

12

Cadernos ENAP

Normas de conduta
para a vida pública

Lord Nolan

Cadernos **ENAP**



Normas de conduta
para a vida pública

Cadernos ENAP é uma publicação da
Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenador Editorial

Flávio Carneiro Guedes Alcoforado

Projeto Gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Supervisora de Produção Gráfica

Fátima Cristina Araújo

Revisão

Marluce Moreira Salgado

Editoração eletrônica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

Tradução:

Traduzido pelo Senado Federal, por Isabel Taveira, Istvan Vajda,
Patrícia Zimbres, Theresa Catarina e Vanira Taveira

© ENAP, 1997

NOLAN, Lord.

N787n Normas de conduta para a vida pública. Tradução de
standards in public life. London: HMSO, 1995.

152p. (Cadernos ENAP, n. 12)

ISSN: 0104-7078

1. Ética — Administração Pública 2. Vida pública - normas de
conduta. I. Título II. Série.

CDD 172.2

Tiragem: 1.500 exemplares

Brasília, 1997

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (061) 245 6189

Fax: (061) 245 2894

Normas de conduta para a vida pública

Primeiro relatório da comissão
sobre normas de conduta para
a vida pública da câmara dos
comuns do Reino Unido

Lord Nolan — Presidente da Comissão

Relatório apresentado ao Parlamento pelo Primeiro-Ministro
por Ordem de Sua Majestade, Maio de 1995.

Londres: HMSO

Cm 2850-I

Termos de referência

O Primeiro-Ministro anunciou a criação de uma Comissão sobre Normas de Conduta para a Vida Pública (A Comissão Nolan) na Câmara dos Comuns na terça-feira, 25 de outubro de 1994, com os seguintes termos de referência:

“Para examinar as preocupações atuais a respeito dos padrões de conduta de todos os ocupantes de cargos públicos, inclusive procedimentos relacionados com atividades financeiras e comerciais, e para fazer recomendações com respeito a quaisquer mudanças nos atuais procedimentos que podem ser necessárias para garantir altos padrões de decência na vida pública.

Para isso, a vida pública deverá incluir ministros, servidores públicos¹ e consultores, Membros do Parlamento e Membros Britânicos do Parlamento Europeu, membros e servidores graduados de todos os órgãos públicos não vinculados a ministério e dos órgãos do serviço nacional de saúde, ocupantes de cargos não-ministeriais, membros e outros servidores graduados de outras entidades que executam funções custeadas com dinheiro público, e membros eleitos e servidores graduados dos poderes públicos locais. (Hansard, 25 de outubro de 1994, col. 758)”

O Primeiro-Ministro deixou claro que o mandato da Comissão não se aplica à investigação de acusações de má conduta contra indivíduos. A Comissão sobre Padrões na Vida Pública foi criada como uma entidade permanente, com os seus membros nomeados por três anos.

Membros da Comissão

O Rt. Hon. The Lord Nolan — Lord of Appeal in Ordinary (Presidente)

Sir Clifford Boulton GCB

The Rt. Hon.

Sir Martin Jacomb

The Lord Thomson of Monifieth KT DL

Professor Anthony King

Sir William Utting CB

The Rt. Hon. Tom King CH MP

Dame Anne Warburton DCVO CMG

The Rt. Hon. Peter Shore MP

Diana Warwick

A Comissão é assistida por uma pequena secretaria:

Alan Riddell (*Secretário*), Martin Le Jeune (*Secretário Assistente*), David Jeffrey (*Secretário Assistente*), Andrew Brewster, Vance Duhaney, Steve Pares, Gertrude Bwona, Sue Carr, Jane Mitchell (*até 7 de abril*), Julie Botley (*a partir de 10 de abril*), Lucy King (*durante audiências orais*), Peter Rose (*Secretário de Imprensa*).

Despesas

As despesas brutas estimadas da Comissão até o final de abril de 1995 são de £ 317.200. Isso inclui as despesas com pessoal, os custos de impressão e distribuição (no início de dezembro de 1994) de 5.000 cópias de um documento explicitando as principais questões das quais a Comissão iria tratar no seu primeiro relatório e os custos com audiências públicas que foram realizadas no Central Hall Westminster de 17 de janeiro de 1995 até 23 de fevereiro de 1995.

Sumário

Apresentação	7
Carta de Lord Nolan ao Primeiro-Ministro.....	9
Resumo	11
Lista de recomendações.....	17
Capítulo 1: Introdução.....	27
Capítulo 2: Membros do Parlamento.....	33
Capítulo 3: O Poder Executivo: ministros e servidores públicos	67
Capítulo 4: “Quangos” — Órgãos Públicos.....	91
<i>Apêndice 1</i>	
Casos de má-conduta ocorridos no Século XX e opinião pública atual	139
<i>Apêndice 2</i>	
Glossário de siglas usadas neste relatório	147
Notas.....	149

Apresentação

O presente texto foi inicialmente publicado na Grã-Bretanha em maio de 1995. Trata-se de um documento conhecido como “Relatório Nolan”, de elevada importância para a discussão dos padrões de comportamento ético dos servidores públicos, dos políticos, tanto dos parlamentares como dos altos dirigentes de governo. Boa parte de suas recomendações foram adotadas e implementadas no Reino Unido e estão sendo analisadas e estudadas por universidades em todo o mundo.

Este assunto vem sendo discutido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado — MARE que, em conjunto com o Conselho da Reforma do Estado realizou, em dezembro de 1997, o seminário internacional “Encontro para a promoção da ética no serviço público”.

O Relatório Nolan aborda temas como responsabilidade ética, imparcialidade e corrupção dos funcionários públicos. Ainda que voltada para a realidade do Reino Unido, a análise que realiza sobre estes temas permite avaliar recomendações e sugestões que, aplicáveis ou não, revelam a preocupação em encontrar caminhos para solucionar os problemas existentes.

Os sete princípios da vida pública, recomendados pelo Relatório Nolan, são: interesse público, integridade, objetividade, “*accountability*”, transparência, honestidade e liderança. Sobre cada um deles são inúmeras as referências e situações que o texto apresenta, tanto em relação a políticos como a servidores públicos.

O relatório, que tem o título original *Standards in Public Life*, está estruturado em quatro capítulos. O texto começa com um resumo e uma lista de recomendações. No primeiro capítulo introduz o tema; no segundo, trata dos parlamentares; no terceiro, dos ministros e servidores. Dedicou o quarto capítulo aos “*quangos*” (órgãos públicos não-estatais).

Considerando a importância e o interesse do tema para a administração pública e para os estudiosos do assunto, a ENAP Escola Nacional de Administração Pública apresenta a publicação do Relatório Nolan na íntegra. Agradecemos ao senador Lúcio Alcântara, que gentilmente nos cedeu o texto já traduzido pelo Senado Federal.

Brasília, dezembro de 1997

De: Honorável Lord Nolan

Maio de 1995

Prezado Primeiro-Ministro,

Envio, anexo, o primeiro Relatório da Comissão sobre as Normas de Conduta na Vida Pública, o qual foi aprovado por unanimidade. Meus colegas e eu o recomendamos a V. Exa. e ao Parlamento.

Quando V. Exa. criou a comissão, V. Exa. pediu-nos para preparar um relatório em seis meses. Não pudemos cobrir toda a área da vida pública dentro deste prazo, e por isso decidimos nos concentrar em três dos assuntos que aparentemente causam maior preocupação por parte do público, a saber, as questões relacionadas com membros do Parlamento, ministros e servidores públicos, os “*Quangos*” Executivos e os órgãos do Serviço Nacional de Saúde.

A resposta do público à nossa escolha de assuntos mostrou que a mesma foi acertada. Nós recebemos cerca de 2.000 cartas e comunicações por escrito, além dos depoimentos dados a nós por mais de 100 testemunhas durante as seis semanas de audiências públicas. Aqueles que nos auxiliaram com suas sugestões e depoimentos vão desde centenas de pessoas comuns até uma ampla seleção de especialistas, inclusive algumas das pessoas de maior prestígio da nossa esfera pública.

Elas deixaram claro que a ansiedade por parte do público, que levou V. Exa. a criar a Comissão, era compartilhada por muitos e de forma profunda. Mas o que descobrimos, era que tais sentimentos eram acompanhados de uma forte determinação de remediar a situação.

Não temos dúvidas que isso pode ser feito, se ações firmes forem desencadeadas agora. Existe a vontade e existem os recursos. Não há falta de homens e mulheres neste país com as qualidades de integridade e de altruísmo sobre os quais se baseia a nossa tradição de serviço público. Mas as mudanças, que ocorreram ao longo dos anos nos papéis e ambiente de trabalho dos políticos e de outros servidores públicos, criaram confusão sobre o que é e o que não é um comportamento aceitável. Isso foi acompanhado de vários incidentes bem documentados pela imprensa, indicando um certo descuido na observação e aplicação dos altos padrões pelos interessados. Isso ajudou a gerar uma suspeita generalizada de que ocorrem muito mais casos de conduta imprópria do que foi revelado ao público. Se não forem tomadas medidas

corretivas imediatamente, há o perigo dessa ansiedade e suspeita dar lugar à desilusão e crescente cinismo.

Por isso, nossas recomendações são no sentido de manter, e, onde necessário, restaurar os padrões de conduta na vida pública que o público tem o direito de esperar, bem como de promover uma política de transparência, que permitirá ao público verificar que as suas expectativas estão sendo atendidas.

Há muito por fazer. Tal era a qualidade e a quantidade dos depoimentos que recebemos, que mesmo dentro dos limites dos três assuntos com os quais trata esse relatório, nós nos vimos obrigados a limitar-nos às questões principais e deixarmos de lado muitas outras questões interessantes que foram levantadas. E, naturalmente, temos ainda de tratar os outros assuntos dentro de nossos termos de referência. Iniciaremos o trabalho o mais cedo possível com respeito ao resto da tarefa que V. Exa. nos confiou.

Além disso, iremos, naturalmente, manter os resultados de nossas recomendações nesse relatório sob revisão constante, e voltaremos a elas à medida em que e quando houver necessidade.

Esperamos que essas recomendações forneçam uma base sólida sobre a qual nós e aqueles a quem nos dirigimos possamos construir.

Respeitosamente,

Nolan

Resumo

1. Por solicitação do Primeiro-Ministro, esta Comissão levou seis meses examinando as normas de conduta na vida pública no Reino Unido. Concentramo-nos nos membros do Parlamento, nos ministros e servidores públicos, nos “*Quangos*” executivos e nos órgãos do Serviço Nacional de Saúde.
2. Não podemos afirmar com certeza que os padrões de comportamento na vida pública pioraram. Podemos dizer que atualmente a conduta na vida pública é examinada com maior rigor do que no passado, que os padrões de exigência do público continuam altos, e que a ampla maioria das pessoas na vida pública atende a esses altos padrões. Há, entretanto, pontos fracos nos procedimentos para manter e aplicar tais padrões. Como consequência, as pessoas na vida pública não são sempre tão claras como deveriam ser sobre onde se localizam os limites da conduta aceitável. Consideramos isto como a principal causa para a inquietação por parte do público. São necessárias ações corretivas urgentes.
3. As nossas conclusões encontram-se resumidas abaixo. Elas são seguidas por uma lista completa de recomendações, juntamente com uma indicação do cronograma em que cada uma deveria ser implementada.

Recomendações gerais

4. Algumas de nossas conclusões têm aplicação geral por todo o serviço público:

Princípios da vida pública

5. Os princípios gerais de conduta que sustentam a vida pública precisam ser reafirmados. Nós fizemos isso. Os sete princípios: interesse público, integridade, objetividade, “accountability”, transparência, honestidade e liderança estão detalhados por completo na página 25.

Códigos de conduta

6. Todas as entidades públicas devem elaborar códigos de conduta, incorporando esses princípios.

Fiscalização independente

7. Os sistemas internos de manutenção dos padrões devem ser subsidiados por fiscalização independente.

Educação

8. É preciso fazer mais para promover e reforçar os padrões de conduta nas entidades públicas, especialmente mediante orientação e treinamento, inclusive treinamento inicial aos parlamentares recém-eleitos.

Membros do Parlamento

9. A queda da confiança por parte do público na probidade financeira dos membros do Parlamento coincidiu com um aumento no número de membros do Parlamento, que atuam como consultores remunerados em áreas-fim a sua atividade parlamentar. Cerca de 30% dos membros do Parlamento, que não possuem cargos específicos, exercem atualmente tais atividades de consultoria.

10. A Câmara dos Comuns seria menos eficiente se os membros do Parlamento fossem políticos profissionais de tempo integral, portanto, estes não devem ser proibidos de ter outros empregos.

11. A autoridade do Parlamento fica prejudicada se os membros do Parlamento venderem seus serviços a empresas que fazem *lobby* em nome de clientes. Isso deve ser proibido.

12. Outras consultorias por parte de membros do Parlamento e o fato de alguns membros atuarem em mais de uma consultoria também preocupa. É impossível assegurar-se que os membros do Parlamento com tais consultorias nunca permitam que seus interesses financeiros afetem suas ações no Parlamento; entretanto, isso seria claramente irregular.

13. A orientação com respeito ao Registro de Interesses dos Membros do Parlamento produziu alguma confusão entre estes com respeito a quais condutas são aceitáveis. Deve ser reafirmada a lei há muito estabelecida a esse respeito no Parlamento.

14. Deve ser imediatamente adotada a completa divulgação dos acordos e pagamentos referentes a consultorias, bem como acordos de patrocínio e de pagamentos por parte de sindicatos. Durante o próximo ano, o Parlamento deverá analisar as vantagens de permitir que os membros do Parlamento prestem serviços de consultoria, levando em conta as implicações mais amplas da imposição de maiores restrições.

15. O registro de Interesses deve conter mais informações. As normas sobre declaração de interesses e sobre a prevenção de conflito de interesses devem ser explicitadas em mais detalhes. Um Código de Conduta dos membros do Parlamento deve ser elaborado. Nós apresentamos uma versão preliminar. O Código deverá ser reafirmado no início de cada legislatura. Um volume maior de orientação, incluindo sessões de treinamento para os recém-chegados, deve ser colocado à disposição dos membros do Parlamento.

16. O público precisa saber que as regras de conduta que regem os interesses financeiros dos membros do Parlamento estão sendo aplicadas de maneira firme e justa. Houve pedidos para que essas regras fossem convertidas em leis cuja violação pudesse ser levada à justiça. Acreditamos que a Câmara dos Comuns deverá continuar a ser responsável pela aplicação de suas próprias regras, mas que são necessárias regras melhores.

17. Por analogia com o Controlador e Auditor Geral,² a Câmara deveria nomear um Comissário Parlamentar de Padrões, uma pessoa independente, que assumirá a responsabilidade de manter o Registro de Interesses dos Membros do Parlamento, de aconselhar e orientá-los em questões de conduta, de aconselhar a respeito do Código de Conduta, e de investigar as acusações de conduta inapropriada. As conclusões do Comissário sobre tais assuntos seriam publicadas.

18. Quando o Comissário recomendar ações adicionais, deverá haver uma audiência, normalmente pública, da Comissão de Privilégios, composta de sete membros do Parlamento seniores, capaz de recomendar penalidades quando adequadas. Os membros do Parlamento que estão sendo ouvidos deverão ter o direito de se fazer acompanhar por assessores.

Ministros e servidores públicos

19. Espera-se, com razão, que ministros e servidores públicos tenham padrões de conduta os mais elevados. Embora haja inquietação por parte do público, isto diz respeito a uma gama bastante estreita de questões.

20. Foi anunciado um código de conduta para servidores públicos civis. A orientação existente para ministros é sólida, mas precisa ser unificada num conjunto claro de princípios.

21. O interesse do público exige que acusações de conduta inapropriada por parte de ministros sejam imediatamente investigadas. Normalmente, isto é um assunto para o Primeiro-Ministro. Quem deverá realizar as investigações e se o relatório deverá ser divulgado são decisões que variarão de caso a caso, mas em tais casos, os servidores públicos não deverão ser incluídos nos debates partidários, e sua orientação deverá ser mantida confidencial.
22. Tem havido muita preocupação com ministros que, ao deixarem o cargo, assumem funções em empresas com as quais tinham relações oficiais. Durante um prazo de dois anos, após deixarem o cargo, os servidores públicos graduados devem solicitar permissão de uma comissão consultiva independente antes de assumirem cargos na iniciativa privada. A mesma necessidade de proteção do interesse público surge em relação a ministros e assessores especiais, que devem ser sujeitos a um sistema semelhante de autorização.
23. O sistema deverá ser mais aberto à fiscalização por parte do público do que é hoje, tanto para ministros como para servidores públicos.
24. Há acompanhamento insuficiente da eficácia de procedimentos semelhantes aplicados a servidores civis de escalões inferiores, e isto deverá ser analisado.
25. Aconteceram mudanças muito amplas na administração e na estrutura do serviço público. O maior volume de delegação e de diversidade significa que são necessárias ações mais positivas para reduzir o risco de incorreção. Em especial, deve ser evitada a interferência política na remuneração e na ascensão funcional de indivíduos.
26. Embora o novo sistema de recurso individual para servidores públicos seja bem-vindo, são necessários melhores procedimentos dentro dos ministérios para a investigação confidencial a respeito das preocupações por parte dos seus servidores sobre padrões de conduta.
27. É preciso fazer mais para garantir que todos os servidores públicos estejam conscientes dos padrões de conduta exigidos no setor público.
28. As normas de aceitação de presentes e de hospitalidade, tanto por parte de ministros como de servidores públicos, são suficientemente rigorosas e não precisam ser alteradas.

“Quangos” (NDPBs Executivos e órgãos do NHS)

29. Os Órgãos Públicos Executivos não vinculados a Ministérios (NDPBs) e os órgãos do Serviço Nacional de Saúde (NHS) são entidades públicas com poderes executivos cujos conselhos de administração são nomeados por ministros. Seus conselhos de administração têm quase 9 mil membros e gastam cerca de 40 bilhões de libras por ano.

30. Existe muita preocupação por parte do público acerca das nomeações para os conselhos de administração dos *Quangos* e uma crença difundida de que tais nomeações nem sempre são feitas com base no mérito. O governo assumiu publicamente o compromisso de fazer todas as nomeações com base no mérito.

31. Embora os cargos individuais devam sempre ser preenchidos com base unicamente no mérito, é importante que a composição global dos conselhos represente uma mistura adequada de habilidades e de experiências passadas importantes. Essa abrangência poderia ser clara e publicamente especificada na descrição dos cargos.

32. Os ministros devem continuar a nomear os membros dos conselhos, mas deverá ser nomeado um Comissário de Nomeações Públicas independente para regular, acompanhar e informar sobre o processo de nomeações para cargos públicos.

33. O governo já está tomando medidas no sentido de otimizar o processo de nomeações e de atrair o maior número possível de candidatos. No futuro, o comissário deverá recomendar qual o melhor processo e os ministérios deverão justificar quaisquer desvios do mesmo.

34. É fundamental a avaliação formal e imparcial dos candidatos. As juntas consultivas que estão sendo introduzidas no Serviço Nacional de Saúde devem tornar-se universais e devem incluir um elemento independente. Todos os candidatos, que os ministros estiverem considerando para quaisquer cargos, deverão ter sido aprovados por uma junta consultiva adequada.

35. Após os recentes escândalos, muito tem sido feito para melhorar e padronizar procedimentos para garantir altos padrões de conduta nos NDPBs. Esse processo precisa continuar. Todos os NDPBs e órgãos do Serviço Nacional de Saúde deverão ter códigos de conduta para conselheiros e servidores, compatíveis com os princípios que se aplicam a todas as entidades públicas.

36. Continuam existindo diferenças no arcabouço legal que rege os padrões de conduta dos NDPBs, órgãos do Serviço Nacional de Saúde e das autoridades locais. O governo precisa analisar essa área e verificar a possibilidade de obtenção de uma maior consistência.

37. São necessárias providências adicionais para salvaguardar o comportamento ético, tanto interna como externamente. Internamente, é preciso realçar as responsabilidades do Contador com respeito à ética, bem como aos assuntos financeiros, e são precisos melhores canais confidenciais para investigar as preocupações dos administradores públicos com respeito ao comportamento ético.

38. Externamente, deve ser ampliado o papel dos auditores em assuntos relativos a comportamento ético. Os procedimentos de auditoria devem ser analisados para garantir que os procedimentos ótimos sejam aplicados a todas as entidades.

Lista de recomendações

Discriminamos abaixo nossas recomendações específicas sob cada um dos principais títulos de nosso relatório (seguido, em parênteses, pelo número do parágrafo dentro do capítulo).

Acreditamos que ajudaria a todos aqueles aos quais esse relatório está sendo dirigido, se fornecêssemos uma indicação geral dos prazos em que julgamos que as recomendações poderiam ser implementadas. Por isso, classificamos nossas recomendações em uma das três categorias gerais:

A) aquelas recomendações que acreditamos possam ser implementadas dentro de um prazo curtíssimo;

B) aquelas recomendações que, na nossa opinião, poderiam ser implementadas — ou a respeito das quais esperamos avanços consideráveis na direção da implementação — até o final deste ano;

C) recomendações que, reconhecemos, precisarão de mais tempo para serem implementadas, mas cujos avanços na direção da implementação gostaríamos de reexaminar na segunda metade do próximo ano.

Membros do Parlamento

1. Os membros do Parlamento deveriam permanecer livres para ocupar empregos remunerados, não-relacionados com sua atividade parlamentar.

(§ 2.21)A

2. A Câmara dos Comuns deveria reafirmar a resolução de 1947, que proíbe terminantemente que os membros do Parlamento firmem contratos ou acordos, que de alguma forma restrinjam sua liberdade de agir e manifestar-se como lhes parecer apropriado, ou que exijam que atuem no Parlamento como representantes de órgãos externos. (§ 2.59)A

3. A Câmara deveria proibir os membros do Parlamento de celebrar quaisquer acordos relacionados com suas funções parlamentares, com o fim de prestar serviços para, ou em nome de, organizações que forneçam serviços parlamentares remunerados a múltiplos clientes, ou de manter quaisquer

ligações diretas ou ativas com empresas, ou partes de empresas maiores, que prestem tais serviços parlamentares. (§ 2.59)B

4. A Câmara deveria examinar, sem demora, de forma mais ampla, o mérito das consultorias parlamentares de maneira geral, levando em conta as implicações financeiras e de financiamento de campanhas que as mudanças poderão acarretar. (§ 2.59)A

5. A Câmara deveria:

— exigir a declaração dos acordos e remuneração relativos aos serviços parlamentares;

— ampliar a orientação sobre a prevenção de conflitos de interesse;

— adotar um novo Código de Conduta para os membros do Parlamento;

— nomear um Comissário Parlamentar de Padrões;

— estabelecer novos procedimentos para investigar e julgar queixas dessa natureza sobre membros do Parlamento; (§ 2.59)B

6. Com respeito à declaração de interesses, recomendamos:

— que o Registro deveria continuar aproximadamente na sua forma atual, e deveria ser publicado anualmente. Entretanto, o detalhamento das informações exigidas deve ser aperfeiçoado para apresentar uma descrição mais clara da natureza e da abrangência dos interesses declarados;

— que a atualização do Registro deve ser imediata. Deverá ser ampliada a disponibilidade da presente versão atualizada através de meio eletrônico;

— que a partir do início da sessão de 1995/1996 (previsto para novembro) deverá ser exigido que os membros do Parlamento entreguem ao Registro a íntegra de quaisquer contratos relativos à prestação de serviços na sua condição de membros do Parlamento, e tais contratos deverão estar disponíveis para exame por parte do público;

— que a partir da mesma data, deverá ser exigido que os membros do Parlamento declarem ao Registro a sua remuneração anual, ou uma estimativa de sua remuneração anual, relativa a tais acordos. Será aceitável que isso seja feito em faixas: por exemplo, £1.000; £1.000 - £ 5.000; £5.000 - £10.000; e, após isso, em incrementos de £5.000. Também deverá ser feita uma estimativa do valor monetário dos benefícios na forma de bens e serviços, inclusive serviços de apoio;

— que os membros do Parlamento deverão ser lembrados mais frequentemente de suas obrigações de registrar e declarar seus interesses, e de que a apresentação das informações ao Registro não elimina a necessidade de declaração, e deverá ser fornecida melhor orientação, especialmente aos recém-chegados à Câmara. (§ 2.70)B

7. Os membros do Parlamento deverão ser orientados, no seu próprio interesse, a que todos os acordos de trabalho que não precisem ser registrados deverão conter cláusulas, ou serem subsidiados por troca de correspondência

que torne claro que os mesmos não tratam de atividades parlamentares de qualquer tipo. (§ 2.71)B

8. As normas e orientações sobre a prevenção de conflitos de interesse devem ser ampliadas, conforme nossas sugestões, para cobrir toda a gama de trabalhos relativos ao Parlamento, com especial atenção às Comissões Permanentes. (§ 2.85)B

9. A Câmara deverá elaborar um Código de Conduta estabelecendo os princípios gerais que devem nortear a conduta dos membros do Parlamento, que deverá ser reiterado a cada nova legislatura. (§ 2.89)B

10. O governo deveria tomar medidas agora para tornar mais clara a lei relativa à prática ativa ou passiva de suborno por parte de membro do Parlamento. (§ 2.104)C

11. Quanto aos procedimentos formais, recomendamos:

— a Câmara deve nomear uma pessoa independente, que deverá ter um certo grau de estabilidade e não ser servidor de carreira da Câmara dos Comuns, como Comissário Parlamentar de Padrões;

— o Comissário deverá ter a mesma liberdade para divulgar sindicâncias e conclusões da qual gozam o Controlador e Auditor Geral e a Comissão Parlamentar de Administração;

— o Comissário deve ter autonomia para decidir se uma queixa merece ou não uma investigação, ou para iniciar uma investigação;

— o Comissário deverá ter competência para convocar pessoas, obter documentos e registros, e, portanto, necessitará do apoio, com respeito aos poderes necessários, da autoridade de uma Comissão Especial;

— que consideramos que uma subcomissão da Comissão de Privilégios, composta de até sete membros do Parlamento de grande prestígio, seria o melhor órgão para levar adiante os casos individuais recomendados pelo Comissário; recomendamos que tal subcomissão seja criada;

— levando em conta que haveria um caso *prima facie* para ser investigado, recomendamos que as audiências da subcomissão proposta sejam normalmente públicas. Também recomendamos que a subcomissão seja capaz de solicitar o concurso de consultores especialistas e que o Parlamento, que assim o desejar, possa ser acompanhado perante a subcomissão por consultores;

— a subcomissão deverá ter o poder discricionário de autorizar que um consultor represente o membro do Parlamento nas audiências;

— como a subcomissão está subordinada à Comissão de Privilégios, isso teria o efeito prático de conceder ao membro do Parlamento o direito de apelar perante a Comissão. Somente os casos mais sérios precisarão ser deliberados pelo Plenário da Câmara. (§ 2.104)B

O Poder Executivo: ministros e servidores públicos

12. O primeiro parágrafo das Questões de Procedimento Formal para Ministros (QPM) deve ser emendado para ter a seguinte redação: “Ficará a critério de cada ministro individualmente o julgamento de como melhor agir para manter os altos padrões. Caberá ao Primeiro-Ministro determinar se os Ministros agiram dessa forma ou não em qualquer circunstância específica.” (§ 3.13)A

13. O Primeiro-Ministro deverá desencadear a produção de um documento, retirando do QPM as normas e os princípios éticos nele contidos, para formar um código de conduta independente ou uma seção separada dentro de um novo QPM. Se tais diretrizes permanecerem dentro do QPM, recomendamos que o QPM passe a ser chamado de “Conduta e Procedimentos Formais para Ministros” para indicar a sua abrangência. (§ 3.15)A/B

14. Cuidados devem ser tomados para garantir que sejam utilizados os meios mais adequados na investigação de casos de suposta conduta imprópria relativos a ministros. Salvo em circunstâncias excepcionais, deve ser aplicada a esses casos a regra geral de que os pareceres de servidores públicos endereçados a ministros não devem ser divulgados. (§ 3.22)A

15. Deverá aplicar-se aos ministros um sistema semelhante às normas vigentes no Serviço Público sobre o exercício de cargos no setor privado. Esse sistema deverá ser de natureza consultiva, e deverá ser administrado pela Comissão Consultiva sobre Exercício de Cargos no Setor Privado por parte de Pessoas Oriundas do Serviço Público; (§ 3.31)A

16. Paralelamente aos procedimentos do serviço público para secretários permanentes,³ deve ser aplicado um período automático de carência para ex-ministros de Gabinete,⁴ mas não para outros Ministros ou *Whips*.⁵ Em casos onde for recomendado um período adicional de carência, o período máximo de carência deve ser fixado em dois anos, contados a partir da data de desligamento do cargo. (§ 3.33)A

17. A comissão consultiva deve ser capaz de orientar o requerente, seja um servidor público ou ex-ministro, no sentido de que ela considere que o requerimento não tem fundamento e torne público esse parecer, caso não seja observado. (§ 3.34)A

18. Ex-ministros, tendo recebido parecer da comissão consultiva, devem ter o direito de apelar ao então Primeiro-Ministro, que terá poderes para reduzir qualquer período de carência ou relaxar quaisquer condições se a apelação for adequadamente embasada. (§ 3.36)A

19. O sistema deverá ser o mais aberto possível, protegendo, ao mesmo tempo, a privacidade dos ministros. (§ 3.38)A

20. O governo deverá acompanhar a carga de trabalho da comissão consultiva sob as novas normas e tomar providências de contingência para o aumento dos seus quadros para tratar das conseqüências de qualquer mudança na administração. (§ 3.39)B
21. Os ministérios, além de manterem um registro dos presentes recebidos, deverão manter registros de hospitalidade aceitos por ministros em missão oficial e devem dar acesso a tais registros quando solicitados. (§ 3.41)A
22. As novas providências para a remuneração dos altos escalões do serviço público de acordo com o desempenho devem ser estruturadas de forma a não prejudicar a imparcialidade política. (§ 3.48)A
23. A versão preliminar do código do serviço público deverá ser revisada para cobrir situações nas quais o servidor público, embora não esteja pessoalmente envolvido, tenha conhecimento de delito ou de má administração que esteja ocorrendo. (§ 3.51)A
24. O funcionamento do sistema de recursos nos termos do Código deve ser divulgado da forma mais aberta possível, e os comissários devem relatar ao Parlamento os casos de recursos bem-sucedidos. (§ 3.52)B
25. Os ministérios e as agências devem indicar um ou mais servidores graduados, para a tarefa de investigar acusações feitas de maneira confidencial por funcionários. (§3.53)A
26. O novo código do serviço público deve entrar em vigor imediatamente, com efeitos imediatos, sem esperar ser transformado em lei. (§ 3.55)A
27. O *Cabinet Office*⁶ deverá continuar a pesquisar e disseminar práticas ótimas sobre a manutenção de padrões de conduta para garantir que os princípios básicos de conduta estejam sendo adequadamente observados. (§ 3.59)A
28. Deverão ser realizados levantamentos de rotina nos ministérios e nos órgãos a respeito do conhecimento e compreensão por parte dos servidores dos padrões éticos que lhes dizem respeito; se tais levantamentos indicarem áreas com problemas, a orientação deverá ser adequadamente reforçada e disseminada, especialmente na forma de treinamento adicional. (§3.61)A
29. Quando um servidor público assumir um cargo no setor privado, a Comissão Consultiva sobre o exercício de Cargos no Setor Privado por parte de Pessoas Oriundas do Serviço Público deverá expor suas razões para sua decisão naquele caso específico. (§ 3.66)A
30. O funcionamento, a observância e os objetivos das normas do serviço público para o exercício de cargos no setor privado por parte de pessoas oriundas do serviço público devem ser revistos. (§ 3.68)B
31. Os assessores especiais devem estar sujeitos às normas do serviço público para o exercício de cargos no setor privado por parte de pessoas oriundas do serviço público. (§ 3.70)A
32. Cada ministério ou órgão deverá manter um registro central ou local de convites e ofertas aceitas de hospitalidade. Deverão haver normas

claras especificando as circunstâncias em que um servidor deverá solicitar aconselhamento superior sobre a adequação de aceitar tais convites e ofertas. (§ 3.72)A

Quangos

(Órgãos públicos executivos não vinculados a ministérios e órgãos do Serviço Nacional de Saúde)

Nomeações

33. A responsabilidade final pelas nomeações deverá permanecer com os ministros. (§ 4.29)A

34. Todas as nomeações no serviço público devem ter como critério o princípio maior da nomeação por mérito. (§ 4.35)A

35. A seleção por mérito deverá levar em conta a necessidade de se nomear conselhos que incluam um equilíbrio de capacidades e de experiências. Devem ser explícitos os critérios de nomeação dos membros, bem como a maneira como se espera que eles se desincumbam de suas atribuições. Deve ser claramente especificada a gama de capacidades e a experiência desejada. (§ 4.46)A

36. Todas as nomeações para cargos executivos dos NDPBs ou órgãos do Serviço Nacional de Saúde deverão ser feitas após parecer da junta ou comissão que inclua um elemento independente. (§ 4.48)C

37. Cada junta ou comissão deverá ter pelo menos um membro independente, e os membros independentes deverão normalmente perfazer pelo menos um terço dos membros. (§ 4.49)C

38. Um novo Comissário de Nomeações Públicas independente deverá ser nomeado, podendo ser um dos Comissários do Serviço Público. (§ 4.53)B

39. O Comissário de Nomeações Públicas deverá acompanhar, regulamentar e aprovar os procedimentos de nomeação dos ministérios. (§ 4.55)C

40. O Comissário de Nomeações Públicas deverá publicar um relatório anual sobre a operação do sistema de nomeações públicas. (§ 4.56)C

41. A Unidade de Nomeações Públicas deve ser retirada do *Cabinet Office* e colocada sob o controle do Comissário de Nomeações Públicas. (§ 4.57)B

42. Todos os ministros de Estado deverão apresentar relatórios anuais sobre as nomeações públicas feitas por seus ministérios. (§ 4.62)B

43. Os candidatos a nomeação deverão ser obrigados a declarar qualquer atividade política importante (inclusive cargos, declarações públicas e candidatura a cargos eletivos) exercida nos últimos cinco anos. (§ 4.68)B

44. O Comissário de Nomeações Públicas deverá elaborar um código de práticas para os procedimentos de nomeações públicas. As razões para desvios do código com base na “proporcionalidade” devem ser documentadas e passíveis de análise. (§ 4.72)C

Conduta

45. O governo deverá realizar uma revisão, com o objetivo de produzir um arcabouço legal mais consistente sobre conduta correta e cobrança de responsabilidade nas entidades públicas, incluindo os NDPBs executivos, os órgãos do Serviço Nacional de Saúde e os governos locais. Isto deverá envolver todos os ministérios importantes e ser coordenado pelo *Cabinet Office* e pelo Tesouro. (§ 4.81)C

46. A adoção de um código de conduta para membros do conselho deve ser obrigatória para cada NDPB executivo e órgão do Serviço Nacional de Saúde. (§ 4.91)B

47. O conselho de cada NDPB executivo e cada órgão do Serviço Nacional de Saúde deverá ser obrigado a adotar um código de conduta para seus funcionários. (§ 4.91)B

48. Os membros do conselho e os servidores de todos os NDPBs executivos e dos órgãos do Serviço Nacional de Saúde devem ser obrigados, por ocasião da nomeação, a assumir o compromisso de defender e observar o código em questão, e tal compromisso deverá ser condição para a nomeação. (§ 4.95)B

49. Os ministérios patrocinadores deverão desenvolver procedimentos disciplinares claros para os membros dos NDPBs executivos e dos órgãos do Serviço Nacional de Saúde, com sanções adequadas para a falta de observância dos códigos de conduta. (§ 4.96)C

50. As atribuições dos contadores dos NDPBs executivos e do Serviço Nacional de Saúde devem ser redefinidas para enfatizar a sua responsabilidade formal por todos os aspectos relativos à correção de conduta. (§4.102)B

51. A Comissão de Auditoria deve ser autorizada a publicar, a seu critério, relatórios de interesse público sobre os órgãos do Serviço Nacional de Saúde. (§ 4.105)B

52. O Tesouro deverá revisar as providências para a auditoria externa das entidades públicas, com o objetivo de aplicar a todos o procedimento ótimo. (§ 4.109)C

53. Cada NDPB executivo e órgão do Serviço Nacional de Saúde deverá, caso ainda não tenha feito, indicar um servidor ou membro do Conselho com

a atribuição de investigar preocupações apresentadas de maneira confidencial por parte de servidores, mencionadas confidencialmente, sobre correção de conduta. Os servidores poderão apresentar queixas sem ter de passar pela estrutura administrativa normal, e devem ter garantido o anonimato. Se continuarem insatisfeitos, os servidores também deverão ter um caminho claro para levantar preocupações sobre questões de correção com o ministério patrocinador. (§ 4.116)B

54. Os NDPBs executivos, apoiados pelos seus ministérios patrocinadores, deverão:

— desenvolver os seus próprios códigos de transparência, baseados no código do governo e desenvolver procedimentos adequados com respeito às recomendações deste relatório;

— garantir que o público tenha conhecimento das disposições de seus códigos;

Os ministérios patrocinadores deverão:

— incentivar as entidades executivas a seguir, os melhores procedimentos e aumentar a consistência entre entidades similares, trabalhando no sentido de uniformizar os padrões de todos eles no nível mais elevado;

O *Cabinet Office* deverá:

— produzir e revisar periodicamente diretrizes sobre boas práticas de transparência para os NDPBs executivos e os órgãos do Serviço Nacional de Saúde. (§ 4.123)B

55. Os novos membros dos conselhos deverão, por ocasião da nomeação, assumir o compromisso de realizar um treinamento inicial que inclua conscientização sobre os valores do setor público, e padrões de probidade e de responsabilidade. (§ 4.125)B

Os Sete Princípios da Vida Pública

Interesse Público

Os ocupantes de cargos públicos deverão tomar decisões baseadas unicamente no interesse público. Não deverão decidir com o objetivo de obter benefícios financeiros ou materiais para si, sua família ou seus amigos.

Integridade

Os ocupantes de cargos públicos não deverão colocar-se em situação de obrigação financeira ou de outra ordem para com indivíduos ou organizações externas que possa influenciá-los no cumprimento de seus deveres oficiais.

Objetividade

No desempenho das atividades públicas, inclusive nomeações, concessão de contratos ou recomendação de pessoas para recompensas e benefícios, os ocupantes de cargos públicos deverão decidir apenas com base no mérito.

“Accountability”

Os ocupantes de cargos públicos são responsáveis perante o público por suas decisões e ações, e devem submeter-se a qualquer fiscalização apropriada ao seu cargo.

Transparência

Os ocupantes de cargos públicos devem conferir a suas decisões e ações a maior transparência possível. Eles devem justificar suas decisões e restringir o acesso à informação somente se o interesse maior do público assim o exigir.

Honestidade

Os ocupantes de cargos públicos tem o dever de declarar quaisquer interesses particulares que tenham relação com seus deveres públicos e de tomar medidas para resolver quaisquer conflitos que possam surgir de forma a proteger o interesse público.

Liderança

Os ocupantes de cargos públicos devem promover e apoiar estes princípios através da liderança e do exemplo.

