

FACULDADE LABORO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

ANA REYJANE VIEIRA ALVES
DÉA LOURDES FURTADO DE OLIVEIRA

ÉTICA E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: análise sobre a importância da ética na
administração pública

São Luís
2017

**ANA REYJANE VIEIRA ALVES
DÉA LOURDES FURTADO DE OLIVEIRA**

**ÉTICA E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: análise sobre a importância da ética na
administração pública**

Monografia apresentada ao Curso de
Especialização em Gestão Pública da Faculdade
Laboro, para obtenção do título de Especialista em
Gestão Pública.

Orientadora: Prof.^a Msc. Rosemary Ribeiro
Lindholm.

São Luís
2017

Alves, Ana Reyjane Vieira

Ética e gestão pública no Brasil: análise sobre a importância da ética na administração pública / Ana Reyjane Vieira Alves; Déa Lourdes Furtado de Oliveira -. São Luís, 2017.

Impresso por computador (fotocópia)

41 f.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Faculdade LABORO como requisito para obtenção de Título de Especialista em Gestão Pública. -. 2017.

Orientadora: Profa. Ma. Rosemary Ribeiro Lindholm

1. Administração Pública. 2. Agentes Públicos. 3. Ética. I. Título.

CDU: 35

**ANA REYJANE VIEIRA ALVES
DÉA LOURDES FURTADO DE OLIVEIRA**

ÉTICA E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: análise sobre a importância da ética na
administração pública

Monografia apresentada ao Curso de
Especialização em Gestão Pública da Faculdade
Laboro, para obtenção do título de Especialista em
Gestão Pública.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Msc. Rosemary Ribeiro Lindholm (Orientadora)

Mestre em Enfermagem Pediátrica

Universidade de São Paulo

1° Examinador

2° Examinador

RESUMO

Motivado pelo momento atual pelo qual passa o Brasil, traduzido pela inquietação da população brasileira quanto à falta de confiança nas instituições públicas, resultando em demandas de maior conduta ética por parte da administração pública, este trabalho focou-se na ética e sua relevância como instrumento de gestão capaz de contribuir na busca de um comportamento ético. Como objetivo geral analisou-se a ética e a sua importância para a gestão pública, desdobrando o assunto em objetivos específicos buscando destacar a dimensão da ética na administração pública por meio da relação entre os princípios administrativos, os agentes públicos, o conceito de ética, seus dispositivos legais e o seu papel nas organizações públicas. Foi realizada uma breve revisão bibliográfica que possibilitou descrever que para a vivência da ética nas instituições públicas, existe o amparo legal que estabelece a sua observância na condução das atividades administrativas por parte dos agentes públicos. E ao final enfatizou-se que a implementação da ética no serviço público é necessária para conscientização da sociedade como um todo, e em especial os agentes públicos, de modo que todos possam entender a importância do agir ético nos tempos atuais.

Palavras – chave: Administração Pública. Agentes Públicos. Ética.

ABSTRACT

Guided by Brazil's current moment, translated into the Brazilian population's concern over the lack of confidence in public institutions, resulting in a demand for greater ethical conduct of the public administration, this work focused on the ethics and its relevance as an instrument of management capable of contributing to the search for ethical behaviour. The main goal was analysing ethics and its importance to public management, developing the subject into specific objectives aiming to highlight ethics dimension in the public administration through the relationship among the administrative principles, public officials, and the concept of ethics, legal provisions and their role in public organisations. A brief bibliographic review was carried and enabled to describe that, for the vitality of ethics in public institutions, there is the legal support that establishes its compliance on the guidance of administrative activities by part of public agents. At last, it was emphasized that the implementation of ethics in public service is necessary to the awareness of society altogether, and especially to public agents, in a way everyone can understand the importance of ethical acting nowadays.

Keywords: Public Administration. Public Agents. Ethics.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	07
2	OBJETIVOS	09
2.1	Geral	09
2.2	Específicos	09
3	METODOLOGIA	10
4	REVISÃO DE LITERATURA	12
4.1	Administração pública no Brasil	12
4.1.1	Princípios fundamentais da administração pública no Brasil	15
4.1.2	Agentes públicos	20
4.2	Administração pública e ética	24
4.2.1	Conceito de ética	27
4.3	O marco legal do sistema de gestão da ética do Poder Público Federal	30
4.4	A ética e o seu papel no serviço público	33
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
	REFERÊNCIAS	39

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, ressurgiu com grande ênfase na agenda política das nações a preocupação com a ética na vida pública e nas instituições, em razão dos efeitos perversos que resultam da sua falta. Em âmbito mundial, todas as esferas governamentais preocupam-se com as questões éticas por vários motivos e a percepção é de que além de ser um problema moral passa a ser, percebida, também, como uma ameaça à ordem econômica, à organização administrativa e ao próprio Estado de Direito.

As Nações Unidas têm procurado promover, nos níveis internacional, nacional e subnacional, práticas eficazes para melhorar o comportamento ético no Serviço Público. No plano internacional, a Assembleia Geral das Nações Unidas vem adotando resoluções nesse sentido e organizando diferentes fóruns para promover a cooperação internacional, através de troca de experiências e práticas dos Estados-membros que se revelaram eficazes.

No Brasil, o anseio e a exigência da sociedade pela moralidade e a ética na administração pública é fruto do momento atual onde o administrador público mostra-se indiferente às aspirações e as reais demandas da coletividade, como também, a ocorrência de inúmeros escândalos e casos de corrupção envolvendo a esfera pública.

Esta inquietação da população brasileira, por mudanças e por conduta ética na administração pública, reflete-se nas palavras de Elizete Passos:

Nossa sociedade vive na atualidade uma redescoberta da ética. Há exigência de valores morais em todas as instâncias sociais, sejam elas científicas políticas ou econômicas. Certamente essa situação não se dá por acaso; basta observarmos que ela surge no mesmo momento em que a sociedade passa por uma grave crise de valores, identificada pelo senso comum como falta de decoro, de respeito pelos outros e de limites e, pelos estudiosos, como dificuldades de os indivíduos internalizarem normas morais, respeito às leis e regras sociais (PASSOS, 2010, p.15).

A proposta deste trabalho é a abordagem da ética na Administração Pública no Brasil e a sua importância para orientar a conduta dos agentes públicos por valores reconhecidos pela sociedade. Estes, como guardiões dos recursos públicos e detentores da confiança especial que o cidadão deposita neles são

instados pelo compromisso de colocar o interesse público acima do interesse pessoal.

Ao eleger o tema da Ética na Administração Pública se considerou a sua relevância como instrumento de gestão de condutas nas organizações públicas, pautado nos princípios fundamentais norteadores de sua prática, na postura dos seus agentes, dos marcos regulatórios do sistema de gestão pública, e como sendo uma condição necessária para o bom andamento do serviço público. E também, levou-se em consideração o crescente clamor da sociedade no sentido de impor-se a observância do comportamento ético em todas as atividades que permeiam a Administração Pública traduzida, permanentemente, pelos movimentos constantes em prol da implementação de ações que garantam a confiança e a credibilidade nas instituições públicas.

O estudo se justifica por contribuir para a conscientização do cidadão e dos responsáveis pela gestão e zelo com o bem público, que não pode ser tratado como mera mercadoria de troca, mas como algo a ser respeitado, pois é patrimônio de todos. E ainda, reafirmar a importância da ética ao conduzir a sociedade a fazer uma imagem apropriada do setor público, visto que a observação dos valores éticos além de proporcionar uma boa imagem e credibilidade do serviço público é muito importante para a governança, contribuindo com a harmonização dos servidores com os usuários dos serviços, além da busca incessante de melhorias nos serviços prestados.

