sobre Integridade Pública incentiva os aderentes a irem além dos requisitos mínimos por meio da priorização do interesse público e do desenvolvimento de uma cultura aberta que facilite e recompense o aprendizado organizacional, bem como encoraje a boa governança. Esses conceitos são explorados em outros capítulos (para mais, veja os Capítulos 8 e 9). Sanções em caso de não adesão aos requisitos também podem moldar o comportamento. No entanto, raramente fornecem motivação para ir além dos requisitos mínimos codificados (Wegner, Schöberlein and Biermann, 2013^[4]). Abordagens orientadas por incentivos, como recompensar indivíduos que promovem ativamente a integridade, podem incentivar a implementação de padrões mais elevados e comportamentos éticos, apelando para o senso de moralidade e responsabilidade dos indivíduos (Zúñiga, 2018^[5]). Isso pode resultar incrementalmente em mudanças e na codificação de padrões mais elevados.

4.2.2. Estruturas e estratégias legais e regulatórias que incorporam valores e padrões de integridade

Os padrões de conduta estão embutidos no sistema legal e nas políticas organizacionais, que estabelecem os princípios básicos e esclarecem os limites do comportamento aceitável. Padrões claros também fornecem uma estrutura comum para garantir a responsabilidade, inclusive aplicando sanções por violações das normas de integridade pública. Muita atenção tem sido dada à criminalização da corrupção, mas estruturas e estratégias legais e regulatórias fortes dependem da combinação não apenas do direito penal, mas também das leis civis e administrativas, bem como códigos de conduta ou ética, para incorporar valores e padrões de integridade.

Marcos e estratégias legais e regulatórias

O sistema de integridade em sentido amplo é composto por uma série de padrões. Essas estruturas e estratégias abrangem suborno, fraude, tráfico de influência, lavagem de dinheiro, gestão e prevenção de conflitos de interesse, gestão de presentes e gratificações, declaração de bens e emprego prévio e posterior ao cargo público, bem como funções relacionadas à proteção de denunciantes, integridade, transparência no lobby e financiamento de partidos políticos e campanhas. Embora várias instituições possam ser responsáveis por desenhar e implementar as políticas associadas a esses padrões (para saber mais, consulte o Capítulo 2), incluí-los na estrutura legal e regulatória e/ou estratégia é fundamental.

Direito penal

Os países da OCDE incluem normas de integridade aplicáveis aos agentes públicos, com os respectivos procedimentos investigativos e sanções, no código de direito penal. As disposições nacionais aplicáveis aos agentes públicos estabelecem uma jurisdição clara sobre os delitos. Para garantir um sistema de integridade e sanções efetivas, as disposições definem funções especializadas, procedimentos de investigação eficazes e medidas de cooperação interinstitucional, proteção de testemunhas, recolha de provas e confisco de produtos quando aplicável, bem como sanções proporcionais para:

- Suborno ativo e passivo de funcionários públicos
- Tráfico de influência
- Peculato, apropriação indébita ou outro desvio de propriedade por um agente público
- Abuso de poder e de autoridade
- Enriquecimento ilícito
- Lavagem de dinheiro
- Ocultação de bens resultantes de corrupção
- Criar ou usar uma fatura ou documento ou registro contábil contendo informações falsas ou incompletas a e desconsiderar aspectos legais para realizar um registro de pagamento
- Obstrução de justiça.

Como esses padrões básicos são essenciais para os sistemas nacionais de integridade pública, os países os reconheceram em nível internacional. Eles foram incluídos em convenções internacionais como a Convenção da OCDE sobre Combate ao Suborno de Agentes Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais; a Convenção de Direito Penal sobre Corrupção do Conselho da Europa; e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Direito civil

O direito civil é uma ferramenta fundamental para garantir a proteção dos direitos dos indivíduos e possibilitar indenização às vítimas de violações das normas. É uma ferramenta complementar ao direito penal e permite que o setor privado, a sociedade civil e qualquer pessoa jurídica participem do combate às violações de normas.

O direito civil nacional prevê meios eficazes quando as pessoas sofrem danos resultantes de violações de integridade. Ao definir esses mecanismos de direito civil, os governos permitem que as vítimas defendam seus direitos e interesses. As vítimas devem ter a possibilidade de requerer uma indemnização por danos, devendo este direito abranger os danos materiais causados às vítimas e lucros cessantes, bem como prejuízos não pecuniários. As leis civis nacionais estabelecem o direito de iniciar uma ação de indenização. Procedimentos e funções também devem ser claramente definidos para garantir a implementação efetiva. A compensação ou restituição pode ocorrer após a ocorrência do pedido de indenização no processo penal. Em alguns casos, procedimentos criminais e civis podem ser usados para sancionar e impedir violações.