.....
*Esses princípios aplicam-se a todos os aspectos da vida pública.
A Comissão relacionou-os para o uso de todos que de alguma forma
prestem serviço ao público.*

1. Em outubro de 1994, o Primeiro-Ministro pediu a esta Comissão que examinasse a crescente preocupação por parte do público a respeito dos padrões na vida pública. A prova de tal preocupação foi refletida nas quase 2.000 cartas que recebemos de todos os tipos de pessoas das mais variadas atividades. Tal preocupação foi também expressa por muitos dos 100 entrevistados que depuseram para nós em audiências públicas durante um período de seis semanas. Indicações adicionais de uma preocupação generalizada por parte do público sobre a confiabilidade dos políticos foram obtidas de recentes pesquisas de opinião, cujos detalhes são apresentados no Apêndice 1 deste relatório.

2. Também ficou igualmente claro, a partir de um volume considerável de informações, que boa parte da ansiedade do público sobre padrões de conduta na vida pública baseia-se em percepções e crenças que não são subsidiadas por fatos. Tomando as evidências como um todo, acreditamos que a vasta maioria dos homens e mulheres na vida pública no Reino Unido são honestos e trabalhadores, e observam altos padrões éticos.

3. Existe, e sempre existirá, uma minoria que não é assim. A corrupção deliberada é, sabidamente, difícil de mensurar. Como escreveram nossos antecessores na Comissão Salmon, ‘não existe uma forma objetiva de avaliar o volume real de corrupção que existe atualmente no setor público ou verificar se tal volume sofreu modificação nas últimas décadas.’⁷

4. É igualmente difícil dizer se houve algum declínio nos padrões globais da vida pública. É visível que nos últimos anos a preocupação por parte do público com a conduta de pessoas na vida pública tem aumentado, mas parte da explicação pode ser que agora são maiores as expectativas do público em relação ao comportamento daqueles que atuam na esfera pública.⁸ Certamente aumentou o interesse por parte da imprensa sobre a conduta inapropriada na vida pública, especialmente conduta sexual inapropriada. Os políticos de gerações anteriores, bem como suas famílias, estavam de maneira geral livres da invasão de privacidade por parte da imprensa, o que agora é prática comum. Nos últimos anos houve épocas em que, a cada período de algumas semanas, casos de conduta inadequada real ou suposta eram veiculados

pelos jornais. Não há precedente neste século de tantas acusações de comportamento errado, sobre tantos assuntos, ou em um espaço tão curto de tempo. Portanto, não causa surpresa que as pesquisas de opinião indiquem que as pessoas acreditam que atualmente há um maior volume de conduta inapropriada do que no passado.

5. Seria reconfortante imaginar que a crença por parte do público de que os padrões caíram deve-se unicamente ao crescimento da atividade da imprensa e de sua intromissão nas vidas particulares de personalidades públicas. Nós, entretanto, não acreditamos que esta seja uma resposta completa. Os jornais podem encorajar ou divulgar assuntos ilícitos, mas, de maneira geral, eles imprimem aquilo que acreditam corresponder aos fatos, e podem ser argüidos em juízo se o que publicaram for difamatório ou falso. Uma imprensa livre, usando técnicas justas de jornalismo investigativo, é um patrimônio indispensável de nossa democracia. Preferiríamos que a imprensa reconhecesse que a grande maioria dos servidores públicos trabalham duro e têm altos padrões éticos e que o valor dos nossos mecanismos democráticos fosse melhor reconhecido, bem como os perigos de debilitá-los. Também, que uma menor atenção fosse dada ao comportamento sexual das pessoas. Mas não culpamos a imprensa de nenhuma forma pela divulgação de casos verdadeiros de conduta imprópria. A imprensa tem o dever de inquirir — acoplado com o dever de fazê-lo com responsabilidade — e dessa forma ela pode contribuir para a preservação dos padrões na vida pública.

“...Estamos em uma época que eu penso não seja tão ruim como o período eduardiano e o período georgiano inicial, mas, apesar disso, é uma época que causa bastante desconforto.” Lord Blake (entrevistado)

“Os princípios de honestidade, sinceridade e integridade foram degradados nos mais altos níveis da sociedade, por pessoas que nas suas vidas pessoais e privadas deveriam ser um exemplo para as pessoas comuns.” Mavis Evans (correspondente)

“O padrão de comportamento público dos políticos deste país é comparável ao de outros países semelhantes ao nosso.” Ivor Crewe (entrevistado)

“A maioria das pessoas que se tornam membros da Câmara dos Comuns estão tão entusiasmadas com a idéia de serviço público como há 50 anos.” Lord Callaghan (entrevistado)

“Na condição de pai de dois adolescentes e professor de jovens de 11 a 16 anos de idade, estou profundamente desapontado que figuras públicas pareçam escapar de punição por prática de ações e atitudes que dão mau exemplo à nossa juventude.” David Powell (correspondente)

6. Frequentemente no nosso trabalho ouvimos a expressão “área cinzenta” usada como uma racionalização para o comportamento moralmente duvidoso. A aparição constante dessa frase, e a implicação de que alguns não têm mais certeza da diferença entre o certo e o errado na vida pública,

preocupa-nos. Quando as pessoas na vida pública têm dúvidas sobre se uma determinada ação está de acordo com os padrões que se espera delas, a única conduta adequada é não praticá-la.

7. A erosão da confiança por parte do público nos ocupantes de cargos públicos é uma questão séria. Um de nossos objetivos neste relatório é restaurar essa confiança do público. O outro objetivo é procurar restaurar alguma clareza e orientação nas situações que foram contaminadas com incerteza moral. À medida em que se desenvolveu uma cultura de incerteza moral, uma 'cultura de vulgaridade', nós buscamos acabar com ela. Um nível de austeridade, de respeito pela tradições de comportamento decente na vida pública britânica é não apenas desejável, mas essencial.

8. Recomendamos procedimentos e instituições que irão desencorajar e detectar a conduta imprópria. Desejamos restaurar o respeito pelos valores éticos inerentes à idéia de serviço público. Os procedimentos formais têm o seu papel, mas no fundo o que conta é a consciência das pessoas.

9. Isso é importante por dois motivos. Em primeiro lugar, nós, no Reino Unido, sempre nos orgulhamos, com razão, dos padrões de conduta da grande maioria dos nossos servidores públicos; esse orgulho precisa ser restaurado. Em segundo lugar, as experiências de outras partes alertam que, se os padrões mais rigorosos não forem mantidos, e onde necessário, restaurados, a corrupção e as práticas irregulares podem tornar-se parte do modo de vida. A ameaça, no momento, não é grande, e devem ser tomadas providências antes que venha a ser.

10. As mudanças no setor público têm aumentado a necessidade de que medidas sejam tomadas. A descentralização e a terceirização têm alterado o formato das organizações prestadoras de serviços públicos. Há mais intercâmbio entre os diversos setores. Há mais contratos de curto prazo. Há ceticismo com respeito a instituições tradicionais. Dado esse pano de fundo, não é possível supor que todos no serviço público assimilaram uma cultura de serviço público, salvo se lhes for dito o que se espera deles, e se a mensagem for sistematicamente reforçada. Os princípios inerentes à ética do serviço público precisam ser novamente estabelecidos. Tal foi feito na página 25.

11. Para analisar que lições podem vir a ser aprendidas de experiências em outros países, obtivemos informações (tanto por escrito, como através de conversas com visitantes que entendem do assunto) sobre procedimentos existentes ou em estudo em vários outros países da União Européia, do *Commonwealth* e nos Estados Unidos. Encontramos analogias mais próximas onde o modelo constitucional era baseado no modelo de Westminster. Embora tenhamos observado, nos últimos anos, uma tendência de reforçar normas de conduta com direito legislado, também observamos uma corrente de opinião no Canadá e em outros lugares de que há vantagens em ter códigos de

conduta mais flexíveis, não-legislados. Concluimos que para as circunstâncias do Reino Unido era adequado moldarmos nossas recomendações à semelhança de nossos mecanismos basicamente consuetudinários.

12. A nossa incumbência cobre toda a vida pública. Para tornar nossa tarefa mais administrável, decidimos concentrar-nos neste primeiro relatório em três das áreas que pareciam ser as causas mais imediatas de preocupação por parte do público: a Câmara dos Comuns, o governo central (ministros e servidores públicos) e os *quangos* executivos, incluindo os órgãos do Serviço Nacional de Saúde. Eles representam uma larga faixa da vida pública, e são tratados nos três próximos capítulos de nosso relatório. Acreditamos que os sete princípios apresentados na pág. 25 se aplicam a todos eles, e às partes da atividade pública das quais trataremos posteriormente.

Temas usuais

13. Também examinamos os mecanismos que necessitam ser providenciados para garantir que nossos princípios sejam compreendidos.

Códigos de conduta

14. Acreditamos que os princípios enunciados acima devem formar a base dos códigos de conduta em todo o setor público. Recentemente, os ministros aceitaram um novo código para o serviço público. A maioria dos *quangos* mencionados nesse relatório, já possui códigos próprios. Mais adiante nesse relatório tecemos comentários sobre os mesmos, e também recomendamos códigos para ministros e membros do Parlamento.

15. Esses códigos devem ser redigidos dentro de cada organização em questão, de forma a serem apropriados às características da mesma e para que possam ser incorporados à sua cultura. Mas todos eles devem basear-se nos princípios apresentados acima. Além dos princípios e dos códigos, dois outros elementos em comum serão encontrados ao longo deste relatório.

Fiscalização independente

16. Em primeiro lugar, sempre que houver espaço para comportamentos abaixo de níveis ideais, os sistemas internos devem ser subsidiados por acompanhamento e fiscalização independente. Parte disso será executada de forma rotineira por auditores, mas em certas circunstâncias, uma entidade independente para supervisionar o arcabouço dentro do qual as

ações são tomadas e para acompanhar o atendimento aos padrões pode ser uma importante salvaguarda adicional para a manutenção da confiança por parte do público.

Orientação e educação

17. Em segundo lugar, em razão da velocidade das mudanças, é importante que seja feito mais do que considerado adequado no passado para inculcar altos padrões éticos através de orientação, educação e treinamento, especialmente treinamento para os novatos. Nesse contexto, orientação significa a promoção e o reforço planejados em todas as entidades públicas dos padrões éticos; isso exige que aqueles em posições superiores dêem o exemplo, e exige que as organizações acompanhem o nível de conscientização quanto àqueles padrões e que tomem ações corretivas quando necessário.

Conclusão

18. Herdamos um legado de enorme valor daqueles que estabeleceram as bases de um serviço público no século passado e neste, serviço público no qual as pessoas podiam confiar e do qual podiam sentir-se orgulhosos. Como nos disse Robert Sheldon, MP, Presidente da Comissão de Contas Públicas:

“Temos muita sorte — há algo como 148 países nas Nações Unidas. O número deles que têm padrões próximos aos nossos são poucos. Somos uma rara exceção e cabe a nós garantir a manutenção desses padrões. Uma vez que tais padrões são perdidos, temo que seja extraordinariamente difícil recuperá-los.”

19. As recomendações, que fazemos neste relatório, têm o objetivo de assegurar que a vida pública na Grã-Bretanha mantenha os mais altos padrões.

Membros do Parlamento

Principais conclusões

Os membros do Parlamento devem permanecer livres para terem interesses externos remunerados, não relacionados com sua atividade parlamentar. O trabalho remunerado como consultores parlamentares de assuntos gerais, trabalhando para vários clientes, deve ser proibido. A Câmara dos Comuns deveria rever a lei do Parlamento com respeito a outras consultorias parlamentares. No prazo de um ano, retomaremos a análise da situação.

Os acordos e remuneração com respeito a consultorias e patrocínios permitidos aos membros do Parlamento devem ser integralmente declarados. Outras informações no Registro de Interesses dos membros do Parlamento devem identificar claramente a natureza do interesse.

A Resolução de 1947 da Câmara sobre interesses externos remunerados deve ser reafirmada. Deve ser providenciada orientação mais clara e mais detalhada sobre a declaração de interesse e sobre ações, para evitar o conflito de interesse.

Deve ser elaborado um Código de Conduta para Membros do Parlamento.

A Câmara deve nomear uma pessoa independente como Comissário Parlamentar de Padrões, que se encarregaria do Registro de Interesses, aconselharia sobre o Código de Conduta, forneceria orientação e conselho sobre assuntos relativos à conduta e interesses, e investigaria e relataria queixas a respeito da conduta de membros do Parlamento.

Quando, em uma questão relativa a conduta, o Comissário entender que há um caso sobre o qual o membro do Parlamento deve responder, isto deve ser ouvido por uma subcomissão da Comissão de Privilégios, através de um procedimento que combine, de forma mais eficaz, as normas da justiça natural com os procedimentos estabelecidos da Câmara.

A percepção do público

1. A Câmara dos Comuns é o coração de nossa democracia. Os padrões de conduta de seus membros são de importância fundamental para o bem-estar político da nação. Esses padrões sempre foram auto-impostos e auto-regulados, porque o Parlamento é a nossa instituição máxima.

2. É vital para a qualidade de nosso governo, para a fiscalização eficaz do governo e para o processo democrático, que os membros do Parlamento mantenham os mais altos padrões de correção no desempenho de suas obrigações com relação ao público que os elegeu. É também fundamental para a confiança do público que eles sejam vistos como assim procedendo.

3. Nos últimos anos, houve um vertiginoso declínio da confiança nos políticos por parte do público. Nosso primeiro entrevistado, o professor Ivor Crewe, nos disse que:

“Sempre que as pesquisas pediram às pessoas para comparar várias profissões com respeito a honestidade ou confiabilidade ou exemplo moral, os membros do Parlamento estavam, na última ou próximos da última posição, competindo com corretores de imóveis e jornalistas para não ficar na lanterna”.

4. Ele mencionou uma recente pesquisa do Gallup, segundo a qual 64% do público concordaram que “a maioria dos membros do Parlamento ganha muito dinheiro usando o seu cargo público de maneira imprópria”, um percentual que há nove anos era de 46%. A mesma pesquisa concluiu que 77% das pessoas acreditavam que “os membros do Parlamento se preocupam mais com interesses especiais do que com pessoas como eles”, enquanto apenas 28% concordaram que “a maioria dos membros do Parlamento tem um código moral pessoal de alto nível”.

5. Esses números devem ser tratados com cautela. Sobre a sugestão de que a maioria dos membros do Parlamento ganha muito dinheiro usando seu cargo público de forma imprópria, o professor Crewe nos disse “Eu mesmo não acredito nem um pouco nisso”. Crewe também nos disse que os eleitores normalmente teriam um ponto de vista diferente com respeito ao seu próprio membro do Parlamento. Iain Ducan-Smith, MP, entre outros, concordou. Ele disse:

“Como políticos, o público geralmente tem uma opinião bastante ruim a nosso respeito, [mas] frequentemente verifica-se que o respeito com relação a um membro do Parlamento específico é alto na percepção dos eleitores daquele distrito em particular”.

6. Também não há provas do aumento da corrupção. Quando perguntamos se a Polícia Metropolitana acreditava que não se configurava a corrupção no sentido legal quanto aos problemas relativos a membros do Parla-

mento que aceitam pagamento por serviços de *lobby*, qualquer que fossem tais problemas, o Comissário Assistente David Veness respondeu “No momento isso é verdade.”

7. Tanto John Witherow, Editor do “The Sunday Times”, como Peter Preston, Editor-Chefe do “The Guardian”, nos disseram que não concordam com a opinião de que a maioria dos membros do Parlamento está “nisso por dinheiro”, mas que, apesar disso, o cinismo público criava um problema real. Como era de se esperar, eles opinaram que isso era culpa do próprio Parlamento, e não da imprensa. Vem ao caso um comentário de Lord Callaghan. Perguntado se a Câmara dos Comuns tinha voltado as costas para a abordagem rígida dos anos anteriores, ele disse:

‘Creio que mais do que tomar uma decisão deliberada sobre o assunto, nós resvalamos para uma flexibilização destes tipos de procedimentos, e nossos próprios padrões, acredito eu, caíram em desuso, de certa forma.’

8. Os próprios membros do Parlamento estão conscientes desta perda de confiança, que em certa medida reflete tendências similares que afetam instituições democráticas em outros países. Emma Nicholson, MP, disse-nos:

“Penso que a tristeza é que os membros do Parlamento sentem que esses grandes esforços que eles fazem para ajudar outras pessoas não são mais reconhecidos e respeitados como tais.”

Enquanto Dale Campbell-Savours, MP, colocou a questão de forma sucinta:

‘Ao final das contas, o que quer o público? O público quer que lhe assegurem que os padrões de correção estejam sendo mantidos — isto é tudo.’

Interesses financeiros dos membros do Parlamento

9. As razões para a diminuição da confiança do público na probidade financeira dos membros do Parlamento não são difíceis de identificar. O público lê na imprensa extensas reportagens sobre casos em que membros do Parlamento aceitaram dinheiro para fazer Perguntas Parlamentares, são denunciados por se hospedarem em hotéis caros às expensas de outrem, sem declarar seu interesse, e são contratados por firmas de *lobby* de clientela múltipla, atitude que se tornou conhecida como ‘Membros do Parlamento de aluguel.’ A confiança do público nos padrões gerais de conduta dos membros do Parlamento foi ainda mais corroída por um fluxo regular de revelações sexuais envolvendo políticos.

10. É difícil precisar exatamente se tem havido um declínio real da probidade financeira dos membros do Parlamento. Seria surpreendente em um corpo com cerca de 650 homens e mulheres se todos tivessem padrões que fossem uniformemente impecáveis. No passado, houve escândalos financeiros. Lord Blake, historiador político, comparou a era atual com a era eduardiana, quando predominava uma mentalidade ‘fique rico rapidamente’, e sugeriu que se os problemas eram piores naquele tempo, a situação atual provocou ‘bastante desconforto’.

11. Sem dúvida, esse desconforto tem muito a ver com o crescimento da atividade do *lobby* profissional no Parlamento e com o próprio aumento substancial do número de membros do Parlamento empregados como consultores e assessores de empresas, associações comerciais e assemelhados. Pessoas com longa experiência no Parlamento mencionaram o crescimento da atividade do *lobby* e os problemas que ela apresenta. Por exemplo, Chris Moncrieff, veterano jornalista especializado em *lobby*, disse-nos:

“Nos últimos quatro ou cinco anos, tem havido um aumento maciço do influxo da atividade comercial lobista na Câmara dos Comuns, e creio que os membros do Parlamento estão muito mais vulneráveis agora às pressões externas e comerciais do que jamais estiveram.”

12. Alguns entrevistados apontaram uma outra razão possível para o aumento da pressão comercial sobre os membros do Parlamento. É o declínio relativo da remuneração dos membros do Parlamento e dos ministros ao longo dos últimos anos, e o aumento da carga de trabalho, que torna mais provável que os membros do Parlamento aceitem ajuda externa. Diz Alex Carlile, membro do Parlamento:

“... é uma grande honra e um grande privilégio ser membro do Parlamento, mas isso não alimenta, educa ou veste a esposa ou o marido ou os filhos de alguém”.

Sir Terence Higgins, membro do Parlamento, falou da carga de trabalho, e também nos disse que, em termos reais, as rendas médias na Grã-Bretanha eram agora 80% mais elevadas que quando ele ingressou na Câmara em 1964, enquanto a remuneração dos membros do Parlamento era a mesma e a dos ministros tinha declinado em cerca de 50 a 60%. Peter Thurnham, MP, fazendo observação semelhante, escreveu sobre até que ponto ele subsidiava pessoalmente seu escritório na base eleitoral:

“Descobri que a política é muito mais exigente do que eu supunha, com um compromisso de mais de 100 horas de trabalho por semana necessárias para defender uma cadeira altamente marginal em três eleições gerais. ... Desde o início decidi formar um escritório na base eleitoral que fosse bem assessorado e bem equipado. ... Ao longo dos anos, esse escritório tem me custado uma soma bastante substancial acima das verbas oficiais”.

13. Qualquer que seja a razão, tem havido um aumento significativo do número de membros do Parlamento que se dedicam a consultorias ou a outras formas de acordo que poderiam razoavelmente vir a influenciar sua conduta parlamentar. Uma análise do Registro dos Interesses dos Membros do Parlamento, de 1995, sugere que 26 Membros do Parlamento têm acordos de consultoria com firmas de relações públicas ou de *lobby*, e outros 142 fornecem consultoria a outros tipos de empresa ou a associações comerciais. Esses 168 membros do Parlamento contam entre si 356 consultorias. Se os ministros e o Presidente forem excluídos, há 566 membros do Parlamento. Portanto, quase 30% dos membros do Parlamento qualificados detêm acordos de consultoria desses tipos.

14. Uma relação semelhante, embora de forma alguma idêntica, que evidentemente existe há muitos anos, é a de acordos de patrocínio entre Membros do Parlamento e sindicatos. As origens do patrocínio por parte dos sindicatos são muito mais antigas na história do Parlamento do que as origens da moderna consultoria. No passado, quando os membros do Parlamento não eram remunerados, a eleição para a Câmara sem tal patrocínio teria sido financeiramente impossível para muitos deles. A importância do vínculo financeiro para o membro do Parlamento em questão pode ser inferior ao que era. O apoio financeiro é geralmente limitado ao pagamento de um percentual das despesas com o escritório da base eleitoral e com a eleição. Não há qualquer remuneração pessoal para o membro do Parlamento. Contudo, é natural que isto dê margem a sentimentos de obrigação que têm o potencial de influenciar a conduta do membro do Parlamento na Câmara. Segundo o Registro de 1995, um total de 184 membros do Parlamento (mais de 30% dos membros do Parlamento, excluindo os Ministros) mantêm acordos de patrocínio com sindicatos. Além disso, 27 membros do Parlamento prestam consultoria remunerada a sindicatos. Outros 10% recebem outros tipos de ajuda financeira dos sindicatos.

15. Se a falta de detalhes no Registro torna difícil a análise precisa, pode-se ver, de outras maneiras, que 389 dos 566 Membros do Parlamento qualificados — quase 70% — têm relações financeiras com órgãos externos diretamente relacionados com o fato de eles serem membros da Câmara. Portanto, não surpreende que a questão financeira que provoca a maior preocupação do público seja o emprego externo remunerado dos membros do Parlamento.

16. As questões específicas são estas. Devem ser colocadas novas restrições à liberdade dos membros do Parlamento de aceitar empregos externos? Se algum emprego externo for permitido, até que ponto a transparência poderá proteger o interesse público? Existem circunstâncias em que o conflito de interesse precisa ser resolvido mediante a exigência de que o membro do Parlamento se retire das atividades parlamentares? Os membros

do Parlamento precisam de orientações adicionais? O público pode estar certo de que as regras a respeito dos interesses dos membros do Parlamento estão sendo aplicadas de maneira firme e justa? Examinaremos cada uma destas questões a seguir.

Emprego externo remunerado

17. Uma parcela significativa das opiniões defende que, como ocorre em determinados outros países, os membros do Parlamento não deveriam ter quaisquer interesses externos remunerados, e que sua única renda percebida deveria ser seus salários de membros do Parlamento. A maioria das pessoas que nos escreveu apoiou esta opinião, como fez o membro do Parlamento Harry Barnes, que prestou depoimento oral.

18. Entretanto, a maioria dos membros do Parlamento, jornalistas e homens de negócios por nós ouvidos, manifestaram opinião diferente. Ivor Crewe novamente nos disse que:

“...uma pesquisa recente sugere que o público aceita que os membros do Parlamento deveriam ter a possibilidade de ganhar renda adicional proveniente de interesses externos, desde que tais interesses sejam declarados.”

enquanto o Membro do Parlamento Tony Newton, líder da Câmara dos Comuns disse:

“Nenhum de nós sairia ganhando com uma Câmara dos Comuns composta de 651 pessoas completamente alijadas do restante da vida, exceto com base em representações que eles recebessem, e não na experiência de contatos que eles continuassem a ter nas diversas áreas.”

19. Acreditamos que aqueles membros do Parlamento que desejam sê-lo em tempo integral deveriam ser livres para fazê-lo, e que não se deve exercer pressão sobre eles para que adquiram interesses externos. Porém, também consideramos desejável que a Câmara dos Comuns contenha membros do Parlamento com uma grande variedade de interesses externos continuados. Se não fosse assim, o Parlamento seria menos bem-informado e eficaz do que é agora, e poderia muito bem ser mais dependente dos lobistas. Um Parlamento composto inteiramente de políticos profissionais em tempo integral não iria atender aos grandes interesses da nação. A Câmara precisa, se possível, contar com pessoas com uma ampla gama de experiências atuais, que possam contribuir para o incremento das suas capacidades.

20. Da mesma forma como a Câmara dos Comuns deve ter membros do Parlamento com interesses externos continuados, é importante que ela continue a contar com membros deste provenientes de uma ampla variedade de

ambientes. Deveríamos nos preocupar com a possibilidade de um estreitamento do leque de homens e mulheres capacitados que seriam atraídos a responder pelo Parlamento se os membros dele fossem impedidos de ter quaisquer interesses externos remunerados. Acreditamos que muitas pessoas capacitadas não iriam desejar entrar para o Parlamento se elas não apenas tivessem de sofrer uma queda substancial de rendimentos para se tornarem membros do Parlamento, como também corressem o risco de verem sua fonte de rendimentos desaparecer completamente se viessem a perder suas cadeiras. Diversos dos nossos entrevistados lamentam a tendência no sentido de os membros do Parlamento se originarem, com frequência cada vez maior, de grupos que não tiveram qualquer experiência profissional fora da área política.

21. A marcha ascendente do político profissional pode ser uma característica irresistível da vida moderna, mas cremos que nada deveria ser feito por meio de medidas institucionais que acelerassem essa marcha.

Recomendamos que os Membros do Parlamento permaneçam livres para ocuparem emprego remunerado não relacionado com sua atividade parlamentar.

Consultorias parlamentares

22. Surge, então, uma questão mais específica quanto a se alguns interesses externos remunerados são menos aceitáveis que outros. Como mencionamos antes, a maior preocupação atual a respeito da independência da Câmara surge quando as organizações buscam os serviços de um membro do Parlamento especificamente como assessor ou consultor parlamentar.

23. A necessidade de proteger a Câmara contra influências indevidas sobre os membros do Parlamento é há muito reconhecida. Há uma proibição legal de que os membros do Parlamento exerçam diversos cargos remunerados pela Coroa, inclusive funções no serviço público e em conselhos de administração de indústrias estatais. A posição legal reflete a história do conflito entre a monarquia e o Parlamento, e o temor de que o clientelismo pudesse ser usado pela Coroa para comprar votos. Isso não tem muita relevância para a situação moderna.

Antecedentes históricos

24. Embora a mesma proibição legal que se aplica ao emprego público não tenha sido estendida aos interesses financeiros, não é recente a preocupação com a influência das pressões financeiras externas sobre os membros

do Parlamento, e a necessidade de preservar sua independência. Em 1695, após a expulsão do Presidente da Câmara, Sir John Trevor, por aceitar um suborno de 1.000 guinéus da Cidade de Londres com respeito à Lei dos Órfãos, a Câmara resolveu que ‘a oferta de dinheiro, ou outra vantagem, a qualquer membro do Parlamento para a promoção de qualquer matéria que seja, pendente ou a tramitar no Parlamento, é um crime gravíssimo e conduz à subversão da constituição inglesa.’

25. Em 1858, a Câmara resolveu que ‘é contrário ao uso e degradante para a dignidade da Câmara que qualquer de seus membros apresente, promova ou defenda na Câmara qualquer procedimento ou medida em que tenha agido ou trabalhado, ou em que tenha recebido algum honorário ou compensação pecuniária.’ Esta regra visava especificamente os advogados.

26. Por volta de 1947, a posição não havia se modificado muito. Naquele ano a Câmara declarou que:

“... é incompatível com a dignidade da Câmara, com os deveres de um membro do Parlamento para com seus eleitores, e com a manutenção do privilégio da liberdade de expressão, que qualquer membro da Câmara faça acordo contratual com órgão externo, que controle ou limite a completa independência e liberdade de ação dos membros no Parlamento, ou estipule que o Membro deverá agir de determinada maneira como representante de tal órgão externo com respeito a quaisquer matérias a tramitarem no Parlamento; visto que o dever do Membro do Parlamento é para com seu eleitorado e para com o país como um todo, e não para algum setor em particular.”

27. Em 1969, a Comissão Especial sobre Interesses dos membros do Parlamento (Declaração), conhecida como a Comissão Strauss, analisou as normas sobre a declaração dos Interesses dos membros do Parlamento. Embora rejeitasse naquele momento o conceito de um Registro de Interesses, ela propôs um novo código de conduta para os membros. Um braço desse código era uma norma muito mais estrita sobre a declaração de interesses. O outro braço teria estabelecido restrições consideráveis à liberdade de ação dos membros do Parlamento na Câmara em situações em que eles tivessem interesses financeiros. A Comissão propôs que a Câmara adotasse esta resolução:

“Que é contrário ao uso e à dignidade da Câmara que um membro do Parlamento apresente mediante discurso ou pergunta, ou defenda nesta Câmara ou entre seus pares qualquer projeto, moção, matéria ou causa, mediante honorário, pagamento, compensação ou recompensa, diretas ou indiretas, que tenha recebido, esteja recebendo ou espere receber.”

28. O relatório da Comissão Strauss nunca foi debatido pela Câmara, e sua resolução não foi adotada. Em 1971, o então Líder da Câmara (Rt. Hon. William Whitelaw), claramente falando sobre as consultorias através dos ‘canais usuais’, disse:

“... em seguida ao Relatório, examinou-se cuidadosamente a idéia de se as Resoluções propostas seriam adequadas ou se, em certas circunstâncias, seriam muito mais restritivas do que seria aconselhável. Concluiu-se que elas seriam excessivamente restritivas.

... há apoio generalizado na Câmara para a idéia de que é correto confiar no bom senso geral dos membros do Parlamento e não em normas formalizadas. Esta é certamente a opinião da Oposição oficial.”

A resolução de 1947 e as normas da Câmara

29. Portanto, o relatório Strauss não modificou a posição formal. Em princípio, isto permaneceu imutável por 50 anos, e talvez mesmo por 300 anos. A resolução de 1947 permanece obrigatória para os membros do Parlamento, e é a declaração mais detalhada da Lei do Parlamento sobre esse assunto. Entretanto, essa resolução, que parece clara e inequívoca à primeira vista, contém em si mesma as sementes do problema atual.

30. A resolução de 1947 foi elaborada em resposta às preocupações a respeito de um órgão externo — um sindicato, como acontece — que tentava instruir um membro do Parlamento. Ela proíbe claramente quaisquer contratos que de alguma forma limitem a liberdade de ação do membro do Parlamento na Câmara. Assim, ela proíbe que um membro faça acordo de consultoria que imponha, mediante pagamento, uma obrigação coerciva de falar, fazer *lobby* ou votar de acordo com as instruções do cliente, ou de agir como representante do cliente no Parlamento.

31. Embora a resolução proíba, portanto, que um membro faça algum tipo de acordo que exija ação em nome de um órgão externo ‘com respeito a quaisquer matérias a tramitarem no Parlamento’, ela não proíbe uma obrigação coerciva no sentido de aconselhar o cliente sobre questões parlamentares. O membro do Parlamento permanece livre para fazer acordo com o fim de funcionar como assessor ou consultor sobre questões parlamentares. Assim sendo, portanto, esta resolução poderia parecer traçar uma linha clara entre a consultoria remunerada e a defesa remunerada que muitas pessoas, no Parlamento e fora dele, nos disseram que seria apropriado.

32. Entretanto, a resolução não proíbe os membros do Parlamento de falar, fazer *lobby* ou votar voluntariamente em defesa dos interesses de seus clientes se os membros considerarem correto fazê-lo, e se essa atitude for compatível com os seus deveres para com seus eleitores e para com o público.

33. A natureza voluntária de qualquer ação do membro do Parlamento é importante. Nenhum órgão externo seria capaz de usar qualquer procedimento financeiro com um Membro para buscar assegurar qualquer ação específica no Parlamento sem cometer um desacato ao Parlamento, passível

de punição. A Comissão de Privilégios de 1946/47, em um trecho que tem sido a base de relatórios de Comissões de Privilégios subsequentes, disse:

“... se um órgão externo pode, de maneira apropriada, entrar em relações contratuais com, e fazer pagamentos a um Membro do Parlamento como tal, esse órgão deve, em geral, ter o direito de encerrar essa relação se for legalmente possível, quando considerar necessário para seus próprios interesses fazê-lo. O que, por outro lado, um órgão externo certamente não pode fazer é usar o acordo ou o pagamento como um instrumento mediante o qual ele controla ou busca controlar a conduta de um Membro do Parlamento ou puni-lo por sua atuação como Membro do Parlamento.”

34. As normas da Câmara, portanto, conforme estabelecidas ao longo de muitos anos, enfatizam bastante a manutenção dos privilégios e da liberdade de ação dos membros do Parlamento, de forma que eles não possam ser compelidos por órgãos externos a agir de determinada forma no Parlamento.

35. Contudo, as normas são muito menos explícitas no que diz respeito a restringir a liberdade dos membros do Parlamento de se colocarem em situações em que estejam sujeitos a serem influenciados de forma irregular.

36. Está claramente estabelecido que é crime contra a lei do Parlamento um membro aceitar suborno. Para delitos menos graves, no entanto, as normas são muito menos claras. No recente caso ‘dinheiro por perguntas’, a Comissão de Privilégios recomendou ação contra os membros do Parlamento envolvidos, com base em que sua conduta ‘estava abaixo dos padrões que a Câmara tem o direito de esperar de seus membros.’ Em seu memorando publicado no Volume II do Relatório da Comissão de Privilégios, o então Secretário da Câmara (agora membro dessa comissão) declarou:

“A Câmara nunca tentou tratar de forma abrangente dos potenciais conflitos de interesse que podem surgir quando os interesses comerciais e profissionais dos membros do Parlamento atingem seus deveres e responsabilidades como membros ... a Câmara tem preferido tratar pragmaticamente de casos específicos de conflito quando as dificuldades surgem.”

37. Esta posição é totalmente compatível com a declaração de 1971 do então líder da Câmara, mencionada no parágrafo 28 acima, de que ‘é correto confiar no bom senso geral dos membros do Parlamento.’

Evolução recente

38. Duas grandes mudanças ao longo dos últimos 50 anos se combinaram para concentrar a atenção nesta última área do comportamento dos membros do Parlamento, e para colocar em relevo as ambigüidades deixadas pela legislação atual do Parlamento.

39. Em primeiro lugar, vem ocorrendo uma mudança radical na natureza do emprego externo dos membros do Parlamento. Até recentemente, os

membros com emprego externo remunerado geralmente seguiam carreiras e ocupações que, com a possível exceção do jornalismo ou do direito, guardavam pouca relação com o Parlamento. Geralmente, eram as mesmas ocupações que tinham praticado antes de entrarem para o Parlamento. Somente uns poucos membros do Parlamento eram remunerados em conexão com seus deveres parlamentares. Essa posição foi agora, entretanto, radicalmente transformada. A proporção de membros do Parlamento seguindo carreiras pouco relacionadas com o Parlamento, tais como a agricultura, vem diminuindo, enquanto — como mostram os números no parágrafo 13 acima — a proporção cujo emprego externo deriva diretamente do fato de serem membros do Parlamento atingiu um nível significativo.

40. Em segundo lugar, a introdução do Registro de Interesses dos membros do Parlamento, idealizado para promover o conceito inteiramente admirável da revelação de interesses, tende a criar uma falsa impressão de que qualquer interesse é aceitável desde que tenha sido registrado, e assim aumenta a confusão que se criou.

41. Parte desta confusão pode derivar do ‘propósito intrínseco’ do Registro, conforme estabelecido no Primeiro Relatório da Comissão Especial sobre os Interesses dos Membros do Parlamento de 1991/1992. Esse propósito é o de ‘fornecer informações sobre quaisquer interesses pecuniários ou outros benefícios materiais que o membro do Parlamento recebe, que possa razoavelmente ser considerado como um fator de influência sobre suas ações, discursos ou votos no Parlamento, ou iniciativas tomadas em sua qualidade de membro do Parlamento.’

42. Na edição de 1995 do Registro de Interesses dos Membros do Parlamento, os acordos de consultoria são encontrados na terceira das categorias listadas de interesses registráveis. Sob o título ‘clientes’, ela determina que os membros do Parlamento devem revelar os nomes dos clientes ‘a quem fornecem serviços que dependem essencialmente ou derivam do fato de serem membros da Câmara; por exemplo, patrocinar eventos em edifícios do Parlamento, fazer gestões junto aos ministérios do Governo ou fornecer assessoria a respeito de assuntos parlamentares ou públicos.’

43. A posição é, portanto, a de que a resolução de 1947 impede o membro do Parlamento de concordar em agir pelo cliente no Parlamento, mas as normas que regem o Registro de Interesses dos Membros do Parlamento admitem expressamente que o membro pode ter recebido benefícios materiais ‘que poderiam ser considerados como fator de influência sobre suas ações, discursos ou votos no Parlamento’ e que, no caso de acordos de consultoria, podem envolver membros do Parlamento que estejam sendo pagos para fazer gestões junto a ministérios do governo sobre questões que inevitavelmente irão normalmente estar relacionadas com matérias a tramitarem no Parlamento.

44. O contraste entre a Resolução de 1947 e as normas que regem o Registro é, em nossa opinião, totalmente insatisfatório. Não é de surpreender que isto tenha causado confusão na mente dos próprios membros do Parlamento. Concordamos com o comentário da Senhora Presidente, em 12 de julho de 1994 (Relatório Oficial col 829), de que há uma necessidade urgente de esclarecer a legislação do Parlamento nesta área.

45. Embora não seja ampla, a resolução de 1947 é uma declaração inequívoca de princípios inteiramente corretos. Como primeiro passo, portanto, acreditamos que se a Câmara renovasse essa declaração em um futuro próximo, isto esclareceria a posição e reforçaria o impacto dessa resolução.

As questões relacionadas às consultorias remuneradas

46. O principal argumento apresentado em favor de se permitir que os membros do Parlamento defendam as opiniões de seus clientes de consultoria no Parlamento é o de que muitas organizações inteiramente respeitáveis, e em alguns casos altamente merecedoras, podem por este meio ganhar um canal nos assuntos da nação que não lhes estaria aberto por meio da máquina eleitoral normal. Como resultado, argumenta-se, a Câmara como um todo está melhor informada e mais capacitada a debater os assuntos em questão. Além disso — afirma-se — é evitado dessa forma um desequilíbrio entre as empresas, profissões e ocupações cujos membros por acaso sejam também membros do Parlamento, e assim possam falar com autoridade sobre assuntos importantes, e as organizações tais como as associações comerciais, ou instituições filantrópicas, ou a Federação da Polícia, que podem ser incapazes de obter uma tal representação direta.

“Se sua Comissão viesse a concluir que determinadas atividades — por exemplo, a defesa remunerada de órgãos externos — são incompatíveis com o mandato parlamentar, eu consideraria isso inteiramente útil tanto para os membros do Parlamento como para quem, como o Encarregado do Registro, tem de aconselhá-los.” Sir Geoffrey Johnson Smith, MP.

“Na minha opinião, um membro do Parlamento ser lobista remunerado é uma afronta, e estou espantado, por assim dizer, que seus pares tenham tolerado isso...” Simon Jenkins.

“... recentemente, não tivemos qualquer problema para decidir, logo que nos estabelecemos, que uma das primeiras regras seria a de que nossos membros *não iriam receber nenhum tipo de pagamento.*” *Andrew Gifford, Presidente e fundador da Associação de Consultores Políticos Profissionais.*

“... não podemos ter uma situação em que uma pessoa diz algo somente porque é paga para tal, mas também não podemos ter uma situação em que

alguém não diz alguma coisa mesmo sabendo mais sobre o assunto do que qualquer pessoa.” Ann Taylor, MP.