Vale ressaltar, ainda, que não se tem a pretensão de exaurir o assunto, pois se trata de uma análise parcial que visa servir como indicativo da crescente demanda por parte da sociedade, dessa forma, pretende colaborar por mais ética na administração pública. E para o aprofundamento das discussões sobre o assunto.

2 OBJETIVOS

Para dar suporte à resposta da pergunta de pesquisa, definiu-se o objetivo geral e os objetivos específicos desta revisão bibliográfica.

2.1 Geral

Analisar a ética e sua importância para a gestão pública, considerando a literatura especializada.

2.2 Específicos

Conceituar a administração pública;

Discorrer sobre os princípios da administração pública e seus aspectos éticos;

Analisar a postura ética e sua contribuição para a gestão.

3 METODOLOGIA

O método para desenvolvimento deste estudo baseou-se em pesquisa bibliográfica de caráter descritivo e o trabalho foi desenvolvido com fontes de dados secundários, abordando-se o conceito de administração pública, seus princípios éticos e os agentes públicos, a ética na administração pública, definição da ética, o marco legal do sistema de gestão da ética do Poder Público Federal e a ética e o seu papel no serviço público.

- **Formulação da Pergunta**

Considerando-se a relevância do tema abordado por este trabalho, o presente tem como problema de pesquisa: Qual a importância da ética na administração pública?

Tal questionamento há de requerer uma revisão bibliográfica capaz de permitir que a temática atinja o objetivo geral desta pesquisa.

- **Localização e Seleção dos Estudos**

Serão considerados o estudo de publicações nacional, impressos e virtuais, específicos da área (livros, monografias, dissertações e artigos), sendo pesquisadas ainda, informações disponíveis em base de dados eletrônica, tais como o Google.

- **Período: 2005 a 2015**

O período definido para o levantamento da literatura deveu-se à ocorrência de fatos que evidenciam a insatisfação da sociedade brasileira com a falta de conduta ética na administração pública. As fraudes e os atos de corrupção registrados em 10(dez) anos e acentuados na gestão pública corroboram com a escolha do tema.

- **Coleta de Dados**

Os dados coletados serão relativos à administração pública; agentes públicos; princípios constitucionais; ética e administração pública; conceito de ética; o marco legal do sistema de gestão da ética do Poder Público Federal; e a ética e o seu papel no serviço público.

- **Análise e Apresentação dos Dados**
- Administração Pública no Brasil
- Administração Pública e Ética
- A Ética e seu papel no serviço público

4 REVISÃO DA LITERATURA

Para que este estudo atinja seu objetivo é necessário que se faça uma contextualização acerca das teorias existentes cujo propósito será o de dar consistência técnica-científica a esse trabalho.

Para Gil (2007, p. 44) “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” e complementa afirmando que “boa parte dos estudos exploratórios pode ser definida como pesquisas bibliográficas”.

Portanto, com base nestas orientações consideraram-se como referenciais para a estruturação deste trabalho consultadas em várias literaturas relativas à Ética na Administração Pública, como aquela fundamentada em material já publicado em livros, revistas, artigos científicos, monografias, dissertações, internet, que possibilitaram a fundamentação, análise crítica e formação de opinião acerca do tema.

4.1 Administração pública no Brasil

A palavra administração tem origem na língua latina e deriva de *ad* (direção, tendência para) e *minister* (subordinação ou obediência).

Nessa acepção Pablo Jiménez Serrano, define a função de administrar como:

É um construto por meio do qual geralmente designamos a execução de ações que envolvem: o planejamento, o zelo, a organização, a direção a orientação, a coordenação, o cuidado e o controle de um objeto de interesse individual ou grupal (social ou grupal). Hodiernamente, parece existir um consenso acerca do significado etimológico da palavra “administração”. Em razão disso, a palavra é identificada, com frequência, com a execução de determinadas atividades em benefício dos outros, (poder conferido através de um mandato). Fala-se do serviço de gestão, de direção e de governo, que envolve o exercício de atividades específicas (predeterminadas) com o intuito de atingir objetivos concretos, isto é, um resultado material ou espiritualmente útil para o mandante (pessoa física ou jurídica – cidadão ou sociedade) (SERRANO, 2010, p. 29).

Portanto, o vocábulo administrar é a ação que compreende o planejamento, a direção, a organização e o controle organizacional através do esforço de todos visando à qualidade nos serviços prestados ao cidadão com maior

eficiência e responsabilidade, a fim de alcançar os objetivos propostos e da maneira mais adequada.

Segundo a Constituição Federal de 1988, a Administração Pública é o instrumento que o Estado dispõe aos governos para que estes possam implantar suas políticas públicas em todos os seus campos de atuação, a fim de beneficiar os seus representados de forma digna e eficaz. Essa atribuição tende à realização de um serviço público, que se submete a norma jurídica que normatiza seu exercício e se concretiza mediante a emissão e realização do conteúdo de atos administrativos.

Por sua vez, Meirelles entende que Administração Pública compreende:

Em sentido lato, administrar é gerir interesses, segundo *a Lei, a Moral e a Finalidade* dos bens entregues à guarda e conservação alheia. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se a administração particular, se são da coletividade, faz-se a administração pública. Administração Pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando o bem comum. Contudo, pode-se falar de Administração Pública, aludindo-se aos instrumentos de governo, como a gestão dos interesses da coletividade (MEIRELLES, 2005, p. 84).

Deste modo, percebe-se, claramente, que a administração pública vai além do que pode ser considerado justo ou injusto, pois gerir o bem público é apontar o que é bom para todos, procurando atingir um fim coletivo, portanto superior a qualquer interesse individual.

Prosseguido, Meirelles (2009) em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro*, assim dispõe quanto ao conceito de Administração Pública:

No Direito Público, do qual o Direito Administrativo é um dos ramos – a locução Administração pública tanto designa pessoas e órgão governamentais como atividade administrativa em si mesma. Assim sendo, pode-se falar de Administração Pública aludindo-se aos instrumentos de governo como à gestão mesma dos interesses da coletividade (MEIRELLES 2009, p. 94).

De acordo com esta definição a administração pública se constitui no conjunto de órgãos e serviços do Estado, tendo por objetivo a coletividade, para a qual trabalha em sua perpetuação e desenvolvimento.

A professora Di Pietro (2009) na sua doutrina *Direito Administrativa* menciona isso de forma bastante clara:

Pelos cuidados e vigilância da administração pública devem se assegurar os direitos comuns e pessoais, a tranquilidade nas famílias e a paz; as propriedades preservadas da violência. Assim, a força pública contribui à manutenção da ordem (DI PIETRO, 2009, p. 102).

Em outro conceito o professor Alexandrino (2010, p.35) diz o seguinte a esse respeito: “A Administração Pública é o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas que o nosso ordenamento jurídico identifica como administração pública, não importa a atividade que exerçam”.

A Administração Pública na concepção de José Afonso da Silva (SILVA, 2011, p. 656) é “o conjunto de meios institucionais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas”.

De acordo com o autor, essa é uma noção simples de administração pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao poder político; em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo de que serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota os seus dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder político e as operações, as atividades administrativas.

A evolução da administração pública no Brasil é um processo de aprimoramento dos serviços prestados pelo estado à população e passou por três fases distintas sendo que no período da colonização, à Era Vargas, há predominância da administração patrimonialista; da Constituição de 1934 a Constituição Cidadã, a burocrática; e enfim já na Constituição de 1988, a existência da gerencial.

Esses modelos de administração evoluíram ao longo do histórico político-social brasileiro sem que nenhuma dessas tenha sido totalmente desconsiderada. Porém, o modelo gerencial vem cada vez mais se consolidando em virtude das mudanças ocorridas nas estruturas organizacionais, da redução da máquina estatal, da redução de custos, da descentralização dos serviços públicos, da criação das agências reguladoras para zelar pela adequada prestação dos serviços e pela busca pela padronização dos processos para otimização de tempo e recursos.