Além da indenização por danos, as principais disposições de integridade definidas nas leis civis nacionais são:

- Responsabilidade dos agentes públicos, incluindo a possibilidade, quando vários réus forem acusados por danos na mesma ação, de que sejam solidariamente responsáveis, e responsabilidade do Estado por violações de normas cometidas por agentes públicos
- Por negligência contributiva, prevendo em lei que a indenização seja reduzida ou negada tendo em conta circunstâncias particulares, se a vítima tiver contribuído para o dano ou o seu agravamento

- Validade dos contratos
- Proteção de denunciantes
- Clareza e precisão das contas e auditorias
- Procedimentos eficazes para obtenção de provas em processo civil decorrente de ato de corrupção
- Ordens judiciais para preservar os bens necessários para a execução da sentença final e para a manutenção do status quo até a resolução dos pontos em questão.

Como ferramentas cruciais para pessoas físicas e jurídicas lutarem contra violações de integridade e receberem indenização ou restituição (United Nations, 2010^[6]), os procedimentos de direito civil também foram reconhecidos e incorporados em convenções internacionais, como a Convenção de Direito Civil do Conselho da Europa sobre a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. .

Direito Administrativo

O direito administrativo nacional define os direitos e deveres das administrações públicas nas suas relações com o público. Em casos de violação de padrões de conduta, as sanções administrativas também incluem penalidades extrajudiciais, como sanções econômicas ou desqualificação.

O direito administrativo relacionado com a ética visa salvaguardar a integridade de cada servidor público e de todo o serviço público e fomenta a boa governação nas instituições. As principais normas e processos incorporados ao direito administrativo devem abranger:

- *Normas*: estatuto da administração pública e obrigações da função pública, liberdade de informação, transparência dos contratos públicos, financiamento político e atividades de lobby, bem como acesso à justiça administrativa
- *Processos*: responsabilidades administrativas e sanções, mecanismos de controle e fiscalização internos, prevenção e gestão de conflitos de interesse, proteção de denunciantes e gestão de reclamações, bem como autoridades competentes que lidam com procedimentos, incluindo revisões de decisões e recursos e aplicação de sanções.

Considerando o impacto desses vários padrões dentro dos marcos legislativos e regulatórios administrativos, civis e penais nacionais, os países têm promovido sua importância ao se comprometerem ainda mais com eles e incorporando-os em nível internacional em várias convenções, acordos e declarações internacionais.

Códigos de conduta ou de ética

Os códigos de conduta e os códigos de ética apresentam e ilustram claramente os diversos marcos legais e regulamentares e são uma ferramenta útil para orientar o comportamento. *Os códigos de conduta* esclarecem os padrões esperados e as situações proibidas, enquanto os *códigos de ética* identificam os princípios que orientam o comportamento e a tomada de decisões. A maioria dos marcos regulatórios nacionais situa-se entre os dois instrumentos, que combinam valores de serviço público com orientação sobre como aplicar os padrões e princípios de conduta esperados. Essas combinações encontram um equilíbrio entre formular valores centrais gerais e oferecer aos agentes públicos uma estrutura para apoiar a tomada de decisões no dia-a-dia. Por exemplo, o Australian Public Service Act de 1999 descreve valores fundamentais para o serviço público, que são então incluídos e traduzidos em um código de conduta concreto dentro do mesmo documento. Da mesma forma, no Canadá, o Código de Valores e Ética para o Setor Público combina ambos os códigos definindo valores, incluindo integridade, e, em seguida, incluindo um capítulo sobre “comportamentos esperados” para cada valor (Government of Canada, 2012^[7]). Os regulamentos dos países adotaram códigos que explicam como os valores podem ser traduzidos na conduta diária dos agentes públicos – por exemplo, o Código de Conduta Coreano para

Manter a Integridade dos agentes Públicos e os Padrões de Integridade e Conduta da Nova Zelândia e seu documento de orientação relacionado (OECD, 2013^[8]). Exemplos práticos no código ou em orientações associadas ajudam a especificar os valores geralmente formulados, bem como a aprofundar com exemplos práticos de como o agente público pode agir diante de determinadas circunstâncias.