“Na minha opinião, há uma distinção entre os defensores e os assessores em geral. Mas eu penso nos defensores, o lobista é de longe o exemplo mais claro e mais forte.” Sir Norman Fowler, MP.

“A própria palavra “lobby” implica a promoção de uma causa. Parece-me ser uma relação muito difícil de encarar com entusiasmo.” Lord Howe.

“Há algumas pessoas que dizem que não querem uma Câmara dos Comuns cheia de políticos profissionais. Bem, eu não quero uma Câmara dos Comuns cheia de advogados londrinos, jornalistas londrinos, cirurgiões cardiologistas londrinos, financistas da City ou gerentes de loja do West End, todos de tempo parcial.” Jeff Rooker, MP.

47. Por outro lado, a conseqüência do enorme crescimento da consultoria remunerada tem sido a de criar uma questão real a partir da distinção entre conselho remunerado e defesa remunerada. Onde anteriormente teria tido menos importância o fato de algum membro do Parlamento, que fosse assessor remunerado, falar em defesa do interesse do cliente no Parlamento, isto vem se tornando uma questão de significativa preocupação pública.

48. Se o membro do Parlamento se dedica a assessorar um cliente em matérias parlamentares que afetam esse cliente, e ao mesmo tempo é livre para discursar, fazer *lobby* e votar a respeito dessas mesmas matérias na Câmara, não é apenas possível, mas também altamente provável que o membro do Parlamento vá usar as oportunidades parlamentares de maneira coerente com essa assessoria.

49. É mais provável que os membros do Parlamento que fazem acordos de consultoria irão fazê-lo com clientes cujas posições lhes sejam simpáticas, embora os membros do Parlamento, que mantêm tais acordos, tenham se esforçado em nos afiançar que não hesitariam em deixar claro para seus clientes os pontos em que suas opiniões diferem, e também em expressar opiniões na Câmara não compartilhadas por seus clientes. Entretanto, é fácil ter-se a impressão de que, não importa quão injusto isso possa ser em casos individuais, o cliente tem comprado não só assessoria mas também defesa. As informações que já recebemos deixam pouca dúvida de que esta é a impressão que muitas pessoas têm. É uma das fontes mais poderosas de suspeita por parte do público quanto à verdadeira motivação dos membros do Parlamento. Nos últimos anos, os membros do Parlamento vêm se dedicando a consultorias remuneradas em grande escala. No mesmo período, tem crescido fortemente o ceticismo por parte do público a respeito da motivação financeira dos membros do Parlamento. Deve ser muito provável que estas duas tendências estejam relacionadas, mas em qualquer caso sua combinação só pode tender a fragilizar a dignidade do Parlamento como um todo.

50. Consideraríamos inteiramente insatisfatório, até mesmo um desacato ao Parlamento, que um membro do Parlamento, mesmo quando não estritamente obrigado por um acordo com um cliente a promover um determinado interesse no Parlamento, promovesse tal interesse somente ou principalmente em virtude de pagamento, em dinheiro ou em bens. O membro do Parlamento, que acredita em uma causa, deve estar preparado para promovê-la sem pagamento; da mesma forma, o membro do Parlamento não deve promover uma causa com mais vigor do que seria usual em virtude de interesse financeiro. Acreditamos que tal ação violaria o espírito, se não a letra, da resolução de 1947, e não podemos estar certos de que todos os membros do Parlamento sejam tão escrupulosos a este respeito quanto alguns alegam ser.

51. Com esses fatores em mente, refletimos cuidadosamente se deveríamos recomendar uma proibição imediata e total de todas as formas de defesa na Câmara por parte de membros do Parlamento que promovessem os interesses daqueles com quem têm contratos de consultoria ou patrocínio. O efeito disso seria o de impedir que os membros do Parlamento com tais interesses discursassem, e talvez votassem, a respeito de assunto relevante que estivesse sendo examinado. Temos quase certeza de que uma proibição deste tipo receberia o apoio generalizado do público e também dos membros do Parlamento. Um certo número de membros que nos prestaram depoimento endossaram o princípio de que a assessoria remunerada é aceitável, mas a defesa paga não o é. Há ainda um importante conjunto de opiniões segundo o qual é errado, em princípio, que os membros do Parlamento aceitem dinheiro por quaisquer serviços, mesmo serviços puramente caracterizados como assessoria, prestados na qualidade de membros do Parlamento.

52. Concluímos, entretanto, que seria impraticável uma proibição imediata nestes moldes específicos. Isso significaria pedir a três quintos dos Membros da Câmara e a seus clientes ou patrocinadores que alterassem, com efeito imediato, acordos que foram feitos de forma perfeitamente legal e que frequentemente vêm de longa data. Visto que são tantos os membros do Parlamento com tais interesses, e que, portanto, seriam excluídos de determinados trabalhos, haveria uma perturbação temporária das atividades da Câmara. O impacto sobre a renda de muitos membros do Parlamento teria implicações que não poderiam ser ignoradas. E os problemas que isso provocaria no equilíbrio do financiamento político dos partidos só poderiam ser tratados mediante um reexame fundamental da questão.

53. Também concluímos que se faz necessário um exame mais aprofundado antes que se tome uma decisão firme a respeito da propriedade de uma tal proibição e das conseqüências de uma decisão de adotar tal proibição. O próprio Parlamento precisa discutir mais amplamente como deve ser a Lei do Parlamento nesta área. O Parlamento também precisa examinar as implicações de

problemas tais como a perda de renda e o financiamento de partidos, que estão fora de nossos termos de referência. Acima de tudo, ele precisa determinar os fatos. Neste contexto, são de importância crucial nossas recomendações a seguir, no sentido de que os acordos e a remuneração relativos a consultorias parlamentares devam ser integralmente explicitados. Não há informações suficientes no momento para permitir um julgamento correto sobre se os benefícios indubitáveis de se ter membros do Parlamento remunerados e bem-informados perdem importância diante do risco de que clientes ricos comprem uma influência indevida no Parlamento.

54. Se, por um lado, o exame posterior aqui sugerido precisará ser feito com uma certa profundidade, e as mudanças poderiam levar tempo para serem implementadas, a necessidade de se tomar medidas é urgente. A Câmara poderá, portanto, considerar bom realizar um debate proximamente, com vistas a formar uma comissão para o trabalho futuro que propomos. Nós mesmos voltaremos ao assunto daqui a um ano para analisar a situação. Enquanto isso, cada membro do Parlamento poderá desejar examinar se, ao se dedicar a consultorias parlamentares, ele não se colocou inadvertidamente na obrigação de defender causas específicas no Parlamento de maneira contrária ao espírito, se não necessariamente à letra, da Resolução de 1947.

Consultorias sobre assuntos gerais

55. Há uma área em que não temos qualquer dúvida de que a ação imediata pode e deve ser iniciada. Quaisquer que sejam os argumentos a favor dos membros do Parlamento que são contratados como consultores por organizações externas agindo como principais em seu próprio direito, não vemos qualquer justificativa para os contratos de consultoria entre membros do Parlamento e empresas de relações públicas ou de *lobby*, que estão elas próprias agindo como assessoras ou defensoras para um conjunto em permanente mutação de interesses diversos e freqüentemente não explicitados. Da mesma forma, parece-nos incorreto que os membros do Parlamento ligados a escritórios de advocacia e outras empresas profissionais que oferecem a seus clientes serviços parlamentares de qualquer tipo, mantenham essa ligação, a não ser que se possam fazer acertos para separar completamente o interesse do membro do Parlamento na empresa e aquela parte do seu trabalho. Cremos que isto é precisamente a situação que o Primeiro-Ministro descreveu como 'uma feira de contratações'. Pensamos que a Câmara deve agir imediatamente para interromper esta prática, tornando ilegais os contratos que comprometem o membro do Parlamento a fornecer assessoria parlamentar, mediante pagamento: a organizações de *lobby* com clientela múltipla, ou a clientes de

tais organizações. Também acreditamos que a Câmara deve proibir que os membros do Parlamento mantenham ligações diretas ou ativas com empresas, ou aquelas partes de empresas, que prestam serviços parlamentares remunerados a clientes múltiplos.

Medidas práticas imediatas

56. Também acreditamos que, qualquer que seja a decisão de longo prazo sobre consultorias, deve ser adotado um pacote de medidas práticas o mais rápido possível. Elas vão esclarecer como os membros do Parlamento com interesses externos devem se comportar para evitar conflitos de interesse. Acreditamos que elas irão remover a área de dúvida sobre a lei do Parlamento, e assim serão úteis aos membros do Parlamento. Acreditamos ainda que elas irão restaurar a confiança do público de que os membros do Parlamento não estão sendo indevidamente influenciados por interesses financeiros externos. As medidas que estabelecemos abaixo combinam uma forte reafirmação das normas existentes da Câmara; declaração mais eficaz dos interesses relevantes; melhores acertos para prevenir conflitos de interesse, incluindo um Código de Conduta para membros do Parlamento; melhor orientação a respeito das normas e aplicação mais equitativa das mesmas, incluindo a criação, na Câmara, de um novo cargo de alto escalão.

57. Estamos bastante conscientes de que algumas pessoas vão concluir que estamos tendo uma reação exagerada diante de uns poucos casos isolados, e que se pode confiar na sensatez individual dos membros do Parlamento. A outras irá parecer que devíamos ter ido mais longe, e tomado a iniciativa imediata de recomendar controles legais.

58. Fica claro que, se alguns casos foram tão ruins que exigiram a ação direta mesmo nos termos das normas existentes, há problemas de princípio e de prática a respeito da separação dos interesses públicos e privados, que prejudicam a posição do Parlamento. Não fomos nós nem a mídia que inventamos os problemas. A própria Câmara os reconheceu e vem fazendo esforços para reagir a eles ao longo dos últimos 25 anos. Porém, o relatório Strauss de 1969 foi engavetado sem discussão; houve resistência à adoção do Registro de Interesses, e o escândalo Poulson pressionou um novo governo em 1974; levou 20 anos para que os membros do Parlamento aceitassem completamente o Registro, sendo que os membros mais antigos, mesmo em anos recentes, se sentiam livres para desafiar a Resolução da Câmara a respeito de entradas no Registro; e têm surgido dúvidas sobre a possível justiça que tem sido feita aos membros do Parlamento cuja conduta tem sido julgada pela Câmara em anos recentes.

Se aceitamos que no recente caso ‘dinheiro por perguntas’ a Comissão de Privilégios agiu com firmeza, e que isso deve ser inteiramente reconhecido, os procedimentos preliminares, longos e detalhados, das audiências da comissão não chegaram a inspirar confiança no público. O cenário geral não é o de uma instituição cujos membros tenham sido rápidos para reconhecer ou responder à preocupação do público.

59. Por outro lado, não acreditamos que a situação seja tão grave que tenha de ser tratada fora da estrutura das próprias normas da Câmara. A questão é se a Câmara está preparada para esclarecer e implementar essas normas de forma plena e objetiva. O representante eleito tem uma posição privilegiada, mas não se pode deduzir que isto inevitavelmente torne infalível o julgamento dessa pessoa quanto ao equilíbrio entre os interesses públicos e privados. A Câmara tem, coletivamente, a responsabilidade de salvaguardar o interesse público contra o possível erro de julgamento de membros do Parlamento individuais, e ela tem a capacidade de fazê-lo. Ela também precisa reassegurar continuamente o público de que os Membros do Parlamento, coletiva e individualmente, têm um senso tanto das responsabilidades como da dignidade do papel a eles confiado. Cremos que a própria Câmara pode fazer isso, e que o pacote que estabelecemos abaixo irá ajudá-la a fazê-lo. É uma mistura potente e flexível de declarações e exigências que irá servir ao interesse público melhor do que a inflexibilidade dos procedimentos legais.

Recomendamos que a Câmara reafirme a resolução de 1947, que proíbe terminantemente que os membros do Parlamento firmem contratos ou acordos, que de alguma forma restrinjam sua liberdade de agir e manifestar-se como lhes parecer apropriado, ou que exijam que atuem no Parlamento como representantes de órgãos externos.

Recomendamos que a Câmara proíba os membros do Parlamento de celebrar quaisquer acordos relacionados com suas funções parlamentares, com o fim de prestar serviços para, ou em nome de, organizações que forneçam serviços parlamentares remunerados a múltiplos clientes, ou de manter quaisquer ligações diretas ou ativas com empresas, ou partes de empresas maiores, que prestem tais serviços parlamentares.

Recomendamos que a Câmara examine, sem demora, de forma mais ampla, o mérito das consultorias parlamentares de maneira geral, levando em conta as implicações financeiras e de financiamento de campanhas que as mudanças poderão acarretar.

Recomendamos que a Câmara:

• exija que os acordos e a remuneração relativos aos serviços parlamentares sejam declarados;

- **amplie a orientação sobre a prevenção de conflitos de interesse;**
- **adote um novo Código de Conduta para os membros do Parlamento;**
- **nomeie uma Comissão Parlamentar de Padrões;**
- **estabeleça novos procedimentos para investigar e julgar queixas dessa natureza a respeito de membros do Parlamento.**

As propostas detalhadas para ação imediata estão descritas nos parágrafos a seguir.

Declaração de interesses

60. Há muito tempo a Câmara vem funcionando com base no princípio de que a transparência é, na maioria dos casos, a melhor salvaguarda contra os conflitos de interesse. O membro do Parlamento, Sir Terence Higgins, nos deu o seguinte depoimento:

“A transparência é extremamente importante; onde quer que alguém estabeleça limites quanto às questões que estivermos examinando, é vital que haja um registro adequado, e deve ficar evidente tanto para o público, como para a própria Câmara e seus membros se uma pessoa tem ou não um interesse.”

61. Quando o próprio Registro de Interesses foi criado em 1974, ele não eliminou a prática de declarar um interesse nos momentos adequados. De fato, a Câmara, ao criar o Registro, aproveitou a oportunidade para consagrar em uma resolução formal a antiga convenção de se declarar um interesse:

“Em qualquer debate ou procedimento da Câmara ou de Comissão desta ou transações ou comunicações que um membro do Parlamento possa ter com outros membros do Parlamento ou com ministros ou funcionários da Coroa, ele deverá declarar quaisquer interesses ou benefícios pecuniários relevantes de qualquer natureza, diretos ou indiretos, que ele possa ter tido, tenha, ou possa estar na expectativa de ter.”

Esta exigência tem uma abrangência muito maior do que o Registro, e não fica claro se sua abrangência é sempre plenamente compreendida.

62. A Câmara já tomou algumas medidas no sentido de assegurar que os membros de Comissões Especiais saibam quando declarar um interesse. As declarações são exigidas quando se faz uma pergunta a uma testemunha e em reuniões deliberativas da Comissão. Além disso, espera-se que o presidente solicite as declarações de interesse imediatamente após o estabelecimento da Comissão, e que periodicamente lembre os membros do Parlamento a respeito de suas obrigações.

63. Há muito a dizer a respeito de ações mais sistemáticas para lembrar os membros do Parlamento de suas obrigações de declarar interesses

também em outras ocasiões. É particularmente importante enfatizar que esta obrigação existe em todas as ocasiões em que o membro do Parlamento se dirige a outros membros do Parlamento ou ministros para tratar de assunto onde haja um interesse financeiro. Tais contatos são freqüentemente informais e privados, e é aí, portanto, que surgem os maiores riscos de incorreção. Está claro que atualmente as declarações não são sempre feitas de acordo com as normas, freqüentemente por esquecimento ou enganos. Foi-nos dito que os ministros sempre sabem quando o membro do Parlamento, que se dirige a eles, tem um interesse financeiro. Porém, isto é improvável, especialmente dado o número e a extensão dos interesses financeiros dos membros do Parlamento. Em qualquer caso, o ônus é do membro do Parlamento, de declarar, e não do ministro, de saber. O ministro que descobre que existe um interesse que não foi declarado deve normalmente examinar se a omissão é suficientemente grave para ser levada à Comissão Especial sobre interesses dos membros do Parlamento.

64. Foi sugerido por alguns de nossos entrevistados que o Registro de Interesses de Membros do Parlamento não é particularmente eficaz, porque dá uma aparência de declaração ao mesmo tempo que permite uma forma de declaração, que pode render poucas informações quanto à verdadeira natureza do interesse.

65. Concordamos. Embora o novo registro de 1995 represente um aperfeiçoamento das edições anteriores, falta-lhe uma forma padronizada de descrição, e é freqüentemente difícil discernir a natureza do interesse. É importante que o Registro permita um quadro claro da natureza do interesse em questão, e em particular, da natureza de qualquer atividade que o membro do Parlamento esteja realizando mediante pagamento, de modo que um possível conflito de interesse possa ser prontamente discernido. Isto é necessário no que diz respeito a todos os interesses declaráveis. Ao mesmo tempo, o registro de interesses menores, que obscurecem o propósito real do registro, deve ser desestimulado.

66. A declaração completa é especialmente importante no tocante a atividades remuneradas relativas ao Parlamento. Acreditamos que, nesses casos, visto que o risco de incorreção é maior, é essencial que todas as condições de todos os acordos de consultoria e patrocínio, se ainda não estiverem registrados por escrito, sejam colocados por escrito e depositados no Registro, de modo a ficarem abertos à plena inspeção por parte do público.

67. A necessidade de depositar o contrato na íntegra é ilustrada pelo recente caso ‘dinheiro por perguntas’. Em diversos pontos das provas, há discussões sobre a forma de entrada que seria feita no Registro, e fica claro que havendo ou não pagamento por uma única questão, ou por uma consultoria, as entradas teriam sido totalmente inúteis em termos de

informação. Um exemplo basta. O Relatório Dinheiro por Perguntas⁹ contém o seguinte diálogo. O Sr. John Morris diz:

“... O Sr. Calvert pergunta ‘Quantas informações você terá de dar...’ Você responde: ‘O que direi é algo assim.’ Eu colocaria ‘Julho de 1994, projeto de consultoria executado pelo Sr. Jonathan Calvert.’”

O Sr. Riddick responde:

“Permita-me salientar que é desta forma que o Responsável pelo Registro havia sugerido que eu registrasse isto.”

68. O responsável pelo Registro não pode ser culpado por sugerir uma descrição não informativa, pois o membro do Parlamento não entrou em detalhes com ele. Porém, é evidentemente insatisfatório que tais descrições opacas sejam rotineiramente registradas, de modo que há declaração na aparência, mas não há na prática.

69. O registro do acordo irá inevitavelmente incluir a declaração da remuneração. Acreditamos que o público, e em particular, os eleitores dos membros do Parlamento têm o direito de saber que benefícios financeiros os membros do Parlamento recebem como consequência de terem sido eleitos para servir seus eleitores. Consideramos, portanto, correto que a remuneração seja declarada nesses casos. Também acreditamos que as informações sobre a remuneração ou outra compensação financeira recebida pelo membro do Parlamento por serviços parlamentares, ou mediante patrocínio, deveria ter entrada no próprio registro, possivelmente classificando-as em faixas de valor. Já se argumentou que a remuneração em si é irrelevante, e que a simples existência de uma relação financeira é o que importa. Esse argumento não é nenhum pouco convincente. O membro do Parlamento, que ganha mil libras por ano como assessor parlamentar, está menos propenso a ser influenciado pela perspectiva de perder esse dinheiro do que outro que recebe 20 mil libras por ano. A escala da remuneração é, na prática, relevante para uma compreensão plena da natureza do serviço esperado. Observamos que diversos membros do Parlamento com quem levantamos a questão não objetaram contra a declaração da remuneração desde que ela estivesse estritamente relacionada com serviços parlamentares.

70. Sabemos que em diversos outros países a prática é a de exigir total declaração dos bens e da renda. Entretanto, não fica de modo algum claro se a declaração completa de questões financeiras não relacionadas com as atividades parlamentares é relevante para o interesse público. Ninguém nos apresentou um argumento convincente quanto a e por que isso poderia ser necessário.

Quanto à declaração de interesses, recomendamos:

a) o Registro deve continuar aproximadamente na sua forma atual, e deve ser publicado anualmente. Entretanto, o detalhamento das informações

exigidas deve ser aperfeiçoado para apresentar uma descrição mais clara da natureza e da abrangência dos interesses declarados;

b) a atualização do Registro deve ser imediata. Deverá ser ampliada a disponibilidade da presente versão atualizada através de meio eletrônico;

c) a partir do início da sessão 1995/1996 (prevista para novembro), deverá ser exigido que os membros do Parlamento entreguem ao Registro a íntegra de quaisquer contratos relativos à prestação de serviços em sua qualidade de membros do Parlamento, e tais contratos devem estar disponíveis para exame por parte do público;

d) a partir dessa mesma data, deve-se exigir dos membros do Parlamento que declarem no Registro sua remuneração anual, ou estimativa de remuneração anual, no tocante a tais acordos. Seria aceitável que isso fosse feito em faixas: i.e., abaixo de mil libras; mil a 5 mil libras; 5 a 10 mil libras; e por incrementos de 5 mil libras. Deve-se fazer igualmente uma estimativa do valor monetário dos benefícios em termos de bens e serviços, incluindo serviços de apoio;

e) os membros do Parlamento devem ser lembrados mais frequentemente de suas obrigações de registrar e declarar interesses, e de que o ato de registrar não elimina a necessidade de declaração, e deve ser dada melhor orientação, especialmente aos recém-chegados à Câmara.

71. Além disso, os membros do Parlamento com acordos de emprego (inclusive diretorias e sociedades) não relacionados com sua função de membros do Parlamento, e que, nos termos de nossas propostas, não teriam portanto de ser entregues junto ao Registro, devem ser aconselhados a certificar-se de que esses acordos não impliquem que eles irão desempenhar quaisquer atividades relativas à sua função parlamentar. Tal medida é necessária para reduzir o risco de enganos.

Recomendamos que os membros do Parlamento sejam orientados, em seu próprio interesse, que os acordos de emprego que não precisem ser registrados devem conter cláusulas, ou serem subsidiados por troca de correspondência, que deixem claro que os mesmos não tratam de atividades parlamentares de qualquer tipo.

Lobistas

72. Nos depoimentos a nós prestados, foi feita menção a uma proposta de Registro de Lobistas. Não nos sentimos atraídos por esta idéia. É direito de todas as pessoas fazer *lobby* junto ao Parlamento e aos ministros, e fica

a cargo das instituições públicas desenvolver formas de controlar a reação a abordagens por parte de lobistas profissionais, de maneira que se possa dar o devido peso a sua argumentação, ao mesmo tempo que se tem sempre o cuidado de levar em consideração o interesse público e os interesses dos eleitores representados pelos membros do Parlamento. Nossa abordagem ao problema do *lobby* é, portanto, baseada em melhor regulamentação do que acontece no Parlamento.

73. O estabelecimento de um registro público de lobistas ensejaria o perigo de se dar a impressão, que seria indubitavelmente fomentada pelos próprios lobistas, de que a única maneira de se abordar com sucesso os membros do Parlamento ou ministros seria mediante a utilização de lobistas registrados. Isto criaria um obstáculo indesejável, real ou imaginário, ao acesso aos parlamentares.

74. Elogiamos os esforços dos lobistas em desenvolver seus próprios códigos de prática, mas rejeitamos o conceito de lhes dar um status formal através de um registro legal.

Conflitos de interesse

75. Evidentemente, a declaração de interesses é de grande valia para a redução do risco de incorreção. Porém, mesmo quando um interesse foi declarado, pode ainda ser necessário para o interesse público que a pessoa que detém o interesse se afaste do negócio em questão.

76. Tal procedimento é agora universal no governo, nos governos locais e em outros órgãos públicos, e comum no setor privado. As pessoas que detêm um interesse devem declará-lo, sendo muitas vezes necessário retirar-se das reuniões e não mais tomar parte nos negócios. Nos governos locais, segundo Poulson, a inobservância desta norma pode configurar crime.

77. A Comissão Especial sobre Interesses dos Membros do Parlamento já examinou esta questão em mais de uma ocasião. Em um relatório publicado em 1992¹⁰, ela respondeu a sugestões de que os membros do Parlamento deveriam ser sujeitos a normas similares, dizendo:

“As comparações são freqüentemente efetuadas entre a posição dos parlamentares e aquela dos conselheiros dos órgãos públicos locais. Elas devem ser tratadas com cautela. Há diferenças de função significativas entre as duas.”

78. A Comissão prosseguiu citando, com aprovação, um entrevistado que declarou que todos os membros do Parlamento têm interesses em todas as áreas das políticas públicas e deve-se permitir que participem de sua deliberação, acrescentando que a solução dos governos locais, se aplicada com rigor, provocaria uma interrupção dos trabalhos da Câmara. A Comissão disse então:

“ouvimos argumentos espertos sugerindo que há pouca distinção real entre as obrigações dos ministros da Coroa e as obrigações de outros membros do Parlamento, e propondo que ambos devem obedecer a variantes dessas mesmas regras. Não ficamos convencidos por esses argumentos. Há um mundo de diferença entre a posição dos ministros, que têm a responsabilidade de iniciar políticas e de tomar decisões executivas, e os membros do Parlamento sem cargos, cujos poderes (como indivíduos) ficam confinados ao exercício da influência.”

79. Com este fundamento, a Comissão prosseguiu concluindo que a declaração pública e completa dos interesses pecuniários relevantes é suficiente, e sugeriu que a única ocasião em que um membro do Parlamento deve retirar-se do negócio é quando surge a possibilidade de obter ganhos privados como resultado do acesso a informações:

“Como já salientamos em relatório anterior, se alguns membros do Parlamento, tais como os presidentes e membros de comissões especiais, entrarem de posse de informações privilegiadas a respeito da elaboração de políticas, devem esperar que a opinião pública venha a exigir que eles obedeçam às normas que os impedem de manter interesses particulares ou que exigem seu afastamento de determinados procedimentos.”

80. De fato, a Comissão havia subestimado a força da posição adotada em seu relatório anterior.¹¹ Esse relatório, adotado em 13 de julho de 1992 por uma Resolução da Câmara, dizia o seguinte:

“A nosso ver, é correto que quando o membro de uma comissão, especialmente o Presidente, tem um interesse pecuniário que é diretamente afetado por uma investigação específica, ou quando ele considera que um interesse pessoal pode afetar o trabalho da Comissão ou seu relatório subsequente, o membro do Parlamento deve afastar-se dos procedimentos da Comissão relativos ao mesmo. Esta convenção é tão fundamental para a devida condução dos trabalhos da comissão especial que recomendamos que deve ser reforçada por uma resolução apropriada da Câmara.”

81. Há bastante tempo, convencionou-se que os Membros do Parlamento não devem participar das discussões de Assuntos de Interesse Privado (*Private Business*) em que tenham um interesse pecuniário, e há nos registros um caso de membros do Parlamento que foram impedidos de votar nos Assuntos de Interesse Público (*Public Business*) em tais circunstâncias. A Resolução de 1992 estendeu o princípio da exigência de que os membros do Parlamento se retirem das discussões do *Public Business* em casos em que o interesse pecuniário ‘seja diretamente afetado’ por uma investigação específica ou quando ‘um interesse pessoal possa afetar o trabalho da Comissão ou seu relatório subsequente.’

82. Este foi um desenvolvimento importante e bem-vindo, visto que a Câmara reconheceu que o interesse público poderia ser um fator para determinar se

um membro do Parlamento deveria retirar-se dos trabalhos. Contudo, concordamos com o comentário da Comissão Especial, de 1992, de que a posição dos membros do Parlamento não é inteiramente análoga a dos ministros ou conselheiros dos órgãos públicos locais, e que há muitas áreas dos trabalhos parlamentares em que, após uma declaração de interesse, o membro do Parlamento ainda pode fazer uma contribuição valiosa, e bastante correta, para os assuntos públicos. O que ainda se faz necessário é uma orientação adicional aos membros do Parlamento a respeito da ação apropriada nas diversas situações.

83. Pode haver poucos casos em que algum dano ao interesse público poderá resultar do fato de um membro do Parlamento que declarou um interesse discursar na Câmara, até mesmo em debates de Segunda Leitura (*Second Reading*) de um projeto importante, ou em uma Comissão da Câmara Plena. E há pouco risco de dano ao interesse público em geral, se comparado ao risco de dano à credibilidade dos membros do Parlamento, quando o membro que tem um interesse financeiro assina uma moção *early day*, vota em uma Divisão da Câmara Plena, ou apresenta uma Pergunta Parlamentar, desde que o interesse seja declarado da maneira apropriada em todas as ocasiões. Acreditamos que devem ser desenvolvidos mecanismos, possivelmente através do uso de símbolos na Ordem do Dia, para alcançar este objetivo: isto já é feito para os propositores, embora não para os demais signatários, das Moções de *Early Day*.

84. Porém, existem outras circunstâncias em que o interesse público pode muito bem exigir que o membro do Parlamento, que possui um interesse financeiro, se afaste dos trabalhos. Além da posição da Comissão Especial, de que já tratou a Câmara (ver parágrafo 80 acima), a questão das Comissões Permanentes precisa ser examinada. O membro do Parlamento, que participa de uma Comissão Permanente sobre um projeto, é um indivíduo em um pequeno grupo que elabora a legislação em detalhe, algumas emendas à qual podem muito bem ser aceitas pelo governo.

85. Haverá circunstâncias em que um projeto é suficientemente relevante para um interesse setorial a ponto de tornar contrário ao interesse público que os membros do Parlamento, que detêm interesses financeiros, trabalhem em tal comissão. Em pelo menos um caso recente, foi-nos mencionado que a Câmara deixou de examinar os riscos de tal conflito de interesses, com possível prejuízo para a legislação final. Trata-se da Comissão Permanente sobre o Projeto Relativo à Televisão a Cabo, quando diversos membros do Parlamento da Comissão tinham interesses financeiros, por eles declarados, no setor em questão. Atualmente, a própria prática da Câmara aumenta o risco, porque é comum que a Comissão de Seleção faça designações para a Comissão Permanente dentre os membros do Parlamento que expressaram o desejo de participar, de modo a refletir o equilíbrio das contribuições nos debates da Segunda Leitura. Esta prática precisa ser

alterada para incorporar um pressuposto contra a designação de membros do Parlamento que detêm interesses financeiros.

Recomendamos que as normas e orientações sobre a prevenção de conflitos de interesse devam ser ampliadas conforme nossas sugestões, para cobrir toda a gama de trabalhos pertinentes ao Parlamento, e que deva ser dada uma atenção especial às Comissões Permanentes.

Um código de conduta

86. Dois temas foram recorrentes nos depoimentos orais: primeiro, que quaisquer limites estabelecidos com o fim de proibir atividades parlamentares específicas por parte de membros do Parlamento ocasionaria anomalias; segundo, que é necessário que se confie nos representantes eleitos do povo para que eles possam exercer seu próprio julgamento. Um comentário de Lord Callaghan ilustra essa opinião:

“Vejo, como o teste fundamental, o senso de correção do próprio membro do Parlamento quanto ao que ele deve fazer... Espero que os senhores consigam elaborar um conjunto de princípios de conduta que venha reger os interesses financeiros dos membros do Parlamento. Sugiro que o Código, após elaborado e aceito pela Câmara, deva ser adotado novamente pela Câmara dos Comuns no início de cada Parlamento após uma eleição geral... de modo que cada novo parlamentar compreenda o que se espera dele e o que é o código normal de comportamento.”

87. Sugerimos acima uma série de normas firmes, e também indicamos diversas áreas onde podem surgir dificuldades. Compartilhamos a opinião daqueles que advertem contra as normas indevidamente detalhadas e prescritivas, mas também consideramos que não é razoável esperar que a opinião de cada membro do Parlamento a respeito do que é e do que não é aceitável vá produzir, sem orientação, um padrão universalmente aceito.

88. Embora a “Prática Parlamentar de Erskine May” seja um guia completo a respeito dos procedimentos e normas do Parlamento, é um documento muito volumoso, e duvidamos que seja cuidadosamente lido por todos os membros do Parlamento. Acreditamos, portanto, que mais precisa ser feito no futuro para garantir que os novos membros estejam plenamente conscientes das normas sobre conflito e declaração de interesses, através de treinamento para os recém-eleitos, um código de conduta e a preparação de orientações.

Versão preliminar de código de conduta para membros do Parlamento

Princípios gerais

É responsabilidade pessoal de cada membro do Parlamento manter os padrões de conduta que a Câmara e o eleitorado têm o direito de esperar deles, proteger o bom nome do Parlamento e promover o interesse público.

Os membros do Parlamento devem observar os princípios gerais de conduta que se aplicam a todas as pessoas na vida pública. [Esses estão descritos na página 25 deste relatório, e devem ser incorporados ao código final.]

O primeiro dever dos membros do Parlamento é para com seu país e seus eleitores. Eles não devem efetuar nenhuma ação no Parlamento que entre em conflito com esse dever.

Visto que os membros do Parlamento gozam de determinados privilégios legais, que existem para permitir que eles desempenhem suas responsabilidades para com os cidadãos que representam, cada Membro do Parlamento tem uma responsabilidade pessoal específica de obedecer plenamente a todas as resoluções e convenções da Câmara relativas a questões de conduta, e, quando em dúvida, buscar aconselhamento.

Interesses financeiros

O membro do Parlamento não deve promover nenhuma matéria no Parlamento em troca de pagamento.

O membro do Parlamento, que tem um interesse financeiro, direto ou indireto, deve declarar esse interesse na forma atualmente aprovada, quando discursar na Câmara ou em uma Comissão, ou de outra forma participar de procedimentos parlamentares, ou dirigir-se a ministros, funcionários públicos ou órgãos públicos, a respeito de matéria relacionada com aquele interesse.

Quando, no desempenho dos deveres parlamentares do membro do Parlamento, é provável que a existência de um interesse financeiro pessoal venha a ocasionar conflito com o interesse público, o membro do Parlamento tem uma responsabilidade pessoal de resolver o conflito, seja abrindo mão do interesse, seja afastando-se dos trabalhos públicos em questão.

Em quaisquer situações em que trate com ou em nome de uma organização com quem tenha uma relação financeira, o membro do Parlamento deve sempre ter em mente a responsabilidade primordial que existe para com os eleitores e para com o interesse nacional. Isto é especialmente importante com respeito a atividades que podem não ser questão de registro público, tais como reuniões e funções informais.

Na observância dos requisitos de declaração e registro de interesses e de remuneração, e de depósito de contratos, o Membro do Parlamento deve levar em consideração o propósito de tais requisitos e obedecer-lhes plenamente, tanto na letra quanto no espírito.

89. O Código de Conduta deve oferecer um arcabouço em relação ao qual a conduta aceitável deve ser julgada, mas não deve conter detalhes excessivos. Deve evitar o tipo de normas detalhadas que podem dar origem a anomalias, mas deve estabelecer princípios suficientemente claros para permitir a tomada de decisões apropriadas. Deve ser periodicamente complementado por orientação detalhada. Pensamos também que a proposta de que tal Código seja reafirmado e discutido logo no início de cada novo Parlamento tem muitos pontos a seu favor. Anteriormente, descrevemos nossa sugestão de Código, e o recomendamos à Câmara, mas acreditamos, conforme a prática ideal do setor privado, que este tipo de Código é mais eficaz se a instituição à qual se aplica o elabora e se compromete com ele.

Recomendamos que a Câmara deva elaborar um Código de Conduta, estabelecendo os princípios gerais que devem nortear a conduta dos membros do Parlamento, que deve ser reiterado a cada nova legislatura.

Exigência de cumprimento de obrigações

90. Visto que a Câmara dos Comuns é responsável pela aplicação de suas próprias normas, consideramos motivo de preocupação o fato de que nos últimos anos os procedimentos para sua aplicação tenham parecido ser menos satisfatórios. Os procedimentos relativos à conduta de membros do Parlamento em geral têm sido executados em base *ad hoc*. Dada a tendência inevitável da política partidária para influenciar decisões em questões de conduta, é ainda mais importante que o Parlamento, o tribunal mais elevado do país, estabeleça procedimentos que funcionem com regularidade, e não por acaso. O público precisa ver que as violações das normas por parte de seus legisladores eleitos são investigadas de forma tão justa, e tratadas de forma tão firme pelo Parlamento em tais casos, como ocorreria com as demais pessoas através do processo legal. Os debates recentes sobre como conduzir os procedimentos no caso ‘dinheiro por perguntas’ apontam claramente para a necessidade de medidas justas e fixas que prevejam a investigação adequada e audiências cuja equidade possa ser demonstrada.

91. O Privilégio Parlamentar existe para assegurar o funcionamento adequado do Parlamento, e é uma salvaguarda constitucional essencial. No recente relatório sobre o caso ‘dinheiro por perguntas’, a Comissão de Privilégios forneceu auxílio ao definir tanto o seu papel como o conceito de privilégio:

“Pode ser útil para o grande público descrever sucintamente o papel desta Comissão. Ao receber a determinação da Câmara para examinar uma matéria, nossa função essencial é a de tomar depoimentos em seu nome, de modo

a aconselhar os membros do Parlamento em geral quanto a se, e em que medida, parece ter havido uma violação dos privilégios da Câmara, ou alguma ação que caracterize desacato, e fazer recomendações à Câmara. Em todos os casos, cabe à Câmara tomar a decisão final. Em parte através de precedentes, e em parte através de legislação, a Câmara obteve, através dos anos, determinados direitos conhecidos como “privilégios”. Seu propósito não é o de proteger os membros do Parlamento individualmente, mas de fornecer o necessário arcabouço em que a Câmara, como um todo, e seus membros, como indivíduos, possam desempenhar suas responsabilidades para com os cidadãos por eles representados. O Parlamento defende seus privilégios através da lei do desacato.”

92. Uma das conseqüências do privilégio é, portanto, que a própria Câmara dos Comuns regulamente as atividades de seus membros. Quando se trata dos trabalhos parlamentares, os membros do Parlamento são responsáveis perante a Câmara, e não perante os tribunais. Visto que o privilégio parlamentar é importante por razões inteiramente dissociadas dos padrões de conduta de cada membro do Parlamento individualmente, acreditamos que seria altamente desejável para a auto-regulamentação que isso continuasse a ser feito.

93. Contudo, para que a auto-regulamentação continue a ser bem-sucedida, é essencial que as Resoluções da Câmara — na verdade, o arcabouço legal que a Câmara impõe a seu próprio funcionamento — sejam consideradas como obrigatórias para todos os seus membros, e devam ser aplicadas de maneira firme, imediata e justa. Os comentários apresentados pelo Membro do Parlamento Sir Geoffrey Jonhson Smith, Presidente da Comissão Especial sobre Interesses dos Membros do Parlamento, em seu depoimento, ilustram o problema:

“Penso que as normas [sobre registro de interesses] são agora melhor compreendidas pelos membros do Parlamento e por eles aceitas de forma mais ampla do que acontecia há cinco ou dez anos... Quando [o registro] foi adotado, alguns membros não compreenderam bem a validade legal do mesmo... Eu costumava gastar parte do meu tempo andando por aí e relembrando os membros do Parlamento de que ainda não haviam assinado o registro.”

94. Sir Geoffrey acrescentou que, no passado, ocasionalmente ele teve de ameaçar denunciar um membro do Parlamento à Câmara, mas que o Registro era agora aceito e isso não era mais necessário.