No que se refere a sua finalidade, a administração pública tem como fim a realização do bem comum, ou seja, atender ao interesse da coletividade, desde a proteção das fronteiras, segurança da paz, até as mínimas necessidades comuns das pessoas.

Conforme Hely Lopes Meirelles a finalidade da Administração Pública é entendida da seguinte forma:

Os fins da Administração pública se resumem num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se ele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não instituiu a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade. (MEIRELLES 2006. p. 86).

E para Di Pietro, (2010, p. 44) a administração pública tem como objetivo trabalhar em favor do interesse público e dos direitos e interesses dos cidadãos que administra. Ou seja, nela estão duas atividades distintas como a superior de planejar e a inferior de executar. “Administrar significa não só prestar serviço executá-lo como, igualmente, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo”.

Portanto, depreende-se desta reflexão que a Administração Pública tem como objetivo trabalhar a favor do interesse público e dos direitos e deveres dos cidadãos que administra. O Estado tem o dever de defender os interesses da coletividade a fim de favorecer o bem-estar social.

4.1.1 Princípios fundamentais da administração pública no Brasil

De acordo com os doutrinadores, a Administração Pública resume-se em uma única finalidade: o bem comum da coletividade, devendo o ato administrativo ser praticado com o objetivo de atender a comunidade. Assim, para regular a atividade estatal devem ser seguidos alguns princípios básicos.

A Constituição Federal de 1988, artigo 37, valorizou e deu relevância à Administração Pública quando fez constar um capítulo inteiro tratando dos princípios de cumprimento obrigatório pelo ente público, enunciado no citado artigo (BRASIL, 1988).

É no capítulo “Da Administração Pública” constante na CF/88, que encontramos com mais clareza a imposição da “necessidade ética”, no exercício do serviço público. Nele estão os cinco princípios éticos mais relevantes da

administração pública, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A ética pública está diretamente relacionada aos princípios fundamentais da Administração Pública. Tais princípios amparam os valores morais da boa conduta, a boa-fé acima de tudo, como princípios básicos e essenciais a uma vida equilibrada do cidadão na sociedade, promovendo o bem comum.

Para que a função pública se integre de forma indissociável ao direito, os princípios constitucionais devem ser observados e colocados em prática. Passa-se à análise dos princípios já mencionados, considerados norteadores da atividade administrativa:

Todos os poderes devem observar os princípios da administração pública, no exercício de atividades administrativas e em todas as esferas de governo. A União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tanto na administração direta quanto na indireta, conforme artigo 37 caput, da Constituição Federal/CF 1988, quando diz: “A Administração Pública direta e indireta e os poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerão aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 2015, art. 37).

Os princípios que regem a administração pública podem ser entendidos como explícitos ou implícitos. Os mencionados acima, expressos conforme o dispositivo constitucional (CF/88) e os implícitos, que também regem a Administração Pública, dispostos em lei infraconstitucional. Sobre este assunto Meirelles disse que:

Os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao lado daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei federal 9.784, de 29.01.1999 (MEIRELLES, 2009, p. 88).

Dessa forma, entende-se que os princípios administrativos são proposições básicas que orientam toda a estrutura do Direito Administrativo e servem como alicerce para este ramo do direito público. Este estudo limitar-se-á aos

princípios enunciados pelo artigo 37caput, da Constituição Federal/CF 1988. Em seguida aborda-se cada um destes princípios.

Princípio da Legalidade: segundo o qual todos os atos da Administração Pública devem estar em consonância com os princípios legais. Considerado o mais importante porque estabelece que qualquer ato praticado somente terá validade se respaldado em lei.

É um princípio constitucional basilar aplicável à administração pública, e por Moraes (2011) é assim conceituado:

[...] aplica-se na Administração Pública de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitida a realização de tudo o que a lei não proíba (MORAES, 2011, p. 341).

Para Carvalho Filho (2010, p. 18) “o princípio da legalidade é a diretriz básica da conduta dos agentes da administração” e ainda reforça que “toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei”.

O princípio da legalidade, em síntese, estabelece que na Administração Pública os atos administrativos sejam restritos, exclusivamente, aos preceitos legais, ou seja, estão restritos só ao que a legislação autoriza.

Princípio da Impessoalidade impõe à Administração em sua atuação a não praticar atos visando atender aos interesses pessoais de qualquer indivíduo, mas aos interesses sociais. A administração pública não poderá atuar discriminando pessoas de forma gratuita, a não ser aquelas que venham privilegiar o interesse público, mas deve permanecer numa posição de neutralidade em relação às pessoas privadas. O princípio da impessoalidade também conhecido como princípio da finalidade impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal, que a norma do direito indica expressamente.

Esse “princípio objetiva a igualdade de tratamento que a administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica” e ainda “a administração deve voltar-se exclusivamente ao interesse público sendo vedado o favorecimento de alguns indivíduos em detrimento de outros”, conforme ensina. (CARVALHO FILHO, 2010, p. 19).

O princípio da impessoalidade pretende, também, impedir as práticas de favorecimento ou promoção pessoal daqueles investidos em cargos públicos, por ocasião de suas atividades ou funções desenvolvidas na administração pública.

Princípio da Moralidade, atribui ao administrador e ao agente público, a obrigação de atuar com moral, ética, boa-fé e lealdade. Todo aquele que objetivar algum tipo de vantagem patrimonial indevida, em razão de cargo, mandato, emprego ou função que exerce, estará praticando ato de improbidade administrativa.

Segundo os preceitos da Carta Magna/1988, a probidade administrativa apresenta-se como uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4.º).

Consonante Miranda (2008, p.04) expõe:

A moralidade administrativa como princípio constitui hoje pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública. Conforme doutrina não se trata da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da administração. Assim, o administrador, ao agir, deverá decidir não só entre o legal e o ilegal, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. A doutrina enfatiza que a noção moral administrativa não está vinculada às convicções íntimas do agente público, mas sim à noção de atuação e ética existentes no grupo social.

Princípio da Publicidade: este princípio significa que os atos da administração pública devem ser divulgados oficialmente para conhecimento público e início de seus efeitos externos e diz que Administração e aos seus agentes públicos devem agir com a maior **transparência** possível e visa concretizar um outro princípio, que é o da **moralidade**. Constitui requisito de eficácia e validade do ato e somente pode deixar de ser observado nos casos em que a lei, atendendo a interesse superior da Administração, imponha o sigilo.

Por meio deste princípio é conferido à administração o dever de publicar seus atos e decisões, como instrumento do controle externo dos atos públicos, como expõe Barreto (2006, p. 79):

Em decorrência desse princípio, impõe-se à Administração o dever de publicar seus atos e decisões, objetivando levar o seu teor ao conhecimento do maior número de pessoas possível e, assim, dotá-los de eficácia perante terceiros. O princípio da publicidade constitui um imprescindível instrumento de realização do controle externo dos atos do Poder Público, a ser efetivado

pelos cidadãos e por outras instituições estatais, como, por exemplo, pelas Casas Legislativas, Tribunais de Contas e Ministério Público.

Dessa forma a publicidade torna públicos os atos da Administração e assim, por meio de conhecimento e informações dos fatos, atos, decisões e contratos da Administração Pública, pode-se confrontar a transparência aos comportamentos dos agentes públicos, e obter com maior segurança a eficácia e efetividade dos atos administrativos.

Princípio da Eficiência busca resultados e visa atender o interesse público com maior eficiência. E foi elevado a nível constitucional com a Emenda Constitucional n. 19 de 1998. Está direcionado tanto à Administração Pública como um todo quanto a cada um dos seus agentes. Tem por finalidade garantir a produção de resultados úteis, eficazes, racionais e econômicos.

