



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS – FACC**

**THIAGO HERDY SANCHES
DRE: 105083753**

ÉTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Rio de Janeiro – RJ
2019**

THIAGO HERDY SANCHES

ÉTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de Bacharel
em
Administração à Faculdade de
Administração e Ciências Contábeis da
Universidade Federal do Rio de Janeiro
(FACC/UFRJ).

Orientador (a): Paulo Roberto de Souza Falcão

**Rio de Janeiro - RJ
2019**

THIAGO HERDY SANCHES

ÉTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Administração à Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FACC/UFRJ).

PROF. ORIENTADOR: PAULO ROBERTO DE SOUZA FALCÃO

PROF. LEITOR: RENATO NUNES BITTENCOURT

**Rio de Janeiro - RJ
2019**

RESUMO

O momento atual da Administração Pública brasileira requer diversas reflexões. Desvios de verba pública, impunidade, corrupção e favoritismos em detrimento da coletividade, são exemplos claros do crescente abandono de princípios morais em determinados setores do serviço público. Dessa forma, surge a necessidade de detalhar os elementos básicos da administração pública, aliados aos padrões éticos atualmente vigentes na sociedade. O presente estudo passa por uma breve definição do que é Administração Pública e detalha seus princípios expressos e implícitos na Constituição Brasileira. Após isso, entra nas importantes definições de Ética e Moral, passando por uma revisão teórica sobre o tema. Em seguida, detalha quatro importantes instrumentos normativos que são os grandes balizadores do regramento ético no funcionalismo público, com foco na esfera federal, essenciais para o perfeito entendimento da questão principal, mostrando também as eventuais sanções às quais os servidores estão sujeitos em caso de falta de conduta ética. O trabalho se encerra com as considerações do autor e sugestões para futuros estudos acerca do tema, tão relevante atualmente.

Palavras-chave: Administração Pública; Princípios; Ética.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	9
3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	12
3.1 PRINCÍPIOS EXPRESSOS.....	12
3.2 PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS.....	17
4 ÉTICA E MORAL.....	19
5 ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	23
5.1 PRINCÍPIOS ÉTICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	24
6 DECRETO Nº 1.171/1994: CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL DO PODER EXECUTIVO FEDERAL.....	26
7 DECRETO 6.029/2007: SISTEMA DE GESTÃO DA ÉTICA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL.....	28
8 LEI 8.112/90: ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA UNIÃO.....	34
8.1 DISPOSIÇÕES PRELIMINARES.....	34
8.2 REGIME DISCIPLINAR.....	35
8.3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E SINDICÂNCIA.....	40
9 LEI 8.429/1992: LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	46
10 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
REFERÊNCIAS.....	57

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a Administração Pública no Brasil sempre foi alvo de diversas questões que apontam falta de ética e improbidade. Tal fato vem ficando cada mais latente nos últimos anos, devido a estruturação de operações conjuntas entre Polícias, Justiça e Ministério Público.

Na atualidade, observam-se inúmeras denúncias, bem como resultados processuais que condenam ações da gestão pública nas mais amplas esferas de atuação da máquina pública. Nesse contexto, a atuação na gestão pública propõe o conhecimento acerca dos mecanismos que devem nortear a ação.

O gestor público é responsável por gerenciar pessoas e recursos da Administração Pública, de modo a garantir que os cidadãos tenham seus direitos respeitados e os serviços públicos sejam prestados com a maior qualidade possível. Isso certamente requer que os servidores cumpram adequadamente seus deveres. No entanto, apesar de todo o debate acadêmico em torno desta problemática, tem-se observado cada vez mais a incidência de práticas e ações que vão contra a ética.

Desvios de verba pública, impunidade, corrupção e favoritismos em detrimento da coletividade, são exemplos claros do crescente abandono de princípios morais em determinados setores do serviço público. Para Arruda (2002), a perda de confiança, por parte dos cidadãos, nos ocupantes de cargos públicos é uma coisa séria. Criou-se uma cultura de incerteza moral, de desconfiança. É necessário recuperar a confiança e o respeito das pessoas. Um comportamento decente na vida pública não é apenas desejável, mas essencial, pois são essas pessoas as responsáveis por lidar com o bem público.

Percebe-se então, a necessidade de detalhar os padrões de ética existentes na administração pública brasileira. A discussão e a busca do comportamento ético são extremamente importantes para uma sociedade, pois, dessa forma, consegue-se promover maior bem-estar para as pessoas. Na verdade, observa-se que não só o setor público, mas a sociedade como um todo vem perdendo ao longo dos anos o senso de ética e moralidade. Pode-se dizer que um dos maiores motivos de termos um setor público desprovido de ética é porque a sociedade está cada vez mais desprovida deste valor. No entanto, vale ressaltar que o debate sobre ética é bem delicado, pois ética é

daqueles temas que todo mundo sabe o que são, mas que não são fáceis de explicar, quando alguém pergunta (VALLS, 1993).