95. Em anos mais recentes, um certo número de membros do Parlamento mais antigos não aceitaram uma resolução da Câmara a respeito do Registro, e se recusaram a obedecê-la. Posteriormente, ela foi modificada para atender suas preocupações. Todavia, quando o Parlamento aprova uma lei da qual algumas pessoas discordam, a expectativa é a de que essa lei irá ser aplicada até que seus opositores consigam que ela seja modificada.

96. Apresentamos isto como exemplo. Porém, há outras situações também que nos levam a crer que as Resoluções da Câmara em questões de conduta não

são percebidas por todos os membros do Parlamento como tendo o mesmo impacto que as leis ou regulamentos, mesmo que aquelas sejam a lei do Parlamento. Em parte, isto acontece porque a Câmara como um todo, e, em conseqüência, seus funcionários têm uma nítida relutância em fazer o julgamento de seus colegas membros do Parlamento, a não ser que o problema seja muito sério.

97. Tal atitude é inteiramente compreensível, mas errada. A menos que as obrigações sejam rotineiras e firmemente exigidas, pode-se desenvolver uma cultura de desleixo, com o perigo de que, com o correr do tempo, isso possa levar à tolerância da corrupção.

98. Embora partilhemos com Chris Moncrieff a opinião de que:

“Os membros do Parlamento, de um modo geral, não são corruptos e são bem-intencionados...”,

acreditamos firmemente que a Câmara dos Comuns precisa desenvolver e implementar uma cultura em que as Resoluções da Câmara sejam automaticamente recebidas como obrigatórias para todos os membros do Parlamento, em que haja a certeza de tomada de medidas quando houver violação das normas, e em que os procedimentos sejam justos e bem compreendidos. Acreditamos que, se as regras forem claras, e indubitável sua aplicação, a grande maioria dos membros do Parlamento irá prontamente adotar e aderir aos padrões que a Câmara exige.

99. Pensamos que isto pode melhor ser levado adiante através da combinação de um importante elemento independente com um sistema que permaneça essencialmente auto-regulatório. Acreditamos que isto deveria ser feito mediante a designação de um funcionário da Câmara, chamado de Comissário Parlamentar de Padrões, para tomar a responsabilidade de assessorar os membros do Parlamento quanto às normas da Câmara sobre a conduta dos membros, bem como desempenhar um papel independente na aplicação das mesmas. Se a Câmara aceitar nossa recomendação de que um Código de Conduta deve ser elaborado, o Comissário teria a tarefa de assessorá-la e oferecer orientação. Acreditamos que isso seria útil para os próprios membros. Ann Taylor, MP, disse-nos:

“É surpreendente a maneira pela qual, quando os membros do Parlamento são eleitos pela primeira vez, eles não recebem realmente um guia da Câmara dos Comuns que lhes diga quais são as normas: assim como não há uma descrição do trabalho de um membro do Parlamento, não há um conjunto de normas que lhes sejam dadas assim que chegam e que devem ser por eles obedecidas.”

100. A Sra. Taylor aceitou a necessidade de um elemento de independência na aplicação, assim como ocorreu com um certo número de outros

entrevistados, inclusive Lord Howe e Roy Hatterley, MP. O professor Sir William Wade, o grande advogado constitucionalista, escreveu-nos dizendo o seguinte:

“A questão é como as violações... devem ser julgadas. Tradicionalmente, a Câmara tem sido ciosa de seu privilégio de auto-regulamentação, mas alguns membros do Parlamento vêm agora propondo que deveria haver um elemento independente, de modo a eliminar a parcialidade política. Em minha opinião, isto seria um passo muito desejável. Melhoraria a reputação da Câmara e compensaria muito bem o privilégio do qual se abriria mão. Poder-se-ia fazer comparação com as petições eleitorais, que até 1868 eram decididas pela própria Câmara, mas após essa data foram transferidas para tribunais eleitorais compostos por juízes da Alta Corte, com grande benefício para a justiça.”

101. Acreditamos que não é necessário entrar em detalhes dos pontos fracos da situação atual, porém Lord Callaghan, John MacGregor, MP (um ex-presidente da Câmara) e Sir Geoffrey Johnson Smith, MP (Presidente da Comissão sobre Interesses dos Membros do Parlamento) comentaram a respeito. Disse John MacGregor:

“Estou ficando preocupado com o tamanho da tarefa em que a Comissão Especial sobre Interesses dos membros do Parlamento é chamada a ser juiz e júri, produzindo as provas e tudo o mais. Os procedimentos da Comissão Especial podem não ser adequados onde haja assuntos graves que afetam toda a carreira do membro do Parlamento... Por exemplo, o membro do Parlamento não tem o direito de interrogar as testemunhas que estão depondo contra ele. Portanto, penso que há motivos para que haja um envolvimento externo na Comissão Especial quando se tratar de tais questões.”

102. A nosso ver, nossas propostas de designar um Comissário independente e de revisar todo o procedimento disciplinar para os membros do Parlamento deveria ser suficiente para se chegar a um distanciamento necessário sem recurso aos tribunais, ou mesmo sem abrir mão do privilégio. As recomendações alinhadas a seguir devem permitir que os membros do Parlamento assegurem uma audiência justa, minuciosa e rápida, sem remover a jurisdição da Câmara dos Comuns. Diríamos, contudo, que entre outros, John Biffen, MP (um ex-Presidente da Câmara), Lord Blake e Professor Dawn Oliver nos contaram que, na verdade, tais procedimentos deveriam ser transformados em legislação. Se isso for adotado, o teste para verificar se nossas recomendações são suficientes, ou haverá necessidade de mudança posterior, será o seu funcionamento na prática.

103. Há uma área de conduta onde já existe uma necessidade de esclarecer, e talvez alterar a fronteira entre os tribunais e o Parlamento. O suborno de um membro do Parlamento ou a aceitação de suborno por parte de um membro do Parlamento é desonra para o Parlamento e pode ser punido pela Câmara. O teste que a Câmara aplicaria para suborno com certeza asseme-

lhar-se-ia àquele que seria aplicado de acordo com a *Common Law*. Todavia, é muito provável que os membros do Parlamento que aceitassem subornos em conexão com os seus deveres parlamentares estariam cometendo delitos contra a *Common Law* que seriam julgados pelos tribunais. Existe dúvida se a jurisdição, em tais casos, seria dos tribunais ou do Parlamento.

104. A Comissão Salmon recomendou, em 1976, que tal dúvida deveria ser resolvida pela legislação, mas não se tomou nenhuma medida a esse respeito. Acreditamos que não seria satisfatório deixar esta questão sem uma solução, quando outros aspectos da legislação do Parlamento referentes à conduta estão sendo esclarecidos. **Recomendamos que o Governo agora adote medidas para tornar mais clara a prática ativa ou passiva de suborno por parte de membro do Parlamento.** Seria de utilidade que isso fosse combinado praticamente com a consolidação da legislação escrita sobre suborno, recomendada também por Salmon e aceita pelo governo, o que, no entanto, não aconteceu. Tal tarefa poderia ficar a cargo da Comissão de Legislação.

Com relação a procedimentos formais, recomendamos:

— a Câmara deveria nomear uma pessoa independente, que tenha um certo grau de estabilidade e não seja servidor de carreira da Câmara dos Comuns, como **Comissário Parlamentar de Padrões**. O Comissário assumiria a responsabilidade de manter o Registro de Interesses dos membros do Parlamento; orientaria sobre o código de conduta e as questões de correção; teria a responsabilidade de elaborar essa orientação e providenciar sessões de treinamento inicial para novos membros do Parlamento, informando sobre questões de conduta, correção e ética; e seria responsável pelo recebimento de queixas pertinentes e pela investigação da conduta dos membros do Parlamento nesta área. **O Comissário deveria ter a mesma liberdade para divulgar sindicâncias e conclusões da qual gozam o Controlador e Auditor-Geral e o Comissário Parlamentar de Administração.**

— o Comissário deveria ter liberdade para decidir se uma queixa merece ou não investigação ou para iniciar uma investigação. Uma investigação realizada pelo Comissário deveria ser conduzida sigilosamente. Em seguida a uma investigação, o Comissário teria a liberdade, ou de desconsiderar uma queixa, ou considerá-la verdadeira e de chegar a um acordo quanto a uma solução com o membro do Parlamento em questão, ou decidir-se por responder e encaminhar a queixa para uma Comissão da Câmara. Seria esperado do Comissário publicar as razões para arquivar o caso, após investigação, o resultado e a solução decidida, quando o caso estivesse encerrado, e o relatório para a Comissão, quando um caso estivesse sendo levado adiante;

— o Comissário deverá ter competência para convocar pessoas, obter documentos e registros, e, portanto, necessitará do apoio, com respeito aos

poderes necessários, da autoridade de uma Comissão Especial. Para dar os poderes pessoalmente ao Comissário, haveria necessidade de legislação preliminar, e não acreditamos que isso seria preciso neste estágio;

— até o momento tem havido uma considerável incerteza sobre as funções respectivas da Comissão Especial para os Interesses dos Membros do Parlamento e da Comissão de Privilégios no sentido de fazer cumprir as normas nesta área. **Consideramos que uma subcomissão da Comissão de Privilégios, composta de, no máximo, sete membros do Parlamento de grande prestígio, seria o melhor órgão para levar adiante os casos individuais recomendados pelo Comissário. Recomendamos que tal Subcomissão seja criada.** As responsabilidades mais amplas visualizadas para o Comissário talvez possibilitassem à Comissão Especial para os Interesses dos Membros do Parlamento conseguir dispensa de tal responsabilidade com quaisquer funções residuais, sendo transferidas para a Comissão de Privilégios com a sua subcomissão. Mas isso é uma questão para a Câmara decidir;

— **diante do fato de que haveria um caso *prima facie* para ser investigado, recomendamos que as audiências dessa subcomissão proposta sejam geralmente públicas. Recomendamos também que a Subcomissão tenha poder para solicitar o concurso de consultores especializados e que o membro do Parlamento, se assim o desejar, possa ser acompanhado por consultores perante a subcomissão.** Os acertos seriam de modo a possibilitar que todos os envolvidos pudessem ver que as normas do Direito Natural estavam sendo aplicadas. **Recomendamos que a subcomissão tenha o poder discricionário de autorizar que um consultor atue como representante do membro do Parlamento nas audiências.** No exercício desse poder discricionário, seria apropriado à subcomissão seguir estes princípios estabelecidos em Halsbury (Leis da Inglaterra, Halsbury, 4ª edição).

“Os fatores que devem ser levados em consideração no exercício do poder discricionário incluem a gravidade de quaisquer acusações feitas ou quaisquer sanções em potencial, caso haja possibilidade de surgirem questões legais, a capacidade daquele indivíduo de defender o seu próprio caso, se haverá necessidade de acarear as testemunhas cujas provas não foram divulgadas com antecedência, qualquer possibilidade de atraso, e a necessidade de tratar com equidade todas as pessoas convocadas a depor.”

— Quando uma sanção formal é considerada apropriada, nós aprovamos a prática adotada no recente relatório da Comissão de Privilégios sobre “dinheiro por perguntas”, no sentido de incluir uma recomendação específica sobre isso no relatório da subcomissão.

— Uma vantagem em se estabelecer um Comissário e uma subcomissão para lidar com os casos de conduta seria que os casos menores poderiam ser tratados com a máxima rapidez e o mínimo de confusão. **Como a subcomissão prestaria contas à Comissão de Privilégios como um todo, isso teria o efeito prático de conceder ao membro do Parlamento o direito de apelar àquela**

Comissão. Somente os casos mais sérios precisariam ser deliberados pelo Plenário da Câmara. Acreditamos que não seria necessário para a Câmara formalmente endossar toda conclusão desfavorável da Comissão de Privilégios, embora talvez fosse apropriado, em alguns casos, que um membro do Parlamento apresentasse uma declaração formal lamentando o fato. As sanções mais severas, envolvendo suspensão e possível perda de salário (na prática, o equivalente a uma multa) continuariam a requerer a autorização de toda a Câmara.

O Executivo: ministros e servidores públicos

Principais conclusões

É preciso um esclarecimento maior sobre o padrão de conduta esperado dos ministros. O Primeiro-Ministro deveria elaborar orientações específicas sobre este assunto, fundamentadas nos princípios expostos neste relatório.

Deve-se examinar com cuidado a necessidade de assegurar que a maior parte dos meios apropriados sejam utilizados na investigação de casos de suposta incorreção envolvendo ministros. Salvo em circunstâncias excepcionais, a norma geral, de que a assessoria prestada por servidores públicos a Ministros não deveria ser tornada pública, aplicar-se-ia nestes casos.

Deveria haver um novo sistema de diretrizes regulamentando empregos assumidos por ex-ministros. O sistema deveria se fundamentar nas normas atuais do serviço público e deveria ser flexível e tão transparente quanto possível, ao mesmo tempo que protegesse a privacidade pessoal.

O novo sistema de recursos para os servidores públicos aos comissários do serviço público, proposto pelo governo, deveria ser ampliado, mediante a adoção de sistemas para tratar de recursos confidenciais no âmbito de ministérios e agências do serviço público. Os comissários do serviço público deveriam levar ao conhecimento do Parlamento os detalhes de todos os recursos que tenham sido deferidos.

O sistema adotado no serviço público, de licença para o exercício de cargo no setor privado, deveria ser mais aberto, devendo ser ativamente acompanhado para assegurar que as normas estejam sendo observadas e cumpridas. Este sistema também deveria incluir assessores especiais.

Introdução

1. Embora o membro do Parlamento que não exerce cargo na Câmara tenha bastante influência, é o Executivo — ministros e servidores públicos — que tem o principal papel na formulação e execução de políticas. Os

ministros prestam contas ao Parlamento e ao público pelo trabalho de seus ministérios e agências; menos visíveis para o público, os servidores públicos seniores podem substancialmente influenciar o processo político. Ambos são alvos prováveis de *lobbies*.

2. Apesar da grande diferença em suas responsabilidades formais e em seu perfil público, os padrões de conduta tanto de ministros quanto dos servidores públicos devem ser os mais elevados. Juntos, exercem o poder diretamente sobre as vidas de seus concidadãos. Se esse poder diz respeito a um Secretário de Estado aprovando um contrato no valor de muitos milhões, ou a um servidor na área de benefícios lidando com uma reivindicação de umas poucas libras esterlinas, a manutenção da confiança pública é essencial.

3. Durante o desenvolvimento de nosso trabalho, tomamos conhecimento de circunstâncias nas quais a confiança pública foi enfraquecida. Por exemplo, muitos de nossos correspondentes e entrevistados comentaram sobre a facilidade com que os ministros podem obter emprego em empresas comerciais com as quais tiveram ligações durante seu mandato; os servidores públicos na ativa e aposentados sugeriram que as iniciativas destinadas a melhorar a eficiência na prestação de serviços públicos, tais como a programação de medidas futuras e a terceirização de funções do setor público, colocaram em risco padrões de conduta estabelecidos.

A conduta de ministros

4. O público tem o direito de esperar padrões de comportamento muito elevados dos ministros, pois eles têm influência profunda sobre a vida diária de todos nós. O exemplo dado por eles é examinado de perto pelo público e pelos meios de comunicação de massa. Como Vernon Bogdanor nos disse, “é dos ministros que os padrões de vida pública devem se originar”.

5. Acreditamos que é preciso uma resposta para o crescente interesse do público e dos meios de comunicação de massa no que se refere aos padrões de conduta ministerial. Em princípio, este interesse é bem-vindo. Entretanto, os meios de comunicação de massa não se limitam à vida pública de ministros. Divulgam seu comportamento sexual, suas conversas particulares e, em alguns casos, as atividades de seus filhos e parentes. Tal pode ser opressivo e intrusivo: à medida em que isso envolve pessoas que não estão na vida pública por escolha, tal intromissão raramente se justifica por legítimo interesse público.

6. Em nossa opinião, há uma diferença significativa entre cobertura pela mídia de comportamento sexual e relatos de irregularidade financeira, conflitos de interesse inaceitáveis, ou outras formas de conduta imprópria ao

cargo. A desonestidade financeira, de modo especial, interessa a todos nós, porque atinge o cerne daquela confiança que as pessoas devem ter nos ministros e os motivos por trás de suas decisões. O mesmo não pode ser dito normalmente da conduta imprópria na área sexual. É verdade que a vida privada dos ministros pode ocasionalmente ser relevante ao desempenho de seus deveres públicos, por exemplo, quando a sua conduta privada contraria alguma política pública, resulta em publicidade embaraçosa, ou envolve um risco de segurança. Não pensamos, entretanto, que existam normas que possam ser elaboradas sobre a conduta sexual dos ministros do mesmo modo que aquelas que se aplicam a seus interesses financeiros.

7. Os depoimentos que ouvimos e recebemos não indicam que o público acredita que os ministros estão implicados em irregularidades generalizadas. Sugerem, contudo, que as pessoas gostariam que houvesse maior clareza sobre os padrões de conduta esperados dos ministros e que houvesse cobrança quanto aos mesmos.

Questões de Procedimento Formal para Ministros (QPM)

8. A única orientação existente para ministros no que se refere a padrões de conduta, bem como sobre assuntos de procedimento formal, está contida em Questões de Procedimentos Formal para Ministros — QPM. No contexto da constituição britânica, o QPM é um documento recente, datado de 1945 (embora alguns elementos do mesmo sejam mais antigos). Durante muitos anos, o QPM foi um documento confidencial. Foi somente em 1992 que o atual Primeiro-Ministro decidiu publicá-lo.

9. O QPM não tem qualquer status constitucional em especial, mas, porque ele é enviado por cada Primeiro-Ministro a todos os seus colegas do ministério no início de uma administração, ou quando de sua nomeação para o cargo, e quaisquer mudanças em seu teor só podem ser autorizadas pelo Primeiro-Ministro, ele, na prática, é obrigatório para todos os membros de um Governo. Os registros mostram que o QPM vem crescendo organicamente com o passar dos anos, sendo, no início, um documento que nada mais era do que o que Lord Trend descreveu como “dicas sobre etiqueta para principiantes”, mas com o acréscimo de seções recentes para lidar com circunstâncias novas. Ao longo dos anos, o aumento de volume do QPM deveu-se principalmente à área da conduta, e não, do procedimento formal.

10. Não acreditamos que a explicação para isso seja um declínio nos padrões de conduta dos ministérios. Pensamos que o acréscimo de material ético ao QPM resultou de uma combinação de respostas a incidentes específicos e uma tendência geral, não restrita ao Governo, no sentido da codificação do que antes era, supostamente, consenso geral.

Os ministros e o primeiro-ministro

11. O QPM começa estabelecendo alguns princípios fundamentais:

“Caberá aos ministros individualmente julgar qual a melhor maneira de agir para manter os padrões mais elevados. Os ministros cuidarão para que nenhum conflito surja ou pareça existir entre seus interesses particulares e seus deveres públicos. Desejarão agir da maneira mais clara possível com relação ao Parlamento e ao público. Estas notas deverão ser lidas tendo, como pano de fundo, essas obrigações gerais.” (Questões de Procedimento Formal para Ministros — *Cabinet Office*, 1992, parágrafo 1^o).

12. Os próprios ministros são responsáveis, individualmente e em separado, pela manutenção dos padrões de conduta apropriada a seus cargos. Todos na vida pública têm uma responsabilidade pessoal de julgar uma maneira de proceder — a aceitação de hospitalidade, por exemplo — pesando suas implicações éticas com o seu próprio julgamento. No caso de ministros, o fato de que precisam prestar contas ao Parlamento por suas ações reforça aquela responsabilidade.

13. No entanto, os ministros não fazem seus julgamentos éticos isoladamente. Para permanecerem no cargo devem manter a confiança do primeiro-ministro e, numa questão de conduta, isso envolverá o julgamento do próprio primeiro-ministro sobre a ética do caso. Isso é axiomático e deveria se refletir no QPM.

Recomendamos que o primeiro parágrafo de Questões de Procedimento Formal para Ministros receba emenda nos seguintes termos: ‘Ficará a critério de cada ministro individualmente julgar qual a melhor maneira de agir visando à manutenção dos mais elevados padrões. Caberá ao Primeiro-Ministro determinar se eles agiram ou não dessa forma, em qualquer circunstância específica’.

Orientação sobre conduta para ministros

14. Acreditamos que haja princípios gerais de conduta que são aplicáveis a ministros; que seja possível estabelecer isso numa forma clara e compreensível que será útil ao primeiro-ministro, aos próprios ministros e ao público; e que isso possa indicar aspectos inaceitáveis de comportamento de ministérios. Essa medida não impedirá, certamente, condutas desonestas. Porém, fará muito, no sentido de evitar a atual incerteza do público sobre o que é aceitável ou não.

15. O QPM não oferece uma série de princípios coerentes que possam ser aplicados a ministros em dúvida a respeito de possíveis maneiras de proceder. O documento é uma miscelânea: ‘uma mistura de princípios imutáveis com práticas de administração doméstica’, como nos descreveu o professor Peter Hennessey.

Recomendamos que o Primeiro-Ministro desencadeie a produção de um documento, retirando do QPM as normas e os princípios éticos nele contidos, para formar um código de conduta independente ou uma seção separada dentro de um novo QPM. Se tais diretrizes permanecerem dentro do QPM, recomendamos que o QPM seja reintitulado de “ Conduta e Procedimentos Formais para Ministros”, de modo a indicar sua abrangência.

16. As palavras exatas da nova orientação dependerão do Primeiro-Ministro. Acreditamos, todavia, que os seguintes princípios essenciais deverão estar explícitos, apoiados, quando necessário, por normas detalhadas, algumas das quais já existentes no QPM:

Espera-se que os ministros da Coroa se comportem de acordo com os mais elevados padrões de conduta pessoal e constitucional. Em especial, devem observar os seguintes princípios de conduta ministerial:

- a) os ministros devem garantir que nenhum conflito surja, ou pareça existir, entre seus deveres públicos e seus interesses particulares;
- b) os ministros não devem prestar informações errôneas ao Parlamento. Devem ser tão abertos quanto possíveis com o Parlamento e o público;
- c) os ministros devem prestar contas ao Parlamento sobre as políticas e o funcionamento de seus ministérios e agências;
- d) os ministros deverão recusar qualquer presente ou hospitalidade que possa, de fato ou aparentemente, comprometer a imparcialidade de suas decisões ou torná-los obrigados de maneira indevida;
- e) os ministros, que tenham também assento na Câmara dos Comuns, devem manter separadas suas funções como ministro e membro do Parlamento;
- f) os ministros devem manter separadas as suas funções no ministério e no partido. Não devem solicitar a servidores públicos que executem trabalhos político-partidários ou ajam de algum modo que venha a conflitar com o Código do Serviço Público.

17. Poderia parecer desnecessário ou óbvio estabelecer esses princípios para os ministros. Não partilhamos dessa opinião. O governo aceitou a proposta de que deveria haver um código de conduta para servidores públicos. É difícil entender por que a mesma norma não deveria ser aplicada aos ministros. As vantagens de um código podem ser vistas ao considerarmos o número de ministros que tiveram de renunciar desde a guerra devido a erros de julgamento evitáveis. No entanto, não acreditamos que sanções explícitas precisem ser indicadas para impedir que os ministros errem. O escrutínio da conduta ministerial, por parte do público e da mídia, à luz dos princípios que relacionamos acima, será provavelmente muito mais eficiente. Os próprios ministros serão capazes de julgar possíveis maneiras de proceder de acordo com esses princípios, apoiados pelas normas práticas a nós recomendadas

por Lord Howe: “Você ...gostaria de ver todos os fatos relevantes de qualquer transação ou relacionamento relatados por inteiro e honestamente na primeira página de seu jornal favorito” e “se estiver em dúvida, pare de agir dessa maneira”.

A fiscalização da conduta dos ministros

18. O modo como são tratadas as acusações de má-conduta por parte dos ministros dependerá muito das circunstâncias de cada caso. Naturalmente, tais acusações podem ser apresentadas publicamente ou chegar ao conhecimento do público. É importante para o interesse público, para a reputação do ministro envolvido, e para o governo, que as acusações sejam investigadas com rapidez e eficiência.

19. A forma de se lidar com acusações de conduta criminosa é relativamente direta. A polícia investigará a acusação. Pode ser necessário para um ministro se demitir nestas circunstâncias, mas não há ambigüidade sobre o processo de investigação. Felizmente, tais casos são extremamente raros. É mais comum que as acusações de conduta irregular estejam bem longe de comportamento criminoso e se relacionem com o comportamento sexual, conflitos de interesse, ou irregularidades financeiras.

20. Casos recentes têm demonstrado que podem haver circunstâncias nas quais o primeiro-ministro precise de orientação ou informações adicionais. Há várias pessoas para as quais o primeiro-ministro pode dirigir-se com esse fim. Não há razão que justifique que não se consulte a Secretaria do Gabinete quanto à melhor maneira de proceder. Na verdade, seria comum agir assim, especialmente se é alegado que um ministro desobedeceu aos princípios de conduta de ministros contidos no QPM. Em algumas circunstâncias, a preparação da orientação pode requerer uma investigação dos fatos; isso dependerá da natureza do caso. Contudo, se as acusações se relacionam ao comportamento no passado, antes de assumir o cargo, ou conduta pessoal imprópria em nenhuma forma relacionada com os deveres ministeriais, estas não são da alçada da Secretaria do Gabinete, que levaria o fato ao conhecimento do Primeiro-Ministro.

21. É impossível prever todas as circunstâncias que podem então surgir. Em alguns casos, pode ser uma questão de polícia, em outros, para o *Chief-Whip* ou outros colegas do ministério, os serviços de segurança ou as autoridades judiciais. Em alguns casos, quando as normas parlamentares estão envolvidas, o Primeiro-Ministro poderia encaminhar o caso ao Comissário Parlamentar de Padrões. Um caso muito sério e complexo mereceria uma Comissão de Inquérito. Ocasionalmente, um indivíduo devidamente qualificado poderia ser encarregado de realizar uma investigação. Em um bom número de casos, uma investigação administrativa interna pode ser suficiente.

22. Durante ou após qualquer investigação, a respeito da conduta de um ministro, não importa quem esteja encarregado dela, o Secretário do Gabinete pode ter de instruir o Primeiro-Ministro, ou (agindo em nome do Primeiro-Ministro) aconselhar o ministro envolvido, sobre a melhor maneira de agir com respeito a seu cargo. Acreditamos que uma distinção clara deva ser traçada entre o relatório de uma investigação, que poderia ser apropriada para publicação, e o parecer do Secretário de Gabinete, que jamais, ou raramente, deveria ter se tornado público. A imparcialidade política do serviço público deve ser protegida, e é errado que tal parecer se torne parte do debate sobre o comportamento de um ministro.

Recomendamos que sejam tomados cuidados para garantir que sejam utilizados os meios mais adequados na investigação de casos de suposta conduta imprópria relativos a Ministros. Recomendamos que, com exceção de circunstâncias excepcionais, deve ser aplicada a esses casos a norma geral de que os pareceres dos servidores públicos endereçados aos Ministros não devem ser divulgados.

Emprego após deixar o governo

23. Um aspecto da conduta de ministros foi mencionado em diversos depoimentos a nós prestados: a ausência de normas sobre o emprego após deixar um cargo público. Refletimos sobre se há razão em nos preocuparmos com essa área. Concluimos que sim.

24. Os ministros têm oportunidade, quando estão no governo, de tomar decisões que podem favorecer ou prejudicar órgãos externos, entre os quais determinadas empresas. Para servidores públicos (e membros das Forças Armadas) em uma posição semelhante, há anos existe regulamentação para assegurar ao público que as decisões tomadas em cargo público não foram influenciadas pela perspectiva de emprego após a saída do serviço público. Essas normas, administradas por uma comissão independente, são conhecidas como normas de licença para o exercício de cargo no setor privado. Embora não constituam legislação, são flexíveis, entendidas, e raramente desobedecidas. Os ministros do Gabinete têm responsabilidade muito maior por decisões referentes à política governamental, maiores até que as dos servidores públicos mais graduados. Entretanto, os ministros podem assumir qualquer cargo que desejem — de acordo com os ditames de sua própria consciência — enquanto os servidores públicos mais graduados precisam ter seus planos aprovados para um período integral de dois anos após a data de sua saída do serviço governamental. Isso é difícil de justificar.

25. Ouvimos argumentos de ambos os lados a favor e contra a adoção do sistema de licença para o exercício de cargo no setor privado para ministros.

A posição do governo foi expressa pelo Chanceler do Ducado de Lancaster, o Membro do Parlamento David Hunt, que argumentou no sentido de “ainda ser correto deixar as decisões sobre esses assuntos para o arbítrio dos indivíduos em questão”. Reconhecemos a força de algumas razões por ele expostas. Todavia, também precisamos levar em consideração outros depoimentos que recebemos, de ninguém menos que antigos Ministros do Partido Conservador, pessoas de experiência considerável na vida pública. O membro do Parlamento, “Sir” Norman Fowler, disse que “os objetivos do código do serviço público me parecem...igualmente aplicáveis aos Ministros”. Seu ponto de vista foi compartilhado por Lord Callaghan, Lord Younger, e muitos de nossos outros entrevistados. “Sir” Norman Fowler também enfatizou que “tanto o público como antigos ministros seriam beneficiados por um conjunto de normas formuladas com clareza”. Nós concordamos. O risco de abuso ou de críticas maliciosas sem fundamentos seria reduzido por um sistema de fiscalização.

26. Tem sido argumentado que, na maioria dos casos, os servidores públicos mais graduados deixarão o serviço público em idade de aposentadoria, previamente determinada, e que ao saírem, em sua maioria, receberão uma pensão integral. No caso de ministros, sua saída do Governo pode ser inesperada, e a sua indenização provavelmente é muito inferior. Todavia, os mesmos princípios de interesse público se aplicam. A garantia do público de que os padrões de conduta estão sendo mantidos é uma necessidade fundamental. Como afirmou Lord Younger, “os ministros têm de agir com severidade em relação a isso”. Anotamos também o argumento de que um sistema restritivo sobre a liberdade do futuro emprego irá desencorajar pessoas talentosas a se tornarem ministros. No mundo dos negócios, as restrições sobre a liberdade do futuro emprego são compensadas geralmente no pacote salarial, mas concordamos que isso provavelmente não acontecerá com ministros. Consideramos, entretanto, que o risco de desencorajar candidatos a cargo ministerial será mínimo, se exatamente como nas normas do serviço público quaisquer normas para ministros forem elaboradas de modo a incluírem somente o número limitado de possíveis ações que constituam uma razão genuína de preocupação. Lord Carlisle, o presidente da Comissão Consultiva sobre Licença para Exercício de Cargo no Setor Privado por parte de Pessoas Oriundas do Serviço Público, que orienta sobre a aplicação das normas atuais, nos afirmou que aproximadamente 70% dos casos trazidos à sua Comissão não requerem período de espera nem outra restrição. Não temos razão para supor que seria diferente com requerimentos partindo de ministros.

27. Partilhamos o ponto de vista de que deveria haver o maior intercâmbio possível entre os setores público e privado. As normas do serviço público restringem o intercâmbio entre os setores, mas numa base mínima e defensável. Os ministros deveriam ser capazes de contribuir, com os seus

conhecimentos técnicos e sua experiência de governo, para empresas que desejassem empregá-los, porque os benefícios para o país e a economia podem ser substanciais. Um sistema flexível, que impõe restrições a empregos futuros somente quando estes possam ameaçar a confiança pública em padrões de conduta, não impediria tais benefícios de serem concretizados.

As normas do serviço público para licença para exercício de cargo no setor privado

28. Os pontos principais do atual sistema do serviço público de licença para o exercício de cargo no setor privado são os seguintes:

a) todos os servidores públicos nos níveis 1 e 1A (secretário permanente) e 2 (vice-secretário) devem submeter para aprovação seus planos de futuro emprego à Comissão Consultiva sobre Licença para Exercício de Cargo no Setor Privado por parte de Pessoas Oriundas do Serviço Público, a menos que o cargo seja não-remunerado e numa organização não-comercial, ou uma função pública;

b) devem solicitar aprovação não apenas para o seu primeiro emprego como para quaisquer outros que venham a assumir dentro de um período de dois anos após deixarem o serviço público. A aprovação é concedida pelo Primeiro-Ministro, de acordo com a orientação da Comissão Consultiva;

c) há um período automático de carência de três meses, exigido de todos os servidores públicos de níveis 1 e 2 (secretário permanente), exceto para aqueles designados por um período fixo;

d) a comissão consultiva pode recomendar um período de espera de até dois anos (a partir da data de saída do serviço público) antes que o funcionário público possa assumir o emprego, e pode também impor o que se chama “condições de comportamento”. Estas determinam o que o ex-servidor público não pode fazer para o seu novo empregador: podem, por exemplo, impedir ex-servidores públicos de entrarem em contato com seus antigos ministérios ou de trabalharem em propostas de licitação para projetos governamentais. Estas condições podem se estender até dois anos da data de saída do serviço governamental.

e) as normas não têm o objetivo de detectar a corrupção, o que seria um assunto policial. “O objetivo da aplicação das normas é manter a confiança pública nos serviços (civil e militar) e no pessoal que neles trabalha” (Código Administrativo do Serviço Público, 4.3, Anexo A);

f) a comissão consultiva recomenda em dois títulos qual a condição a ser aplicada: um período de espera ou uma condição comportamental. Ela examina se uma ação proposta gera “qualquer suspeita, não importando quão injustificada seja, de que a orientação e as decisões de um servidor na ativa podem ser influenciadas pela esperança ou expectativa de emprego futuro em uma empresa ou organização específica”. Também leva em consideração “o risco de que uma determinada empresa possa ganhar uma vantagem indevida sobre os seus competidores, empregando alguém que, no desempenho de seus deveres oficiais,

teve acesso a informações técnicas ou a outras que seus concorrentes possam legitimamente considerar como seus próprios segredos ou informações comerciais relativas a mudanças em políticas do Governo, que possam afetar aquela empresa ou seus concorrentes.” (Código Administrativo do Serviço Público , 4.3 Anexo A);

g) as normas se aplicam igualmente a servidores públicos abaixo do Nível 2, embora estes casos sejam normalmente tratados pela comissão consultiva. As decisões finais ficam sob a responsabilidade dos ministros. As solicitações do Nível 3 e os casos mais delicados abaixo do Nível 3 devem ser encaminhados ao *Cabinet Office* para orientação.

Um sistema ministerial de licença para o exercício de cargo no setor privado

29. O sistema do serviço público é testado e experimentado; nossa opinião é de que parece ter a aceitação dos servidores públicos e oferece uma boa garantia ao público. Agora, a preocupação pública exige uma garantia similar no caso de ministros. Acreditamos que os depoimentos ouvidos por nós indicam que o sistema do serviço público, com algumas pequenas modificações, poderia ser aplicado a ministros.

30. Examinamos a possibilidade de um sistema ministerial ser exigido por lei, ou se deverá ser meramente consultivo. Acreditamos que um sistema consultivo transparente proporcionará aos indivíduos a necessária liberdade de movimento, ao mesmo tempo que garantirá a confiança pública e a observância das normas por parte dos ministros, sem a complicação de uma legislação escrita. Em outras palavras, se os ex-ministros souberem que o fato de não terem solicitado a opinião do órgão consultivo ou obedecido a essa opinião seria trazido a público, o fato de não haver sanções legais não teria importância. A possibilidade de reações hostis por parte do público e de comentários desfavoráveis na mídia seria um poderoso desestímulo. Contudo, não estaríamos descartando a possibilidade de voltar a esse assunto no futuro, se a experiência, na prática, nos convencer de que um sistema voluntário foi insuficiente para manter a confiança pública.

31. Um sistema puramente consultivo dá um grande peso aos consultores. Estamos considerando a necessidade de ser criada alguma nova forma de mecanismos consultivos, que teriam status e experiência suficientes para orientar os ministros. Não somos de opinião que novos procedimentos sejam necessários. A atual Comissão Consultiva sobre Licença para Exercício de Cargo no Setor Privado por parte de Pessoas Oriundas do Serviço Público tem, entre seus membros políticos aposentados, servidores públicos, servidores do serviço diplomático e membros das Forças Armadas. Seus membros têm uma longa experiência na aplicação de normas com sensibilidade flexibi-

lidade a servidores públicos graduados e são apoiados por um secretariado no *Cabinet Office*. Em princípio, não vemos razão para que a comissão consultiva não deva assumir a tarefa de aconselhar ministros sobre os seus planos de emprego futuro. Confirmamos esta opinião pelo depoimento que nos foi dado por Lord Carlisle, que disse “se os senhores me perguntarem se (a Comissão Consultiva) pode assumir a tarefa de aconselhar ministros, penso que minha resposta deva ser sim”. O ex-Secretário de Gabinete,” Lord Armstrong, concordou. Entre nossos próprios membros, há dois integrantes da comissão consultiva que endossam essa proposta.

Recomendamos que um sistema similar às normas vigentes no Serviço Público sobre o exercício de cargos no setor privado, por parte de pessoas oriundas do serviço público, deveria aplicar-se a ministros. O sistema deverá ser de natureza consultiva, e deverá ser administrado pela atual Comissão Consultiva sobre Licença para o Exercício de Cargo no Setor Privado de Pessoas Oriundas do Serviço Público.

32. No sistema do serviço público, exige-se dos níveis de secretários permanentes que passem por um período de espera automático de três meses antes de assumirem emprego externo. Não ouvimos qualquer depoimento em favor da abolição dessa salvaguarda básica e, portanto, temos examinado a possibilidade de o mesmo ser aplicado a ministros. O período automático de três meses de carência reconhece a posição especial de secretários permanentes no âmbito do serviço público e a extensão de suas responsabilidades. Considerações similares aplicam-se a Ministros do Gabinete.

33. De acordo com os procedimentos do serviço público, dois anos a partir da data de saída do cargo é o prazo máximo que pode ser aplicado, e, exceto para secretários permanentes, não há período automático de carência. Um período máximo de carência similar para ex-ministros é suficiente para amenizar as críticas por parte do público? Aparentemente não é o caso. Os ministros têm sido criticados por irem trabalhar em empresas que eles privatizaram, ou que aconselharam sobre privatizações, após intervalos bem maiores que dois anos. Achamos que essas críticas, embora compreensíveis, tendo em vista as muitas outras empresas que ex-ministros poderiam passar a integrar, fundamentam-se, no entanto, em um mal-entendido acerca do funcionamento das normas. Qualquer período de carência seria insuficiente em um caso de autêntica corrupção. Períodos de carência não são castigos, mas um meio de se manter a confiança do público. Tampouco achamos que ministros no Gabinete não deveriam estar sujeitos a períodos de carência automática. As circunstâncias de cada caso determinariam as decisões da comissão consultiva. Isso ajudaria o novo sistema a atrair a cooperação daqueles cuja liberdade de ação pudesse dificultar.

Recomendamos que, paralelamente aos procedimentos do serviço público para secretários permanentes, um período automático de carência de três meses deve ser aplicado a ex-Ministros de Gabinete, mas a nenhum outro Ministro ou *Whip*. Em casos onde um período adicional de carência for recomendável, o período máximo de carência deve ser fixado em dois anos contados a partir da data de saída do serviço público.

34. Aceitamos, entretanto, que pode haver situações raras que criam uma tal suspeita de incorreção que seria simplesmente melhor para o requerente não ir adiante. Nestas circunstâncias, a comissão consultiva deve poder aconselhar um requerente, seja ele um servidor público ou um ex-ministro, no sentido de que não considera apropriado o requerimento. Se o requerente persistisse, então um período de carência de dois anos seria exigido, e se o requerente depois assumisse o emprego, os comentários da comissão sobre a sensatez do requerimento seriam divulgados ao público na forma comum. Na realidade, acreditamos que a publicação da orientação da comissão e o exame subsequente por parte do público, impediriam que fosse adiante um requerimento pouco sensato.