No exposto por Miranda (2008, p.07) o princípio da eficiência compreende: “as normas da boa administração no sentido de que a Administração Pública, em todos os seus setores, deve concretizar suas atividades com vistas a extrair o maior número possível de efeitos positivos ao administrado, sopesando a relação custo benefício, buscando a excelência de recursos, enfim, adotando de maior eficácia possível as ações do Estado”.

No entendimento de Gonçalves (2012, p.02) este princípio é uma poderosa arma da sociedade no combate à má administração. Ele dá legitimação para o controle do exercício da atividade do agente público, tanto pelo cidadão, como pela própria administração pública. E este controle, abrange tanto a competência vinculada, como a discricionária dos agentes públicos. Isso porque o objetivo do princípio da eficiência é a própria satisfação do interesse público.

Deste modo, os mencionados princípios são norteadores da atuação de todos os níveis e esferas da Administração Pública e nada mais são do que prescrições éticas que comportam os mesmos conceitos das normas jurídicas e morais da sociedade, a fim de que sejam respeitados valores inerentes à coletividade na qual o ordenamento está inserido e portanto, deverá refletir seus anseios e necessidades.

4.1.2 Agentes públicos

A administração pública realiza seus objetivos através dos atos administrativos, ora criando, extinguindo e modificando direitos no exercício da função pública. E para isto utiliza-se dos agentes públicos que são legitimados como sujeitos ativos da execução das atividades atribuídas ao Estado. Em razão do tema deste trabalho torna-se importante discorrer sobre a conceituação e classificação dessa categoria.

Os agentes públicos são divididos em quatro categorias, perante a CF/88 e alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 18/98: agentes políticos, servidores públicos, militares e agentes de cooperação.

A Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/92, responsável por dispor sobre as infrações de improbidade administrativa e suas respectivas sanções, em seu art. 2º, ao definir o agente público, propicia o entendimento sobre a abrangência desta expressão. Segundo a referida norma:

Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

De acordo com o descrito, depreende-se que o legislador, ao elaborar o texto legislativo, adotou o conceito mais amplo possível para designar o que seja “agente público”. E percebe-se que é a designação mais ampla concebida para todos aqueles que, de alguma forma, realizam alguma atividade atribuída ao Estado, mesmo que o façam de modo transitório, ocasionalmente ou sem remuneração.

O jurista Hely Lopes Meirelles (2008, p. 418.) define agentes públicos como "todas as pessoas físicas incumbidas definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal".

Conforme Carvalho Filho (2008, p. 531,) o significado desta expressão é amplo, abrangendo “as pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado”. Adverte o autor, que “essa função pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica”. Portanto, entende-se que o agente público é toda pessoa física que, investida de funções públicas, presta

serviços aos órgãos do Estado e às entidades administrativas da Administração Pública.

Segundo Miranda (2005, pag.137) a expressão agente público é utilizada para designar todo aquele que se encontre no cumprimento de uma função estatal, quer por representá-lo politicamente, quer por manter vínculo de natureza profissional com a Administração, quer por ter sido designado para desempenhar alguma atribuição ou, ainda, por se tratar de delegatário de serviço público.

No entendimento de Silva (2006, p. 678) agentes públicos são:

Agentes políticos, titulares de cargos que compõem a estrutura fundamental do governo, e agentes administrativos, titulares de cargo, emprego ou função pública, compreendendo todos aqueles que mantêm com o Poder Público relação de trabalho, não eventual, sob vínculo de dependência, caracterizando-se, assim, pela profissionalidade e relação de subordinação hierárquica.

Desse modo, pelos entendimentos expostos, legal e doutrinário, respectivamente, é adequado concluir-se que os agentes públicos são pessoas físicas que desempenham função pública, seja ela remunerada ou não. E o termo abrange desde as mais altas autoridades da República, como os chefes do Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo, até os servidores que executam as tarefas mais simplificadas ou mesmo os mesários convocados para atuarem durante as eleições.

Dessa forma, o Estado se faz presente mediante a atuação do agente público. Este manifesta uma vontade que, afinal, é imputada ao próprio Estado e assim, por meio de várias formas de vinculação estão presentes e se manifestam nas três esferas do Governo (União/Estados e Distrito Federal/Municípios) e nos três Poderes do Estado (Executivo/Legislativo/Judiciário).

Depois de entender o conceito de agentes públicos para Administração Pública é relevante que se passe a vislumbrar aquelas pessoas que operacionalizam o Poder Público, isto é, os agentes que ao desenvolver suas funções buscam (ou deveriam buscar) efetivar a concretização do bem comum. Assim, se avaliará os argumentos éticos que podem ser exigidos do agente público como valores que melhor se coordenam com o interesse público assinalado.

Por se tratar de uma expressão utilizada em sentido amplo e genérico, agente público, para fins deste trabalho, abarcará todas as espécies e subespécies

que se enquadram dentro deste conceito, levando-se em consideração que a ética na Administração Pública deve ser entendida como uma ordem moral presente na gestão pública.

Ao observar a Carta Magna de 1988, percebe-se que legislador constituinte fez uma clara exigência quanto à necessidade de que todos os agentes públicos e aqueles que se relacionam com a administração pública pautem seus comportamentos em consonância com os postulados apoiadores da atuação estatal: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência (CF.art.37, caput) e os outros contidos na doutrina e em normas infraconstitucionais.

Dessa maneira um administrador público, no desempenho de suas funções, deve ter muitas qualidades e atributos, alguns indispensáveis para desenvolver seu mister. Entende-se, portanto, que todo aquele que desempenha funções admitidas pelo regime jurídico administrativo é um agente público e deve prescrevê-las com a conduta ética.

Ao abordar a classificação desses agentes inicia-se com a disposição proposta por Hely Lopes Meirelles (2005, pp. 87-96) que os classifica em:

“- Agentes políticos: são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais”. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais.

Agentes administrativos: são todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico determinado pela entidade estatal a que servem. São investidos a título de emprego e com retribuição pecuniária, em regra por nomeação, e excepcionalmente por contrato de trabalho ou credenciamento. Os agentes administrativos não são membros de Poder de Estado, nem o representam, nem exercem atribuições políticas ou governamentais; são unicamente servidores públicos, com maior ou menor hierarquia, encargos e responsabilidades profissionais dentro do órgão ou da entidade a que servem.

Agentes honoríficos: são cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade ou de sua notória capacidade profissional,

mas sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário e, normalmente, sem remuneração.

Agentes delegados: são particulares que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob permanente fiscalização do delegante.

Agentes credenciados: são os que recebem a incumbência da Administração para representá-la em determinado ato ou praticar certa atividade específica, mediante remuneração do Poder Público credenciante.

Já a classificação de Celso Antônio Bandeira de Mello (2011, pp. 247-251.), traz três espécies de agentes públicos a saber:

“1º) Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, isto é, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do Poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do estado.” E considera como agentes políticos somente o “Presidente da República, os governadores, os prefeitos e seus respectivos auxiliares de primeira alçada, como sendo, os ministros, secretários de pastas, senadores, deputados e vereadores.” Nesses casos os preenchimentos dos cargos se dão via eleição, exceto para as ocupações de ministros e secretários, que se dão através de nomeação.

“2º) Servidor Público como pode depreender da Lei Maior, é a designação genérica utilizada para englobar, de modo abrangente, todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com a entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e Fundações de Direito Público. Em suma: São os que entretêm com o Estado e com as Pessoas de Direito Público da Administração indireta relações de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob o vínculo de dependência.” Englobando nessa categoria de servidores estatais: os servidores estatutários, empregados públicos celetistas e os servidores públicos temporários.