Modelos internacionais, como o Código Internacional de Conduta para Agentes Públicos ¹ou o Código de Conduta Modelo do Conselho da Europa,² dão orientação sobre as questões mais comumente abordadas nos códigos de conduta. Tais questões incluem conflito de interesses, presentes e hospitalidades, obrigações de denunciar má conduta, suborno e outras formas de influência indevida, uso de informações mantidas por autoridades públicas e abandono do serviço público. A Tabela 4.1 detalha os deveres e proibições mais comuns contidos nos códigos de conduta dos países da OCDE.

Tabela 4.1. Disposições substantivas contidas em códigos de conduta

O devido respeito pela lei; proibição de suborno; dever de relatar atividades suspeitas
Integridade
Imparcialidade
Confidencialidade
Honestidade
Eficiência e eficácia
Atendimento ao interesse público; abster-se de buscar benefícios pessoais ou abusar de poderes conferidos em razão do cargo público; uso adequado dos recursos públicos
Prevenção e gestão de conflitos de interesse; restrições pré e pós-emprego; declaração de bens, interesses financeiros e atividades externas; aceitação de presentes e favores
Responsabilidade individual e coletiva

Um código é claro e simples, estruturado logicamente e vinculado a todos os outros documentos ou legislação relacionados que fazem parte do sistema de integridade mais amplo (Bacio Terracino, 2019^[9]). Também é recomendável incluir uma referência explícita à cadeia formal de responsabilidade e qual proteção está disponível em casos de exposição de irregularidades. Envolver as partes interessadas no processo de redação e validação ajuda a construir um entendimento comum dos padrões de conduta esperados e melhora a clareza e a propriedade do código.

Além de um código de conduta geral, as normas podem ser adaptadas a setores e funções sensíveis dentro da administração pública por meio de códigos personalizados. Em particular, códigos de conduta personalizados podem ser desenvolvidos para cargos de risco, como agentes de contratação ou aqueles que trabalham nas alfândegas. No Canadá, embora esteja alinhado com o Código de Valores e Ética para o Setor Público e a política nacional de conflito de interesses, um código separado e atualizado regularmente se aplica aos agentes de contratação (Government of Canada, 2019^[10]). Os agentes políticos eleitos e os funcionários judiciais também podem ter códigos específicos adaptados às suas funções, deveres e missões. Os códigos também podem orientar o comportamento dos assessores políticos, dado seu papel na formulação de políticas públicas.

Como o setor privado pode participar na tomada de decisões e na prestação de serviços públicos, a aplicação de padrões de conduta também pode aumentar a confiança nas decisões e transações do governo. O Código de Conduta do Fornecedor no Reino Unido é um exemplo de definição das normas e comportamentos que os governos devem esperar de seus fornecedores. Da mesma forma, para fortalecer a confiança no processo público de tomada de decisões, alguns países também exigem um código de conduta para lobistas (para mais informações, consulte o Capítulo 13).

Para manter a credibilidade e a relevância, os agentes públicos precisam ser responsáveis pelo cumprimento dos padrões de conduta. O Capítulo 11 cobre os elementos centrais de um sistema disciplinar eficaz. Ao elaborar as normas, é necessário considerar se os deveres são legal e disciplinarmente vinculantes, ou meramente ética e moralmente dissuasivos em relação a violações. São

necessários procedimentos e recursos confiáveis para relatar e investigar violações de conduta, bem como para monitorar o cumprimento do código. Para normas que são legal e disciplinarmente vinculantes, a atribuição de sanções administrativas ou disciplinares claras e proporcionais pode ajudar a promover a conformidade com as normas de integridade. As sanções podem assumir diferentes formas, incluindo:

- Advertências e reprimendas (escritas ou orais)
- sanções monetárias (por exemplo, multas, penalidades salariais)
- Impacto na carreira atual ou futura (por exemplo, rebaixamentos, transferências)
- Proibição de ocupar cargos públicos, ou seja, impedir ex-funcionários infratores de ocupar cargos públicos por períodos específicos
- Demissão do cargo.

O tipo de sanção pode variar de acordo com a gravidade da violação ao código. Por exemplo, a Lei de Serviço Público Australiano de 1999 prevê uma série de sanções administrativas quando os servidores públicos violam o código de conduta, variando de repreensão à demissão (Australian Government, 1999^[11]).

4.2.3. Procedimentos e processos claros e proporcionais para prevenir e gerenciar problemas que se não forem controlados podem violar os padrões de integridade pública.