Recomendamos que a comissão consultiva deva ser capaz de orientar o requerente, seja um servidor público ou um ex-Ministro, no sentido de que ela considere que o requerimento não tem fundamento, e torne público esse parecer, caso não seja observado.

35. Nenhum período de carência, naturalmente, está livre de irregularidades. Segundo as normas do serviço público, os servidores públicos podem esperar dois anos e um dia, e assumirem qualquer emprego que desejem, sem que a comissão consultiva seja envolvida, embora não tenhamos qualquer prova de que isso seja feito por motivos incorretos. Tivemos de estabelecer um equilíbrio entre os direitos individuais e a necessidade de transmitir confiança ao público. Acreditamos que, a exigência de que os ministros busquem o parecer da Comissão durante dois anos após a saída do cargo, e um período máximo de carência com a mesma duração, são suficientes para atingir esses objetivos. Esperamos que ministros que não tenham certeza quanto à correção de uma nomeação, após o prazo de dois anos ter expirado, continuarão a manter em mente a exigência do QPM “de que deveriam evitar naturalmente qualquer modo de proceder que afetaria sua reputação de integridade ou a do Governo ou à confidencialidade de seus procedimentos” (Questões de Procedimentos Formais para Ministros, parágrafo 105). Se permanecem em dúvida sobre uma oferta especial de emprego, acreditamos que poderiam procurar a orientação da comissão consultiva, mesmo após o prazo de dois anos ter expirado.

36. No atual sistema, a comissão consultiva, como seu nome sugere, simplesmente apresenta as recomendações ao Primeiro-Ministro da época,

que pode alterar as condições ou os períodos de carência aplicados pela comissão, embora isso raramente ocorra. Não acreditamos, por razões destacadas por numerosos entrevistados, que o sistema ministerial possa funcionar precisamente da mesma maneira. Por exemplo, pode ser extremamente desagradável para ministros que tinham sido há pouco demitidos pelo Primeiro-Ministro terem de submeter seus planos de emprego futuro à consideração do mesmo Primeiro-Ministro. Por outro lado, excluir o Primeiro-Ministro negaria aos ministros qualquer forma de recurso.

Recomendamos que ex-ministros, tendo recebido parecer da comissão consultiva, devam ter o direito de apelar ao então primeiro-ministro, que terá poderes para reduzir qualquer período de carência ou relaxar quaisquer condições se a apelação for adequadamente embasada.

37. Não havendo apelação, o Primeiro-Ministro não seria envolvido. Examinamos a possibilidade de uma mudança de administração tornar inoperável esse sistema de apelação, mas confiamos nas tradições de relações de cortesia entre oponentes políticos e não vemos razão para duvidar que um Primeiro-Ministro de um partido trataria com justiça os recursos de ex-ministros de um outro partido.

38. Logo que um ex-ministro assume um emprego que a comissão consultiva examinou, a comissão deveria tornar pública a orientação que foi dada e seus motivos. Um sumário de todos os casos examinados naquele ano seria publicado subseqüentemente em um relatório anual. Não haveria anúncio se um ministro decidisse não prosseguir com um emprego após ouvir as opiniões da comissão consultiva: isso seria uma invasão de privacidade injustificável.

Recomendamos que o sistema deveria ser o mais aberto possível, protegendo, ao mesmo tempo, a privacidade dos ministros.

39. Recebemos manifestações de uma certa preocupação sobre a capacidade da atual comissão consultiva e sua secretaria para lidar com a carga de trabalho adicional que seria gerada pela tarefa de orientar ministros. Nos anos recentes, a comissão consultiva foi solicitada a informar sobre 34 a 48 casos por ano, número que cobre solicitações de Níveis 1, 1A e 2 de pessoal no Serviço Público Interno e seus equivalentes no serviço diplomático e nas Forças Armadas. A secretaria da comissão tem um objetivo interno de submeter os casos à comissão consultiva, no prazo de cinco dias após o recebimento dos formulários de requerimento dos ministérios. Se o requerente pede uma entrevista pessoal com a comissão, o que acontece somente em um pequeno número de casos, o secretário da comissão consultiva nos disse que tratam de tais casos no prazo de três semanas. É impossível fazer uma previsão precisa do que acontecerá se for adotado um sistema

para tratar dos ministros; entretanto, uma pesquisa realizada para atender uma solicitação nossa (Ex-Ministers' Business Interests 1979-94', pesquisa efetuada pelo Labour Research Department) indica que, em condições normais, a atual comissão consultiva seria capaz de administrar os novos procedimentos, embora pudesse haver conseqüências para o pessoal de sua secretaria. Todavia, manter o atual processamento ágil dos casos seria importante, e no caso especial de uma eleição geral para uma mudança de governo, bem poderá ocorrer uma corrida de requerimentos.

Recomendamos que o Governo acompanhe de perto a carga de trabalho da comissão consultiva de acordo com as novas normas e tome providências de contingência para o aumento de seu pessoal visando lidar com as conseqüências de qualquer mudança na administração.

A aceitação de presentes e de hospitalidade

40. Examinamos as normas sobre aceitação de presentes por parte dos ministros, descritas no QPM (parágrafos 80-81), e acreditamos que sejam suficientemente detalhadas. As normas sobre a aceitação de hospitalidade são necessariamente menos rígidas, devido à dificuldade de definir todas as circunstâncias possíveis. O princípio descrito no parágrafo 126 do QPM é importante:

“É norma bem-estabelecida e reconhecida que nenhum ministro ou servidor público deve aceitar presentes, hospitalidade ou serviços de qualquer pessoa se estes vierem, ou possam parecer vir, a sujeitá-lo a uma obrigação.”

41. Examinamos se os casos recentes, em que ministros aceitaram hospitalidade ou tiveram seus gastos de viagem pagos por outrem, indicam que este princípio precisa ser fortalecido ou esclarecido. Concluímos que não são desnecessários detalhes adicionais. As normas são ‘bastante claras’, acredita Lord Younger, e Lord Armstrong pensa que maiores detalhes iriam incentivar uma abordagem legalista. Acreditamos, entretanto, que é importante que o público receba novas garantias de que os padrões de correção estão sendo mantidos.

Recomendamos que os ministérios, além de manter registros de presentes, devem manter registros de hospitalidade aceita por ministros em missão oficial, e devem dar acesso a tais registros quando solicitados a fazê-lo.

Os ministros que aceitam hospitalidade com base em amizade pessoal, incluindo acomodação ou férias, ou outros gastos significativos, devem ser aconselhados a registrar que assim o fizeram, se acreditarem que há alguma possibilidade de que não o fazendo possam vir a ser mal interpretados ou mal compreendidos.

42. Esse registro iria complementar as declarações que os ministros que são Membros da Câmara dos Comuns fazem no Registro dos Interesses dos Parlamentares, que exige a declaração de presentes acima de 125 libras, e da hospitalidade acima de 160 libras.

O serviço público

43. Como colocou o membro do Parlamento Giles Radice, ‘o fato de termos um serviço público imparcial e não corrupto é um presente sem preço’. O serviço público está bem provido de códigos de comportamento, com normas detalhadas sobre conduta e com princípios geralmente aceitos, que existem desde meados do século XIX. De 1854 até o final da década de 60, o serviço público desenvolveu uma maior uniformidade e um controle central mais rígido. Na década de 80, o processo foi deliberadamente revertido, com a criação de órgãos executivos e a descentralização de muitas responsabilidades de gerenciamento. A questão dos padrões de conduta não foi muito levada em conta quando tais mudanças foram efetuadas: foi dada preeminência à necessidade de eficiência e de eficácia na prestação de serviços.

44. A competência dessa Comissão não se estende à análise dos méritos de meios específicos de administrar o serviço público. Nossa preocupação é estritamente com os acontecimentos que poderiam pôr em risco normas de conduta prevalentes há muito tempo e com a forma como tais riscos poderiam ser evitados sem enfraquecer o impulso inteiramente correto, no sentido de uma melhor administração do setor público.

45. Acreditamos que os padrões de comportamento no serviço público, de um modo geral, permanecem muito elevados, e que os casos evidentes de corrupção e fraude são raros, embora os casos individuais possam ser muito graves. Tampouco recebemos depoimentos de que outros padrões importantes — imparcialidade política ou o ideal de serviço público — estejam sob ameaça sistemática. Vamos, contudo, estudar com interesse as conclusões a que chegou Sir Richard Scott em sua investigação sobre a exportação de equipamentos militares. Se suspeitarmos que a má-conduta era generalizada entre os servidores públicos, ou se o relatório apontar questões gerais de correção ou imparcialidade, poderemos ter necessidade de voltar a este assunto em nosso trabalho futuro.

46. Nossa tarefa vem sendo bastante facilitada por dois relatórios recentes sobre o serviço público. A Comissão Especial do Tesouro e do Serviço Público (TCSC) produziu uma análise sagaz e detalhada a respeito de muitas das questões mais prementes com que se defronta o serviço público. O governo respondeu com um relatório positivo de intenções políticas

(*White Paper*), ‘Levando Avante a Continuidade e a Mudança’, que reflete o louvável grau de consenso que existe entre os partidos políticos sobre o futuro do serviço público.¹²

Valores fundamentais

47. Em seu documento, o governo reafirmou e endossou os valores fundamentais do serviço público: ‘integridade, imparcialidade política, objetividade, seleção e promoção baseadas no merecimento e cobrança de responsabilidade por intermédio dos ministros perante o Parlamento’. Concordamos com a visão do governo de que ‘com maior delegação e mais mobilidade para entrar e sair do serviço público, há necessidade de uma vigilância ainda maior a respeito dos padrões em todo o serviço público’. O governo relaciona quatro políticas destinadas a ajudar:

- a) a criação de um novo serviço público superior;
- b) um novo manual para executivos-chefes de órgãos;
- c) um novo código de serviço público;
- d) uma linha independente de recurso dos servidores públicos aos

Comissários do Serviço Público.

48. É bem-vinda a criação de um novo serviço público superior como um símbolo da importância dos valores compartilhados em todo o serviço público. Porém, concordamos com a visão de alguns de nossos entrevistados de que deve haver cautela na adoção da remuneração por desempenho e de procedimentos de avaliação para este grupo. Grande parte, embora não a totalidade, do serviço público superior irá estar em contato com ministros e irá tratar de assuntos sensíveis na área de políticas. A percepção de que a recompensa e a promoção podem depender de alguma forma do comprometimento com uma ideologia do ministério, o que é incompatível com a imparcialidade exigida do servidor público, seria, evidentemente, inteiramente inaceitável.

Recomendamos que as novas providências para a remuneração por desempenho para os altos escalões do serviço público devem ser estruturadas de modo a não prejudicar a imparcialidade política.

49. Um guia para os executivos-chefes de órgãos a respeito de valores e padrões fundamentais responde adequadamente, em nossa opinião, às pressões que possam ocorrer quando os valores tradicionais do setor público são aplicados a uma organização caracterizada por um enfoque comercial declarado, como é o caso de alguns órgãos do Executivo. Entretanto, observamos que a emissão de orientação e de códigos não põe fim à questão. Voltaremos ao assunto no parágrafo 61.

50. A elaboração de um código claro e sucinto para os servidores públicos, descrevendo o arcabouço constitucional em que trabalham, está plenamente de acordo com os princípios que recomendamos neste relatório, e é bem-vinda. Esperamos que venha a ser um elemento útil na manutenção do espírito do serviço público. As organizações bem-motivadas e autoconfiantes acham muito mais fácil manter bons padrões de conduta entre seus funcionários.

51. Para que o recurso ao Comissário do Serviço Público seja eficaz, seriam úteis duas modificações do código proposto. O parágrafo 11 da atual versão preliminar prevê a apresentação de recurso por parte de um servidor público que tenha sido convocado a ‘agir de forma ilegal, incorreta, não-ética ou em violação da convenção constitucional, o que pode incluir uma possível má-administração, ou que seja de outra forma incompatível com este código ou que constitua uma questão fundamental de consciência’.

Recomendamos que a versão preliminar de código do serviço público seja revisada para abranger as circunstâncias em que o servidor público, embora não envolvido pessoalmente, tenha conhecimento de delito ou de má administração que esteja ocorrendo.

Da mesma forma, o parágrafo 7º deve ter se tornado mais geral, eliminando-se as palavras sublinhadas:

‘os servidores públicos devem procurar assegurar o uso adequado, eficaz e eficiente dos recursos públicos *sob seu controle*’.

52. Estamos desapontados com a proposta do governo de que os comissários do serviço público devem informar ao Parlamento somente aqueles casos em que o governo deixou de atender sua recomendação. Parece não haver qualquer razão constitucional premente que induza a esta limitação da abertura. Se os comissários informassem ao Parlamento todos os casos em que um recurso houvesse sido deferido, ficaria então aberto ao governo responder em público. Este sistema tem a grande vantagem de que não haverá qualquer barreira à disseminação da prática ideal decorrente das recomendações dos Comissários. O Governo já aceitou este princípio no caso do Comissário Parlamentar de Administração e a Comissão de Contas Públicas.

Recomendamos que o funcionamento do sistema de recursos seja divulgado da forma mais ampla possível, e que os comissários informem ao Parlamento todos os casos de recursos bem-sucedidos.

53. A instituição de um sistema independente de recursos é um avanço. Entretanto, continuamos preocupados com a possibilidade de que o uso mínimo que foi feito do antigo mecanismo de recursos ao Chefe do Serviço

Público Interno (apenas um recurso em 8 anos) venha a ser repetido no novo sistema, em virtude da exigência de que todas as vias internas de recursos devam ser esgotadas antes que os Comissários do Serviço Público venham a ser chamados. Como observou Lord Armstrong, ‘Que eu saiba, o recurso ao Primeiro Comissário do Serviço Público não tem menor poder intimidatório que o recurso ao Chefe do Serviço Público Interno’. O que acreditamos que seja necessário é um sistema paralelo que permita aos funcionários dar voz a suas preocupações, sem necessariamente ter de passar pela estrutura de gerenciamento em primeira instância. Acreditamos que os ministérios e órgãos devam indicar um ou mais funcionários graduados para se encarregarem de investigar as preocupações dos funcionários apresentadas de forma confidencial. Essa pessoa deve situar-se fora da estrutura administrativa à qual se subordina o queixoso, mas deve esperar e receber o apoio dos altos níveis administrativos quando estiver investigando acusações de abusos. Os limites dos poderes de investigação da pessoa devem ser estabelecidos nos moldes daqueles estipulados para os Comissários no novo código de serviço público (emendado, como propomos, no parágrafo 51 acima).

Recomendamos que os ministérios e órgãos indiquem um ou mais funcionários graduados para se encarregarem da tarefa de investigar as acusações feitas de maneira confidencial por funcionários.

54. Reconhecemos que isto representa uma certa novidade, embora o uso de sistemas de recursos confidenciais e de linhas diretas não seja raro no setor privado. Contudo, estruturado da forma que sugerimos, tal sistema poderia ser adotado dentro do arcabouço das convenções constitucionais que regulam o trabalho dos servidores públicos e suas relações com os ministros. Aceitamos a visão do Governo de que a maioria dos casos poderia ser solucionada com segurança, mediante os mecanismos normais dentro dos ministérios e órgãos. Pensamos, entretanto, que a prevenção da corrupção e da má-administração fica prejudicada se cada servidor público tiver de se identificar como queixoso perante superiores que podem ter influência direta sobre sua carreira. Já se verificou que isto é um poderoso desestimulante para os queixosos em outras organizações. A instituição sem fins lucrativos, “O Interesse Público em Ação”, estabeleceu as Diretrizes para a Boa Prática, que recomendam que aos funcionários sejam oferecidas rotas confidenciais para apresentar preocupações.¹³ Realmente, o resultado da falha em se oferecer um sistema confidencial para as questões de consciência irá, ironicamente, incentivar os vazamentos, que são prejudiciais à coesão dos órgãos do serviço público e enfraquecem o relacionamento entre os ministros e os servidores públicos.

Uma lei do serviço público

55. O governo iniciou um processo de consultas sobre se o serviço público não deve ser mais regulamentado nos termos da Prerrogativa, mas, sim, deve ser objeto de uma legislação especificamente elaborada. Reconhecemos o mérito da idéia de um serviço público baseado em legislação, desde que possa ser alcançado um consenso entre as partes quanto à abrangência da legislação.

Recomendamos que o novo código do serviço público entre em vigor imediatamente, sem esperar ser transformado em lei.

O código não deve ele próprio aparecer em legislação primária, que tornaria difícil emendá-lo à luz das circunstâncias em mutação. Em vez disso, deve estar contido em legislação secundária sujeita à resolução afirmativa de ambas as Câmaras, assegurando que a flexibilidade seja acompanhada da fiscalização.

56. Reconhecemos a força do argumento do governo de que qualquer legislação deste tipo não deve alterar a base constitucional para o serviço público, ou conferir aos servidores públicos direitos especiais em comparação com ou acima dos demais funcionários.

A conduta no serviço público

58. Passamos agora aos detalhes dos procedimentos que regem a conduta no serviço público. Nos termos do Código de Administração do Serviço Público (CSMC) aos ministérios e órgãos, são delegados poderes para adotarem normas sobre conduta, desde que elas reflitam os princípios e normas estabelecidos no CSMC. Os princípios do CSMC abrangem, entre outras coisas, a necessidade de que os servidores públicos sejam vistos como honestos e imparciais no desempenho de suas atribuições. Em particular, os servidores públicos não devem fazer mau uso de informações oficiais; não devem fazer algo que comprometa sua imparcialidade política; e não devem usar sua posição oficial para promover seus próprios interesses. O CSMC também contém as normas sobre exercício de cargo no setor privado e sobre atividade política.

59. Considera-se que as normas detalhadas dos ministérios e órgãos que derivam destes princípios fazem parte de um contrato de trabalho do servidor público, e as violações podem estar sujeitas a ação disciplinar. O processo de delegação cria a possibilidade de que, ao longo do tempo, as normas detalhadas sobre conduta possam vir a divergir, dependendo das circunstâncias do ministério ou órgão que as emite. Assim, o *Cabinet Office* empreendeu recentemente uma pesquisa e um debate acerca do funcionamento dessas normas, destinadas a promover a prática ótima.

Recomendamos que o *Cabinet Office* continue a pesquisar e a disseminar práticas ótimas a respeito da manutenção de padrões de conduta, para garantir que os princípios básicos de conduta estejam sendo adequadamente obedecidos.

60. As estatísticas centrais sobre casos disciplinares no serviço público não são mais coletadas. Realizamos, portanto, um levantamento próprio, ao qual 82 ministérios e agências enviaram respostas, cobrindo os casos disciplinares ocorridos no período entre 1989 e 1994. Os resultados não demonstraram qualquer aumento significativo em nenhuma das categorias de casos disciplinares durante esse período. Causou-nos preocupação, no entanto, observar que poucos ministérios ou agências achavam que valia a pena chamar a atenção de seus funcionários para as normas de conduta, de qualquer outro modo que não a publicação anual de uma circular ou informativo. Um número ainda menor de órgãos havia tentado determinar que grau de conscientização sua equipe possuía a respeito dos códigos de conduta e qual a compreensão dos princípios que os embasavam.

61. Consideramos lamentável tal fato. As organizações comerciais que passaram pelo que é chamado de reengenharia reconheceram que uma maior responsabilidade administrativa conferida aos escalões inferiores pode levar a que estes funcionários se confrontem com questões éticas das quais eles, anteriormente, não possuíam qualquer experiência. Eles podem passar a precisar de um tipo de apoio que não é mais oferecido pela hierarquia administrativa. O serviço público, cada vez mais, vê-se nessa situação e, ao mesmo tempo, vem sendo solicitado a tornar mais flexível e empresarial a sua oferta de serviços.

Recomendamos que, nos ministérios e agências, sejam realizados levantamentos de rotina sobre o conhecimento e a compreensão, por parte dos servidores, dos padrões éticos que a eles se aplicam; e que, onde esses levantamentos indicarem áreas com problemas, as orientações deverão ser adequadamente reforçadas e divulgadas, especialmente por meio de treinamento adicional.

As normas de exercício de cargo no setor privado

62. No parágrafo 28 acima, resumimos as principais características das normas de exercício de cargo no setor privado. Sugerimos como elas deveriam ser aplicadas aos ministros. Trataremos agora de sua operação relativa aos servidores públicos. Cerca de 1.000 requerimentos são examinados a cada ano pela comissão consultiva, pelo *Cabinet Office* ou pelos ministérios. A comissão consultiva trata dos requerimentos apresentados por funcionários de Nível 1 e 2. O *Cabinet Office* trata de todos os casos de nível 3 ou de níveis inferiores, nos casos em que o requerente manteve relacionamentos

significativos com o empregador em perspectiva, e será necessário o estabelecimento de condições. Os demais são tratados pelos ministérios. Desses 1.000 requerimentos, cerca de 300 são tratados pelos órgãos centrais e períodos de carência ou condições são recomendados em cerca de 30% desses casos. Quanto aos casos tratados pelos ministérios, o número correspondente é de 20% dos 700 casos, aproximadamente.

63. A Comissão Especial do Tesouro e do Serviço Público (TCSC), em diversas ocasiões, examinou detalhadamente a operação das normas de exercício de cargo no setor privado, a mais recente tendo ocorrido em 1991.¹⁴ Sua conclusão foi que, de modo geral, o sistema funciona bem, conseguindo alcançar o equilíbrio desejado entre tranquilizar o público e permitir que os servidores públicos (bem como outros servidores da Coroa) tenham a liberdade de passar para o setor privado, quando isso não represente uma irregularidade. Sir Robin Butler descreveu-nos o sistema como oferecendo “um equilíbrio razoável”.

64. Para os ministros, recomendamos que, normalmente, uma quarentena de, no máximo, dois anos é recomendável, antes de assumir um cargo fora do governo. Acreditamos que o mesmo se aplique ao serviço público. No entanto, recomendamos no parágrafo 34 acima, que a comissão consultiva deveria ter o poder de recomendar aos requerentes — tanto ministros quanto servidores públicos — que eles não deveriam levar adiante um requerimento pouco razoável.

65. No presente momento, os requerimentos do sistema de exercício de cargo no setor privado permanecem sendo confidenciais. Recomendamos que, em se tratando de ministros, o sistema deveria ser aberto (exceto nos casos de requerimentos que não são objetos de acompanhamento), e que a comissão consultiva deveria justificar suas decisões. O governo, no passado, alegou repetidamente que essa abertura não seria apropriada para o presente sistema, declarando, em depoimento por escrito a esta Comissão, que “se houvesse notícias de que os detalhes de todos os requerimentos e das decisões tomadas a respeito deles seriam tornados públicos, é provável que os empregadores teriam inibição em abrir a discussão com os interessados, e os funcionários teriam relutância em apresentar requerimentos.”

66. Concordamos que não haja razão relativa à confiança pública para que os requerimentos hipotéticos apresentados por servidores públicos sejam tornados públicos. Não aceitamos, entretanto, que a divulgação das decisões relativas a casos individuais seja errada em princípio, quando o cargo foi efetivamente assumido. O sistema destina-se a preservar a confiança do público quanto à conduta individual dos servidores públicos. É contraditório manter em sigilo os detalhes e esperar que o público confie na aplicação das normas. Nossas opiniões a esse respeito foram confirmadas por nossos entrevistados

Elizabeth Symons, Lord Armstrong e Lord Carlisle, nenhum dos quais tinha objeções à divulgação dos requerimentos após o cargo ter sido efetivamente assumido. Se um líder sindical do serviço público, o ex-diretor do serviço público e o presidente da comissão consultiva pensam do mesmo modo, consideramos esse testemunho como altamente convincente.

Recomendamos que, quando um servidor público assumir um cargo no setor privado, a Comissão Consultiva sobre exercício de cargo no setor privado deveria expor as razões de sua decisão naquele caso específico.

A publicação dos casos de escalões superiores, como uma prática rotineira, representaria um desperdício de tempo. No entanto, os ministérios e as agências (e o *Cabinet Office*, no caso dos requerimentos avaliados de forma centralizada) deveriam estar preparados para oferecer tais informações, se solicitados a tanto.

67. De modo a atender a nossas recomendações, as pessoas que administram o sistema deverão estar em condições de saber se o requerente assumiu o cargo. Os requerentes, portanto, deverão notificar à comissão consultiva o fato de terem assumido o cargo que foi objeto do requerimento.

68. Consiste em uma fragilidade do atual sistema o fato de, no presente, não haver acompanhamento de sua eficácia. Embora as normas se apliquem a todos os servidores públicos, não foi feita nenhuma tentativa de verificar, mesmo por amostragem, o cumprimento das decisões tomadas pelos ministérios, pelo *Cabinet Office* ou pela comissão consultiva. Tomamos conhecimento, no decorrer de nosso trabalho, de casos em que os requerimentos exigidos pelas normas não foram apresentados, embora o emprego pretendido estivesse dentro de sua abrangência. Esporadicamente, os ministérios, por mero acaso, dão-se conta de casos assim, e então, por vezes, são apresentados requerimentos retroativos. Embora reconheçamos que, na grande maioria dos casos, as normas bem como as decisões relativas a elas são obedecidas, é nocivo para a confiança do público no sistema essa situação continuar inalterada. Seria, no entanto, irrealista e injustificado esperar que todos os movimentos, partindo do serviço público, sejam monitorados.

Recomendamos que o funcionamento, a observância e os objetivos das normas do serviço público para o exercício de cargo no setor privado sejam analisadas.

Esse seria um assunto adequado para um grupo interministerial de fiscalização de eficiência, que poderá tomar como base o trabalho atualmente, sendo realizado sobre a operação das normas em vista dos novos padrões de contratações do serviço público. Posteriormente, a observância das normas deveria ser verificada através de amostragem.

69. Um grupo de servidores públicos permanece totalmente fora do âmbito das normas existentes: os assessores especiais. Estes são servidores públicos, mas, tal como os ministros podem perder seus cargos sem ou com pouca notificação prévia. Devido a que, teoricamente, eles não podem ter acesso a detalhes das empresas individuais, ou envolverem-se com a concessão de contratos, ou com outros trabalhos para os quais as normas exijam a apresentação de um requerimento, eles foram isentos. No entanto, as normas não se limitam a circunstâncias desse tipo. Os requerimentos têm de ser apresentados, “para evitar o risco de que uma empresa específica obtenha vantagens indevidas sobre seus concorrentes, empregando alguém que, no desempenho de seus deveres oficiais, tenha tido acesso... a informações relacionadas com as propostas de alterações das políticas governamentais, que poderão afetar aquela empresa ou seus concorrentes”.¹⁵

70. Os assessores especiais provavelmente sabem mais sobre as propostas de alteração das políticas governamentais que a maioria dos servidores públicos de seus ministérios, e não é fácil entender por que eles deveriam ser isentos. Se os ministros forem trazidos para o âmbito do sistema, como recomendamos, a anomalia fica então ainda mais patente.

Recomendamos que os assessores especiais estejam sujeitos às normas do serviço público para o exercício de cargos no setor privado.

A aceitação de presentes e de hospitalidade

71. Acreditamos que as normas quanto à aceitação de presentes e hospitalidade, por parte de funcionários graduados, sejam suficientemente rígidas, e bem mais precisas que as que se aplicam aos ministros. Na maior parte dos ministérios, os funcionários graduados não têm permissão de aceitar mais do que presentes triviais, enquanto os ministros podem aceitar presentes de valor até 125 libras, contanto que estes sejam declarados. Embora possa haver razões lógicas para relaxar as normas do serviço público, no caso de funcionários graduados que não participem da concessão de contratos, de modo geral, acreditamos que as atuais normas severas quanto à aceitação de presentes devem ser mantidas.

72. Quanto à hospitalidade, no caso dos funcionários graduados em geral, somos da opinião que eles devem continuar podendo aceitar convites para almoços e jantares de trabalho, e, no que diz respeito àqueles que têm funções de representação, continuar podendo freqüentar outros eventos. Sabemos que, na maior parte dos ministérios, são mantidos registros centrais ou locais dos convites feitos e aceitos, e que a administração deve ser consultada sobre hospitalidade que pareça de algum modo desproporcional, demasiado, freqüente, ou de outra maneira, incomum.

Recomendamos que seja mantido, em todos os ministérios e agências, um registro central ou local de convites e ofertas aceitas de hospitalidade. Devem haver normas claras especificando as circunstâncias nas quais os funcionários devem solicitar aconselhamento superior sobre a adequação de aceitar os convites e as ofertas de hospitalidade.

Capítulo 4
Quangos
(NDPBs Executivos
e órgãos do NHS)

Principais conclusões

Nomeações

As nomeações para os conselhos dos NDPBs executivos e para os órgãos do Serviço Nacional de Saúde deverão ser feitas com base em mérito, de modo a formar conselhos compostos por pessoas com as capacidades e a formação pertinentes.

A responsabilidade pelas nomeações deverá permanecer com os ministros, assessorados por comissões que contem com a participação de membros independentes.

Um comissário de nomeações públicas deverá ser designado com as funções de regulamentar, acompanhar e informar sobre o processo das nomeações públicas.

O processo deverá ser aberto, e os ministérios deverão ter de justificar os casos em que a prática ótima não foi adotada. As descrições de cargos deverão ser publicadas, devendo-se buscar um grande número de candidatos. A qualificação de cada candidato deverá ser avaliada por uma comissão consultiva.

Conduta

Deverá ser obrigatório, para todos os NDPBs executivos e órgãos do Serviço Nacional de Saúde, possuir um código de conduta para os membros do conselho, bem como um código semelhante para seus funcionários.

Deverá ser efetuada pelo governo uma análise, com vistas criar um arcabouço legal mais consistente para reger a correção e a cobrança de responsabilidade nos órgãos públicos, inclusive nos NDPBs executivos, nos órgãos do Serviço Nacional de Saúde e junto às autoridades locais.

A transparência e o acompanhamento independente são salvaguardas importantes da correção, e deverão ser ampliadas. Em especial, os servidores deverão ter canais confidenciais junto aos quais levantar qualquer tipo de preocupação quanto à questão da correção.

A responsabilidade, por cobrar dos altos funcionários correção, também em questões financeiras deve ser ressaltada. Deverão ser analisadas as práticas de auditoria, para assegurar que a melhor dentre elas seja aplicada a todos os órgãos públicos.

Introdução

1. Durante nossas enquetes, encontramos uma gama de preocupações relativas aos *quangos* (organizações não-governamentais semi-autônomas). Neste relatório, examinaremos, em especial, a questão de:

- a) se as nomeações estão sendo indevidamente influenciadas por considerações político-partidárias;
- b) se há suficiente transparência tanto nos processos de nomeação quanto nos procedimentos dos *quangos*;
- c) se é feito o bastante para que sejam respeitados os padrões de correção.

Após uma breve análise das informações factuais sobre os *quangos*, nossas discussões e recomendações a respeito do processo de nomeação constam dos parágrafos 16-72, seguidas das salvaguardas para assegurar a correção nos parágrafos 73-126.

2. Ouvimos também sobre preocupações relativas ao aumento do número de *quangos* e à falta de cobrança democrática de responsabilidade. Algumas pessoas acreditavam que as linhas da cobrança de responsabilidade, por intermédio dos ministros perante o Parlamento, eram demasiadamente forçadas para serem significativas, especialmente no caso dos órgãos locais. Não tentaremos tratar dessas questões, que se referem principalmente ao princípio do “governo através de *quangos*”. As funções por serem desempenhadas por ministérios governamentais, por autoridades locais ou por *quangos* ou por quaisquer outros meios são questões de política pública, e não de padrões de conduta. Do mesmo modo, não cabe a nós tecer considerações sobre os méritos das políticas subjacentes, tais como as reformas do mercado interno no Serviço Nacional de Saúde. Essas questões são matérias de intensos debates políticos e, provavelmente, assim permanecerão.

3. O uso de *quangos* não se restringe à Grã-Bretanha, nem consiste em uma prática recente. Um levantamento de 250 “órgãos periféricos”, datado de 1978, verificou que 10 desses órgãos haviam sido criados anteriormente a 1900, e 84 anteriormente a 1949. Poucas respostas a nossa enquete expressavam dúvidas quanto a se esses órgãos têm a capacidade de desempenhar um papel de utilidade. Eles desempenham funções imediatas no funcionamento cotidiano do governo central, e seus membros frequentemente contribuem com conhecimentos especializados e incomuns, bem como com sua grande experiência de vida pública.

O que é um *quango*?

4. Não existe uma definição universalmente aceita para *quango*. O governo usa o termo “Órgãos públicos não vinculados a ministérios” (NDPBs), dos quais há três tipos principais:

a) Órgãos executivos: que, dentre eles, desempenham uma ampla gama de funções operacionais e regulatórias, diversas atividades científicas e culturais e algumas atividades comerciais ou semicomerciais.

b) Órgãos consultivos: geralmente compostos de um grupo de especialistas em uma área específica, assessorando o governo a respeito de um assunto específico.

c) Tribunais: que, como o nome sugere, têm uma função judicial ou semijudicial.

5. A publicação governamental anual “Órgãos Públicos” traz informações sobre os órgãos públicos não vinculados a ministérios e sobre os órgãos do Serviço Nacional de Saúde. A edição de 1994 lista um total de 1.345 NDPBs, dos quais 325 são órgãos executivos que gastam 15 bilhões de libras de verbas públicas. Desde 1979, tem havido um declínio no número total de NDPBs. O número dos órgãos executivos também diminuiu, embora seus gastos tenham aumentado em termos reais em cerca de 75% (ver tabela 1). As despesas ministeriais com todos os órgãos, inclusive os órgãos consultivos e tribunais, representam mais 170 milhões de libras. Desse modo, o grosso da despesa é feito por e para os órgãos executivos. O “Órgãos Públicos” lista também 660 órgãos do Serviço Nacional de Saúde que gastam mais de 25 bilhões de libras.

Tabela 1: Órgãos públicos não vinculados a ministérios 1979-1994

Ministério	Nº total de NDPBs	Número	NDPBs Executivos	
			Despesas Públicas (preços correntes)	Despesas Públicas (preços de 1994)
1979	2.167	492	£ 2,97 bilhões	£ 8,51 bilhões
1994	1.345	325	£ 15,08 bilhões	£ 15,08 bilhões

Fonte: Órgãos Públicos 1994

6. São também usadas definições mais amplas de *quangos*, que geralmente incluem órgãos locais independentes ou autogeridos, mas que gastam verbas públicas e desempenham funções públicas. Em diversos casos, essas funções foram previamente desempenhadas pelo governo nacional ou local. Incluídos aí estão órgãos tais como os Conselhos de Treinamento e Empreendimentos (TECs), as Empresas Locais de Empreendimentos (LECs) da

Escócia, as associações habitacionais, as empresas de educação complementar e o conselho das escolas mantidas por dotações. Os membros desses órgãos não são nomeados por Ministros, embora sua participação seja regulamentada por lei ou por contratos com o governo.

7. Um estudo¹⁶ realizado pela Auditoria Democrática do Reino Unido, uma unidade de pesquisa com base na Universidade de Essex, mencionou um total de até 5.500 “organizações extra-governamentais” executivas. A preços de 1992/1993, eles estimaram que tais organizações gastavam 47 bilhões de libras contra 35 bilhões em 1978/1979. O Escritório Nacional de Auditorias revelou que os gastos de NDPBs e outros órgãos recebendo verbas públicas significativas totalizavam 52 bilhões em 1993/1994.

8. O “Órgãos Públicos” de 1994 lista mais de 42.000 nomeações feitas pelos ministros, das quais aproximadamente 10.000 são renovadas a cada ano (ver tabela 2). Isso inclui cerca de 8.800 cargos em NDPBs executivos e órgãos do Serviço Nacional de Saúde.

**Tabela 2: Sumário das nomeações públicas
a 1º de setembro de 1994**

Órgãos Executivos	3.850
Órgãos do Serviço Nacional de Saúde	5.015
Órgãos Consultivos	10.065
Tribunais	21.973
Conselho de Visitantes	1.782
Indústrias Nacionalizadas	104
Empresas Públicas	87
Total	42.876

Fonte: “Órgãos Públicos” 1994

9. Apenas cerca de 37% de todas as nomeações públicas percebem remuneração que não despesas de viagem e apenas 0,5% delas — cerca de 170 cargos — têm remuneração superior a 50.000 libras por ano. No Serviço Nacional de Saúde, onde todos os membros não-executivos dos fundos e todas as autoridades são remuneradas (a maior parte num nível uniforme de 5.000 libras anuais), a proporção daqueles que recebem pagamento sobe para 93%. Os níveis de remuneração devem ser estritamente controlados e coerentes com as responsabilidades em questão, mas reconhecemos que, em alguns conselhos, especialmente no Serviço Nacional de Saúde, as responsabilidades são hoje

muito maiores do que foram num passado recente. Mesmo assim, inúmeras pessoas ainda prestam serviços valiosos, sem pagamento ou com níveis de remuneração muito inferiores aos que suas capacidades poderiam conseguir em outros lugares. A tradição de serviço público voluntário, claramente, ainda está viva, e acreditamos que seja importante fortalecê-la e preservá-la.

10. A política governamental em anos recentes consistiu em abandonar conselhos “representativos” maiores em favor de conselhos “corporativos” menores, cujos membros são designados na qualidade de indivíduos, e não como representantes de um determinado interesse ou ponto-de-vista. No Serviço Nacional de Saúde, espera-se que o número das nomeações não-executivas decresça de 6.500 em 1990 para 3.500 em 1996, embora as funções e as despesas por eles controladas devam permanecer basicamente as mesmas. Simultaneamente, as reformas da administração do setor público delegaram uma maior liberdade administrativa e financeira a órgãos públicos individuais. Como consequência, os membros dos *quangos* são vistos como tendo mais poder e influência pessoais, o que, inevitavelmente aumenta as preocupações a respeito de quem eles são, como são feitas suas nomeações e como eles se comportam.

Focalizando nosso trabalho

11. Nossos termos de referência abrangem todos esses órgãos. Nesse primeiro relatório, entretanto, concentramo-nos em duas áreas:

- a) NDPBs executivos; e
- b) órgãos do Serviço Nacional de Saúde, especialmente as autoridades e fundos de saúde.

12. O **Anexo 1** lista os principais órgãos. Dentro dos limites impostos pelo número e pela diversidade de órgãos, mesmo dentro desse campo mais restrito, tentamos estabelecer princípios que sejam amplamente aplicáveis.

Nomeações

Procedimentos atuais para as nomeações

13. Cada ministério do governo é responsável por suas próprias nomeações para NDPBs executivos e órgãos do Serviço Nacional de Saúde. O papel dos ministérios centrais — o Tesouro e o Ministério de Serviços Públicos e Ciência (OPSS) no *Cabinet Office* — limita-se a emitir diretrizes e a manter uma lista de candidatos potenciais.

14. A Unidade de Nomeações Públicas (PAU) do OPSS elabora um amplo ‘Guia para os Procedimentos de Nomeações Públicas’, que inclui as exigências obrigatórias para o assessoramento aos ministros; recomendações quanto a manter uma lista/base de dados de candidatos, anúncios, consultores de processo de seleção de executivos e entrevistas; exemplos de boa prática e fontes de informações adicionais.