“3º) Esta terceira categoria de agentes é composta por sujeitos que sem perderem sua qualidade de particulares – exercem função pública, ainda que às vezes apenas em caráter episódico. Na tipologia em apreço reconhecem-se: a) requisitados para a prestação de atividade pública (mesários e convocados ao serviço militar); b) gestores de negócio público; c) contratos por locação civil de

serviços (advogado ilustre contratado para sustentação oral perante Tribunais); d) concessionárias e permissionárias de serviço público; e) delegados de função ou ofício público. ”

Nessa última categoria existem outros exemplos, tais, como: da delegação do Poder Público com os empregados das empresas concessionárias e permissionárias de serviço público, os que exercem serviços notariais e de registro (art.236 da Constituição Federal); mediante nomeação, requisição ou designação para o exercício de funções públicas relevantes (convocados para Júri Popular, para o serviço militar ou eleitoral os comissários de menores, os integrantes de comissões, grupos de trabalho); bem como os gestores de negócios de forma espontânea, assumem certa função pública em momentos de crise ou emergências (incêndio e enchentes).

E após estas classificações é pertinente ressaltar que a este agente não basta cumprir formalmente a friezda da lei, mas, deve atender à letra e ao espírito desta, ou seja, é necessário atuar de forma ética. Referente a esta conduta, Hely Lopes Meirelles, leciona:

O agente público, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também, entre o honesto e o desonesto. (MEIRELLES, 2012, p. 90).

4.2 Administração pública e ética

Desde sempre e, principalmente, nos dias atuais, a ética vem ganhando mais e mais espaço nos debates relativos à gestão pública e tem sido alvo de controvérsias no que diz respeito aos seus atos. A verdade é que passamos por um momento de transição em que vários segmentos da sociedade pressionam o poder público para que atue de forma mais transparente, com probidade e claro, com ética.

A Ética Pública pode ser definida com sendo determinante para a administração pública se basear em regulamentos racionais, com relação ao comportamento funcional de seus agentes, funcionários, e nas relações que terá com terceiros. Ou seja, a administração pública deve, necessariamente, estar baseada em regulamentos racionais para evitar as práticas corruptivas.

Torna-se cada vez mais evidente o interesse pelo estudo do fenômeno 'moral', em virtude de sua íntima ligação com a ética do Estado e da Administração Pública e de suas consequências em níveis sociais e no tocante ao ordenamento jurídico. Com o advento do Estado de Direito, passou a haver uma demanda objetiva por uma Administração Pública honesta, transparente e democrática, onde o cidadão sentir-se-ia livre de fato.

Segundo Bezerra e Cavalcanti (2011, p. 02):

Por administração pública entende-se a atividade concreta do Estado dirigida à consecução das necessidades coletivas de modo direto e imediato, ou seja, o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral, a própria atividade administrativa. A natureza da administração Pública é a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade, tanto para atos de alienação, oneração, destruição e renúncia de tais bens e interesses há sempre necessidade de consentimento especial do titular – o povo.

Nesse sentido a Administração Pública tem o dever de pautar-se no interesse coletivo em observância aos princípios administrativos e, principalmente, no que diz respeito à ética e a moral. A ausência destes pressupostos gera nulidade dos atos administrativos. Nesse momento esclarece-se o conceito do termo ético e moral para melhor entendimento.

Para melhor entendimento esclarece-se o conceito do termo ético e moral que conforme Elizete Passos ensina ambas as palavras têm origem distinta, mas o mesmo significado:

Etimologicamente, as duas palavras possuem origens distintas e significados idênticos. Moral vem do Latim mores, que quer dizer costume, conduta, modo de agir; enquanto ética vem do grego ethos e, do mesmo modo quer dizer costume, modo de agir (PASSOS, 2012, p. 22).

Portanto, a Ética na administração pública é uma extensão da Ética que se preocupa com os mais diversos problemas encontrados na sociedade brasileira. A atividade pública deve ser conduzida com muita seriedade, porque desfazer a imagem negativa do servidor público é tarefa das mais difíceis e complexas.

Toda ação de gestão na máquina pública para ter força ativa precisa vir expressa em lei. A gestão pública existe e deve atuar tendo como principal foco o bem comum da coletividade administrada. Sua prática se concretiza por meio de atos jurídicos denominados atos administrativos (BEZERRA; CAVALCANTI, 2011).

A Administração Pública brasileira dispõe de um modelo de gestão da ética integrado por um vasto conjunto de normas de conduta cuja inobservância, em muitos casos, configura crime. Por outro lado, coexiste uma multiplicidade de órgãos com responsabilidades por velar por essas normas. Portanto, preceitos e entidades com encargos que variam conforme a esfera de poder e o nível de governo.

A função da Administração Pública é zelar pela efetividade de valores e regras. A gestão da ética transita em um eixo bem definido onde se encontram valores éticos, regras de conduta e administração. As regras de conduta devem traduzir os valores de forma mais simples e funcionar como um caminho prático para se assegurar que eles, os valores, estão sendo levados em conta. Com efeito, nem sempre observar valores éticos na prática cotidiana se revela tão simples quando se gostaria.

Ao se submete às normas constitucionais e a outros meios jurídicos a para desenvolver suas atividades, a Administração Pública, deve estar de acordo com a legalidade exigida e, assim poderá evitar que os processos decisórios deixem de atender as finalidades para as quais foram designados.

Nesse sentido é oportuno citar Pablo Jiménez Serrano e o seu entendimento sobre a ética pública, que diz:

A Ética Pública é uma ética coletiva, processo no qual os indivíduos vão gerando pautas de condutas para um melhor desenvolvimento da convivência e uma maior expansão da autonomia e da liberdade do ser humano. Nesse caminho estão implicados os cidadãos, as organizações e instituições do Estado: entidades econômicas, empresariais, organizações, associações, atividades profissionais e a opinião pública. Qualquer discurso sobre Ética Pública nos exorta a reconhecer que seres humanos são seres sociais e que a sociedade se expressa como um sistema equitativo de cooperação social e de representantes racionais dos cidadãos que elegem os termos da cooperação sujeitos as condições razoáveis, surgindo assim o sistema de direitos fundamentais e as liberdades básicas. Esta realidade nos obriga a viver em sociedade e a tentar superar o conflito que toda convivência engendra. Daí a procura por regras de condutas que permitam a convivência. Tudo isso, justifica a necessidade de aceitar normas que podem ser contrarias a nossos desejos e, incluso, a nossa concepção de bem estar (SERRANO, 2010, p. 19).

No Brasil, porém, a conduta ética no serviço público é um fato que vem sendo constantemente criticado pela sociedade. De modo geral, o país enfrenta o descrédito da opinião pública a respeito do comportamento dos administradores públicos e da classe política em todas as suas esferas: municipal, estadual e federal.

Nas últimas décadas, entretanto observa-se uma série de medidas com o objetivo de atingir um parâmetro elevado de ética pública. Como exemplo, podem-se citar algumas matérias importantes que foram julgadas pelo plenário do Supremo Tribunal Federal/STF, como o nepotismo e o mensalão. E outras em andamento, como a Operação Lava Jato, sendo a mais recente demonstração de comportamento antiético do gestor público brasileiro. Deflagrada em março de 2014, é uma operação da Polícia Federal e do Ministério Público Federal-MPF e constitui-se uma das maiores investigações de combate à corrupção já ocorrida no país. O esquema envolve os dirigentes das maiores empreiteiras do Brasil, estatais e agentes políticos.

No âmbito legislativo foram aprovadas leis tanto na esfera federal como, também, nos Estados, dispendo sobre a ética no serviço público e criando conselhos de ética. O agravante dessa situação caótica é que nosso país não consegue ocultar a existência de um Poder Público profundamente não ético, edificado sobre uma questionável estrutura político-econômica.

A falta de ética na administração pública encontra terreno fértil para se reproduzir, pois o comportamento de autoridades públicas está longe de se basear em princípios éticos e isto ocorre devido à falta de preparo dos funcionários, cultura equivocada e especialmente, por falta de mecanismos de controle e responsabilização adequada dos atos antiéticos.