Tanto a clareza quanto a proporcionalidade aumentam a justiça, a aceitabilidade e a eficiência dos procedimentos para evitar violações dos padrões de integridade pública. A clareza dos procedimentos é essencial para que os agentes públicos entendam como devem se comportar; o que eles devem relatar se necessário, para quem e quando; e as sanções que eles enfrentam se não cumprirem as normas e regras. Se as etapas dos procedimentos, expectativas e requisitos diferem para determinadas categorias de funções (por exemplo, agentes políticos eleitos, nomeados políticos, membros do gabinete, etc.) ou setores (aquisições públicas, arrecadação de impostos, alfândega, etc.), estas diferenças devem ser explicitadas. Oferecer aos agentes públicos orientação, treinamento e educação sobre os procedimentos – seja por meio de uma linha telefônica direta, folhetos, sites ou uma função, unidade ou instituição dedicada – aumenta a clareza e a difusão dos padrões e procedimentos.

A proporcionalidade dos procedimentos garante uma abordagem personalizada, alcançada por meio da ponderação gradual das funções ocupadas, dos riscos potenciais e dos níveis de antiguidade e exposição. Na prática, isso pode resultar em requisitos adicionais para agentes públicos eleitos e não eleitos de alto escalão e posições de risco, por exemplo, com relação à divulgação de bens e valores patrimoniais ou agendas dos líderes públicos .

Para ilustrar o que significam na prática procedimentos claros e proporcionais, é detalhado o exemplo de gestão e prevenção de conflitos de interesse. De início, a definição de “conflito de interesses” é essencial para entender o problema e como identificá-lo, gerenciá-lo e resolvê-lo (OECD, 2004^[12]). Pode ser adotada uma abordagem descritiva (definindo um conflito de interesses em termos gerais) ou prescritiva (definindo um conjunto de situações consideradas conflitantes com os deveres públicos).

Além de definir os conflitos de interesse, a implementação eficaz depende de os agentes públicos saberem quando e como identificar um conflito de interesse potencial ou real. Como o conflito de interesses nunca pode ser totalmente eliminado, uma abordagem equilibrada entre as obrigações de serviço público e a vida privada, bem como os interesses privados dos agentes públicos permitem que esses identifiquem e evitem formas inaceitáveis de conflitos de interesses e informem o órgão relevante, seja um gestor ou uma unidade ou órgão especializado, da sua existência.

Especificar os momentos-chave ao longo da carreira de um agente público em que eles são obrigados a identificar e relatar conflitos de interesse, como durante as fases que precedem a posse e exercício no

cargo e posteriormente a exoneração do cargo, ou antes de participar de um novo projeto com atores do setor privado, pode proporcionar clareza aos processos. No entanto, como podem surgir conflitos de interesse ao longo da carreira de um agente público, também é útil garantir que a política e a orientação detalhem os procedimentos de relatórios e gestão aplicáveis. O procedimento para gerir ou resolver um conflito de interesses deve ser proporcional às funções ocupadas, podendo incluir um ou mais dos seguintes mecanismos:

- Remoção (temporária ou permanente)
- Recusa ou restrição
- Transferência ou rearranjo
- Renúncia (OECD, 2004^[13]).

Regras e orientações claras também precisam ser acompanhadas de medidas de conscientização e capacitação que familiarizem os agentes públicos com suas responsabilidades de gerenciar situações de conflito de interesses, bem como sanções para quando os funcionários públicos não gerenciarem efetivamente os conflitos de interesse (Bacio Terracino, 2019^[3]).

4.2.4. Medidas de comunicação interna e externa para aumentar a conscientização sobre os valores e padrões do setor público

A comunicação dos padrões, tanto internamente na organização quanto externamente com as partes interessadas, os torna parte da cultura organizacional. Seja qual for o método de comunicação e as mensagens correspondentes usadas, as organizações públicas devem enfatizar que apoiar a mensagem com ação é fundamental para a implementação de padrões de integridade pública (para saber mais, consulte os Capítulos 6 e 9).

Comunicação interna de padrões

A difusão através de diversos meios provavelmente aumentará a compreensão dos padrões de conduta e acessibilidade e uso do código. No mínimo, os funcionários, incluindo os recém chegados, podem receber sua própria cópia pessoal do código ou acesso imediato a ele. Uma página ou seção dedicada pode ser atribuída na intranet de uma organização como um repositório de informações relacionadas a padrões de conduta. A seção “Conduta e Desempenho” do portal oficial do Governo de Queensland (Austrália) inclui documentos estratégicos e corporativos relevantes, políticas e procedimentos, bem como atividades interativas, caixas de feedback e perguntas frequentes.