15. A PAU busca indicações, inclusive auto-indicações para essa lista, usando um formulário simples que pergunta sobre áreas especiais de interesse, referências e *curriculum vitae*. É também elaborado um folheto sobre o processo, e seminários são realizados reunindo as organizações representativas. A PAU deu início, recentemente, a um programa formal de escrever a empresas, sindicatos e organizações profissionais e partidárias solicitando sugestões de nomes. Recomenda-se que os ministérios, ao fazerem nomeações, consultem a lista da PAU, o que, no entanto, não é obrigatório. Na prática, apenas uma pequena parte das nomeações é feita dessa maneira.¹⁷ A maioria dos ministérios mantém também suas próprias listas, e alguns elaboram suas próprias diretrizes.

As análises recentes do governo

16. Uma análise interministerial dessas práticas, coordenada pela PAU, foi apresentada a nós como parte do depoimento do governo. Essa análise concluiu que, apesar da orientação centralizada em comum, os procedimentos, na prática, variam grandemente. Há muitos exemplos de boa prática, mas em outros órgãos e ministérios, os procedimentos eram menos completos. A análise da PAU recomenda um fortalecimento da orientação, bem como a promoção da boa prática, de modo a nivelar todos os procedimentos pelos de qualidade superior. Isto inclui medidas visando:

- aperfeiçoar a transparência do processo, através da documentação dos procedimentos e do registro das decisões tomadas pelos ministros e altos funcionários;
- ampliar a gama de métodos usados para recrutar candidatos, inclusive o favorecimento dos anúncios e o uso de seleção de executivos, quando for o caso;
- alcançar uma maior abertura, através da divulgação das nomeações e das listas de candidatos;
- aumentar o rigor do processo, através do uso rotineiro de referências e entrevistas;
- assegurar os padrões de probidade através da identificação, em estágio precoce, de possíveis conflitos de interesse.

Um resumo das recomendações, juntamente com nossos comentários sobre elas, consta do **Anexo 2**.

17. As novas diretrizes do governo para as nomeações de autoridades de saúde e do Serviço Nacional de Saúde, bem como dos fundos existentes nesse setor na Inglaterra foram também apresentadas a nós. Elas propõem um maior uso de anúncios e de outros métodos destinados a ampliar o universo das nomeações, colocando com clareza as descrições das tarefas de cada cargo, listando as qualidades buscadas nos funcionários não-executivos do Serviço Nacional de Saúde e instituindo um mecanismo mais formal de seleção prévia para a recomendação de candidatos aos ministros, com a possibilidade de haver um membro independente participando das juntas de seleção prévia. Um resumo das propostas do Serviço Nacional de Saúde, juntamente com nossos comentários sobre elas, consta do **Anexo 3**.

18. Ambas as análises consistem em iniciativas bem-vindas. Damos nosso apoio às mudanças propostas, as quais nos aproximam bastante da possibilidade de atender às preocupações atuais e sanar as falhas hoje existentes. O restante da seção sobre nomeações trata daquelas questões que não foram abrangidas por essas análises (tais como a conveniência de os ministros continuarem a fazer nomeações), questões sobre as quais nossa opinião foi solicitada (por exemplo, a declaração de filiação partidária ou cargos já ocupados) e áreas nas quais acreditamos que as recomendações poderiam ser reforçadas ou esclarecidas (especialmente o dispositivo sobre o assessoramento aos ministros e os mecanismos propostos de acompanhamento e fiscalização). Não nos propomos a repetir todas as minúcias que constam dos Anexos.

Quem nomeia?

19. A seleção final dos candidatos pelos ministros, em ambas as análises governamentais, foi dada como coisa estabelecida. Nossos termos de referência são mais amplos e levamos em conta, antes de mais nada, se a responsabilidade pelas nomeações deveria caber aos ministros ou se algumas ou todas as nomeações deveriam ser transferidas para um órgão independente de nomeações. As principais questões são as seguintes. Será inevitável que as nomeações feitas pelos ministros sejam contaminadas por um viés político? Será que a responsabilidade pelas nomeações representa uma concentração nociva do poder de apadrinhamento em poucas mãos? Deveriam algumas ou todas as nomeações ser feitas por um órgão independente e imparcial?

20. As nomeações para cargos em NDPBs executivos e órgãos do Serviço Nacional de Saúde são objetos de intensos debates políticos. Ouvimos, de muitos de nossos entrevistados e correspondentes, a opinião de que um número desproporcional dos cargos são dados a ativistas do Partido Conservador, a ex-candidatos por esse partido ou àqueles que fizeram doações financeiras a ele, tanto como uma recompensa pela lealdade quanto como uma

maneira de assegurar que os conselhos darão apoio às políticas governamentais e não farão críticas às decisões ministeriais.

21. Outros entrevistados, incluindo Sir Norman Fowler, Lord Armstrong, Alan Langlands e David Hunt, responderam que as nomeações para cargos públicos não foram politizadas. Alguns deles, como Archie Kirkwood, MP, concordaram que havia pouca ou nenhuma prova da existência de tendenciosidade sistemática, mas sim de uma tendência a que os ministros indicassem pessoas mais próximas a eles, principalmente quando havia a necessidade de preencher imediatamente o cargo. Sir Norman Fowler, entre outros, deu-nos exemplos de casos onde governos anteriores tenderam a designar simpatizantes seus para cargos públicos. Foi observado, por vários entrevistados, que a maior parte das nomeações para cargos públicos, longe de serem uma recompensa, representam um encargo considerável para as pessoas nomeadas, muitas vezes com sacrifício financeiro.

22. Embora a percepção da existência de tendenciosidade tenha se generalizado, as provas são circunstanciais e inconclusivas. Ao analisarem, a nosso pedido, o corpo de estudos disponíveis, os pesquisadores do Instituto de Governo Local (INLOGOV) da Universidade de Birmingham, concluíram que esses estudos tendiam a levar a crer que os simpatizantes do Partido Conservador ou pessoas cujas empresas haviam feito doações a esse partido têm maiores probabilidades de serem nomeadas para esses órgãos que simpatizantes do Partido Trabalhista ou do Partido Liberal. Esses estudos, no entanto, não chegavam a demonstrar a existência de tendenciosidade política nas nomeações.

23. Quaisquer discussões sobre acusações de tendenciosidade política mesclam-se com o debate sobre que tipos de capacidades e qualidades pessoais são buscadas pelo sistema de nomeações. A atual preferência por capacidades empresariais pode resultar na indicação de pessoas que têm naturalmente mais chances de serem conservadores. Por outro lado, diversos entrevistados nossos sugeriram que, no interesse de um bom governo, os ministros deveriam designar pessoas favoráveis às políticas, sendo implementadas, o que inevitavelmente leva à impressão de tendenciosidade política onde nenhuma havia. Discutiremos a questão em maiores detalhes nos parágrafos 37-40.

24. É também evidente que a maioria dos estudos partem de uma postura pré-estabelecida a favor ou contra os *quangos*. Tomadas como um todo, consideramos que as pesquisas e as outras informações atualmente disponíveis não são suficientes para embasar uma conclusão. Como diversos desses estudos observam, é difícil determinar de maneira satisfatória o grau de verdade contido nas acusações e, também, informações detalhadas sobre como as nomeações são feitas, raramente, estão disponíveis (ver os parágrafos 59-63 sobre abertura).

25. Entretanto, é evidente que os ministros exercem um considerável poder de apadrinhamento. Eles fazem ou aprovam até 10.000 nomeações por ano, inclusive 2.000 nomeações para cargos em NDPBs executivos e órgãos do Serviço Nacional de Saúde. Alguns afirmam ser esta uma concentração de poder pouco saudável, especialmente face aos poucos mecanismos de controle hoje existentes. Se as decisões não são tomadas em bases pessoais ou político-partidárias — ou até mesmo por capricho — tal deve-se, em grande parte, ao bom-senso dos titulares dos cargos, mais que à existência, no sistema, de mecanismos que sirvam para evitar abusos. Compartilhamos algumas dessas preocupações, principalmente as relativas à inexistência de mecanismos de controle, em parte porque é praticamente impossível verificar procedência ou não das acusações. A incerteza resultante não oferece uma base sólida para que se construa no sistema uma confiança pública.

26. Uma maneira de aliviar essas preocupações seria conferir a um órgão independente e imparcial a responsabilidade pelas nomeações. Pode-se fazer uma analogia com o serviço público. As nomeações feitas pelos ministérios e agências são supervisionadas pelos Comissários do Serviço Público, os quais têm uma participação mais direta nas nomeações para os cargos de escalão mais alto. Por outro lado, argumenta-se que, de modo a poder ser cobrado pelo Parlamento, é preciso que um ministro continue detendo a responsabilidade pelas nomeações e, caso surjam problemas, pelas exonerações.

27. As pessoas que propõem um órgão de nomeações independente consideram problemática a possibilidade de estabelecimento de um controle democrático. Tony Wright, MP, deu seu apoio a um órgão desse tipo, mas viu dificuldades em dar à Câmara dos Comuns uma maior responsabilidade pelas nomeações de maior importância, pois “seu caráter partidário sempre prevalecerá sobre seu caráter colegiado”. Somos da opinião que nenhum de nossos entrevistados ou correspondentes tenha apresentado uma proposta convincente para a criação de um mecanismo de cobrança pública de responsabilidades, que não a forma tradicional de cobrança dos Ministros pelo Parlamento.

28. Há ainda outras dificuldades potenciais quanto a um órgão independente. Ele teria de conquistar aceitação ampla e ser visto como qualificado, uma posição que pode não ser atingida com facilidade e rapidez, nos casos em que se tratar de nomeações para cargos politicamente controvertidos. Se os ministros forem alijados da decisão final, sua capacidade de persuadir pessoas a aceitarem encargos vultosos, e muitas vezes mal-remunerados, poderia ver-se diminuída, principalmente em se tratando de pessoas que já ocupam funções de alto nível.

29. Concluindo, não acreditamos que a necessidade de mudança esteja demonstrada. Alguns dos argumentos em favor de um sistema de nomeações totalmente independente e imparcial são convincentes, mas há dificuldades práticas que não podem, no momento atual, ser superadas. Os ministros

responderem perante o Parlamento é um princípio constitucional importante que não desejamos enfraquecer.

Recomendamos que a responsabilidade final pelas nomeações permaneça com os ministros.

30. Quando um ministro se vir num conflito de interesses — quer financeiro, quer por um parente próximo, amigo ou associado estar dentre os candidatos ao cargo —, é axiomático que ele deverá omitir-se, confiando a decisão a um colega de Gabinete. Embora não haja um conflito de interesses tão claro quando esteja em consideração o parente, amigo ou associado de um colega de gabinete, acreditamos que os ministros apenas devem fazer nomeações após aconselharem-se com o Secretário Permanente de seu ministério. Consideramos muito boa a intenção do governo de emitir diretrizes mais claras para os ministros, assegurando que as razões para a nomeação sejam registradas e documentadas em sua íntegra, levando em conta a descrição dos cargos. Esses dados poderiam então ser analisados.

31. Isso ainda deixa aos ministros consideráveis poderes de apadrinhamento. O que não significa que os ministros possam agir a seu único e exclusivo critério. O governo é da opinião que “se as salvaguardas forem suficientemente robustas, a estrutura existente ou proposta deverá mostrar-se manejável, sensível e eficaz”. Concordamos em termos gerais, embora não acreditamos que as salvaguardas existentes ou propostas sejam suficientemente robustas. Elas deverão ser substancialmente aperfeiçoadas, particularmente quanto aos mecanismos de controle. Trataremos agora dessas salvaguardas.

Salvaguardas legais

32. Ao fazer nomeações os ministros deverão agir dentro da lei, que coloca determinadas salvaguardas contra a discriminação com base em gênero ou raça. Uma nomeação feita por um ministro pode ser contestada com base na alegação de que a nomeação foi *ultra vires* (ou seja, fora dos poderes legais do ministro) ou perversa; ou que os procedimentos não obedeceram aos mandados do direito natural. A junta industrial ou, no caso de revisão judicial, os tribunais, poderão exigir que os ministérios divulguem seus procedimentos e suas razões, justificando-os. No entanto, seria necessário que houvesse uma motivação considerável para que uma pessoa impetrasse uma ação dessa natureza, e as circunstâncias nas quais tal ação pode ser feita são bastante restritas, de modo que são necessárias salvaguardas administrativas adicionais.

Princípios da seleção

33. Talvez a salvaguarda mais fundamental seja o estabelecimento de princípios claros e de conhecimento público para a seleção das pessoas a serem nomeadas. O depoimento do governo prestado a nós afirmou que:

“O Governo está comprometido com o princípio de que a seleção visando à nomeação para cargos públicos deve basear-se em mérito, através da escolha bem informada de pessoas que, através de suas qualificações, experiência ou qualidades, preenchem os requisitos do órgão público e do cargo em questão.”

34. A competência dos membros do conselho também está diretamente relacionada com os padrões de conduta. A Comissão de Auditoria nos disse:

“A boa liderança tem uma influência poderosa. Inversamente, a fraqueza em nomeações importantes abre o caminho para os abusos. Nomear alguém que não esteja à altura do cargo, por mais admirável que esta pessoa seja segundo outros critérios, é uma prática nociva”.

35. Apoiamos a opinião declarada do governo.

Recomendamos que todas as nomeações para cargos públicos devam ter como critério o princípio supremo do mérito.

36. Este princípio é firmemente enraizado na vida pública britânica, mas continua havendo discussões sobre como esse princípio deve ser aplicado. Trataremos agora de duas áreas de preocupação de muitos de nossos entrevistados, a saber, se e como as opiniões políticas dos candidatos devem ser levadas em consideração, e a questão do equilíbrio de forças nos conselhos de órgãos públicos.

Filiação política

37. Não há dúvida quanto a que um membro eficaz do conselho de um NDPB executivo ou um órgão do Serviço Nacional de Saúde deva estar comprometido com a consecução dos objetivos do órgão. Também verificou-se consenso generalizado, dentre as pessoas por nós entrevistadas, quanto a que os membros de conselhos devem estar comprometidos a trabalhar dentro da estrutura política e de recursos estabelecidos pelo Ministro. Órgãos dependentes de nomeações não deverão desafiar ou trabalhar contra as intenções dos ministros e do Parlamento. Concordamos com Archie Kirkwood, MP, em que:

“... se você percebesse que estava nomeando para órgãos de extrema importância decisória, que exigem um alto grau de liderança, pessoas prontas a afrontar as instruções políticas do governo de então, seria quase impossível, creio eu, manter o processo de governo.”

38. Não acreditamos que isso implique que todos os membros de conselhos estejam pessoalmente comprometidos com uma determinada política, e menos ainda que eles compartilhem do pensamento político do ministro. É perfeitamente possível prestar, com grande dedicação, serviços a um órgão com base apenas em um compromisso com o bem público, sem, necessariamente concordar com uma determinada política ou com uma determinada maneira de organizar o serviço público. Um certo grau de ceticismo razoável, no âmbito do conselho, poderá conferir maior qualidade ao processo decisório e, muitas vezes, pode ser de importância fundamental para a proteção do interesse público.

39. Pode haver casos em que a natureza do órgão público faça com que seja importante que os diferentes partidos políticos sejam nele representados. Esta Comissão inclui membros indicados pelos partidos Conservador, Trabalhista e Liberal. Na Lei da Loteria Nacional de 1993, foi criado um dispositivo específico determinando que o Líder da Oposição indique um membro da Comissão Milênio. Por ocasião da indicação de Juizes de Paz, tenta-se assegurar que o perfil político da vara local reflita aquele da comunidade à qual eles servem.

40. Os procedimentos existentes parecem funcionar bem, mas acreditamos que haja perigos em ampliar demasiadamente essa abordagem. A atividade política pode vir a ser vista como o caminho para conseguir cargos no serviço público, em detrimento de pessoas sem fortes opiniões políticas ou de pessoas com grande experiência na área em questão.

Equilíbrio

41. A não ser em determinadas circunstâncias, tais como aquelas mencionadas acima, não acreditamos que seja necessário ou desejável fazer da filiação política um critério para as nomeações. Conseqüentemente, não vemos necessidade alguma de considerar determinados cargos como de nomeação “política”, devendo ser ocupados por simpatizantes do governo. Tampouco apoiamos a proposta de que deveria haver uma expectativa geral de um equilíbrio explícito de forças políticas nas nomeações para os NDPBs executivos ou para os órgãos do Serviço Nacional de Saúde.

42. Acreditamos, no entanto, que os conselhos dos órgãos públicos deveriam conter um equilíbrio de capacidades, interesses e experiência importantes para a área em questão. Tal poderia incluir capacidades financeiras ou jurídicas ou, para os órgãos do Serviço Nacional de Saúde, capacidade clínica ou especialização em questões de saúde. Nos órgãos do Serviço Nacional de Saúde e em alguns NDPBs executivos, os executivos mais graduados têm assento no conselho, e suas qualificações deverão ser levadas em conta ao estabelecer-se um conselho equilibrado.

43. Se todos os membros tiverem experiências e posturas muito semelhantes, é pouco provável que aconteça o tipo saudável de debates internos que levam às boas decisões políticas. Como afirma uma publicação do Instituto de Diretores, com relação às empresas do setor privado, “é, afinal de contas, o papel dos membros não-executivos manter uma atitude de ceticismo construtivo”.¹⁸ Um conselho que reflita a composição da comunidade a qual ela serve, poderá também usufruir de maior confiança pública, tornando assim mais eficiente a implementação de seu trabalho.

“... a Associação gostaria de ver... uma ampliação da base da qual os membros de conselhos [do Serviço Nacional de Saúde] são recrutados”. (Associação Médica Britânica, apresentação por escrito)

“...vêm-se, em todo o país, exemplos onde as autoridades de saúde e os membros dos conselhos são recrutados de uma base ampla, incluindo conselheiros locais, empresários, professores, advogados e outros...” (Alan Langlands, Diretor-Executivo do Serviço Nacional de Saúde)

“... há uma tendência generalizada de um indivíduo ser nomeado para mais de um órgão público, uma vez que eles tenham, por assim dizer, demonstrado suas credenciais. Esta é uma tendência natural... mas é também uma tendência pouco saudável... ela tende a criar uma classe de “*quangocratas*”, que podem ser escolhidos devida a sua afabilidade e “bom-comportamento”, restringindo assim a pluralidade e a diversidade de talentos nas quais deveria se basear um sistema sadio de nomeações”. (A Auditoria Democrática da Grã-Bretanha, apresentação por escrito)

“os fatos não sugerem que os *quangos* estejam apinhados de sócias” (Stanley Kalms, Presidente do Conselho da Dixons plc, Presidente do Conselho de um fundo de saúde de Londres e membro da Agência para o Financiamento de Escolas).

44. Já foi dito que os conselhos dos NDPBs tornaram-se desequilibrados com nomeações sendo feitas a partir de um círculo restrito de empresários e profissionais. As respostas às perguntas parlamentares, colocadas por Alan Milburn, MP, demonstraram que 152 dos 361 assentos dos Fundos do Serviço Nacional de Saúde (42%) eram ocupados por diretores de empresas ou proprietários de negócios, em exercício ou aposentados. John Monks, o Secretário-Geral do TUC, descreveu tal situação como “o culto ao empresário”. Contrapondo-se a esse fato, há também o declínio da representatividade das autoridades locais e dos sindicalistas, e baixa representatividade de usuários ou consumidores. Uma preocupação de teor semelhante, expressa por muitos de nossos entrevistados, é que os membros desse restrito grupo são recrutados para diversos órgãos públicos diferentes, criando assim uma nova classe de “*quangocratas*”.

45. Outros argumentam que, se houve uma inversão de forças em direção de uma maior representação do setor empresarial, é porque os empresários possuem exatamente as capacidades administrativas e comerciais exigidas.

Pode ser também um erro supor que pessoas dos meios empresariais e profissionais formem um grupo homogêneo.

46. Até que ponto os conselhos encontram-se hoje desequilibrados, é assunto para muito debate, parte do qual altamente político, e consideramos difícil chegar a uma conclusão sólida. Mesmo assim, acreditamos que o princípio seja claro e **recomendamos que a seleção com base em mérito deverá levar em conta a necessidade de se nomear conselhos que incluam um equilíbrio de capacidades e experiências. Devem ser explícitos os critérios de nomeação dos membros, bem como a maneira como se espera que eles se desincumbam de suas atribuições.** (por exemplo, se os membros representam, de algum modo, interesses ou opiniões específicas ou se eles foram nomeados como indivíduos). **A gama de capacidades e a experiência desejada devem ser claramente especificada,** em geral como parte das especificações das funções de cada cargo específico, e deverão ser suficientemente amplas, de modo a promover debates saudáveis no âmbito do conselho.

Consultoria independente

47. Atualmente, os ministros consultam ao fazer nomeações os servidores públicos internos aos ministérios (ou ao Serviço Nacional de Saúde), muitas vezes com participação próxima do presidente do conselho ou do diretor-geral do órgão em questão. Em essência, não há muita diferença entre essa prática e aquela na qual os ministros consultam servidores públicos quanto a outras matérias políticas ou operacionais. No entanto, alguns críticos sugerem que essa prática pode levar a que as nomeações sejam feitas dentro de um círculo fechado de consultores e, em especial, que as pressuposições do ministro jamais podem ser questionadas. A inclusão de um elemento independente aumentaria a amplitude e a profundidade da consultoria aos ministros, permitindo que uma gama de interesses comunitários se façam ouvir naquela consultoria. A confiança do público aumentaria, se essa consultoria incluísse a garantia de uma parte independente de que todos os nomes indicados foram verificados, chegando-se à conclusão de serem eles adequados ao cargo em questão.

48. O governo já está implementando duas iniciativas importantes visando à inclusão, nas nomeações para o Serviço Nacional de Saúde, de um elemento de consultoria independente. Uma comissão de cinco membros independentes, presidida por Lord Provost, conselheiro do SNP de Edimburgo, foi criada em 1994 pelo Secretário de Estado para a Escócia. Na Inglaterra, juntas formais de seleção prévia estão sendo estabelecidas em cada regional do Serviço Nacional de Saúde, com a possibilidade de inclusão de um membro independente. A maior parte das 5.000 nomeações,

aproximadamente, para o Serviço Nacional de Saúde já estão, portanto, cobertas por esse procedimento, que parece não acrescentar muito aos custos do processo. Acreditamos que seria tanto desejável quanto positivo em termos de custo estender a participação de consultoria independente aos 4.000 cargos em NDPBs executivos (cerca de 1.000 nomeações por ano). A nomeação dos presidentes de conselho, atualmente excluídas de ambos os procedimentos adotados pelo Serviço Nacional de Saúde, deverá também ser abrangida.

Recomendamos que todas as nomeações para cargos em NDPBs executivos ou órgãos do Serviço Nacional de Saúde devam ser feitas após parecer de uma junta ou comissão que inclua um elemento independente.

49. As comissões ou juntas deverão ser nomeadas pelo Secretário de Estado afeto à questão, após amplas consultas. Pode, muitas vezes, ser apropriado que uma entidade ou entidades particularmente interessadas nas áreas políticas em questão recebam o direito de indicar nomes. Como uma norma informal.

Recomendamos que todas as juntas ou comissões contem com, pelo menos, um membro independente, e os membros independentes devem normalmente perfazer pelo menos um terço dos membros.

Não é possível dar uma definição precisa para independência, mas esse termo deve, de modo geral, significar que essa pessoa não desempenha qualquer papel operacional nos órgãos governamentais ou nos ministérios em questão.

50. Alguns ministérios podem chegar à conclusão de que uma única comissão consultiva é suficiente. Juntas abrangendo áreas específicas poderão vir a ser necessárias em caso de grandes números de nomeações semelhantes. O Comissário de Nomeações Públicas (ver parágrafos 52-58 abaixo) deverá ser ouvido quanto aos procedimentos apropriados e aprová-los como parte do sistema de nomeações de cada ministério.

51. Todos os candidatos, independentemente de como tenham sido indicados, inclusive aqueles cujos nomes foram sugeridos pelos ministros, deverão ser sujeitos à fiscalização por uma junta, antes de serem recomendados para o cargo. Os ministros não serão obrigados a aceitar as recomendações das comissões consultivas, mas caso eles pretendam nomear uma pessoa não aprovada pela junta ou comissão como adequada para o cargo, eles terão de informar publicamente o Comissário de Nomeações Públicas a tal respeito.

Acompanhamento e fiscalização

52. A principal falha tanto dos métodos atuais quanto daqueles propostos pela análise realizada pela PAU consiste na ausência de mecanismos eficazes

de fiscalização externa. As comissões especiais podem, obviamente, examinar as nomeações para cargos públicos feitas pelos ministérios, do mesmo modo que o fazem com qualquer outro aspecto das atividades governamentais, mas, na prática, falta-lhes o instrumental para entrar em maiores detalhes e, além do mais, elas têm muitas outras prioridades. A Unidade de Nomeações Públicas parece não desempenhar um papel significativo no acompanhamento da aplicação de suas diretrizes gerais, além do estritamente necessário para a elaboração de seu relatório anual, que é, em grande parte, um resumo estatístico das nomeações. De fato, a análise recente verificou que, na prática, a maneira pela qual as nomeações são feitas varia consideravelmente nos diferentes ministérios. Não existe um mecanismo de análise sistemática do trabalho de cada ministério, nem meios de identificar as falhas do sistema ou da prática.

53. Acreditamos que é necessária a existência de um órgão independente, para desenvolver continuamente o estabelecimento de padrões e atividades de monitoramento, medidas que aumentarão e sustentarão uma confiança pública no processo de nomeações. A análise da PAU recomendava que a observância desses padrões deveria ser objeto de acompanhamento a cada cinco anos, através dos procedimentos normais de auditoria interna dos ministérios. Isso seria de utilidade, mas acreditamos que um sistema de acompanhamento externo traria uma maior disciplina aos ministérios e angariaria maior confiança por parte do público. Uma abordagem mais especializada, concentrando-se especificamente nas nomeações, tem possibilidades de alcançar maior eficácia.

Recomendamos, portanto, que um novo Comissário de Nomeações Públicas independente seja nomeado, podendo ser um dos Comissários do Serviço Público.

54. O papel do comissário seria análogo, em muitos aspectos, ao do primeiro comissário do serviço público. Devido a essa similaridade, e para que o detentor do cargo tenha pronto acesso a um corpo de conhecimentos especializados e experiência relativa à questão, poderá ser vantajoso que os dois estejam vinculados em termos organizacionais.

“Acreditamos que mudanças nos métodos de nomeação [para o Serviço Nacional de Saúde] devam ser feitas, para fazer com que esses procedimentos tornem-se mais robustos e transparentes; isto implica um elemento independente. Eles terão a confiança da comunidade local” (Chris Robinson, Presidente da Associação Nacional de Autoridades e Fundos da Área da Saúde).

“Penso que se as melhores práticas de nomeações públicas e anúncios, com um órgão como a Comissão do Serviço Público supervisionando sua probidade, fossem estendidas aos *quangos*, muitos problemas evaporar-se-iam...” (Dr. Peter Hennessy, Professor de História Contemporânea da Grã-Bretanha, Queen Mary and Westfield College, Universidade de Londres).

“... é um truísmo afirmar que os políticos não gozam de muita confiança... e, às vezes, é útil contar com um grupo externo, como um selo de aprovação, no mínimo, no qual o público possa confiar...” (David Heath, Líder do Grupo Liberal Democrático, Associação de Conselhos de Condado).

“... em última análise, após termos entrevistado vários candidatos, percebemos que as indicações estavam nas mãos do Secretário de Estado, e ao final, continuamos sem saber exatamente como a escolha final foi feita...” (Robert Gunn, Presidente do Conselho de Financiamento da Educação Suplementar, a respeito da nomeação de membros do conselho).

“Processos obscuros de nomeação são intrinsecamente injustos para com aqueles em nossa comunidade que têm capacidades a oferecer, mas que ignoram as oportunidades de oferecer e empregar essas capacidades. Esses processos também levantam suspeitas que minam a credibilidade dos conselhos em questão...” (Conselho do Stevenage Borough, apresentação por escrito).

55. As responsabilidades do comissário deverão incluir todas as nomeações públicas para NDPBs executivos, incluindo os órgãos do Serviço Nacional de Saúde. Esse trabalho pautar-se-ia na abordagem agora utilizada pelos comissários do serviço público, onde são realizadas auditorias por amostragem sistemáticas dos procedimentos ministeriais de nomeações para cargos públicos e não acompanhamento detalhado de cada prática de recrutamento. O comissário deverá também ter o direito de iniciar investigações, quer de certos tipos de nomeação, de um programa específico de um ministério ou de nomeações individuais. O comissário deverá ter o mesmo poder de exigir que os ministérios forneçam informações sobre todos os estágios das nomeações, inclusive da seleção pelos ministros. Tomada como um todo, essa prática permitiria que as regulamentações fossem feitas sem grande alarde e sem o uso de burocracia desnecessária.

Recomendamos que o comissário de nomeações públicas acompanhe, regulamente e aprove os procedimentos de nomeação dos ministérios.

56. Uma das primeiras tarefas do novo comissário será a de elaborar diretrizes atualizadas, levando em conta a análise realizada pela PAU, o relatório desta comissão e a resposta do governo a ela. Daí por diante, o comissário deverá acompanhar a operacionalização de suas diretrizes centrais, atualizá-las, se necessário, e relatar sobre seu funcionamento na prática. O comissário deverá envidar esforços para tentar acompanhar as melhores práticas dos setores público e privado, promulgando essas práticas no âmbito dos ministérios. O comissário também daria sua aprovação aos procedimentos e diretrizes próprios dos ministérios.

Recomendamos que o comissário de nomeações públicas faça publicar um relatório anual sobre o funcionamento do sistema de nomeações públicas, incluindo informações estatísticas do tipo publicado atualmente.

57. O comissário terá necessidade de um braço administrativo e **recomendamos que a Unidade de Nomeações Públicas seja retirada do *Cabinet Office* e colocada sob o controle do Comissário de Nomeações Públicas.** Ela manteria todas as suas atuais funções, mas sua competência e recursos seriam ampliados na medida do necessário, de modo a permitir que ela atendesse às novas funções do Comissário de Nomeações Públicas.

58. Comentamos em outra ocasião que se está pensando em uma nova legislação que faça com que o Serviço Público seja regido por lei, e não por prerrogativa. Poderia ser apropriado, no momento correto, que a posição do Comissário de Nomeações Públicas seja também regida por lei, mas não acreditamos ser necessário esperar pela nova legislação para que sejam tomadas as providências administrativas necessárias.

Transparência

59. Algumas das maiores preocupações a respeito das nomeações concentram-se no acesso (prestar informações sobre as nomeações) e na transparência (tornar claro o que é o processo de nomeação e como ele funciona). Ouvimos queixas de que, em muitos casos, não é claro como são escolhidos os nomes a serem considerados, com que critérios esses nomes são avaliados e como é escolhida a pessoa nomeada. Dizem os críticos que a impressão generalizada da existência de sigilo vem solapando a confiança do público.

60. Consideramos muito boa a ênfase colocada, na análise da PAU, sobre a necessidade de documentar, no início do processo, a descrição das tarefas, a especificação das qualificações buscadas nos candidatos e a descrição dos procedimentos de nomeação a serem seguidos. Acreditamos que estas informações devem estar à disposição de todos os candidatos e do público. Apoiamos as recomendações da PAU relativas à divulgação pública das nomeações e a que fiquem disponíveis, em nível central e local, listas das pessoas nomeadas.

61. Também louvamos a postura em favor do anúncio dos cargos a serem preenchidos, auxiliado, quando necessário, por busca e seleção de executivos. Observamos que, após uma grande campanha realizada em 1992 pelo Escritório Escocês, visando anunciar e buscar indicações por parte das organizações interessadas, 58% das nomeações subsequentes para cargos no Serviço Nacional de Saúde provieram dessas fontes. O que não significa que todos os cargos deverão ser preenchidos com candidatos conseguidos através de anúncios. Outros canais devem continuar abertos para acesso direto aos candidatos que possam não ter considerado anteriormente a hipótese de emprestar seus talentos ao serviço público. Quanto às nomeações de pessoas experientes para cargos de alto escalão, será importante não submetê-las a processos excessivamente burocráticos.

62. **Recomendamos que todos os Secretários de Estado apresentem relatórios anuais sobre as nomeações públicas feitas na alçada de seus ministérios.** Esta prática complementaria o relatório anual do Comissário de Nomeações Públicas, oferecendo um maior detalhamento das nomeações ou das classes de nomeação, descrevendo também quaisquer mudanças importantes nos procedimentos daquele ministério que tenham recebido a aprovação do Comissário. Essas informações adicionais poderiam fazer parte do relatório anual ou poderiam ser um documento separado.

63. Reconhecemos, no entanto, que há de se encontrar um equilíbrio entre a abertura e a privacidade dos indivíduos. Os procedimentos deverão ser tão transparentes quanto possível, mas não acreditamos que informações sobre as pessoas devam ser de domínio público até a época em que tais pessoas sejam efetivamente nomeadas, podendo-se assim dizer que elas ingressaram na vida pública. Bases de dados sobre aqueles que se apresentaram como candidatos ou que deram indicações de sua disposição de servir devem permanecer confidenciais, e o mesmo deverá acontecer com quaisquer discussões sobre candidatos individuais com o ministro. Consignar tais discussões em registros oficiais poderia inibir a franqueza das pessoas que dão consultoria aos ministros, bem como impedir que alguns candidatos se apresentem. Acreditamos que o Comissário de Nomeações Públicas representará uma salvaguarda suficiente para a garantia de que os procedimentos funcionarão como planejado.

Declarações de filiação política

64. Esse equilíbrio é particularmente difícil de ser atingido, quando as inclinações políticas dos candidatos são levadas em consideração. A análise da PAU trata de maneira apropriada da identificação de possíveis conflitos de interesses que os candidatos poderão enfrentar por ocasião de sua nomeação, inclusive os que surgem em conseqüência da nomeação para vários órgãos públicos. Entretanto, eles solicitaram nossa orientação quanto ao fato de se exigir dos candidatos a declaração de seus interesses políticos.

65. Costuma ser dito que, não contando com essas informações, os ministros poderão fazer nomeações não conspurcadas por considerações partidárias. Não achamos que esse argumento seja convincente. Com 10.000 nomeações a serem feitas a cada ano, é pouco provável que os ministros, rotineiramente, busquem essas informações, mas a filiação política de muitos dos candidatos aos cargos mais importantes serão conhecidas por todos, inclusive pelo ministro.

66. A exigência de declaração de filiação política ou de experiência envolve dificuldades consideráveis. Ela poderá vir a ser considerada como uma

intrusão indevida na privacidade das pessoas; ela poderá atuar como um desencorajamento a que as pessoas se apresentem como candidatos, e ela poderá ser tomada como implicando que as decisões feitas com base em mérito são influenciadas por considerações políticas. No entanto, acreditamos que as dificuldades são suplantadas pelo benefício ao interesse público.

67. No presente momento, o formulário padrão da PAU para inscrições não faz perguntas específicas sobre filiação política, mas nos casos em que são oferecidos detalhes da experiência política da pessoa (por exemplo, como membro do diretório local do partido), esses são guardados nos arquivos. Se essas informações fossem rotineiramente solicitadas, elas poderiam servir para que o Comissário de Nomeações Públicas acompanhasse o grau de sucesso dos candidatos com diferentes posturas políticas. A publicação do resultado dessas pesquisas poderia atuar como uma disciplina contra abusos, bem como auxiliar a restabelecer a confiança do público no sistema.

68. Há um vasto espectro de graus de comprometimento com um partido político. Concordamos com a análise da PAU, no sentido de que a tendência a votar em um partido, bem como a filiação a ele devem permanecer sendo uma questão particular. Mas ao ocupar um cargo num partido, escrever ou falar em público sobre questões político-partidárias, ou ao se candidatar por tal partido a cargos eletivos, como conselheiro ou membro do Parlamento, uma pessoa estaria tornando pública sua filiação partidária. Não seria, portanto, absurdo, reafirmar tal declaração pública por ocasião de a pessoa candidatar-se ou ser indicada para um cargo público. No entanto, deve ser lembrado que atividades passadas não significam crença ou atividade presentes, e quaisquer exigências de declaração de filiação política devem incluir um limite de tempo.

Recomendamos que deva ser exigida dos candidatos a declaração de qualquer atividade política importante (inclusive cargos, declarações públicas e candidatura a cargos eletivos) exercida nos últimos cinco anos.

69. A declaração não seria tornada pública até que o candidato fosse nomeado, quando então ela seria anotada nos registros. No entanto, o Comissário de Nomeações Públicas poderia acompanhar o equilíbrio político entre candidatos e nomeações.

O processo de nomeação: um código de práticas de “proporcionalidade”

70. Recebemos um volume considerável de depoimentos, ressaltando a prática ótima para os procedimentos de nomeação e apresentando sugestões para o aperfeiçoamento do atual sistema. De fato, grande parte dessas informações vieram do Governo, com base na análise da PAU. Com base nessas

informações, bem como em nossas conclusões sobre os principais pontos discutidos acima, elaboramos uma versão preliminar de código de práticas para os procedimentos, que deverá ser usado nas nomeações para NDPBs executivos e órgãos do Serviço Nacional de Saúde. Acreditamos que este código seja compatível com as boas práticas atualmente existentes, oferecendo um padrão de boas práticas a serem seguidas. Ele será de utilidade para que os ministérios adotem uma abordagem mais consistente, promovendo assim não apenas a manutenção de altos padrões como também uma maior compreensão do processo entre os candidatos e o público em geral.

71. A análise da PAU ressalta que os procedimentos de nomeação devem estar sujeitos ao princípio de “proporcionalidade”, o que significa que um processo que possa ser correto e vantajoso em termos de custos para um cargo de tempo-integral, com alta remuneração e que implique responsabilidade por gastos públicos significativos, não seja necessário para um cargo de tempo-parcial, um dia por mês, não-remunerado em um conselho consultivo. Aceitamos esse princípio, contanto que ele seja aplicado com algum rigor e não se torne uma desculpa fácil para facilitar os procedimentos burocráticos. O teste da proporcionalidade deve ser rígido, sendo claramente documentadas todas as razões para afastar-se do código de práticas, de modo a permitir a análise pelo Comissário de Nomeações Públicas. O total dos gastos públicos, a importância das funções públicas e o grau de poder ou influência exercido pelo órgão público em questão devem ser os pontos de referência básicos, mais que a remuneração ou as horas de trabalho do cargo.

Versão preliminar de código de práticas para os procedimentos de nomeações públicas

Definição das tarefas (descrição do trabalho) e qualificações buscadas (“especificação da pessoa”)

- As descrições das tarefas e o resumo das principais qualificações buscadas devem ser sempre documentados, estarem disponíveis ao público e serem enviados a todos os candidatos, podendo ser examinados pelo Comissário de Nomeações Públicas.
- Uma descrição do processo de nomeação deve ser documentada e tornada acessível de modo semelhante.

Identificação do universo de candidatos

- Um amplo universo de candidatos deve ser obtido através do uso apropriado de:
 - a) anúncios — tanto em geral quanto para cargos individuais;
 - b) busca e seleção de executivos;
 - c) consultas com os órgãos interessados, que devem incluir quaisquer grupos reconhecidos, consultivos ou de usuários e, no caso de nomeações para cargos locais, as autoridades locais eleitas;
 - d) manutenção e uso de bases de dados de pessoas interessadas e apropriadas.
- Deve sempre ser possível para qualquer pessoa indicar um nome, inclusive o dela própria, e tal fato deve ficar claro em todos os anúncios e publicidade.