4.2.1 Conceito de Ética

Na definição gramatical estrita, ética é o estudo dos juízos de apreciação referentes à conduta humana suscetível de qualificação do ponto de vista do bem e do mal, seja de modo relativo ou absoluto a determinada sociedade.

Segundo o Dicionário Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (1999), Ética é o estudo do juízo de apreciação que se refere à conduta humana suscetível de qualificação do ponto de vista do bem e do mal, seja relativamente a determinada sociedade, seja de modo absoluto.

Nesta acepção entende-se Ética como uma virtude a ser alcançada pelos cidadãos. Sendo então o estudo do que é certo ou errado, bom ou mau, enfim seguir as regras recomendadas pela moral e pelas legislações pertinentes.

No conceito de Serrano:

A ética é considerada ciência quando pensada como agrupamento de conhecimentos (teorias, doutrinas ou especulações) que tem por objeto a conduta humana, isto é, estuda (teorização) a *moralidade*. Ela, todavia, pode ser definida como um conjunto de filosofias e práticas, pois seus conceitos norteiam o cotidiano de todo ser humano. (SERRANO, 2010, p. 18).

Para Aranha & Martins (2009, p. 214) a ética abre nossa mente, sustenta e norteia nossas ações, e orienta nossa conduta diária:

Ética é a reflexão sobre as noções e princípios que fundamentam a vida moral. Essa reflexão orienta-se nas mais variadas direções, dependendo da concepção de ser humano tomada como ponto de partida, seja ela cósmica, da vontade de Deus ou em nenhuma ordem exterior à própria consciência humana.

Não se pode falar de ética, impessoalidade (sinônimo de igualdade), sem falar de moralidade. Esta também é um dos principais valores que define a conduta ética, não só dos servidores públicos, mas de qualquer indivíduo. Invocando novamente o ordenamento jurídico podemos identificar que a falta de respeito ao padrão moral, implica, portanto, numa violação dos direitos do cidadão, comprometendo inclusive, a existência dos valores dos bons costumes em uma sociedade.

Portanto, resta evidente, que uma mudança em toda a Administração Pública que leve a cabo a elevação dos padrões éticos e morais, comece no foro individual, partindo do topo da hierarquia (planejadora), e prossiga inspirando e, por fim incentivando a base executora. Dessa forma, acredita-se de bom alvitre definir ética para os propósitos deste texto, considerando a definição de Maximiano (2008, p 294-295):

A ética é a disciplina ou campo do conhecimento que trata da definição e avaliação do comportamento de pessoas e organizações. A ética lida com aquilo que pode ser diferente do que é, da aprovação ou reprovação do comportamento observado em relação ao comportamento ideal. O comportamento ideal é definido por meio de um código de conduta, ou código de ética, implícito ou explícito. (...) A ética estabelece a conduta apropriada e as formas de promovê-la, segundo as concepções vigentes na sociedade como um todo ou em grupos sociais específicos.

Consoante essa afirmativa, a ética tem a função de instrumento de avaliação coletiva do comportamento individual. Em uníssono com Maximiano, mas trilhando caminho inverso, Matos discorre acerca do efeito da ética no foro íntimo e a

maneira como o pensar-agir de cada um contribui de modo a possibilitar o convívio social:

A Ética é a ciência da verdade; não existe uma ética da mentira, nem a meia-ética. Ética e a Verdade são a essência da consciência humana. Ninguém lhes pode ser indiferente. A omissão da consciência é tão dolorosa que o homem, quando não consegue seguir seus ditames, inventa simulacros de ética e de verdade. Cria caricaturas da ética, sacrificando a verdade por meio de retóricas ideológicas. Prevaecem as exteriorizações. É a relativização da ética, que corresponde à elasticidade da consciência. A Ética e a Verdade, por habitarem a consciência, vêm de dentro, têm a ver com o ser. Ou se é ou não se é! Embora camufladas no meio social, a ética da dissimulação e a meia-ética são mentiras inteiras que não resistem à Verdade, no tempo. (MATOS, 2008, p. 3)

Nesta citação, observa-se ser fundamental ao interesse da sociedade que a pessoa estabeleça um rico debate interior acerca dos valores essenciais à condução de sua vida pessoal, considerando sempre os reflexos de seus atos na sociedade da qual, invariavelmente, faz parte.

Ao abordar a ética como sendo uma ciência que estuda a moral, Pablo Jiménez Serrano diz que:

A ética é considerada ciência quando pensada como agrupamento de conhecimentos (teorias, doutrinas ou especulações) que tem por objeto a conduta humana, isto é, estuda (teorização) a moralidade. Ela, todavia, pode ser definida como um conjunto de filosofias e práticas, pois seus conceitos norteiam o cotidiano de todo ser humano. (SERRANO, 2010, p. 18).

Por vezes o conceito de ética e moral se confunde. Segundo Coelho (2012, p. 56) esclarece:

A ética refere-se ao comportamento esperado dos indivíduos enquanto membros de uma determinada organização, instituição ou categoria profissional, e encontra-se normalmente estabelecida em códigos; já a moral diz respeito ao comportamento esperado de qualquer indivíduo e não se encontra necessariamente escrita.

Prosseguindo, se esclarece que a ética e a moral dependem da cultura onde se formula o conceito. Este depende dos valores tutelados pela sociedade. Uma maior valoração dos conceitos morais leva a exigência e aplicação de uma ética mais contundente e menos flexível.

4.3 O marco legal do sistema de gestão da ética do Poder Público Federal

A falta da conduta ética na gestão pública ressurgiu com grande ênfase na agenda política das nações devido às consequências perversas que resultam da sua falta, deixando de ser vista apenas como um problema moral e passando a ser percebida como ameaça à ordem econômica, à organização administrativa e ao próprio Estado de Direito.

No caso brasileiro, a primeira iniciativa para a implementação de uma estratégia de promoção da ética no serviço público federal foi a aprovação do Decreto nº 1.171 de 22 de junho de 1994 (BRASIL, 2011) que instituiu o Código de ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal

Em seguida, ferramentas para promoção da ética em organizações são introduzidas na administração pública brasileira, por meio de uma série de ações que passam a constituir uma política pública de gestão da ética. E sendo assim, em 1999, cria-se a Comissão de Ética Pública da Presidência da República/ CEP. Em 2001, altera-se o Decreto de 1999 para dar providências sobre o relacionamento das comissões de ética de órgãos e entidades da administração pública federal com a CEP. Em 2002, é instituído o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República.

Desse modo, uma vez estabelecidas às normas e os valores éticos fundamentais expressos tanto na Constituição Federal de 1988 quanto no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal aprovado pelo Decreto nº 1.171/1994 e no Código de Conduta da Alta Administração Federal (2000), uma das preocupações para o aperfeiçoamento da conduta ética do servidor público deveria passar pelo desenvolvimento de uma estratégia específica para implementação dessas regras de comportamento.

Por meio do Decreto 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, foi instituído o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal com a finalidade de promover atividades que dispõem sobre a conduta ética no âmbito do Executivo Federal, competindo-lhe:

I - Integrar os órgãos, programas e ações relacionadas com a ética pública;

II - Contribuir para a implementação de políticas públicas tendo a transparência e o acesso à informação como instrumentos fundamentais para o exercício de gestão da ética pública;

III - Promover, com apoio dos segmentos pertinentes, a compatibilização e interação de normas, procedimentos técnicos e de gestão relativos à ética pública;

IV - Articular ações com vistas a estabelecer e efetivar procedimentos de incentivo e incremento ao desempenho institucional na gestão da ética pública do Estado brasileiro.