Os canais de comunicação tradicionais incluem memorandos, folhetos, boletins informativos, manuais de políticas, relatórios anuais e cartazes. As oportunidades para se referir aos valores do setor público também podem incluir discursos ou apresentações formais, bem como aconselhamento individual. Outros fóruns efetivos de discussão podem incluir reuniões de equipe, grupos focais, almoços informais e eventos sociais. Padrões de conduta também podem ser divulgados por meio de canais eletrônicos, como intranets, blogs, podcasts, salas de bate-papo, videoconferência, sistemas de mensagens instantâneas e ferramentas de quiz. Esses são formatos atraentes que podem ter como alvo os dispositivos eletrônicos dos funcionários (incluindo dispositivos móveis) e ser programados para serem executados e repetidos durante um determinado período.

Comunicação externa de padrões

A comunicação de padrões dentro de organizações públicas é necessária, mas não suficiente. Como as interações entre o setor público e a sociedade são comuns, incluir indivíduos, organizações da sociedade civil, academia e atores do setor privado em campanhas de conscientização permite que os governos

divulguem valores e padrões públicos. Esforços de conscientização, educação e mecanismos de consulta são três características essenciais para comunicar os padrões externamente.

As campanhas de conscientização são o principal método usado pelas organizações do setor público para aumentar a compreensão das questões de integridade pública. Elas geralmente destacam um problema específico e atingem um público peculiar. As campanhas podem assumir várias formas, desde mídias tradicionais (rádio, televisão, mídia impressa) até mídias sociais (YouTube, Twitter, Facebook etc.) – ou uma combinação, dependendo dos objetivos e públicos-alvo.

A educação é essencial para disseminar padrões e normas de integridade para os jovens. A parceria com atores do sistema educacional é, portanto, uma forma de difundir padrões e normas na sociedade. A educação para a integridade pública está preocupada em inspirar o comportamento ético e dotar os jovens nas escolas primárias e secundárias com conhecimentos e habilidades para prevenir violações dos padrões. Além do aprendizado em sala de aula, as experiências de aprender-fazendo contribuem para o desenvolvimento de competências e habilidades de integridade dos jovens. Isso pode tomar a forma de projetos de integridade nos quais eles monitoram processos públicos da vida real (para mais informações, consulte o Capítulo 5, Quadro 5.4).

A difusão externa de padrões de integridade pública também depende da institucionalização do envolvimento das partes interessadas. Isso significa que os governos estabelecem requisitos formais para consultar as partes interessadas sobre novas políticas de integridade, seja no desenvolvimento, atualização ou implementação do sistema de integridade pública (para mais informações, consulte o Capítulo 5, Quadro 5.6). O envolvimento transparente das partes interessadas envolve a documentação pública de quem foi consultado, suas contribuições e a resposta do governo às principais questões. No campo regulatório, envolver as partes interessadas no desenvolvimento de regulamentações melhorou a conformidade e a aceitação das regulamentações. Para saber mais sobre a relação entre o envolvimento das partes interessadas, a integridade e a formulação de políticas, consulte o Capítulo 13.

Em suas interações com agentes públicos, terceiros e parceiros são atores-chave para difundir e salvaguardar valores e padrões públicos. As organizações públicas podem, portanto, comunicar que esperam os mesmos altos padrões de conduta de todos os atores envolvidos na prestação de serviços públicos, incluindo fornecedores terceirizados. Para conseguir isso, elas podem fornecer uma declaração clara de expectativas antes do possível envolvimento. De fato, a menos que os valores do setor público sejam traduzidos de forma inequívoca em arranjos contratuais e uma orientação clara seja dada, é improvável que os provedores de serviços públicos saibam que devem respeitá-los ou atribuam prioridade suficiente ao modo como devem se comportar (UK Committee on Standards in Public Life, 2014^[14]). Da mesma forma, as leis que regulam o lobby ou as relações entre a administração e o público podem incentivar atores e indivíduos externos a defender esses valores e padrões em suas interações com organizações e agentes públicos. Além disso, códigos de conduta para lobistas ou códigos ou disposições específicas para parceiros contratados também permitem uma comunicação clara de padrões públicos e comportamentos esperados com agentes públicos.

