



Organização
Pan-Americana
da Saúde



Organização
Mundial da Saúde
ESCRITÓRIO REGIONAL PARA AS
Américas

161ª SESSÃO DO COMITÊ EXECUTIVO

Washington, D.C., EUA, 29 de setembro de 2017

Tema 6.1 da agenda provisória

CE161/6

5 de setembro de 2017

Original: inglês

FUNÇÕES REFERENTES À ÉTICA E ÀS INVESTIGAÇÕES

Introdução

1. Em resposta às recomendações do Comitê de Auditoria da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), a Diretora examinou o mandato dual do Escritório de Ética da OPAS. Após uma consideração sistemática, a Diretora concluiu que a cultura de ética e de integridade da Organização se beneficiaria com a criação de um escritório de investigações independente e separado, compatível com as práticas adotadas por outros organismos, fundos e programas das Nações Unidas e sua Secretaria.

2. Essa mudança exigirá modificações à missão e ao mandato do Escritório de Ética, assim como a adoção de uma missão e um mandato para o novo escritório de investigação. Com vistas a executar essa decisão, o Diretor deverá *a)* revisar a função do Escritório de Ética, *b)* estabelecer um escritório de investigação independente, *c)* esclarecer as relações hierárquicas dos chefes dos dois escritórios, *d)* garantir a independência, *e)* executar requisitos operacionais para o provimento de pessoal e recursos e *f)* adotar novas descrições de cargos, incluindo limites para permanência no posto, revisão de determinadas políticas existentes e estabelecimento de prazos para a transição.

Antecedentes e contexto

3. Em 2004, o Auditor Externo da OPAS, o escritório nacional de auditoria do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, apresentou seu relatório ao 45º Conselho Diretor.¹ Constavam desse relatório várias recomendações para melhorar a governança e a administração na Organização, inclusive nas áreas a seguir:

- a) normas éticas e códigos de conduta,
- b) recrutamento de funcionários e consultores,
- c) procedimentos de reclamação,
- d) manejo das relações externas, e

¹ Relatório financeiro do Diretor e relatório do Auditor Externo 2002-2003: Relatório especial do Auditor Externo sobre as acusações anônimas, documento CD45/29.

e) segurança da tecnologia da informação.

4. O Escritório de Ética da OPAS foi criado no fim de 2005 para atender a essas recomendações, e seu primeiro Gerente do Programa de Ética foi transferido para o cargo em 2006. As funções atribuídas ao Escritório incluíam: *a)* assessoria e orientação em questões éticas; *b)* educação, comunicação e treinamento; e *c)* aplicação das normas e investigação das infrações.² O Conselho Diretor enfatizou a importância da independência e imparcialidade no desempenho das atribuições do novo responsável pelo Escritório de Ética, considerando a relação hierárquica do Gerente do Programa de Ética.

5. Naquele momento, a Organização delineou várias funções para o Escritório de Ética, inclusive estas a seguir: *a)* adoção e divulgação de um novo Código de Princípios Éticos e de Conduta com foco tanto nos valores éticos como no cumprimento das normas; *b)* confirmação anual, por parte de todo o pessoal, de que estão em conformidade com o Código; *c)* declarações regulares de interesses e atividades externas por parte dos funcionários em cargos sensíveis (por exemplo, direção executiva, compras e recursos humanos); *d)* procedimentos claros e transparentes para investigar supostas violações do Código ou conflitos de interesses não declarados; *e)* criação de uma linha telefônica de assistência confidencial para que os funcionários possam comunicar situações preocupantes, supervisionada por um agente independente que possa informar o Conselho Diretor; e *f)* implementação de um protocolo para determinar quais queixas requerem investigação, do qual constavam aceitação e avaliação, averiguação preliminar e etapas de investigação detalhadas.³

6. A resolução CD46.R2 (2005), do 46º Conselho Diretor, solicitou que a Diretora concluísse “a execução das recomendações do relatório especial do Auditor Externo, em particular as que se centram nos sistemas de processamento de queixas e nos recursos humanos”.⁴

7. Desde o início, o Escritório de Ética assumiu a responsabilidade de duas correntes de trabalho paralelas. Uma de orientação reativa, que examinava as alegações de faltas graves individuais, apurava os fatos e apresentava as conclusões à Administração para a aplicação da disciplina; e a outra preventiva, intervindo no sentido de evitar a ocorrência de deslizes éticos por meio de campanhas, treinamento, recomendações de políticas e assessoramento.