Portanto o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e a CEP passam a exercer a função de coordenadora do sistema. Além da legislação específica, a Constituição Federal, art.37; a Lei 8112/90, Título IV; a Lei 8.429/92, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, art. 482, 483, 493 a 495 e 499; o Código Penal, Título X e a Lei 9.784/99 constituem legislação complementar à matéria (BRASIL, 2007a e b).

Nos diferentes órgãos da administração pública federal, as Comissões de Ética e equivalentes nas entidades e órgãos do Poder Executivo Federal têm por objetivo promover a ética no âmbito da administração pública federal com a finalidade de promover atividades que dispõem sobre a conduta ética no âmbito do Executivo Federal.

A importância da ética no setor público fez com que o legislador brasileiro criasse o Decreto nº 1.171/1994, estipulando um regramento ético para toda a Administração Pública do Executivo Federal, recomendando ainda que o mesmo seja feito nos demais poderes.

O Código de Ética é de aplicação em todo o território nacional, integrando a Administração direta (União) e indireta (Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista e Empresa Pública). Trata de normas deontológicas fundamentais para o exercício do cargo ou função pública. Por se tratar de uma lei federal, temos que sua aplicabilidade direta será em relação à União e suas entidades, o que não impede que o mesmo seja feito em relação aos demais entes federativos (Estados, Municípios e Distrito Federal), que necessitam criar leis próprias no mesmo sentido.

O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal deixa bem claro que além de princípios inerentes ao servidor, há também a existência de comissão de ética, nestes termos:

CAPÍTULO I - Seção I - Das Regras Deontológicas I - A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, [...] II - O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição Federal. III - A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum. [...] **Seção II - Dos Principais Deveres do Servidor Público** [...] XIV - São deveres fundamentais do servidor público: [...] c) ser probo, reto, leal e justo, demonstrando toda a integridade do seu caráter, escolhendo sempre, quando estiver diante de duas opções, a melhor e a mais vantajosa para o bem comum; [...] f) ter consciência de que seu trabalho é regido por princípios éticos que se materializam na adequada prestação dos serviços públicos; [...] v) divulgar e informar a todos os integrantes da sua classe sobre a existência deste Código de Ética, estimulando o seu integral cumprimento. [...] **Seção III - Das Vedações ao Servidor Público** [...] XV - É vedado ao servidor público; a) o uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem; [...] c) ser, em função de seu espírito de solidariedade, conivente com erro ou infração a este Código de Ética ou ao Código de Ética de sua profissão; [...] g) pleitear, solicitar, provocar, sugerir ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagem de qualquer espécie, para si, familiares ou qualquer pessoa, para o cumprimento da sua missão ou para influenciar outro servidor para o mesmo fim; [...] p) exercer atividade profissional aética ou ligar o seu nome a empreendimentos de cunho duvidoso. **CAPÍTULO II - DAS COMISSÕES DE ÉTICA** XVI - Em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta autárquica e fundacional, ou em qualquer órgão ou entidade que exerça atribuições delegadas pelo poder público, deverá ser criada uma Comissão de Ética, encarregada de orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, competindo-lhe conhecer concretamente de imputação ou de procedimento susceptível de censura.

Acerca da conduta do agente público perante o Código de Ética, Lopes (2006, p. 1) explica que:

O agente público, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Ao ter que decidir entre o honesto e o desonesto, por considerações de direito e de moral, está cingido a uma escolha que seja mais eficiente na maior clareza para a administração, e o ato administrativo produzido não se poderá se contentar com a mera obediência à lei jurídica, exigirá também a vitória da ramificação moral e a estrita correspondência aos padrões éticos internos da própria instituição.

E, por fim o Decreto nº 1171/ 1994 estabelece que em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta autárquica e fundacional, ou em qualquer órgão ou entidade que exerça atribuições delegadas pelo poder público, deverá ser criada uma **Comissão de Ética**, encarregada de orientar e

aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, competindo-lhe conhecer concretamente de imputação ou de procedimento susceptível de censura.

Cada Comissão de Ética de que trata o mencionado Decreto será integrada por três membros titulares e três suplentes, escolhidos entre servidores e empregados do seu quadro permanente, e designados pelo dirigente máximo da respectiva entidade ou órgão, para mandatos não coincidentes de três anos.

4.4 A Ética e o seu papel no serviço público

No Brasil, as notícias da mídia mostram, diariamente, muitos “escândalos” políticos, de corrupção, fraudes, desvios de recursos públicos, má aplicação da verba pública nas mais diversas esferas de atuação da gestão pública e, em consequência disso, instalou-se uma crise no país.

A questão ética é um fator fundamental para as pessoas em geral, transcendendo o campo individual e alcançando o plano profissional. Por isso, encontram-se diversos autores procurando definir o que vem a ser ética e como ela interfere na coletividade. Os princípios éticos aceitos e normatizados na esfera social servem como balizadores das ações humanas, em busca de uma convivência pacífica e harmônica, em que os interesses particulares por vezes tornam-se secundários em relação à coletividade.

Neste sentido sobre a vivência da ética nas organizações, Romaro (2008, p. 40) diz que a ética é “a possibilidade de refletir, de se responsabilizar, muitas vezes de ousar, ousar a pensar, questionar, ao outro e a si”. Desta forma, deve-se pensar na ética não só quando fere aos nossos interesses, mas quando transgredisse algo que fere os interesses do outro.

E também, conforme leciona Pacheco (2007, p. 16) a ética abarca não só o que está disciplinado nos regulamentos, leis e códigos, devendo ser aplicada em todos os atos praticados, abrangendo pensamentos, situações e acontecimentos:

“A ética é a ciência, uma parte da filosofia, que estuda, reflete, investiga, pesquisa racional e sistematicamente a conduta, a ação, os costumes do ser humano, considerados como comportamento moral [...]”

Assim, entende-se que em observação à definição acima exposta, a ética se ocupa com a reflexão a respeito dos princípios e noções que fundamentam os pensamentos, as situações e a vida moral.

Conforme o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 695), "Serviço Público é a atividade consistente na oferta de utilidade ou comodidade material fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres em face da coletividade".

De acordo com esta definição serviço público é qualificado como atividades destinadas a satisfazer a coletividade em geral e, por serem de tanta importância, o Estado possui o dever de assumi-las, mesmo que sem exclusividade, dessa forma, não seria adequado deixá-las sujeitas às vontades da livre iniciativa.

Por sua vez Hely Lopes Meirelles (2007, p. 330) conceitua Serviço Público, em sentido amplo, como sendo "todo aquele serviço prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado".

Diante dos conceitos apresentados, percebe-se que o Estado sempre é titular do serviço público e regido pelas regras de direito público, sendo assim, as atividades consideradas como serviços públicos devem estar definidas em lei, além de satisfazer as necessidades dos administrados.

Na análise dos aspectos que envolvem a Ética e o Serviço Público é imprescindível considerar que a prestação destes serviços tem como base o servidor público ou funcionário público, recrutados no meio social de onde se originam os seus valores tradicionais.

De maneira crescente, enfatiza-se a necessidade de impulsionar e manter elevados níveis de ética no setor público. É fato que aquilo que a sociedade expressa sobre o serviço público é o que muitas vezes se vê na prática, como descaso, corrupção, morosidade, nepotismo, improbidade administrativa, extorsão, entre outros, o que passa a ser motivo de descrédito perante a população.

Diante dos fatores acima expostos, se vê a necessidade de medidas para fortalecer a ética no serviço público brasileiro, ressaltando-se, dentre outros, a ética aplicada na condução dos Serviços Públicos por administradores e políticos. Tal situação passa a exigir uma condução séria para dotar o estado brasileiro de padrão

ético capaz de produzir o bem social, por meio da repreensão e a repressão dos desvios, aplicando as leis punitivas existentes, fortalecendo as Comissões de Ética e os diversos Códigos de Ética de categorias profissionais e de servidores públicos que trazem severas penalidades aos maus administradores.