Adotar uma abordagem que abarque toda a sociedade e o compromisso com os padrões ajudará a fortalecer sua implementação diária. Esforços combinados de disseminação dentro e fora das organizações públicas são fundamentais para garantir que os valores e padrões sejam compreendidos e implementados por todos. É essencial reconhecer e lembrar que a promoção de uma cultura de integridade no setor público não envolve apenas funcionários e organizações públicas, mas também envolve indivíduos, academia, sociedade civil e atores do setor privado. Para saber mais sobre esses aspectos de conscientização, educação e engajamento, consulte o Capítulo 5.

4.3. Desafios

Embora os desafios dependam principalmente das particularidades dos contextos locais e nacionais em que as organizações operam, alguns obstáculos comuns impedem as administrações públicas de estabelecer efetivamente altos padrões de conduta. Os mais relevantes são discutidos a seguir.

4.3.1. Torne os padrões fáceis de lembrar e aplicáveis

Padrões e orientações para conduta ética geralmente derivam de um compromisso com valores fundamentais (OECD, 2018^[15]). Esses valores são a base para avaliar as escolhas e ações cotidianas, mas sobrecarregar o número de valores pode ter o efeito oposto, com os agentes públicos incapazes de lembrá-los. Isso ocorre porque o número de itens que os humanos podem armazenar em sua memória de trabalho é limitado. Como tal, limitar os valores a não mais que sete elementos (mais ou menos dois) pode ajudar a melhorar a compreensão e a implementação (ver Quadro 4.1).

Quadro 4.1. Definir padrões de integridades significativos e fáceis de lembrar

Os Valores do Serviço Público Australiano (Australian Public Service - APS)

Em 2010, o Grupo Consultivo sobre Reforma da Administração do Governo Australiano divulgou seu relatório, que reconheceu a importância de uma estrutura de valores robusta para um serviço público adaptável e de alto desempenho e a importância da liderança estratégica baseada em valores na condução do desempenho. Os valores da APS visam fornecer “um conjunto menor de valores centrais que sejam significativos, memoráveis e eficazes na condução da mudança”. O modelo segue a sigla “ICRRE” (em inglês I CARE):

- Imparcial
- Comprometido com o serviço
- Responsável
- Respeitoso
- Ético

O Código Geral de Integridade da Colômbia

Em 2016, o Ministério da Administração Pública da Colômbia iniciou um processo para definir um Código Geral de Integridade. Por meio de um exercício participativo envolvendo mais de 25.000 servidores públicos por meio de diferentes mecanismos, cinco valores centrais foram selecionados:

- Honestidade
- Respeito
- Compromisso
- Diligência
- Justiça

Adicionalmente, cada entidade pública tem a possibilidade de integrar até dois valores ou princípios adicionais para responder a especificidades organizacionais, setoriais e/ou regionais.

Os sete deveres principais (Syv centrale pligter) na Dinamarca

A Agência Dinamarquesa para a Modernização (MODST) do Ministério das Finanças emitiu o “Kodex VII” – um código de conduta para servidores públicos dinamarqueses. O código define sete deveres centrais:

- Legalidade
- Veracidade
- Profissionalismo
- Desenvolvimento e cooperação
- Responsabilidade e gestão
- Abertura sobre erros
- Neutralidade político-partidária.

Kodex VII descreve a relevância e as implicações de cada dever para o setor público dinamarquês. Além disso, o MODST disponibiliza estudos de caso fictícios que podem ser usados para praticar a aplicação do Kodex VII. Soluções potenciais para os estudos de caso estão disponíveis para instituições públicas, mas não são publicadas.

Fonte: Australian Public Service Commission, Austrália, “APS Values”, (www.apsc.gov.au/aps-values-1); Departamento Administrativo da Função Pública, Colômbia, (www.funcionpublica.gov.co/web/eva/codigo-integridad); Moderniseringsstyrelsen, Dinamarca, “Kodex VII – Seven Key Duties” (<https://modst.dk/om-os/publikationer/2015/september/kodex-vii-seven-key-duties/>) e “Kodex VII – Cases” (<https://modst.dk/om-os/publikationer/2015/setembro/kodex-vii-cases/>) (todos os links acessados em 11 de fevereiro de 2020).