Recomendações do Comitê de Auditoria e resposta da Administração

8. Em 2016, o Comitê de Auditoria considerou que a acumulação dessas responsabilidades e funções poderia dar origem a conflitos de interesses reais ou

² Relatório de progresso sobre a implementação das recomendações do relatório especial do Auditor Externo, setembro de 2004, CD46/28, 30 de agosto de 2005, 46º Conselho Diretor, OPAS.

³ Ver acima, Anexo 1, matriz de progresso.

⁴ Processo de fortalecimento institucional da Repartição Sanitária Pan-Americana, resolução CD46.R2, 46º Conselho Diretor.

aparentes, e recomendou que a função de investigação fosse atribuída a outro órgão, conforme a declaração a seguir (documento CE158/9 [2016]):

19. “Há algum tempo, o Comitê tem tido a preocupação de que a função dual do Escritório de Ética—por um lado, a prestação de assessoria sobre políticas, treinamento e orientação em questões éticas e a proteção daqueles que denunciam as irregularidades e, por outro, a realização de investigações imparciais sobre supostas faltas graves —poderia dar origem a conflitos de interesse ou ser percebida dessa maneira. O Comitê havia esperado que, em geral, haveria mais conscientização sobre os requisitos da imparcialidade e dos riscos dos conflitos de interesse nos processos de investigação e de integridade. Havia esperado que, após várias deliberações, esses problemas estariam sendo evitados pela adoção plena do modelo da Secretaria das Nações Unidas, em que as investigações não fazem parte do escritório de ética (são responsabilidade do escritório de serviços de supervisão interna), já que essa seria a melhor prática a seguir. Além disso, o Comitê recomendou novamente que os peritos examinassem as disposições vigentes sobre a ética, o sistema de integridade e gestão de conflitos e a investigação, e que esse exame fosse concluído antes da reunião seguinte do Comitê, a qual seria realizada em outubro de 2016”.

20. O Comitê manifestou sua apreensão com o pouco tempo relativo dedicado às áreas relacionadas com a ética e sua expectativa de que, uma vez separadas as áreas de ética e investigação, a situação melhoraria.

Recomendação 6: O Comitê de Auditoria recomenda que seja realizado um exame, por parte de peritos, da ética e do sistema de integridade e gestão de conflitos, a fim de gerar recomendações para melhorar o sistema e assegurar que não haja nenhum conflito de interesses ou funções contraditórias no âmbito do sistema.

Recomendação 7: O Comitê de Auditoria recomenda que se separem as funções relativas à ética e à investigação, para que sejam responsabilidades de diferentes escritórios de organização, seguindo plenamente o modelo da Secretaria das Nações Unidas.

9. Em resposta, a Diretora solicitou uma “Avaliação independente dos mandatos duais do Escritório de Ética da OPAS”.⁵ Essa avaliação observou que o foco atual do Escritório de Ética da OPAS era o comportamento do indivíduo no local de trabalho, resultante do contrato social empregador-empregado, e não o comportamento institucional gerador de riscos. O Escritório de Ética da OPAS se centra predominantemente na resolução de queixas interpessoais e referentes ao local de trabalho entre os funcionários da OPAS. Por meio de seu foco e da priorização das investigações de faltas graves, o Escritório de Ética favorece o funcionamento dos mecanismos da Administração para a aplicação das regras e as políticas da Organização.

⁵ Análise independente das funções e mandatos do Escritório de Ética da Organização Pan-Americana da Saúde, com data de 5 de dezembro de 2016, por Joan Elise Dubinsky, Consultoria QED (Nova York).

10. A avaliação independente concluiu que essas funções duais criam conflitos que podem atuar como barreiras para os funcionários que queiram se apresentar e solicitar assessoria confidencial na área de ética. Esse efeito não intencional inibidor pode ser evidenciado pela natureza e frequência das interações do pessoal com o Escritório de Ética, bem como pela atenção desproporcional destinada às investigações. A acumulação dessas duas funções em um único escritório pode permitir que certas pressuposições repercutam na objetividade das investigações.

11. A natureza dual do Escritório de Ética da OPAS incorpora tanto o respeito das normas como sua imposição, como demonstrado por sua função proeminente nas investigações internas das queixas de faltas graves dos funcionários; bem como os valores da organização e o comportamento individual, conforme evidenciado por suas funções de assessoria confidencial e orientação, campanhas e treinamentos em matéria de ética.