É notório que o debate sobre Ética vem ganhando cada vez mais destaque na sociedade atual, seja nas relações pessoais, na política, nos negócios, etc. É crescente a preocupação e o interesse da população na apuração de casos de imoralidade, improbidade administrativa, desonestidade, negligência, entre outras formas de ir contra padrões éticos. Atualmente, há também uma revalorização da questão da ética no serviço público (NALINI, 1999).

Identifica-se a ética e seus princípios como fundamentos para a gestão pública, tendo como ferramenta a transparência, que possui mecanismos para fundamentar a prática e garantir melhor eficácia nos resultados obtidos na aplicação dos recursos e no atendimento das necessidades da população.

O presente estudo visa ir ao encontro desse momento para fazer uma revisão teórica de aspectos que parecem ter ficado em segundo plano no funcionalismo público nos últimos anos. Tal estudo se mostra relevante principalmente para as pessoas que estudam para se tornarem futuros servidores públicos e muito provavelmente não conheçam os preceitos éticos da Administração Pública.

Além disso, este trabalho também se mostra relevante para os servidores públicos que já estão cumprindo sua função e terão uma fonte de consulta constante para seu trabalho. Servidores públicos devem ser representantes dos interesses da sociedade e dessa forma devem sempre prezar pelas melhores atitudes, serem exemplos às pessoas.

Adicionalmente, também têm-se a relevância para o contexto social, pois toda atividade da gestão pública causa impacto aos cidadãos, tornando-se assim, mecanismo de informação aos interessados, população, vereadores, gestores, funcionários públicos, enfim, a todos que buscam aprimorar conhecimentos sobre as atividades da administração pública, que é exercida pelos agentes públicos, alguns escolhidos diretamente pela população, outros que assumem funções administrativas de forma indireta.

O presente trabalho passa por uma breve definição do que é Administração Pública e detalha seus princípios expressos e implícitos na Constituição Brasileira, os quais são os grandes norteadores tanto da Administração Pública Direta quanto da

Indireta, em todos os entes da Federação – União, Estados e Municípios. Após isso, entra nas definições de Ética e Moral, passando por uma revisão teórica sobre o tema.

Em seguida, detalha quatro importantes instrumentos normativos que são os grandes balizadores do regramento ético no funcionalismo público, com foco na esfera federal, essenciais para o perfeito entendimento da questão principal, mostrando também as eventuais sanções às quais os servidores estão sujeitos em caso de falta de conduta ética.

Para o público-alvo desta pesquisa - estudantes que têm como objetivo ser futuros servidores públicos - é necessário ter conhecimento sobre ética pública e das consequências e punições de quaisquer atos considerados antiéticos. Sendo assim, este trabalho pode contribuir para que se entenda a importância da consciência ética e do conhecimento das normas existentes que tratam o assunto, pois assim como a educação e a cultura, e ética é aprendida e desenvolvida pelo ser humano. Uma boa formação ética pode ajudar os atuais e futuros trabalhadores da Administração Pública a atuarem de forma honesta e transparente, evitando situações injustas e imorais.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Hely Lopes Meirelles (2014) ensina que o termo “Administração Pública” pode assumir diferentes sentidos. É possível falar-se em “Administração Pública em sentido amplo” e “Administração Pública em sentido estrito”.

A Administração Pública em sentido amplo engloba, além dos órgãos e entidades que exercem função administrativa, os chamados órgãos políticos (que exercem função política). A Administração Pública em sentido estrito, por sua vez, engloba tão somente os órgãos e entidades que exercem função administrativa.

A função política é aquela que diz respeito à elaboração de políticas públicas e ao estabelecimento de diretrizes governamentais, enquanto a função administrativa, está relacionada à execução dos serviços públicos e à implementação das políticas públicas.

De acordo com Moraes (2004), Administração Pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a realização dos interesses coletivos e, também pode ser entendido como conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas à serviço do Estado e da população, na função de gerir as coisas públicas. Silva (2000) refere-se à gestão pública como um conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos que se organizam para a execução das decisões políticas. Observa-se a subordinação do gestor ao poder político, e, o obriga a gerir segundo determinadas regras a fim de atingir fins definidos atuando através de dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do poder político, máquina pública, e; as atividades administrativas, ações dos agentes públicos.

A Administração Pública em sentido subjetivo, reconhece como integrantes da Administração Pública os órgãos públicos (que integram a chamada Administração Direta) e as entidades da Administração Indireta (autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas).

A Administração Pública em sentido objetivo diz respeito ao conjunto de atividades relacionadas à função administrativa do Estado: o fomento (estímulo à iniciativa privada), a polícia administrativa (atividade de restrições aos direitos individuais), o serviço público (atividades destinadas a satisfazer as necessidades da

coletividade) e a intervenção (regulação e fiscalização estatal sobre as atividades econômicas).

O Estado pode exercer suas tarefas administrativas de forma centralizada ou descentralizada. É disso, inclusive, que resultam as expressões “Administração Direta” e “Administração Indireta”.

Quando o Estado atua centralizadamente, ele não delega competência a nenhuma outra entidade. A Administração Direta pode ser conceituada como o conjunto de órgãos que integram os entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e que têm a competência para exercer as tarefas administrativas do Estado de forma centralizada.