4.3.2. Garantir que os padrões de conduta vão além do papel

O desenvolvimento de modelos de conduta ética consistente por parte dos gestores é uma das principais fontes de promoção e disseminação de padrões de conduta. A teoria da aprendizagem social mostra que as pessoas aprendem umas com as outras, por meio de observação, imitação e modelos a seguir e que o envolvimento dos gestores em atos antiéticos é o maior impulsionador desse tipo de comportamento (Hanna, Crittenden and Crittenden, 2013^[16]). Mesmo os códigos de conduta, processos e estruturas de integridade mais bem elaborados ficam aquém se os agentes públicos não forem incentivados a seguir gestores e líderes visivelmente comprometidos. Para saber mais sobre comprometimento de alto nível e modelos a seguir, consulte os Capítulos 1 e 6.

4.3.3. Definir procedimentos claros e proporcionais para gerenciar conflitos de interesse

Ao conceber padrões e procedimentos para gerenciar, prevenir e detectar conflitos de interesse, os governos adotaram várias abordagens. Alguns desses procedimentos exigem que os agentes públicos divulguem/declarem anualmente seus bens e/ou valores patrimoniais à sua instituição ou a uma unidade central ou comissão encarregada de monitorar o processo de divulgação. Quando os recursos são limitados, um fluxo anual de declarações apresentadas por todos ou pela maioria dos agentes públicos nacionais é um desafio para a prevenção efetiva de conflitos de interesse. A experiência das últimas décadas sugere que para garantir uma implementação efetiva é essencial uma identificação personalizada das categorias de agentes públicos que fornecem tais declarações que estão sujeitas a mecanismos de verificação; cobertura claramente definida das informações divulgadas; e a disponibilidade pública de informações não confidenciais (Bacio Terracino, 2019^[9]).

Ao elaborar políticas para prevenir, detectar e gerenciar conflitos de interesse reais ou potenciais, é fundamental definir procedimentos claros e proporcionais para garantir sua implementação efetiva. Estes podem incluir especificamente:

- Definir objetivos claros dos procedimentos em termos de transparência, prevenção de conflitos de interesse e/ou verificação da veracidade das informações divulgadas
- Definir com precisão as informações que devem ser divulgadas e a quem devem ser divulgadas;
- Identificar categorias de agentes públicos que devem divulgar essas informações considerando suas competências funcionais e exposição a riscos
- Definir até que ponto as informações divulgadas sobre essas diferentes categorias de agentes públicos podem ser disponibilizadas ao público
- Adaptar a frequência de divulgação, bem como os meios e recursos dedicados ao monitoramento e fiscalização do sistema de divulgação
- Disponibilizar aos funcionários orientações sobre o procedimento e as informações a serem divulgadas
- Estabelecer sanções proporcionais em caso de violações.

A prevenção de situações de conflito de interesses para os agentes públicos de alto escalão foi estabelecida no arcabouço jurídico francês pela primeira vez em 2013, com base em uma abordagem gradual de declaração e publicação de seus bens e valores patrimoniais (Quadro 4.2).

Quadro 4.2. Uma abordagem proporcional para prevenir, detectar e gerenciar conflitos de interesse na França

Desde 2014, a Alta Autoridade para a Transparência da Vida Pública (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique - HATVP) recolhe declarações e verifica a exatidão e integridade dos bens e valores patrimoniais declarados pelos altos funcionários eleitos e não eleitos quando entram e saem do cargo; estes funcionários são cerca de 16 000 (ver capítulo 1, quadro 1.4 para as categorias de funcionários abrangidas).

O plano de controle anual da Alta Autoridade baseia-se na exposição ao risco, nas funções ocupadas e na antiguidade das diferentes categorias de agentes públicos. Também se orienta pelos prazos legais de publicação para os agentes públicos, cujas declarações devem ser publicadas no site da autoridade. Todas as declarações são verificadas, mas algumas estão sujeitas a uma revisão mais completa. A eficácia dos procedimentos de verificação baseia-se especificamente no acesso direto a algumas das bases de dados da administração fiscal e em parcerias com a administração fiscal, com o serviço de combate ao branqueamento de capitais, com magistrados financeiros, etc. para recolher e cruzar toda a informação disponível.

Em casos de potenciais conflitos de interesse, este sistema de verificação permite definir medidas proporcionais específicas caso a caso que podem ser adotadas pelos agentes públicos para solucionar a situação. Para os 16.000 funcionários públicos acima mencionados, não seguir a instrução da HATVP para resolver uma situação de conflito de interesses pode resultar em uma pena de prisão de um ano e multa de 15.000 euros.