Situação e estrutura: comparação com outras organizações internacionais

12. Embora todos os escritórios de ética nas organizações internacionais prestem assessoria confidencial em matéria de ética, vem se tornando menos comum a realização de investigações por parte desses escritórios. Das cerca de 30 instituições do Sistema das Nações Unidas, somente o escritório da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) e o Escritório de Ética da OPAS realizam as investigações internas das denúncias de faltas graves dos funcionários. A grande maioria dos escritórios de ética no Sistema das Nações Unidas não se ocupa atualmente, ou nunca se ocupou, das investigações de faltas graves. Seu foco consiste em campanhas sobre ética, bem como conscientização, assessoramento confidencial, prevenção do riscos, cultura organizacional e tomada de decisão ética.⁶

13. No âmbito do Sistema das Nações Unidas, os escritórios de ética seguem em geral o modelo da Secretaria das Nações Unidas e prestam cinco serviços essenciais: *a)* assessoria confidencial em matéria de ética; *b)* campanha, treinamento e comunicação em matéria de ética; *c)* detecção e administração de conflitos de interesse pessoais, em geral por meio da declaração financeira anual ou de outros tipos de declaração; *d)* proteção dos denunciadores contra represálias; e *e)* consultoria sobre políticas.

14. A maioria dos chefes de escritórios de ética das organizações internacionais está subordinada ao diretor executivo de seus respectivos organismos. Isso garante o acesso à administração, bem como a participação como membro da alta liderança. Em contraste, o Gerente do Programa de Ética da OPAS está subordinado à governança da OPAS por intermédio de seu Comitê Executivo, com um vínculo administrativo de subordinação ao

⁶ Vários escritórios de ética de instituições financeiras internacionais realizam investigações internas, como parte de suas responsabilidades com relação à observância das normas financeiras. Nos 18 últimos meses, no entanto, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Africano de Desenvolvimento retiraram a responsabilidade pelas investigações internas de seus escritórios de ética.

Diretor Adjunto.⁷ O Gerente do Programa de Ética encaminha os relatórios anuais ao Comitê Executivo da OPAS e se reúne, quando convidado, com o Comitê de Auditoria. A garantia de independência é citada para justificar essa relação de subordinação, mas o impacto na prática é a limitação das contribuições do Escritório de Ética para a promoção da missão de saúde pública e dos objetivos estratégicos da OPAS.

15. A maior parte das autoridades serve no cargo por um período limitado, que pode variar de quatro a sete anos. Alguns organismos exigem que os responsáveis deixem suas instituições ao terminarem seu período no cargo; outras permitem a rotação de cargos, e após servirem na área de ética, podem servir em outras áreas funcionais. Os limites para a permanência no cargo são coerentes com a independência da função, pois protegem o titular de influências indevidas, ao mesmo tempo evitando os riscos inerentes a uma longa permanência no posto.⁸ Em contrapartida, não há limitação do tempo de serviço para o cargo de Gerente do Programa de Ética da OPAS.

Separação do assessoramento em matéria de ética e das investigações internas

16. A transferência da responsabilidade por todas as investigações, queixas e denúncias de suspeitas de faltas graves do Escritório de Ética a um novo escritório de investigação separará de maneira efetiva o respeito e imposição das normas, por um lado, e a promoção da conscientização e prestação da assessoria confidencial em matéria de ética, por outro.

17. O Escritório de Ética continuará participando do sistema de integridade e gestão de conflitos no desempenho de sua função de avaliação de riscos referentes à ética e à reputação, bem como de gestão de riscos, mas sem a responsabilidade de apurar os fatos relacionados às alegações específicas de faltas graves. Para tanto, a linha telefônica de assistência (*hotline*), usada para as denúncias de suspeitas de faltas graves, deverá ser transferida ao novo escritório de investigação, e deverá ser criado um serviço telefônico (*helpline*) para facilitar as consultas confidenciais sobre questões éticas.

⁷ A redação no parágrafo operativo em CD46/28 é a seguinte: “Terá uma relação administrativa com o Diretor da RSPA e reportará anualmente ao Comitê Executivo”.

⁸ Ver o relatório da unidade de inspeção conjunta sobre a “Ética no Sistema das Nações Unidas”, JIU/REP/2010/3, recomendação 6, a qual dispõe: “Os órgãos legislativos devem orientar os chefes dos respectivos executivos para que apliquem limites ao tempo de serviço do chefe do escritório de ética, que deve ser nomeado por um período não renovável de sete anos, ou por no máximo dois períodos consecutivos de quatro ou cinco anos, sem a possibilidade de recontração para emprego na mesma organização”.

Criação de um escritório de investigação independente

18. A missão do novo escritório de investigação seria realizar as investigações internas de supostas condutas inadequadas que poderiam repercutir negativamente na integridade da OPAS como organização ou de seus interessados diretos. O escritório de investigação da OPAS será o único escritório encarregado de investigar as denúncias de supostas infrações.