Seleção de uma lista resumida e recomendação de candidatos aos ministros

- A seleção prévia dos candidatos deverá ser realizada ou supervisionada por comissões ou juntas com membros independentes.
- Quaisquer candidatos recomendados aos ministros deverão ter sido aprovados pela comissão ou junta como apropriados para o cargo, fazendo uso de recomendações, quando necessário.

Escolha do(s) candidato(s) preferido(s)

- As nomeações deverão ser feitas com base em mérito e com o propósito de alcançar, na composição do conselho, um equilíbrio de capacidades e experiência na área em questão.
- Os candidatos não deverão, normalmente, ser nomeados sem terem sido entrevistados ou pela comissão/junta consultiva ou, no caso de nomeações para cargos de escalão superior, pelos ministros ou funcionários graduados.
- As reconduções não devem ser automáticas. A atuação do ocupante do cargo deve ser analisada.

Confirmação da nomeação

- Todas as nomeações devem ser anunciadas através de avisos na imprensa e de outros meios adequados, quer individualmente ou em lotes, para nomeações de menor importância, pelo menos trimestralmente; e os ministérios devem apresentar relatórios anuais sobre seus procedimentos.
- Os ministérios responsáveis e cada um dos NDPBs e órgãos do Serviço Nacional de Saúde deverão manter listas de seus membros das quais constem um resumo de quem ocupa os cargos e quando expiram seus mandatos.

72. Finalizando, o código de práticas e a abordagem da proporcionalidade devem, no entanto, depender da facilidade com a qual eles possam ser supervisionados pelo novo comissário. **Recomendamos, portanto, que o Comissário de Nomeações Públicas elabore um código de práticas para os procedimentos de nomeação para cargos públicos.** Isto seria efetuado como parte da revisão das diretrizes gerais para as nomeações. **As razões para desvios desse código com base na proporcionalidade devem ser documentadas e passíveis de análise.** O comissário poderá criar uma definição operacional de “proporcionalidade”, a fim de orientar os ministérios.

Conduta

73. Trataremos agora dos padrões de conduta a serem aplicados nos *quangos* e como assegurar os mais altos padrões de correção. Entendemos correção como abrangendo não apenas a retidão financeira, mas também um senso de valores e comportamentos condizentes com o setor público.

“Os órgãos públicos e seus conselhos deverão, sempre, observar os mais altos padrões de imparcialidade, integridade e objetividade em relação à gestão das verbas públicas e à administração dos órgãos em questão”. (Código da Prática Ótima para Membros de Conselhos de Órgãos Públicos, Tesouro de Sua Majestade, 1194)

“Entendemos ‘boa conduta’, no que tange aos membros e funcionários de órgãos públicos, como significando a responsabilidade de uma pessoa de agir com justiça e em boa-fé, de uma maneira desinteressada, de modo a atender os objetivos específicos do órgão para o qual ele ou ela foi nomeado ou eleito”. (Instituto Autorizado de Finanças e Contabilidade Públicas (CIPFA), apresentação por escrito)

74. As informações disponíveis sugerem que, de modo geral, os membros dos conselhos dos NDPBs executivos e dos órgãos do Serviço Nacional de Saúde estão comprometidos com os princípios e valores do serviço público e desempenham seus deveres com um alto padrão de integridade. A Comissão de Auditoria nos disse, por exemplo, que:

“A grande maioria das pessoas nos governos locais e no Serviço Nacional de Saúde comporta-se com honestidade e faz o uso devido das verbas públicas. A maior parte das pessoas mostra um forte comprometimento com o serviço público”.

No entanto, já ocorreram afastamentos desses altos padrões. Alguns casos atraíram publicidade considerável, e a desconfiança pública aumentou. Alguns desses casos são analisados no relatório da Comissão de Contabilidade Pública sobre “A Condução Correta dos Assuntos Públicos” (8º Relatório, sessão de 1993/1994).

75. Nada do que recomendamos pode assegurar que haja altos padrões de correção. As fraquezas humanas estarão sempre conosco; erros sempre serão cometidos; e os corruptos sempre buscarão novas maneiras de lesar o sistema, mas a existência de salvaguardas adequadas minimiza o risco de ocorrência de tais incorreções, ou de que elas escapem a detecção. Elas contêm claras expectativas de padrões de comportamento individual, controles internos adequados que criem condições de controle da má-conduta de indivíduos, bem como supervisão externa que responsabilize a organização por essas ocorrências. Acima de tudo, tais salvaguardas ajudam a criar um clima e uma cultura nos quais os altos padrões de correção sejam valorizados.

A necessidade de análises

76. Nossa abordagem tem sido a de comparar as salvaguardas utilizadas pelos NDPBs executivos e pelos órgãos do Serviço Nacional de Saúde com padrões de boa prática de outros lugares, especialmente dos governos central e local. Reconhecemos que há diferenças importantes entre os diversos setores do serviço público quanto a suas finalidades, tradições e a maneira através da qual elas são responsáveis perante o público. No entanto, as similaridades chamam-nos mais a atenção que as diferenças — todos eles desempenham funções públicas com dinheiro público, e as expectativas do público quanto a altos padrões são essencialmente as mesmas.

77. Concordamos, pois, em princípio, com a Comissão de Auditorias e com vários de nossos entrevistados, em que deveria ser favorecido o uso das salvaguardas mais rigorosas, da maneira mais coerente, em todo o setor público. Embora nem todas as práticas possam ser simplesmente transferidas de um contexto para o outro, as variações referentes a prática ideal deveriam basear-se numa escolha consciente, capazes de serem justificadas perante ao público.

“...quando as normas do governo local são mais rigorosas, ou quando as penalidades são mais severas, dever-se-á favorecer a ampliação desses princípios..

... deverá caber àqueles que se opõem a tais medidas o ônus de esclarecer a razão pelas quais elas seriam inadequadas. Do mesmo modo, ... quando o Serviço Nacional de Saúde e outros órgãos possuírem exigências mais severas, dever-se-á favorecer a ampliação dessas exigências aos governos locais.” (Comissão de Auditorias, depoimento por escrito).

“Somos da opinião que os mesmos padrões devem ser aplicados em todo o setor público, e não nos oporíamos à possibilidade de ações de indenização, no caso dos conselhos do Serviço Nacional de Saúde” (Chris Robinsosn, Presidente da Associação Nacional de Autoridades e Conselhos de Saúde).

78. Embora não seja fácil fazer comparações válidas entre uma ampla gama de organizações diferentes, um padrão geral aparece a partir dos

depoimentos recebidos. Como observamos no capítulo 3, o novo Código do Serviço Público complementará um vasto corpo de códigos e convenções há muito estabelecidos e freqüentemente obrigatórios, abrangendo o governo central. As autoridades locais têm um extenso arcabouço de salvaguardas legais, que foi consideravelmente atualizado após o escândalo Poulson, na década de 70. Por outro lado, embora, para os NDPBs, haja diretrizes centrais amplas, elas parecem ser interpretadas de forma bastante flexível, sendo apoiada por um corpo *ad hoc* de leis específicas.

79. Após a ocorrência de algumas falhas amplamente noticiadas em alguns NDPBs e em alguns setores do Serviço Nacional de Saúde, o governo vem evidenciando esforços significativos no sentido de tornarem mais rígidas essas salvaguardas. A melhor prática, no que diz respeito aos NDPBs e aos órgãos do Serviço Nacional de Saúde, certamente pode ser comparada com o restante do setor público. No entanto, a diversidade das práticas deixa aberto um vasto campo para a ocorrência de comportamentos impróprios, e atiza a desconfiança do público quanto ao rigor com que esses padrões são aplicados.

80. Tomando apenas um exemplo, não declarar um conflito de interesses, ou não se retirar de uma discussão importante, para um conselheiro é considerado, desde há alguns anos, como crime. Foi apenas no último ano que os códigos de conduta dos NDPBs e dos órgãos do Serviço Nacional de Saúde passaram a tratar dessas questões e, até agora, nenhuma penalidade foi determinada. Os conselheiros locais estão sujeitos a ações de indenização e a desqualificação, enquanto nenhum membro dos conselhos dos *quangos* está sujeito a ações de indenização e apenas alguns estão à desqualificação. Examinaremos adiante o quanto variam os procedimentos utilizados na fiscalização por auditores e *ombudsmen*.

81. Nas páginas seguintes, identificaremos algumas das mais importantes salvaguardas que deverão ser aplicadas de forma mais uniforme. Dado o prazo relativamente limitado para a elaboração de nosso relatório, e também a diversidade de órgãos sob exame, tentamos nos ater aos princípios mais que a detalhes. O presente relatório deve ser visto como um estágio inicial do processo.

Recomendamos que seja realizada pelo governo uma análise visando produzir um arcabouço legal mais consistente sobre conduta correta e cobrança de responsabilidade nos órgãos públicos, inclusive nos NDPBs executivos, nos órgãos do Serviço Nacional de Saúde e nos governos locais. Todos os ministérios afetos devem participar, atuando como coordenadores o *Cabinet Office* e o Tesouro.

82. Concentraremos agora nossas recomendações em duas áreas que refletem os princípios básicos esboçados em nossa introdução. São eles:

a) Códigos de Conduta: assegurar um arcabouço claro para os padrões de órgãos e indivíduos;

b) Fiscalização: estabelecer procedimentos eficazes — internos e externos — para o acompanhamento e a exigência de tais padrões, e elevar a confiança do público nos *quangos*, aumentando a transparência de seus atos;

c) Treinamento inicial: assegurar que os membros de conselhos e os funcionários tenham pleno conhecimento dos padrões esperados, especialmente através de uma maior convicção.

Códigos de conduta

83. As mais graves preocupações a respeito dos padrões de conduta referem-se ao mau uso dos cargos públicos para alcançar interesses pessoais. Direcionar contratos, negócios ou despesas para organizações com as quais os membros dos conselhos tenham ligações pessoais ou financeiras é uma preocupação particularmente séria e generalizada.

84. Por vezes, trata-se de corrupção e fraude deliberadas, podendo ser levado à justiça, embora ações administrativas possam ser extremamente importantes como medidas de prevenção. Por outro lado, procedimentos incorretos podem surgir do mero desconhecimento ou conhecimento incompleto das normas, ou da intenção de apressar as coisas, que pode levar a uma tentativa de contornar essas normas ou de aparar-lhes as arestas.¹⁹

85. Pessoas não-executivas externas ao setor público podem não ter a experiência com as rotinas de lidar com dinheiro público. No Serviço Nacional de Saúde, por exemplo, um levantamento recente realizado pela Direção Executiva daquele órgão, sobre 2.600 dos membros de conselhos, mostrou que cerca da metade deles acreditava ser permissível assinar um contrato antes de obter sua aprovação (49%), ou quebrar as normas “se isso fosse do interesse do Serviço Nacional de Saúde”(46%). Isso não quer dizer que no setor privado não haja ética ou valores, embora estes possam diferir em alguns aspectos da tradição do setor público. Chris Robinson, do NAHAT, acredita que surgiram problemas no Serviço Nacional de Saúde em decorrência da “inevitável tensão entre a ética do serviço público e a adoção de um serviço de saúde voltado para o mercado”. Na melhor das hipóteses, esta pode representar uma tensão saudável e criativa, mas pode criar também o potencial para o desenvolvimento de uma ambigüidade ética, afetando tanto os membros dos conselhos quanto os funcionários de carreira.

86. Essas incertezas podem se agravar se os procedimentos e controles internos forem frágeis, ou se forem desmontados em épocas de grandes mudanças organizacionais. Foi-nos relatado que alguns casos de procedimento incorreto podem, de fato, ter resultado de uma compreensão equivocada, por parte dos servidores públicos, das supostas liberdades implicadas na adoção de uma política mais comercial para os serviços de saúde. A explicitação clara das

expectativas de padrões de conduta é importante para os funcionários públicos de todos os níveis. Os membros não-executivos dos conselhos têm um importante papel a desempenhar, no que diz respeito tanto à orientação quanto ao controle da administração executiva, e também quanto a estarem preparados para contrapor-se ao presidente e aos outros membros do conselho.

87. Muito foi feito, em tempos recentes, no sentido de aperfeiçoar e padronizar as maneiras de assegurar altos padrões de conduta nos NDPBs e no Serviço Nacional de Saúde. O Tesouro e o *Cabinet Office* publicam dois documentos importantes para orientar os ministérios e os NDPBs. O “Órgãos Públicos não Vinculados a Ministérios: um Guia para os Ministérios” abrange todos os aspectos dos *quangos*, inclusive sua criação, administração, financiamento, responsabilidades, análise e fechamento. Seu último número foi publicado em 1992, estando atualmente sendo atualizado.

88. A novidade mais importante, em tempos recentes, é o ‘Code for Board Members of Public Bodies’, publicado em janeiro de 1994. Sua intenção é a de servir como um modelo a ser implementado pelos órgãos públicos, com as alterações necessárias para levar em conta as características e circunstâncias particulares de cada um. Ele baseia-se nos princípios estabelecidos no “*Code of Best Practice*”²⁰ do Relatório Cadbury, apropriadamente adequada às circunstâncias particulares do setor público. Um código de conduta/cobrança de responsabilidades do Serviço Nacional de Saúde entrou em vigor, na Inglaterra, em abril de 1994, tendo códigos muito semelhantes sendo também adotados nos órgãos do Serviço Nacional de Saúde da Escócia. Documentos equivalentes, mas diferentes na forma, foram adotados no País de Gales, em janeiro de 1995.

89. Códigos como esses são cada vez mais aceitos como parte integrante das práticas empresariais. O professor Jack Mahoney²¹ nos relatou que entre um quarto e um terço das grandes empresas têm hoje um código desse tipo, tendo o Instituto de Ética Empresarial estimado que esse percentual logo chegaria a um para dois. Os conselheiros locais são abrangidos por um código de conduta com força de lei, e as associações de autoridades locais elaboraram um código para seus funcionários graduados. Diversos NDPBs já criaram códigos próprios, com base no modelo do Tesouro.

90. Essa abordagem é preferível à criação de um número excessivo de controles. Como afirma a Comissão de Auditorias:

“A burocracia e um volume excessivo de normas não asseguram boa conduta. Na pior das hipóteses, esses mecanismos não apenas sufocam a iniciativa, mas podem também levar a comportamentos irregulares.”

91. Já foi sugerido que um código único deve aplicar-se a todo o setor público. Concordamos que haja princípios centrais, tais como os mencionados no capítulo 1, mas consideramos convincentes os argumentos do Instituto de

Ética Empresarial e de outros, em defesa de códigos mais específicos, elaborados especialmente para cada órgão. O processo de elaboração desses códigos cria a oportunidade de que esses órgãos realizem um exame detalhado de questões de conduta específicas, que surgem ao longo de seu funcionamento, e incentivam a observância desses códigos através de um senso de “propriedade”.

Recomendamos que a adoção de um código de conduta para os membros dos conselhos seja obrigatória para todos os NDPBs executivos e para todos os órgãos do Serviço Nacional de Saúde. Esse código deverá ter a aprovação do ministério patrocinador, o qual deverá assegurar-se de que o código atende aos princípios do código do Tesouro.

Deverá ser obrigatório, para os conselhos de todos os NDPBs executivos e órgãos do Serviço Nacional de Saúde, adotar um código de conduta para seus funcionários. O *Cabinet Office* (OPSS) poderá querer examinar a possibilidade de elaborar um modelo de código a ser adotado pelos NDPBs, ou para ser adaptado por estes, com base em suas circunstâncias particulares. Todos os códigos deverão ser documentos públicos, fáceis e rapidamente acessíveis.

Conteúdo dos códigos

92. Acreditamos que os códigos de conduta para os membros de conselhos e suas equipes devam ser tão rigorosos quanto aqueles que se aplicam aos ministros e funcionários públicos. Não gostaríamos de entrar em detalhes sobre o conteúdo de tais códigos. O relatório Cadbury, o código do Tesouro e diversos códigos específicos que já foram criados abrangem plenamente esse campo. Entretanto, certos princípios básicos destacam-se em meio às informações por nós recebidas. Os Códigos de Conduta devem abarcar tanto a responsabilidade individual dos membros dos conselhos e de sua equipe quanto a manter altos padrões de comportamento pessoal como a responsabilidade coletiva dos membros de conselho, em particular quanto a assegurar uma boa administração da empresa. Como nos disse a Comissão de Auditoria, “a maneira pela qual as pessoas se comportam ao exercer cargos públicos reflete seu caráter moral e seus princípios, mas é também influenciada pelas estruturas institucionais nas quais elas trabalham”. Algumas organizações preferiram separar esses dois assuntos em códigos complementares.

93. Os padrões de comportamento individual devem incluir, em especial, as expectativas claramente expressas de que os servidores públicos devem, em todas as ocasiões, agir no interesse público, devendo solucionar todos os conflitos que possam surgir com relação a seus próprios interesses. Deverá ser obrigatório, para os membros dos conselhos, apresentar oficialmente uma declaração de seus interesses relevantes, que deverá passar a constar de registros públicos, declarar quaisquer interesses que possam surgir ao longo dos trabalhos e

abster-se, sempre que necessário, de participar de debates ou decisões. Em caso de dúvida, deverá ser privilegiada a declaração e abstenção. As normas relativas a presentes e hospitalidade deverão estar bem claras e deverão ser tão estritas quanto aquelas aplicáveis no Serviço Público. Os procedimentos, no que diz respeito ao pessoal, dependerão do trabalho que eles desempenharem, mas as normas deverão ser especialmente rígidas para o pessoal, a quem tenha sido delegada a responsabilidade de compras ou assinatura de contratos. É importante que os membros do Conselho de Administração tenham conhecimento do que se espera deles e que eles sejam periodicamente lembrados destas diretrizes. (Ver nossos comentários sobre treinamento nos parágrafos 124-126).

94. A administração eficaz de empresas deverá incluir mecanismos de controle em um nível sênior, de tal forma que nenhum indivíduo possa gozar de liberdade de ação irrestrita, sistemas de gerenciamento e controle financeiro; uma função de auditoria interna; uma comissão de auditoria; um esquema de delegação de autoridade, incluindo uma tabela de decisões reservadas ao Conselho de Administração. No restante deste capítulo, examinaremos a forma como deverão ser fortalecidos os aspectos essenciais dos controles internos, da supervisão externa e da transparência.

Exigência de cumprimento dos códigos

95. Os códigos de conduta deverão ser obrigatórios.

Recomendamos que, da mesma forma que acontece com os códigos do Serviço Nacional de Saúde-NHS, deverá ser exigido, por ocasião da nomeação, tanto dos membros dos Conselhos dos NDPBs executivos quanto dos funcionários, que assumam o compromisso de defender e observar o código em questão, e tal compromisso deverá ser uma condição para a nomeação.

96. No momento, parece não haver mecanismos capazes de identificar se as normas dos códigos estão sendo seguidas, ou para impor sanções quando tal não acontecer. Em teoria, membros não-executivos do Conselho podem ser exonerados pelos ministros, mas não está claro em que circunstâncias tal iniciativa poderá ser tomada ou se existem outras penalidades apropriadas para delitos menores.

Recomendamos que os ministérios patrocinadores desenvolvam procedimentos disciplinares claros, no caso de membros do Conselho de NDPBs executivos e órgãos do Serviço Nacional de Saúde, que incluam sanções apropriadas no caso do não cumprimento dos códigos de conduta.

No seu devido tempo, estes procedimentos deverão levar em consideração a análise da estrutura legal nos casos de questões de correção, que recomendamos no parágrafo 81.

Fiscalização

97. No seio de uma sociedade democrática, é importante que as ações daqueles que desempenham funções públicas sejam sujeitas a fiscalização pelos representantes do povo. O Parlamento situa-se no centro desta questão, mas foram desenvolvidos inúmeros órgãos intermediários e outros procedimentos administrativos para dar assistência neste caso. Neste contexto, usamos o termo fiscalização no seu sentido mais amplo, de forma a incluir verificações internas, supervisão externa e fiscalização direta por parte do público através de uma maior abertura de ações.

Controles Internos: um funcionário especialmente escolhido para lidar com questões de correção?

98. No caso de NDPBs executivos, as responsabilidades do Conselho, no que tange ao controle financeiro, ficam a cargo de um funcionário contador designado, mas não existe um apoio à correção de forma geral, equivalente àquele que existe, por exemplo, no caso das autoridades locais.

99. Na maioria dos NDPBs, o ministério patrocinador designa o alto funcionário a tempo integral (o Executivo-Chefe ou equivalente) como o funcionário contador do NDPB, responsável perante o Parlamento por todos os recursos sob o seu controle e responsável pela assinatura das contas. As diretrizes centrais para os funcionários contadores dos NDPBs foram revistas pela última vez em dezembro de 1994. O Executivo-Chefe do Serviço Nacional de Saúde — NHS atua hoje como funcionário contador para todo o NHS, incluindo autoridades e fundos na área de saúde. Estão em discussão propostas, no sentido de delegar algumas dessas funções em um nível mais local, de forma que os Executivos Principais nas autoridades e fundos de saúde se tornem também formalmente responsáveis. Eles já podem ser chamados perante as Comissões Especiais do Parlamento.

100. As autoridades locais têm três funcionários com responsabilidades legais individuais. O Chefe do Serviço Pago é responsável por assuntos de pessoal. O alto funcionário das Finanças é responsável pela probidade financeira, pelas auditorias e pelas contas; funções essas, de forma geral análogas àquelas do funcionário contador de um NDPB. Adicionalmente, a Lei do Governo Local e da Habitação de 1989 exige que cada autoridade local indique um “funcionário inspetor”, cuja obrigação é de relatar perante a autoridade sobre qualquer violação de qualquer legislação ou código, de práticas por parte de um conselho, uma comissão ou um funcionário do conselho. O funcionário inspetor também deverá apresentar um relatório em qualquer caso de má administração ou injustiça.

“Nenhum de nós é tão perfeito que possa confiar em si mesmo para pôr a sua casa em ordem em qualquer época e em quaisquer circunstâncias. Como um clube, temos a tendência para ver as coisas de dentro do clube.” (Geoffrey Filkin, Secretário da Associação dos Conselhos Distritais).

“É bastante evidente que as diretrizes, nos casos em que as questões são deixadas a cargo do julgamento de indivíduos, não são eficazes” (David Veness, Comissário Assistente, Polícia Metropolitana).

“Acreditamos que, sempre que os dinheiros públicos são gastos em quantias significativas, deverão ser aplicados os princípios da auditoria pública. Por princípios de auditoria pública queremos dizer que os auditores externos deveriam ser nomeados de forma independente e serem totalmente independentes da entidade que vão auditar; que a auditoria deverá incluir, não apenas uma auditoria de probidade, que assegure que as verbas foram gastas de forma honesta e correta, mas também uma avaliação dada ao elemento dinheiro ...; e, finalmente, que os auditores tenham o direito de publicar os seus relatórios, em nome do interesse do público, sempre que sentirem ser importante que o público compreenda que aconteceu uma apropriação indébita ou um mau uso dos recursos. Estes relatórios no interesse do público constituem uma forma muito importante de mecanismos de controle, no sentido em que garantem a continuidade dos altos padrões da vida pública.” (Sir David Cooksey, Presidente da Comissão de Auditoria).

“As normas apenas não são suficientes para evitar a má prática, mas a fiscalização por parte do público o é.”

(Keith Henshall, Instituto de Relações Públicas).

101. Algumas empresas do setor privado usam também um funcionário supervisor com algumas destas responsabilidades, enquanto que em outras empresas, é o secretário da companhia que desempenha uma função semelhante. A solicitação que recebemos da Associação Nacional das Autoridades e Fundos da Saúde (NAHAT) defendia que os Conselhos dos Serviços Nacionais de Saúde deveriam ter um cargo equivalente a um secretário de companhia, cujo papel incluiria alguns deveres semelhantes àqueles de um funcionário inspetor. Acreditamos que a designação de um funcionário individual ajudaria a manter um compromisso com a correção no âmbito dos NDPBs ou órgãos do Serviço Nacional de Saúde e melhoraria a prestação de contas.

102. Examinamos se este cargo deveria ser separado do cargo de funcionário contador. Esta solução ajudaria a reduzir o risco, especialmente no caso de entidades públicas de pequenas dimensões, de um presidente e um executivo-chefe ultrapassarem os limites da correção ao colocarem em prática algum projeto particular. Por outro lado, haveria uma sobreposição considerável em relação ao papel do funcionário contador ao assegurar a probidade financeira, e existe o perigo de que fiquem vagas e ambíguas as linhas claras da contabilidade através do executivo-chefe e do conselho.

Recomendamos que as atribuições dos contadores dos NDPBs executivos e órgãos do Serviço Nacional de Saúde devem ser redefinidas de forma a enfatizar as suas responsabilidades formais por todos os aspectos relativos à correção de conduta.

103. Se uma entidade não tiver um funcionário contador designado formalmente, tal como acontece no caso das autoridades de saúde e dos fundos do Serviço Nacional de Saúde, deverá ser designado um funcionário com cargo equivalente para o desempenho deste papel. O funcionário designado deverá aconselhar o conselho como um todo sobre quaisquer ações ou propostas de ações que sejam contrárias a qualquer estatuto ou código de práticas, incluindo o código de conduta para membros do conselho, e deverá ser seu dever informar ao ministério patrocinador se esse conselho não for seguido. Estas ações complementarizam as obrigações atuais dos funcionários contadores em todo o serviço público notificar os auditores públicos, caso um órgão público incorrer ou se propuser a incorrer em gastos ilegais.

Auditoria externa

104. A auditoria em bases regulares é um meio importante na descoberta de irregularidades em questões financeiras — quer se devam a fraudes ou corrupção, quer resultem de negligência no cumprimento dos procedimentos adequados — bem como no fortalecimento da confiança pública de que os dinheiros públicos estão sendo gastos de forma correta. No caso dos NDPBs executivos, o Controlador e Auditor Geral ou é o auditor designado em lei, cujas atividades são desempenhadas pelo Escritório Nacional de Auditoria (NAO) ou por uma grande firma de contabilidade, ou detém direitos de inspeção com base estatutária ou por resultado de um acordo. No caso dos órgãos do Serviço Nacional de Saúde, a função de auditor público é desempenhada pela Comissão de Auditoria, que usa os serviços de auditoria distritais ou grandes firmas de contabilidade e que desempenha igual função para as autoridades locais.

105. Há diferenças nestes regimes de auditoria, e há possibilidades que estes alcancem o melhor padrão. A Comissão de Auditoria tem poderes mais limitados no que diz respeito ao Serviço Nacional de Saúde do que às autoridades locais. Por exemplo, ela não tem poder de publicar relatórios, quando achar que é do interesse público. No ano passado, a Comissão publicou 15 relatórios de interesse público sobre o governo local e apresentou três relatórios sobre órgãos do Serviço Nacional de Saúde a ministros, que decidem o que deve ser publicado. A Comissão de Auditoria nos disse que os ministros foram muito abertos sobre a publicação destes relatórios, embora o Executivo-Chefe do Serviço Nacional de Saúde tenha confessado

que os relatórios nem sempre ficam à disposição do público. As descobertas do Controlador e Auditor Geral estão sujeitas a exame por parte do público, uma vez que ele se reporta diretamente ao Parlamento, trabalha intimamente ligado à Comissão de Contas Públicas. Embora reconheçamos que esta diferença reflète linhas de responsabilidade em que os órgãos do Serviço Nacional de Saúde são responsáveis em primeira mão perante o seu Secretário de Estado, a ausência de exame automático por parte do público parece-nos representar uma anomalia.

Recomendamos que a Comissão de Auditoria seja autorizada a publicar, a seu critério, relatórios de interesse público sobre os órgãos do Serviço Nacional de Saúde. Tal seria coerente com as providências no sentido de criar maior abertura, que discutiremos mais adiante.

106. Há outras diferenças, e se algumas são relativamente de pouca monta, outras são mais significativas. Em especial, os auditores públicos têm um poder de pedir aos tribunais que sejam determinadas indenizações a serem pagas por membros e autoridades locais, individualmente, mas não com relação às do Serviço Nacional de Saúde ou de NDPBs. Pode haver boas razões para conservar as diferenças nos regimes de auditoria para os diferentes órgãos públicos, mas a variação atual parece ser o resultado da adoção de medidas em base *ad hoc*. O Controlador e Auditor Geral nos disse, também, que ele não via muita lógica na maneira pela qual ele havia sido designado como auditor para alguns NDPBs, mas, quanto a outros, possuía apenas direitos de inspeção. Além do mais, parte desses direitos de inspeção estão estabelecidos na legislação que cria ou rege os NDPBs, mas outros deles têm sido negociados com o ministério patrocinador, dispendendo recursos que poderiam ser melhor usados de outra forma.

107. Acreditamos, em princípio, que a adequação de todas as despesas públicas seja passível de análise pelo órgão de auditoria pública competente. Achamos excelente que o Controlador e o Auditor Geral tenham direitos de inspeção sobre todos os gastos públicos. Onde estes direitos ainda não existem, poder-se-ia alcançá-los através de convênios ou condições de dotações vinculadas à concessão de verbas públicas. Seriam necessários cuidados especiais para assegurar que não fosse incluída nesse processo uma burocracia desnecessária e, principalmente, que fosse minimizada qualquer duplicação de esforços por parte de diferentes auditores.

108. Não estamos recomendando que seja ampliado o papel de auditoria do Escritório Nacional de Auditoria. A existência de dois órgãos, supervisionando a auditoria dos diferentes órgãos públicos, gera uma tensão valiosa e criativa que só pode levar à elevação dos padrões. Pela mesma razão, e para assegurar que os próprios auditores sejam pressionados a trabalhar melhor, acreditamos que empresas privadas devam ser autorizadas a competir pela

nomeação como auditoras de órgãos públicos, e que os auditores devam ser trocados a períodos regulares (de no máximo cinco anos).

109. Este é um campo técnico e complexo, e acreditamos que as anomalias remanescentes devam ser tratadas de forma sistemática.

Recomendamos que o Tesouro analise os procedimentos usados para a auditoria externa de órgãos públicos, de modo a aplicar, a todos eles, os procedimentos ótimos.

Lidando com queixas

110. Desde 1967, a análise externa das queixas do público por um *Ombudsman* independente tornou-se um aspecto reconhecido e respeitado da administração pública. Cidadãos poderão apresentar queixas em nome individual sempre que acreditarem que sofreram uma injustiça como resultado de má administração. Nem todos os casos serão resultados de incorreção — muitas vezes procedimentos errados, ineficiência ou erros são a causa — mas trata-se de uma verificação importante do mau uso do cargo público. A existência de uma verificação externa constitui, em primeiro lugar, uma disciplina poderosa para os órgãos públicos na resolução de queixas.

111. Os órgãos do Serviço Nacional de Saúde estão todos sob a jurisdição do *Ombudsman* dos Serviços de Saúde. A legislação²² lista os NDPBs sujeitos à jurisdição do Comissário Parlamentar de Administração (PCA) — o *Ombudsman* do Governo Central. A maioria dos grandes NDPBs executivos constam dessa lista, mas alguns não. Muitos dos excluídos têm pouca ou nenhuma forma de relacionamento com o público; contudo, se as suas funções fizessem parte do governo local ou central (incluindo as agências executivas), elas constariam automaticamente da lista. A Comissão Especial do Parlamento sobre o Comissário Parlamentar de Administração — PCA recomendou que a legislação seja emendada de forma a especificar aqueles órgãos que estão incluídos em vez dos excluídos da lista de jurisdição do PCA. O governo decidiu examinar tal proposta cuidadosamente, e nós acreditamos que seria uma ótima medida, caso se encontrasse uma forma prática de implementá-la.

“Auditorando”

112. De acordo com a Polícia Metropolitana, uma das condições que pode propiciar um ambiente onde ocorram fraudes e práticas irregulares é a ausência de mecanismos que possibilitem trazer à luz preocupações sem, com isso, pôr em risco a identidade do informante.²³ Os números da Comissão de Auditoria (veja Tabela 3) mostram que a informação originada do pessoal é

uma grande contribuição para a detecção de fraude e corrupção no Serviço Nacional de Saúde. Funcionários preocupados desempenharam um papel vital na descoberta de graves irregularidades em dois *colleges* de educação complementar.^{24s} Tal como nos foi dito pela instituição “O Interesse Público em Ação”, órgão importante na sua área, “se há uma quebra dos padrões adequados em um órgão público, é provável que as primeiras pessoas a suspeitarem disso sejam os funcionários que lá trabalham”.

Tabela 3: Método de detecção de fraude e corrupção comprovadas no Serviço Nacional de Saúde, por um período de 3 anos até 1994

Informações vindas dos funcionários	22%
Informações de pacientes	9%
Acidentais	8%
Controles Internos	22%
Auditoria Interna	18%
Asuditoria Externa	10%
Outros	11%

Fonte: Comissão de Auditoria, em “Protegendo o Bolso do Público 2: assegurando a probidade no Serviço Nacional de Saúde-NHS”, 1994

113. No entanto, parece que as preocupações dos funcionários se tornam conhecidas apesar de e não como resultado do sistema. Não temos conhecimento de quaisquer normas de orientação para os NDPBs executivos e, embora o Serviço Nacional de Saúde tenha publicado um manual de orientação central²⁵, o relatório da Comissão de Auditoria de 1994 descobriu que nenhum dos 17 órgãos do Serviço Nacional de Saúde que visitou possuía um sistema bem divulgado que informasse o pessoal quem deveriam contatar, se suspeitassem de fraude ou corrupção.

114. Existe uma preocupação pública acerca das “cláusulas amordaçantes” nos contratos de emprego dos funcionários públicos, que os proíbem de falar sobre suas preocupações acerca dos padrões de correção. Sempre que um funcionário leal tiver preocupações acerca de problemas de falta de lisura, é pouco provável que o primeiro recurso de que vá lançar mão seja tornar públicas as suas acusações através dos meios de comunicação. Contudo, se não houver uma forma de dar voz às suas preocupações, e sem uma certeza de que estas serão levadas a sério e processadas, caso necessário, eles poderão concluir que não existe uma outra opção. Concordamos com os sentimentos expressos por Robert Sheldon, MP, Presidente da Comissão de Contas Públicas, de que, “nunca deveria ser permitido aliar cláusulas de silêncio aos dinheiros públicos”. Por outro lado, não gostaríamos, com a nossa ação, de encorajar queixas vexatórias ou irresponsáveis que, sem uma justificativa

real, minam a confiança pública nas instituições. Acreditamos que a melhor forma de atingir um equilíbrio seria o desenvolvimento de procedimentos internos corretos, garantidos por uma forma de análise externa.

115. Os não-executivos consideram-se muitas vezes uma salvaguarda contra tais problemas, mas o pessoal pode ter suspeitas ou mesmo sentir relutância em se aproximar deles. A Comissão de Auditoria descobriu que um terço do pessoal do Serviço Nacional de Saúde por eles entrevistado não tomaria qualquer atitude face às faltas de lisura na conduta pública por medo de perderem seus empregos se eles “fizessem onda”. Alan Langlands, o executivo-chefe do Serviço Nacional de Saúde, reconheceu que “é necessário um esforço constante para assegurar que estas orientações sejam seguidas de forma correta, em nível local, tanto em espírito quanto em detalhe”. Tal como a “Interesse Público em Ação” apontou, “embora o funcionário esteja bem colocado para dar o sinal de alarme, ele sempre terá algo a perder se levantar a questão”.

116. No Capítulo 3, propomos que cada ministério e órgão do governo nomeiem um funcionário superior, cuja função seja de mostrar um caminho claro que canalize as preocupações do pessoal sobre condutas incorretas. Tal canal terá um apoio superior através de um segundo canal de recurso aos Comissários do Serviço Público. A orientação do Serviço Nacional de Saúde sugere que os seus órgãos poderão desejar designar um tal funcionário.

Recomendamos que cada NDPB executivo e órgão do Serviço Nacional de Saúde, que ainda não o tenha feito, indique um funcionário superior ou membro do conselho a quem seja dada a atribuição de investigar as preocupações apresentadas de maneira confidencial por parte de servidores sobre correção de conduta. Os servidores poderão fazer as suas queixas sem usar a estrutura administrativa normal, e deverá ser-lhes garantido o anonimato. Se continuarem insatisfeitos, deverão ter disponível também um canal claro de contato com o ministério patrocinador, para dar voz às suas preocupações sobre questões de irregularidade de conduta.

Transparência

117. A preocupação pública foi muitas vezes hiperdimensionada por uma percepção de segredo excessivo por parte dos *quangos*. Depoimentos que recebemos enfatizavam a recusa de alguns órgãos públicos em fornecer informações, mesmo nos casos em que essas informações já eram de domínio público; o uso excessivo da confidencialidade comercial para justificar a retenção de informações; e a dificuldade de descobrir a fonte das informações. Uma maior abertura contribuiria para tornar as irregularidades mais difíceis de esconder e, desta forma, mais arriscadas de cometer.

118. Algumas testemunhas, incluindo as associações de autoridades locais, sugeriram que os órgãos deveriam estar sujeitos a provisões legais

semelhantes do NDPBs e NHS àquelas que se aplicam ao governo local. Tal sistema asseguraria, em particular, que todos os documentos apresentados ao conselho ou a qualquer uma de suas comissões fossem documentos públicos. Por outro lado, uma estrutura legal comum poderia se tornar demasiadamente rígida para ser aplicada a uma grande variedade de órgãos públicos desempenhando funções muito diferentes. Acreditamos ser necessária mais experiência na operacionalidade do código de abertura do governo antes de considerar grandes modificações.

“A fiscalização por parte do público do que as pessoas fazem constitui possivelmente a forma de pressão mais poderosa em direção à probidade de conduta”. (Comissão de Auditoria, depoimento escrito).

“A norma geral para a conduta dos NDPB deveria ser a transparência, exceto nos casos de confidencialidade comercial ou pessoal. As minutas das decisões tomadas deveriam ser postas à disposição do público”. (Demos, depoimento escrito).

“Em nível local, os *quangos* afetam áreas vitais das vidas das pessoas. Os editores locais... dizem que existe um sentimento crescente de que as pessoas estão alienadas e se sentem impotentes para influenciar a tomada de decisão por parte de tais órgãos... Uma das razões é o segredo de que se revestem os *quangos*.” (Santha Rasaiah, Comissão do Parlamento e das Leis, Guilda de Editores)

“... o público é constituído não apenas de consumidores, mas de acionistas dos serviços públicos. É lógico que esperam padrões de abertura e prestação de contas da mesma forma que quaisquer acionistas no conselho de qualquer organização comercial. No momento, tais expectativas estão muito longe de concretização...” (Anne Caldwell, correspondente)

119. O Código das Práticas de Acesso às Informações do Governo, publicado pelo governo em 1994, aplica-se àqueles NDPBs que estão sob a jurisdição do *Ombudsman*, que lida com quaisquer queixas acerca da sua aplicação. As orientações do *Cabinet Office* exigem que o mesmo princípio seja aplicado a outros órgãos executivos do Serviço Nacional de Saúde. O Serviço Nacional de Saúde divulgou também um “Código de Práticas sobre a Abertura nos órgãos do Serviço Nacional de Saúde” que, juntamente com aqueles princípios gerais, estabelece requisitos obrigatórios e boas práticas para cada uma das organizações principais do Serviço Nacional de Saúde.