Em todas as etapas, para esclarecer qualquer etapa ou exigência nos procedimentos de divulgação, uma linha telefônica está disponível para responder às perguntas dos agentes públicos. Além das questões sobre as obrigações declarativas em si, os agentes públicos também podem se beneficiar do papel de aconselhamento ético da HATVP. A instituição deve responder a qualquer questionamento no prazo de 30 dias.

Fonte: (HATVP, 2018^[17]).

Procedimentos claros e proporcionais para prevenir conflitos de interesse requerem mandatos claros e recursos humanos, técnicos e financeiros específicos para que os agentes públicos responsáveis por essas atribuições possam cumprir seu papel. Sem as garantias e proporcionalidade necessárias para garantir a eficácia dos procedimentos e a prevenção de conflitos de interesse, os sistemas de divulgação e verificação podem não ter relevância e credibilidade para participar da regulação de conflitos de interesse.

Referências

- Australian Government (1999), *Public Service Act 1999*, [11]
<https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057> (accessed on 24 January 2020).
- Bacio Terracino, J. (2019), “Article 7: Public sector”, in C. Rose, M. (ed.), *The United Nations Convention against Corruption: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, [3]
<https://global.oup.com/academic/product/the-united-nations-convention-against-corruption-9780198803959?cc=fr&lang=en&#> (accessed on 24 January 2020).
- Bacio Terracino, J. (2019), “Article 8. Codes of conduct for public officials”, in Rose, C., [9]
 M. Kubiciel and O. Landwehr (eds.), *The United Nations Convention against Corruption: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, <https://global.oup.com/academic/product/the-united-nations-convention-against-corruption-9780198803959?cc=fr&lang=en&#> (accessed on 24 January 2020).
- Government of Canada (2019), *Code of Conduct for Procurement*, [10]
<https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-eng.html> (accessed on 18 November 2019).
- Government of Canada (2012), *Values and Ethics Code for the Public Sector*, [7]
<https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049> (accessed on 18 November 2019).
- Hanna, R., V. Crittenden and W. Crittenden (2013), “Social Learning Theory: A Multicultural Study of Influences on Ethical Behavior”, *Journal of Marketing Education*, Vol. 35/1, pp. 18-25, [16]
<https://doi.org/10.1177/0273475312474279>.
- HATVP (2018), *Prevent Conflict of Interest*, [17]
<https://www.hatvp.fr/en/high-authority/ethics-of-publics-officials/list/#prevent-conflict-of-interest-rp> (accessed on 18 November 2019).
- Heywood, P. et al. (2017), *Integrity and Integrity Management in Public Life*, The University of Birmingham, [2]
https://research.birmingham.ac.uk/portal/files/42921002/D11_4_FINAL_combined.pdf (accessed on 31 May 2019).
- OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [15]
<https://doi.org/10.1787/9789264297067-en>.
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, [1]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020).

- OECD (2013), *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264193819-en>. [8]
- OECD (2004), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264104938-en>. [12]
- OECD (2004), “OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service”, in *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264104938-2-en>. [13]
- UK Committee on Standards in Public Life (2014), *Ethical standards for providers of public services Committee on Standards in Public Life*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336942/CSPL_EthicalStandards_web.pdf. [14]
- United Nations (2010), *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Corruption*, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Travaux/Travaux_Preparatoires_-_UNCAC_E.pdf (accessed on 16 July 2019). [6]
- Wegner, S., J. Schöberlein and S. Biermann (2013), *Motivating Business to Counter Corruption: A Practitioner Handbook on Anti-Corruption Incentives and Sanctions*, Humboldt-Viadrina School of Governance, https://www.governance-platform.org/wp-content/uploads/2016/11/HVSG_ACIS_PractitionerHandbook_20131121.pdf (accessed on 16 July 2019). [4]
- Zúñiga, N. (2018), “Behavioural changes against corruption”, *U4 Helpdesk Answer*, Vol. 2018/11, p. 13, <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/behavioural-changes-against-corruption-2018.pdf> (accessed on 16 July 2019). [5]

Notas

¹ AGNU “Ação contra a corrupção”, UNGAOR, 51^a Sessão UN Doc A/Res/51/59 (28 de Janeiro de 1997).

² Conselho da Europa, Recomendação do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre códigos de conduta para funcionários públicos (Nº R [2000] 10).



From:
OECD Public Integrity Handbook

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2022), "Padrões", in *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/d96d0fec-pt>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.