19. Os mandatos operacionais do escritório de investigação serão examinar e determinar a veracidade das denúncias de *a)* comportamento antiético por parte do pessoal da Organização, *b)* faltas graves por parte de seus funcionários e *c)* corrupção ou fraude nos projetos financiados pela OPAS, entre outros projetos. O escritório de investigação manterá objetividade, imparcialidade, profissionalismo e justiça em todo o processo de apuração dos fatos e realizará suas atividades com o mais alto nível de integridade. O escritório de investigação adotará procedimentos transparentes para *a)* a aceitação e avaliação de queixas e denúncias; *b)* a realização das averiguações preliminares; *c)* a condução de investigações detalhadas; e *d)* a apresentação dos resultados e conclusões à Administração. Especificamente, o escritório de investigação cumprirá seus deveres independentemente dos responsáveis ou envolvidos nas atividades operacionais e dos funcionários que poderiam ser objeto das investigações. O escritório de investigação e seu pessoal não devem sofrer influência indevida ou temer represálias.

Renovação da missão e do mandato do Escritório de Ética da OPAS

20. A missão modificada do Escritório de Ética da OPAS será a de servir de defensora dos valores éticos centrais da Organização, avaliar os riscos éticos e criar e manter uma cultura organizacional que priorize a tomada de decisão ética. O Escritório de Ética se centrará na prevenção e mitigação de riscos éticos, atendendo às solicitações individuais e institucionais de assessoria confidencial em matéria de ética, examinando e oferecendo consultoria para as questões éticas sistêmicas e participando de campanhas, comunicação, educação e treinamento em ética. O Escritório de Ética da OPAS enfatizará a importância do fomento de uma cultura ética e íntegra ao assegurar que todos os funcionários e todo o pessoal desempenhem suas funções em conformidade com o mais alto padrão exigido dos funcionários públicos internacionais. O Escritório de Ética trabalhará por assegurar que a OPAS, como organização, apresente o mais alto padrão ético em sua governança e suas operações e nas iniciativas financiadas por ela. Ao fomentar uma cultura positiva e ética, a OPAS deve impor a si mesma, e a seu pessoal, o mais alto padrão de comportamento.

21. Os mandatos operacionais confiados ao Escritório de Ética da OPAS devem incluir: *a)* a prestação de assessoria confidencial em matéria de ética; *b)* a realização das avaliações de riscos em matéria de ética e reputação; *c)* a promoção da tomada de decisão ética e da liderança baseada em valores; *d)* o oferecimento de treinamento anual em matéria de ética, educação, campanha e comunicação adaptados ao perfil de riscos éticos da Organização; *e)* a administração de um sistema de declaração anual de conflitos de interesses pessoais e financeiros; *f)* a promoção de denunciante e a proteção do pessoal

contra represálias; g) a manutenção de uma cultura organizacional ética; e h) a consultoria para as políticas. O Escritório de Ética e seu pessoal não devem sofrer influência indevida ou temer represálias.

Garantia de independência

22. A fim de manter a independência estrutural do escritório de investigações e do Escritório de Ética, essas unidades apresentarão relatórios anuais integrais ao Comitê Executivo, do qual podem constar recomendações para a consideração da Administração e as respostas oferecidas por ela. Com vistas a promover a supervisão e a prestação de contas, os chefes de ambos os escritórios devem ser diretamente subordinados ao Diretor da OPAS. O chefe de ambos os escritórios servirão por um período de sete anos, não renovável, começando o mais tardar em 1º de janeiro de 2019. Ao concluir seus serviços, o titular não poderá continuar empregado na OPAS. Os chefes de ambos os escritórios terão a possibilidade de se reunirem com o Comitê de Auditoria e o Comitê Executivo na sessão executiva, se houver a necessidade de uma interação confidencial sobre o comportamento da Administração. Se o Diretor determinar que se faz necessário rescindir o contrato de emprego antes do cumprimento de seus termos, deverá consultar o Comitê Executivo antes de tomar a decisão.

Decisão proposta pela Diretora

23. Percebendo a importância suprema de se criar e manter uma cultura organizacional baseada na ética e na integridade, a Diretora concluiu que a função de investigação interna das faltas graves deveria ser transferida a um escritório independente.

Ação pelo Comitê Executivo

24. Solicita-se que o Comitê Executivo tome nota deste relatório e das decisões da Diretora e ofereça os comentários que considerar pertinentes.