A legislação brasileira possui uma infinidade de dispositivos como vários códigos, leis e regulamentos adequados e suficientes, que se fossem fielmente observados, minimizariam, e muito, a falta de conduta ética.

Assim, muitas dessas normas podem ser encontradas, por exemplo, em nossa Constituição Federal de 1988, no art. 5º inciso LXXIII, que trata da moralidade, ou no art. 37 que determina os princípios que a Administração Pública deve obedecer, como: legalidade, moralidade e eficiência. Encontra-se também, no Código Penal Brasileiro artigos que combatem a falta de ética no Poder Público como o artigo 316, que tipifica o crime de concussão, ou o artigo 319 que discorre sobre o delito da prevaricação, ambos crimes exercidos por servidores públicos.

Outros dispositivos mais específicos são: o "Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal", que em junho de 1994 foi aprovado por meio do Decreto nº 1.171, pelo então presidente Itamar Franco, e o "Código de Conduta da Alta Administração Federal", aprovado, em agosto de 2000, pelo presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

Ainda na intenção de combater as falhas da máquina administrativa pública o Estado instituiu a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) pelo poder Judiciário, onde prevê punição a quem cometer conduta antiética visando resgatar a gestão pública dos vícios cometidos e retomar o objetivo maior de interesse, o atendimento à população. E dispõe, ainda, de respaldo jurídico em várias vertentes do Direito. Portanto, no que tange a lei, a ética está amparada para ser vivenciada e para enfrentar a falta de ética no Poder Público brasileiro.

Neste aspecto comentam Santos; Amorim; Hoyos, (2010):

Para alcançar um patamar razoável de transparência e de condutas éticas, as organizações precisam conhecer e desenvolver pessoas nesse sentido. Na raiz da conduta corrupta ou ética está a percepção moral, a compreensão do indivíduo sobre o significado de sua atitude à luz da moral e regras organizacionais (SANTOS; AMORIM; HOYOS, 2010, p. 3).

A falta de disseminação de valores éticos nas instituições públicas põe em risco a persecução do bem comum, do interesse público, além de causar sérios danos à coisa pública, aos recursos públicos e a toda a sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final da análise do tema sobre a importância da ética na Administração Pública pode-se concluir que o objetivo da revisão foi alcançado. E sendo assim, se identificou os conceitos e as normas existentes na legislação brasileira que, de alguma forma, concorrem ou contribuem para que se alcance um padrão de conduta ética desejável na Administração Pública.

Portanto, como ficou mostrado à gestão pública deve estar fundamentada nos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, ficando, os agentes públicos, sujeitos ao controle administrativo, judicial e social em todas as suas decisões e atividades administrativas desenvolvidas no âmbito público. Observou-se, ainda, que a legislação constitucional e a infraconstitucional tem possibilitado um maior acompanhamento permitindo que os órgãos de fiscalização e a sociedade em geral adotem medidas processuais necessárias para coibir os abusos.

No presente trabalho evidenciou-se a ligação existente entre a ética pública e a boa administração pública, que é eficiente e que atende aos direitos fundamentais sociais. A boa Administração Pública é, pois aquela que está centrada no interesse geral. É um direito do cidadão, de natureza fundamental.

Ao final deste estudo entende-se que a ética ainda não se faz presente no cotidiano da sociedade brasileira o que influencia, sobremaneira, a Administração Pública. Portanto, não basta a criação de normas repressivas, de códigos de condutas e de estatutos que busquem impor uma conduta ética aos agentes públicos sem que exista nas pessoas uma consciência jurídico-moral que venha conduzir os seus atos.

No mesmo entendimento considera-se que o que se coloca em destaque para o alcance da ética na Administração Pública é uma consciência pessoal e coletiva de moral pública modificada no intuito de tornar as ações do agente público e do indivíduo, em particular, mais conforme com uma moral, hoje, cada vez mais voltada ao bem de todos.

A construção de um pensamento moral que melhor se adapte ao interesse público, deve surgir com a implementação de mudanças que elevem os padrões éticos e morais proporcionando a conscientização da sociedade como um

todo, e em especial dos agentes públicos, de modo que todos possam entender a importância do agir ético nos tempos atuais.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. **Filosofando: Introdução à Filosofia**. 4. ed. São Paulo: Moderna, 2009. Disponível em: < www.academia.edu/16292385/Etica_na_Adm_Publica_versao_5>. Acesso em: 02 fev. 2017.

BARRETO, Alex Muniz. **Direito Administrativo**. São Paulo: CL EDIJUR, 2006. Disponível em: <<https://aberto.univem.edu.br/bitstream/handle/>>. 07 mar. 2017.

BEZERRA, Maria do S. C.; CAVALCANTI, Pettson de M. **Transparência na administração pública: instrumentos legais e outros dispositivos**. 2011. Disponível em: < www.jusnavegandi.com.br>. Acesso em: 30 jan. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/30/1998/19.htm>> Acesso em: 21 fev. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 48. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

_____. **Decreto nº 1.171 de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. **Decreto n. 6.029, de 1º de fevereiro de 2007**. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Lex: Código de Conduta da Alta Administração Federal. 3. ed. Brasília, 2007a.

_____. **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Conduta Ética Profissional do Servidor Público. Lex: Código de Conduta da Alta Administração Federal. 3 ed. Brasília, 2007b.

_____. **Lei nº 8.429. Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 11 mar. 2017.

_____. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/30/1998/19.htm>> Acesso em: 19 de fevereiro de 2017.

_____. **Código de ética profissional do servidor público civil do poder executivo federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1171.hmt>Acesso em: 20 jan. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

_____. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Lamen Juris. 2010.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

_____. **Direito administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da língua portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010.

FREITAS, Xedes Ribeiro; PACHECO, Leandro Kingeski. **Ética no poder judiciário**: livro didático. Palhoça, 2007.

GIL, Antônio. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GONÇALVES, Maria Denise A. P. **Gestão Pública sob novo paradigma da eficiência**. 2012. Disponível em: < www.conteudojuridico.com.br >. Acesso em: 07 mar. 2017.

LOPES, Paulo Roberto de. **Moralidade e ética “da’ e “na” administração pública**. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/I11ltu>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

MATOS, Francisco Gomes de. **Ética na gestão** empresarial: da conscientização à ação. São Paulo: Saraiva, 2008.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Atlas. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. Malheiros. 2005.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros. 2006.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros. 2009.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MIRANDA, Henrique Savonitti, **CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, 3 ed., ver., Brasília: senado federal, 2005.

_____, Maria Bernadete. **Princípios Constitucionais do Direito Administrativo**. São Paulo: Revista Virtual Direito Brasil, 2008. Disponível em: www.administradores.com.br/...transparencia...administracao-publica...transparencia/ Acesso 07/03/2017

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PASSOS, Elizete Silva. **Ética nas organizações**. São Paulo: Atlas, 2010.

_____, Elizete. **Ética nas Organizações**. 1. ed. 8ª imp. São Paulo: Atlas, 2012.

ROMARO, Rita Aparecida. **Ética na psicologia**. Petrópolis: Vozes, 2008.

SANTOS, R.; AMORIM, C.; HOYOS, A. **Corrupção e fraude**: princípios éticos e pressão situacional nas organizações. *Journal on Innovation and Sustainability*, São Paulo, v.1, n.1, 2010. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/risus/article/view/4513/3085>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

SERRANO, Pablo Jiménez. **Ética e Administração pública**. 1. ed. Alínea. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26. ed. rev. e Atual. São Paulo: Malheiros, 2006. Disponível em: <https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=9719> Acesso em 19 mar. 2017.

_____, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. Disponível em: https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=9719> Acesso em: 20 mar. 2017.