120. Há muitos exemplos de práticas corretas nos NDPBs e órgãos do Serviço Nacional de Saúde. Consolidamos as melhores características destes códigos num padrão das melhores práticas de abertura. Reconhecemos que nem todas estas práticas podem ser aplicadas a todos os órgãos públicos. Os órgãos públicos deveriam tentar ser simultaneamente abertos ao público e consistentes com uma boa administração, mas deverá haver alguma flexibilidade na aplicação deste princípio, dependendo das circunstâncias. Gostaríamos de enfatizar três pontos importantes que surgem do padrão das práticas ideais.

121. No que diz respeito ao acesso às informações, acreditamos ser importante enfatizar a necessidade de garantir que o público tenha conhecimento destes códigos de abertura e possa compreender que tipo de informações ele tem o direito de ver; que informações não têm e por quê.

122. Quanto às reuniões, reconhecemos que a discussão franca e aberta de questões difíceis sofreria séria inibição, caso a presença do público fosse autorizada. O resultado seria uma menor transparência, uma vez que o verdadeiro debate seria transferido para estruturas executivas internas. Não recomendamos, portanto, que todas as reuniões de conselho sejam abertas ao público, embora parabenizemos aqueles órgãos públicos que decidirem fazê-lo. Notamos que numa pesquisa recente, realizada pela Federação do Fundo do Serviço Nacional de Saúde, mais da metade dos Fundos se reuniam publicamente mais de uma vez por ano (mínimo legal) e cinco Fundos abriam ao público todas as suas reuniões.

123. Por fim, acreditamos que a publicação das informações importantes faz com que estas sejam de mais fácil obtenção por parte do público, e torna mais fácil aos órgãos públicos atender diversas solicitações das mesmas informações. Estas deveriam também estar disponíveis ao Parlamento, como uma peça-chave na fiscalização democrática de todos os órgãos públicos. Todos os *quangos* executivos já são obrigados a publicar um relatório anual e a contabilidade em um documento único. Embora haja orientação centralizada quanto ao que deve constar de tal documento, parece haver uma diversidade considerável nas informações prestadas e no seu nível de detalhamento.

Recomendamos que os NDPBs, apoiados pelos ministérios patrocinadores:

a) desenvolvam os seus próprios códigos de abertura, com base no código do governo, e desenvolvam procedimentos adequados, seguindo as linhas recomendadas neste relatório;

b) se assegurem de que o público toma conhecimento dos dispositivos dos seus códigos;

Os ministérios patrocinadores deveriam:

c) incentivar os órgãos executivos a seguirem a prática padrão e aumentarem a uniformização entre órgãos similares, por meio da tentativa de elevar, no melhor nível possível, os padrões de todos eles;

O *Cabinet Office* deveria:

d) elaborar e atualizar periodicamente orientações sobre a boa prática de abertura para NDPBs executivos e órgãos do Serviço Nacional de Saúde.

Treinamento e indução

124. Embora as pessoas recrutadas fora do setor público para administrar órgãos públicos possam trazer consigo idéias novas e capacidades valiosas, é possível que eles não tenham uma compreensão imediata das práticas do setor público e da importância conferida ao uso de procedimentos corretos ao lidar com dinheiro público. Pode ser necessário um treinamento adequado, especialmente na fase inicial.

125. Até onde levar o treinamento inicial varia grandemente entre os diferentes *quangos*? O Serviço Nacional de Saúde tem antecedentes razoáveis, em parte, devido ao trabalho da Associação Nacional de Autoridades e Fundos de Saúde (NAHAT), que criou um Centro para o Desenvolvimento dos Conselhos do Serviço Nacional de Saúde. Um dos módulos desse programa cobre tópicos de administração de empresas, inclusive os códigos de conduta do Serviço Nacional de Saúde, cobrando responsabilidade e estabelecendo os valores da organização. Mais de 80% dos membros do fundo do Serviço Nacional de Saúde receberam treinamento inicial, comparados com cerca da metade dos membros da Corporação de Educação Complementar e um terço dos membros do conselho das Companhias de Desenvolvimento Urbano.

Padrão da Prática Ideal para a Transparência nos NDPBs Executivos e Órgãos do Serviço Nacional de Saúde

Acesso a informações

- Adoção de um código específico para o acesso às informações, incorporando o código do governo, e aprimorando-o sempre que possível.
- Procedimentos claros e publicados para a implementação do código, incluindo:
 - a) critérios bem definidos para informações que não serão declaradas, que devem ser citados toda vez que for recusado um requerimento de informações;
 - b) padrões para a rapidez na resposta a arguições (por ex., informações normalmente fornecidas no prazo de 21 dias, ou o correspondente será informado da data provável);
 - c) um mecanismo de recurso, inicialmente dentro da organização e depois ao Ouvidor, ou (caso o órgão não esteja sob a jurisdição do Ombudsman) a outra pessoa independente nomeada para tal fim;
 - d) uma política para a cobrança das informações prestadas (os requerimentos que demandem apenas uma quantidade razoável de trabalho não serão cobrados).

Reuniões

- Abrir ao público as reuniões ou colocar à disposição do público para exame as atas das reuniões (e das principais comissões), ou descrever as principais discussões e decisões em informativos etc, após cada reunião. Alguns itens podem ser considerados confidenciais, mas os critérios para tais devem ser publicados.
- Uma Reunião Geral Anual aberta ao público e à mídia, oferecendo a oportunidade de arguir os membros do conselho sobre o desempenho e as atividades do órgão.
- Outras oportunidades utilizadas para envolver e informar o público e a organização que detenha o interesse principal, através de grupos de consumidores ou fóruns de usuários; ou reuniões públicas a respeito de questões importantes.

Publicações

- Relatórios e Contas Anuais, incluindo informações sobre o papel e a área de atuação do órgão, planos ou estratégia de longo prazo; composição do conselho, desempenho comparado com as metas principais; metas para o ano seguinte; seu compromisso e abordagem com relação ao governo aberto; e onde é possível obter mais informações (incluindo como inspecionar o registro dos interesses dos membros do conselho e como dar entrada a queixas).
- Outras informações importantes a serem rotineiramente publicadas. Dependendo do órgão, isso pode incluir estatísticas importantes; os resultados de exercícios de consultoria; detalhes de procedimentos importantes (por ex., critérios para alocação de fundos públicos); relatórios de investigações regulatórias, etc.
- Todas as publicações devem estar disponíveis da forma mais ampla possível, por ex., através de bibliotecas públicas, e todos os relatórios anuais devem ser depositados nas bibliotecas do Parlamento.

Recomendamos que os novos membros de conselho assumam, quando da nomeação, o compromisso de fazerem treinamento inicial, que deve incluir a conscientização sobre os valores do setor público e padrões de probidade e responsabilidade.

126. A NAHAT — Associação Nacional de Órgãos e Fundos de Saúde — propôs em seu depoimento que o treinamento comece antes que os candidatos sejam selecionados, realizando sessões informativas com os candidatos em potencial para garantir que eles estejam bem conscientes dos papéis que seriam chamados a desempenhar. Recomendamos esta abordagem aos ministérios sempre que houver números suficientes para que a opção seja viável.

Anexo 1

a) Principais NDPBs executivos — 1993/1994

NDPB	Ministério	Gastos em milhões de libras, financiados pelo governo	Número de nomeações
Conselho de Financiamento da Educação Superior	Educação	2.793	15
Conselho de Financiamento da Educação Complementar	Educação	2.683	14
Companhia de Habitação	Meio ambiente	1.795	13
Seis Conselhos de Pesquisa	<i>Cabinet Office</i>	1.150	93
Conselho de Auxílio Jurídico	Escritório do Lord Chancellor	1.021	14
Cinco Conselhos de Educação e Bibliotecas	Escritório da Irlanda do Norte	938	181
Polícia da Irlanda do Norte	Escritório da Irlanda do Norte	600	20
Conselho de Financiamento da Educação Superior na Escócia	Escritório da Escócia	415	13
Empresa Escocesa	Escritório da Escócia	379	11
Doze Companhias de Desenvolvimento Urbano	Meio ambiente	353	133
Habitações Escocesas	Escritório da Escócia	320	9
Conselho Britânico	Ministério das Relações Exteriores	266 ¹	4 ¹
Divisão de Indenizações por Danos Criminais	Ministério do Interior	181	0 ²
Conselho de Financiamento da Educação Superior em Gales	Escritório de Gales	179	11
Habitações para Gales	Escritório de Gales	160	7
Executiva Habitacional para a Irlanda do Norte	Escritório da Irlanda do Norte	159	10
Conselho Nacional Inglês para Enfermagem, Parteiras e visitação de saúde	Saúde	146	10
Conselho de Financiamento da Educação Complementar em Gales	Escritório de Gales	143	12
Conselho Escocês de Auxílio Jurídico	Escritório da Escócia	126	15
Patrimônio Inglês	Patrimônio Nacional	100	14
Total: 40 (12,3%)		13.907 (92,2%)	599³ (15,5%)
Outros Órgãos do Executivo: 285 (87,7%)		1.173 (7,8%)	3.278⁴ (84,5%)
Total global: 325		15.080	3.850

Fonte: Órgãos Públicos 1994

¹ Os números do próprio Conselho Britânico são £ 243 mi;2

² Órgão novo

³ Exclui 3 vagas

⁴ Exclui 30 vagas

Anexo 1 (continuação)

b) Principais órgãos do Serviço Nacional de Saúde (NHS) — 1993/1994

Órgão do NHS	Ministério	Gastos em milhões de libras, financiados pelo Governo	Número de Nomeações
8 órgãos regionais de saúde	Saúde	18.482	46
108 órgãos distritais de saúde	Saúde	18.482	619
89 órgãos de serviços de saúde da família	Saúde	18.482	862
420 Fundos do NHS	Saúde	18.482	2.436
8 órgãos de saúde especiais para os hospitais de ensino de pós-graduação de Londres	Saúde	325 ¹	11
Órgão Especial de Serviços Hospitalares	Saúde	118	5
4 Conselhos de Saúde e Serviços Sociais	Escritório da Irlanda do Norte	1.251	26
13 Fundos de Saúde e Serviços Sociais	Escritório da Irlanda do Norte	1.251	74
15 Conselhos de Saúde	Escritório da Escócia	3.655	102
39 Fundos do NHS	Escritório da Escócia	3.655	232
9 Órgãos Distritais de Saúde	Escritório de Gales	1.207	33
8 Órgãos de Serviço de Saúde da Família	Escritório de Gales	1.207	79
24 Fundos do NHS	Escritório de Gales	1.207	130
Total: 746 (96,8%)		25.038 (98,5%)	4.655² (92,8%)
Outros Órgãos do Executivo: 24 (3,2%)		359 (1,5%)	360³ (7,2%)
Total Global: 770		25.398	5.015

Fonte: Órgãos Públicos 1994

¹ Dados de 1992/1993.

² Exclui 166 vagas.

³ Exclui 20 vagas.

Anexo 2

Nossos comentários sobre a Análise da Orientação a respeito de Nomeações Públicas, janeiro de 1995 (Análise da PAU)

Recomendações da Análise da PAU	Nossos comentários
Os objetivos de um processo eficaz de nomeações públicas devem ser endossados por Ministros e descritos na orientação central e ministerial.	Concordamos. Esses objetivos devem incluir uma declaração explícita do princípio da seleção baseada no mérito e enfatizar a necessidade de manter a busca do equilíbrio de habilidades e experiências diferentes em cada conselho. Os mesmos princípios devem ser aplicados aos órgãos do NHS, bem como aos NDPBs (aplica-se a todas as recomendações).
A prática ideal na determinação de nomeações inclui detalhes claros, documentados e consensuais sobre: <ul style="list-style-type: none">- o trabalho a ser feito;- as qualidades e experiência que se deseja;- a duração da nomeação;- procedimentos de término/recondução;- remuneração, se houver;- monitoramento do desempenho;- o código de conduta exigida;- indução e treinamento exigidos. Todos obrigatórios para ministérios sujeitos a teste de proporcionalidade.	Concordamos. Necessidade de garantir que a proporcionalidade não seja aplicada de modo demasiadamente amplo. Concordamos com o relatório em que onde os passos da prática ideal não forem seguidos, as razões devem ser registradas, i.e., o “ônus da prova” cabe a quem sugere menos rigor. Além disso, a proporcionalidade deve ser aplicada primariamente de acordo com o poder e influência do órgão, especialmente o montante de financiamento público que recebe, e não em relação à remuneração ou horas do nomeado. Deve ser obrigatório para os ministérios tornar esta informação disponível aos candidatos e a quem mais desejar dela tomar conhecimento, desde o início do processo de nomeações.
Divulgação mais aberta, acesso facilitado às informações, assegurando a correção e a declaração adequada dos interesses.	Concordamos. (Ver comentários abaixo)
Os ministérios devem examinar a possibilidade do uso sistemático da divulgação, de consultores de busca e seleção e de bases de dados (com uma presunção em favor da divulgação).	Concordamos.
As razões das decisões dos ministros e de autoridades devem ser registradas e podem, quando apropriado, ser divulgadas.	Concordamos. Isto fornecerá uma base para o monitoramento e auditoria dos procedimentos dos ministérios por parte do Comissário de Nomeações Públicas.
Os ministérios devem garantir que, para cada órgão público, a identidade dos nomeados esteja disponível, mediante solicitação, para qualquer pessoa que deseje sabê-lo. Os ministérios patrocinadores devem manter cópias destas informações de forma centralizada, e saber para onde dirigir as arguições relativas a órgãos específicos. Além disso, a maioria das nomeações deve ser anunciada publicamente na imprensa local, regional ou nacional.	Concordamos. As informações devem estar disponíveis tanto no próprio <i>quango</i> quanto no ministério patrocinador. Deve ser obrigatória a divulgação pública de todas as nomeações — individualmente ou em lotes regulares. Os ministérios também devem apresentar relatório anual ao Parlamento sobre as nomeações feitas para os NDPBs executivos e órgãos do NHS, incluindo qualquer alteração significativa de procedimentos.

Anexo 2 (continuação)

Deve-se empreender um trabalho posterior, no sentido de verificar a viabilidade e o custo de prover o acesso, através de uma base de dados ligada ao sistema Internet, aos detalhes essenciais de cada NDPB e dos nomeados.	Concordamos.
A afiliação político-partidária não deve ser normalmente relevante para as decisões sobre nomeações e, excepcionalmente, neste ponto, tais critérios de seleção devem estar explícitos.	Concordamos.
Aguardar as conclusões da Comissão Nolan sobre a divulgação de ocupação de cargos mediante critério político.	Ver parágrafos 64-69.
Interromper processo de consulta ao <i>Chief Whip</i> (exceto em circunstâncias politicamente sensíveis, como descrito no QPM). Os <i>whips</i> de todos os partidos devem ser consultados como parte da busca regular de nomes para acrescentar à base de dados de candidatos em potencial.	Concordamos.
Os processos de seleção devem ser cuidadosamente examinados pelos ministérios. Para os candidatos que permanecem na lista final, devem ser normalmente pedidas as referências e realizadas as entrevistas.	Deve também ser obrigatório que o processo de seleção inclua um elemento independente, através de comissões assessoras amplas ou, onde os números o justificarem, juntas específicas de seleção. Isso incrementaria os novos procedimentos do NHS.
Devem ser implementados procedimentos para garantir que os candidatos atendam aos padrões de probidade exigidos e que não haja conflitos de interesse, incluindo os que decorrem de nomeações múltiplas.	Concordamos. Também, é importante assegurar que nenhuma pessoa seja nomeada para mais cargos públicos do que possa assumir de forma plena e consciente.
Os ministérios devem apoiar vigorosamente os programas destinados a promover e a fomentar princípios de oportunidades iguais.	Concordamos. Isto é parte integral da promoção da diversidade e do equilíbrio nos conselhos de NDPBs e do NHS.
Os ministérios devem regularmente atualizar seus processos de acordo com o que de melhor se faz no Serviço Público, e a PAU deve facilitar isto. Os processos ministeriais devem ser analisados como parte dos ciclos de auditoria interna, normalmente a cada 5 anos.	<p>A atualização e a promulgação da boa prática serão uma função fundamental do Comissário de Nomeações Públicas, apoiado por um braço administrativo baseado na PAU. Isto poderia incluir o aprendizado dos processos de nomeações fora do serviço público também.</p> <p>A auditoria interna pode ter um papel, mas também é necessária a disciplina externa. A auditoria dos sistemas ministeriais deve ser realizada por amostragem pelo Comissário de Nomeações Públicas.</p>
A orientação central deve ser revisada para levar em conta as opiniões dos ministros sobre a análise da PAU e a recomendação da Comissão Nolan.	Isto é bem-vindo. O Comissário das Nomeações Públicas deve realizar a análise.

Anexo 3

Nossos comentários sobre as propostas para as nomeações do Serviço Nacional de Saúde a partir de 1º de abril de 1995

Propostas do Serviço Nacional de Saúde	Nossos comentários
Objetivo de atingir o universo mais amplo possível de candidatos, através do anúncio de vagas (individuais e conjuntas), agências e bancos de dados de busca, auto-indicação, dias de informação/seminários de acesso aberto e folhetos padronizados, mais informações locais, quando necessário.	Concordamos. Concordamos também que a “proporcionalidade” deveria ser aplicada, e no caso de não cumprimento desses métodos, as razões deveriam ficar claramente documentadas e passíveis de auditoria ou análise pelo Comissário de Nomeações Públicas.
Política de oportunidades iguais. Nomeações com base em mérito, mas é desejável que a composição dos conselhos reflita a composição da população, tanto em termos nacionais quanto locais.	Concordamos.
A seleção prévia deverá ser efetuada por uma junta composta de pelo menos três conselheiros ou não-executivos locais (mas não do mesmo conselho). A junta poderá incluir um membro independente, por exemplo, um membro de um Conselho de Saúde Comunitário, um empregador local ou uma agência voluntária.	Deveria ser obrigatório que pelo menos um membro de cada junta fosse independente (segundo nossa diretriz de um-terço dos membros serem independentes). As autoridades locais são uma outra fonte possível de membros independentes. A orientação não menciona a exigência de referências ou a realização de entrevistas, que deveriam ser obrigatórias, exceto quando um membro de um conselho existente, com antecedentes claros, mostra-se claramente, na seleção prévia, como o melhor candidato.
Seleção prévia dos candidatos com base em critérios. O padrão nacional das descrições de tarefas será a base dos critérios de seleção, em todos os casos.	Concordamos. E os critérios devem ficar disponíveis para os candidatos e para o público.
Quando uma pessoa indicada para presidir um conselho foi anteriormente um não-executivo do Serviço Nacional de Saúde, tendo antecedentes conhecidos, pode não ser necessária uma seleção prévia formal.	As reconduções não deveriam ser automáticas. O desempenho do ocupante do cargo deve ser analisado. Deve haver equilíbrio num conselho entre manter a continuidade e recrutar novos membros para injetar novas idéias.
As autoridades de saúde e os presidentes dos conselhos de fundos deverão entregar aos membros de Conselhos de Política Regional uma avaliação do desempenho de todos os diretores não-executivos sendo considerados para recondução, e essa avaliação será considerada ao serem apresentadas recomendações aos ministros.	Como estabelecido na análise da PAU sobre as nomeações para os NDPBs, deverão ser documentados com clareza todos os detalhes da maneira pela qual será acompanhado o desempenho dos não-executivos, dos presidentes e dos membros de Conselhos de Política Regional.

Anexo 3 (continuação)

<p>As recomendações aos ministros quanto à nomeação de presidentes de conselho deverão incluir, pelo menos, a alternativa de um candidato com confiabilidade. Quando são apresentados nomes para a totalidade do conselho, os ministros deverão ter uma escolha de nomes, mas não será necessária a alternativa de um candidato para cada cargo.</p>	<p>Os presidentes de conselho deverão ser aprovados por uma junta de seleção prévia, o mesmo se dando com os demais não-executivos.</p>
<p>Os membros de Conselhos de Política Regional deverão consultar todos os membros do Parlamento quanto aos candidatos a serem recomendados aos ministros para designação como Presidentes de Conselho.</p>	<p>Poderão ser necessárias consultas mais amplas, como, por exemplo, com o Presidente da Comunidade dos Conselhos de Saúde, ou com líderes das autoridades locais.</p>
<p>Os Escritórios Regionais deverão manter uma base de dados das pessoas designadas.</p>	<p>Concordamos. De acordo com a análise da PAU, deverá haver uma central de informações, e estas deverão estar disponíveis ao público.</p>
<p>As mesmas informações deverão constar quanto às pessoas identificadas como apropriadas pelas juntas de seleção prévia, mas ainda aguardando uma vaga.</p>	<p>Concordamos. Estas informações não deverão estar disponíveis ao público.</p>
<p>Os membros de Conselhos de Política Regional deverão ser responsáveis perante o ministro pela integridade e eficiência do processo de nomeações, assessorados pelo Executivo do Serviço Nacional de Saúde, que deverá providenciar os recursos necessários.</p>	<p>Concordamos, mas deveria haver acompanhamento externo. As nomeações para o Serviço Nacional de Saúde deverão estar incluídas na alçada do Comissário de Nomeações Públicas.</p>
<p>Os escritórios regionais deverão assegurar, com o apoio do Executivo do Serviço Nacional de Saúde, que será oferecido treinamento adequado para os diretores não-executivos, tanto em nível local quanto em nível nacional.</p>	<p>Concordamos. O treinamento, especialmente na fase inicial, deverá abranger os códigos de conduta do Serviço Nacional de Saúde, a cobrança de responsabilidade e outros tópicos relativos à correção.</p>

Apêndice 1

Padrões da vida pública: casos de má-conduta ocorridos no século XX e opinião pública atual²⁶

Parece-me que esse tipo de dificuldades quanto a má-prática ... ou desconfiança em relação aos Ministros e ao Parlamento acontece ciclicamente. De 1865 a 1895, houve poucos problemas desse tipo, mas a partir de 1895 houve muitos... No período entre 1895 e 1930 aconteceram muitos escândalos financeiros, mas o período seguinte foi de relativa calma... Mas, mais recentemente, alguma coisa aconteceu, e creio que pode estar, em parte, ligada a uma espécie de mentalidade “fique rico depressa” que prevaleceu na Era eduardiana e acho que vem prevalecendo ainda mais nos últimos vinte anos.

Lord Blake

A virada do século

1. Entre a virada do século e o início da Primeira Guerra Mundial, sobressai-se o escândalo Marconi, ocorrido entre 1911 e 1913. Dois ministros do governo, (um deles o chanceler da Receita, David Lloyd George) compraram ações da empresa americana Marconi antes de estas serem postas à venda para o público, mas após o governo britânico ter assinado um grande e lucrativo contrato com a Marconi britânica, fato do qual eles tinham conhecimento. O *Chief Whip* da Câmara dos Comuns também comprou ações em nome do Partido Liberal. As ações da Marconi americana, depois de serem postas à venda, dobraram de valor.
2. Os ministros, a princípio, tentaram ocultar o que haviam feito, e então, ao serem descobertos, alegaram que, apesar das aparências, eles não eram culpados de qualquer tipo de mau-procedimento. Fora o constrangimento, eles não sofreram quaisquer conseqüências políticas negativas. Um deles acabou sendo Primeiro-Ministro e o outro, ministro da Justiça e Vice-Rei da Índia. A Comissão Especial da Câmara dos Comuns designada para a investigação do caso dividiu-se em facções partidárias a favor dos ministros, o mesmo acontecendo com a Câmara como um todo. Nem os principais jornais nem o grande público (talvez como conseqüência) deram muita atenção ao caso.

O entre-guerras

3. O sentimento de que as normas de conduta da vida pública haviam entrado em declínio parece ter sido bastante generalizado no período imediatamente posterior à Primeira Guerra Mundial. Houve dúvidas explícitas sobre a concessão dos contratos no tempo de guerra e a venda de títulos de nobreza, pelo Governo de Coalizão. Para aumentar as verbas do partido, criaram uma indignação crescente. Os ministros, repetidas vezes, deram informações falsas ao Parlamento, negando que os títulos de nobreza estivessem à venda; mas o Rei George V enfureceu-se, descrevendo a oferta de um pariatto a um empresário recentemente condenado por fraude como “pouco menos que um insulto à Coroa e à Câmara dos Lordes”.

4. Em 1922, o governo admitiu que havia algo de errado e estabeleceu uma Comissão Nacional de Títulos de Nobreza. O relatório dessa comissão, o qual foi aceito, recomendava que os candidatos políticos a títulos de nobreza deveriam passar pelo crivo de três conselheiros do Rei, nenhum dos quais deveria ser membro do governo de então. Esse sistema ainda vigora.

5. A queda de Lloyd George e da Coalizão levou a um esforço consciente, nas décadas seguintes, de elevar os padrões e exigir o cumprimento estrito dos já existentes. Stanley Baldwin, de forma deliberada, contrapôs sua sobriedade à exuberância de Lloyd George. Escândalos envolvendo abuso financeiro ou de poder, embora tenham ocorrido em fins da década de 20, e nas décadas de 30 e 40, foram surpreendentemente poucos.

O período pós-guerra

6. O ministro, que desrespeitou os novos padrões mais rigorosos imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, foi um ministro do Conselho de Comércio, John Belcher. Belcher, que estava em situação de exercer influência sobre a emissão de licenças e permissões governamentais (então rigidamente controladas) fez amizade com alguns homens de negócios, de quem ele aceitou presentes. Em troca, conta-se que Belcher concedeu favores oficiais irregulares. O Primeiro-Ministro, Attlee, designou uma Junta de Inquérito, presidida pelo Juiz Lynskey, para investigar o caso. A junta concluiu que Belcher (mas apenas ele) havia-se conduzido de forma imprópria, e Belcher, imediatamente, renunciou ao seu cargo no ministério (e, em seguida, ao seu mandato na Câmara dos Comuns).

As décadas de 50 e 60

7. Mais duas décadas passaram-se antes que acusações desse teor fossem apresentadas contra uma pessoa em posição de responsabilidade. Os escândalos dos anos 50 e de inícios da década de 60, fartamente tratados pela imprensa, envolveram irregularidades de ordem sexual, mais que de ordem financeira ou política, embora em alguns casos, houvessem sido levantadas questões de segurança nacional.

A década de 70

8. Irregularidades financeiras importantes, no entanto, vieram à tona no início da década de 70. O arquiteto John Poulson fez amizade com funcionários públicos, com conselheiros e funcionários dos conselhos locais, de indústrias nacionalizadas e do Serviço Nacional de Saúde, bem como membros do Parlamento, pagando a eles diversas quantias em dinheiro e usando então a influência deles para conseguir contratos.

9. Como consequência de sua ligação com Poulson, funcionários de alto escalão no governo central e nos governos locais foram para a cadeia, e o mesmo aconteceu com o próprio Poulson. O então Secretário do Interior, Reginald Maulding, bem como dois outros membros do Parlamento foram criticados pela Comissão Especial da Câmara dos Comuns. Seguiram-se dois inquéritos: uma comissão presidida por Lord Redcliff-Maud, para investigar as questões de conflitos de interesse nos governos locais e uma Comissão Real de Normas de Conduta na Vida Pública (a Comissão Salmon). Um corpo substancial de novas normas foram estabelecidas com relação às condutas dos governos locais.

Os tempos atuais

10. Acusações de que os altos padrões públicos não estavam sendo observados foram feitas, por diversas ocasiões, durante a década de 80. Na década de 90, no entanto, essas acusações multiplicaram-se. Tomadas individualmente, nenhuma delas tinha a mesma gravidade que os escândalos Marconi ou Poulson — ou mesmo que o caso Belcher, mas tomadas em conjunto, elas pareciam, na opinião de muitos, criar uma atmosfera de vulgaridade generalizada, na qual se misturavam indiferentemente má-conduta sexual, financeira e governamental.

11. As acusações de comportamento sexual impróprio levantadas contra personalidades públicas, seguidas, na maioria dos casos, de pedidos de demissão, foram tantas que já se perdeu a conta delas. Elas foram, em sua maior parte, de caráter essencialmente privado, e não-público, não tendo sido comprometido o desempenho dos deveres oficiais. Não se pode dizer o mesmo dos casos em que foram levantadas dúvidas a respeito de correção financeira. Em anos recentes, incluíram-se aí pagamentos para que fossem feitas perguntas parlamentares e outras ações, no Parlamento, a favor de clientes; a contratação de ex-ministros e ex-funcionários de alto escalão por empresas que eles haviam privatizado ou com as quais eles mantinham outros tipos de negociações diretas; supostas ligações entre doações e nomeações, fraude e gastos irregulares em *quangos*, tais como a Agência Galesa de Desenvolvimento e acusações de que ministros haviam aceito favores pessoais que criavam conflitos de interesse com seus deveres públicos.

12. Além das questões de irregularidades financeiras, foram feitas acusações envolvendo abuso, real ou suposto, de poder governamental. Em anos recentes, acusações desse tipo incluíram o caso das armas para o Iraque (objeto de uma investigação atualmente em curso, presidida por Sir Richard Scott), corrupção e irregularidades em conselhos locais de todos os matizes políticos, a nomeação de pessoas para os *quangos* por razões puramente políticas e a relutância de ministros em demitir-se em consequência de seus erros. A preocupação do público com todas essas questões levou o Primeiro-Ministro a criar, em outubro de 1994, essa Comissão.

A opinião pública atual

13. As pesquisas de opinião pública tiveram início, na Grã-Bretanha, apenas no final dos anos 30 e, até recentemente, poucas perguntas eram feitas, nessas pesquisas, a respeito de padrões da vida pública. Por exemplo, a Pesquisa Gallup não fez perguntas sobre Belcher e a Junta Lynskey, ou sobre Poulson.

14. Na verdade, apenas a recente saraivada de acusações, bem como a suspeita de que elas fazem parte de um padrão generalizado de “vulgaridade”, levou as pesquisas a colocarem um número maior de perguntas relativas (embora, em muitos casos, de forma frouxa) aos padrões da vida pública. Os resultados dessas pesquisas não são animadores.

15. A empresa Pesquisas de Mercado e Opinião Internacional (MORI), em 1983 e, novamente, em 1993, ofereceu aos pesquisados uma lista de pessoas em diferentes profissões e perguntou sobre cada uma delas: “Você poderia dizer, se você, de modo geral, acredita que essas pessoas falem a verdade ou não?” Os resultados sugerem que ministros e políticos competem com

os jornalistas pela posição de categoria profissional menos confiável do país. Como mostra a Tabela 1, a maioria dos grupos estudados pela MORI, na verdade, melhorou sua posição entre 1983 e 1993, mas a posição dos ministros e políticos, que já era baixa, caiu mais ainda.

Tabela 1: Opinião do público sobre os grupos ocupacionais

	% dos que, “de maneira geral, acreditam em que eles digam a verdade”		
	1983	1993	Alteração
Clérigos/Padres	85	80	-5
Médicos	82	84	+2
Professores	79	84	+5
Juízes	77	68	- 9
Professores Universitários	s/resposta	70	-
Locutores de noticiários (TV)	63	72	+9
Polícia	61	63	+2
Homem comum	57	64	+7
Pesquisadores de Opinião	s/resposta	52	-
Funcionários Públicos	25	37	+12
Liderança empresarial	25	32	+7
Jornalistas	19	10	-9
Sindicalistas	18	32	+14
Políticos em geral	18	14	-4
Ministros do Governo	16	11	-5

16. Assim como a MORI, a Gallup fez, há cerca de dez anos, uma pergunta sobre o padrão dos membros do Parlamento, repetindo-a mais recentemente. Os entrevistadores liam uma lista de afirmações sobre “a maioria dos membros do Parlamento”, perguntando aos entrevistados se eles concordavam ou discordavam, ou se não tinham opinião. A Tabela 2, comparando os resultados de 1985 com os de 1994, sugere que o nível de desconfiança política e alienação em relação aos Membros do Parlamento, já alto há dez anos, cresceu significativamente desde então.

Tabela 2: Padrões dos membros do Parlamento

	% dos que concordam ou discordam de cada afirmação	
	1985	1994
<i>A maioria dos MPs ganha muito dinheiro fazendo uso irregular do cargo público</i>		
Concordam	46	64
Discordam	31	22
Não sabem	23	14
<i>A maioria dos MPs tem um elevado código de ética</i>		
Concordam	42	28
Discordam	35	59
Não sabem	23	15
<i>A maioria dos MPs mente se eles acham que a verdade os prejudicará politicamente</i>		
Concordam	79	87
Discordam	12	8
Não sabem	9	5
<i>A maioria dos MPs preocupa-se mais com seus interesses particulares que com pessoas como você</i>		
Concordam	67	77
Discordam	19	12
Não sabem	14	11

17. Uma pesquisa da Gallup, em novembro de 1994, dedicou-se, em grande parte, à questão dos padrões na vida pública, e foi publicada no *Daily Telegraph* com a manchete precisa “os eleitores julgam severamente os políticos” e seus padrões morais. Setenta e sete por cento dos entrevistados achavam que “os padrões éticos e morais dos políticos britânicos vêm declinando em anos recentes”. A pesquisa revelou também os altos padrões que o público esperava de seus membros do Parlamento.

Tabela 3: O que um membro do Parlamento não deveria aceitar

	% dos que achavam que era certo/errado aceitar	
	Certo	Errado
Pagamento por fazer perguntas parlamentares	2	95
Férias de graça no exterior	6	92
Dinheiro ou presentes ligados aos deveres parlamentares	7	89
Pagamento por dar conselhos sobre questões parlamentares	9	85
Entradas grátis para Wimbledon ou outras competições esportivas importantes	25	69
Almoço gratuito em restaurantes	48	47
Garrafas de vinho ou whisky no Natal	51	45

Apêndice 2

Glossário das siglas usadas neste relatório

C&AG	Comptroller and Auditor General (Controlador e Auditor Geral)
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (Instituto Autorizado de Finanças e Contabilidades Públicas)
CSMC	Civil Service Management Code (Código de Administração do Serviço Público)
INLOGOV	Institute of Local Government, at Birmingham University (Instituto de Governo Local da Universidade de Birmingham)
MORI	Market and Opinion Research International (Pesquisa de Mercado)
MP	Member of Parliament (Membros do Parlamento)
NAHAT	National Association of Health Authorities and Trusts (Associação Nacional de Órgãos e Fundos de Saúde)
NAO	National Audit Office (Escritório Nacional de Auditoria)
NDPB	Non-Departmental Public Body (Órgãos Públicos Executivos não Vinculados a Ministérios)
NHS	National Health Service (Serviço Nacional de Saúde)
OPSS	Office of Public Service and Science (Ministério de Serviços Públicos e Ciência)
PAU	Public Appointments Unit (at present part of the Office of Public Service and Science) (Unidade de Nomeações Públicas)
PCA	Parliamentary Commissioner for Administration — the Central Government Ombudsman (Comissário Parlamentar de Administração)
PQ	Parliamentary Question (Questões Parlamentares)
QPM	Questions of Procedure for Ministers (Questões de Procedimento Formal para Ministros)
Quango	Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisation (Organizações não Governamentais semi-autônomas)
RHA	Regional Health Authority
RPBM	Regional Policy Board Member (of the NHS)
TCSC	Treasury and Civil Service Select Committee (Comissão Especial do Tesouro e do Serviço Público)

Notas

- ¹ N.T.: neste documento, entenda-se servidores públicos civis
- ² N.T.: equivalente ao Presidente do Tribunal de Contas da União — TCU.
- ³ N.T.: semelhante a Secretário-Geral de Ministério no Brasil
- ⁴ N.T.: Ministro, com ou sem pasta, que fez parte do Gabinete
- ⁵ N.T.: Membro do Parlamento cuja responsabilidade é garantir que seus colegas de partido estejam presentes nos debates e votações importantes.
- ⁶ N.T.: sem equivalente no sistema brasileiro, compreende a Secretaria de Gabinete, o Escritório de Serviço Público e Ciência e a Seção Histórica e de Registros.
- ⁷ Relatório da Comissão Real sobre Padrões de Conduta da Vida Pública, Cmnd 6524, 1976, parágrafo 34.
- ⁸ No apêndice 1, encontra-se um breve relato sobre o embasamento histórico de nosso trabalho.
- ⁹ Relatório da Comissão de Privilégios, Vol. 2, p. 25, Q233.
- ¹⁰ Comissão Especial sobre Interesses dos Membros do Parlamento, Primeiro Relatório da Sessão 1991/1992. Registro e Declaração dos Interesses Financeiros dos Membros do Parlamento.
- ¹¹ Comissão Especial sobre os Interesses dos Membros do Parlamento. Sessão 1990/91 Primeiro Relatório.
- ¹² Comissão do Tesouro e do Serviço Público, 5º Relatório, Câmara dos Comuns 27, 1993-94, ‘Levando Avante a Continuidade e a Mudança, Cmnd 2748, 1995.
- ¹³ O Interesse Público em Ação, Primeiro Relatório Anual (1994), pág. 12.
- ¹⁴ 4º Relatório 1990/91 — “A Aceitação de Funções Externas por parte de Servidores da Coroa”.
- ¹⁵ Código de Administração do Serviço Público 4.3 — Anexo A, parágrafo 3(b).
- ¹⁶ *Ego-trip*: organizações extragovernamentais no Reino Unido e sua Obrigação de Prestação de Contas, editado por Weir S. & Hall H., publicado pelo Charter 88 Trust, 1994.
- ¹⁷ As respostas de 11 ministérios às perguntas parlamentares feitas por Tony Wright MP identificaram 84 cargos preenchidos desse modo em 1982,

embora não se incluam aí as nomeações feitas pelos ministérios para cargos no Serviço Nacional de Saúde, que não mantinha registros centralizados.

- ¹⁸ “O Diretor não-Executivo”, Instituto de Diretores, 1992.
- ¹⁹ O depoimento por escrito da Comissão de Auditoria inclui estas dentre as principais razões de atos irregulares.
- ²⁰ Relatório da Comissão sobre Aspectos Financeiros da Administração de Empresas: O Código da Prática Ótima, dez. 1992.
- ²¹ Professor de Ética Empresarial e Responsabilidade Social na *London Business School*.
- ²² Anexo 2 da Lei dos Comissários do Parlamento e da Saúde, 1987 (com emendas).
- ²³ Polícia Metropolitana, Esquadrão de Fraudes, Unidade da Corrupção no Setor Público, depoimento escrito.
- ²⁴ Descrição do ocorrido feita pelo Presidente e Executivo-Chefe do Conselho de Fundos para a Educação Complementar.
- ²⁵ Orientações para o pessoal que trabalha diretamente com o público e meios de comunicação, publicado pela Gerência Executiva do Serviço Nacional de Saúde, Junho de 1993.
- ²⁶ Mais informações com relação a esta sessão poderão ser encontradas em dois livros: Alan Droig, *Corruption and Misconduct in Contemporary British Politics* (Penguin, 1984); e G.R. Searle, *Corruption in British Politics, 1985-1930* (OUP 1987).

Cadernos ENAP

Números publicados

1. Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos
Técnicos da ENAP e colaboradores
2. Cultura e memória na Administração Pública brasileira
Iveraldo Lucena e outros
3. Gestão municipal e revisão constitucional
Luíza Erundina de Souza e outros
4. A questão social no Brasil
Marcos Torres de Oliveira e outros
5. Recursos humanos no setor público
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros
6. Planejamento e orçamento
Fábio Chaves Holanda e outros
7. Reforma do Estado
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros
8. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil
Luciano Martins
9. Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina
Manfred Nitsch
Helmut Schwarzer
10. O Impacto do modelo gerencial na administração pública
Fernando Luiz Abrucio
11. A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação
Pedro César Lima de Farias