Por outro lado, quando o Estado atua descentralizadamente, ele atribui a outra pessoa a competência para realizar determinada tarefa administrativa. Surgem, então, entidades com personalidade jurídica própria, responsáveis por executar atividades administrativas específicas, já citadas anteriormente: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Na visão de Lima (2006), compreender a abrangência da administração pública mostra-se essencial por seus resultados relacionarem-se com a vida de todos os cidadãos. Numa aproximação da prática, e para maior compreensão, pode-se fazer uma divisão das duas palavras do termo, compreendendo “administração” como ato de administrar, levar, organizar, e; “pública”, algo que pertence à população e para ela deve ser, como termo geral. Assim, administração pública, ou também chamada de gestão pública, pode ser entendida como organizar algo público, definitivamente.

Define-se gestão pública, segundo Gonçalves (2012), a prática administrativa responsável pelo desenvolvimento de políticas e programas para uma entidade pública. Mas, para que haja esta administração, mostra-se necessário que se tenha organização, planejamento, acompanhamento e fiscalização, criando assim meios de alcançar eficiência e, gradativamente, transparência.

Segundo Bezerra e Cavalcanti (2011), 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. Toda ação de gestão na máquina pública para ter força ativa precisa vir expresso 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.

Sendo assim, pode-se conceituar Administração Pública como “o conjunto de atividades essenciais de gestão executadas pelo Poder Executivo, onde através do poder conferido ao Estado, administra os bens públicos, de forma mediata e permanente, para que se alcance a satisfação das necessidades públicas e conseguir, com isso, o bem de todos. Portanto, essa atribuição tende à realização de um serviço público, e se submete ao marco jurídico especializado que normatiza seu exercício e se concretiza mediante a emissão e realização do conteúdo de atos administrativos (LIMA, 2006).

3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Bandeira de Mello (2014), compreende-se “princípio” como mandamento nuclear de um sistema, alicerce que fundamenta a ação, disposição fundamental que norteia as normas, servindo de critério para sua exata compreensão, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere mecanismos de ação e lhe dá sentido.

Aragão (2012) salienta que os princípios relativos à Administração Pública não estavam incluídos de forma expressa nos textos constitucionais até a consecução da Constituição de 1988. Aliás, vale ressaltar que a totalidade das normas relativas à Administração Pública são de certa forma recentes. Explica-se que esta atitude poderia estar relacionada à função administrativa que aí já se encontrava delineada. Assim, entende-se que antigamente, a função de administrar o Estado não possuía a mesma nobreza e primariedade que as funções governativas, legislativas e jurisdicionais.

Sobre os princípios administrativos, a Constituição da República (BRASIL, 1988) dispõe em seu Art. 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”

3.1 PRINCÍPIOS EXPRESSOS

Por princípio da legalidade, Justen Filho (2014) expõe: Para o direito administrativo brasileiro, o princípio da legalidade revela-se elemento de garantia e segurança jurídicas. Em função dessa dupla função atribuída ao princípio da legalidade, se sustenta o famoso adágio “o que não é juridicamente proibido, é juridicamente permitido”, denominado “princípio da autonomia da vontade”. No entanto, esse princípio não encontra acolhimento na seara pública, pois nela, os bens tutelados interessam a toda coletividade. Não há espaço nos termos legais do Direito Administrativo para que o gestor público realize obras sem que sua conduta esteja previamente definida e aparada por lei. A máquina pública não traz espaço para realização pessoal segundo os ditames da lei. Prima por uma prática administrativa fundamentada somente em determinações legais. Ou seja, enquanto ao particular é

permitido fazer tudo que não for contra a lei, ao gestor público só é permitido agir de acordo com o que está na lei. O gestor ocupa um cargo representativo, sua ação é em nome do Estado.

Meirelles (2014) comenta que administrador público só pode agir dentro daquilo que é previsto e autorizado por lei. Compreende-se, assim que na prática da gestão pública, o gestor está sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade legal segundo os ditames legais do código penal. Na Administração Pública, não há espaço para liberdades e vontades particulares, deve, o agente público, sempre agir com a finalidade de atingir o bem comum, os interesses públicos, e sempre segundo aquilo que a lei lhe impõe, só podendo agir segundo a lei.

Sobre o princípio da impessoalidade, Miranda (2008) propõe que se pode analisar o princípio da impessoalidade sob dupla perspectiva, primeiramente, como desdobramento do princípio da igualdade, no qual se estabelece que o administrador deve objetivar o interesse público, sendo, em consequência, inadmitido o tratamento privilegiado aos amigos e o tratamento recrudescido aos inimigos, não devendo imperar na administração pública a vigência do dito popular de que aos inimigos ofertaremos a lei e aos amigos as benesses da lei. A impessoalidade tem bases legais no postulado da isonomia e implica no cumprimento das determinações da Constituição Federal que exige concurso público para ingresso em cargo ou emprego público, bem como na exigência de licitações públicas para prestação de serviços privados aos órgãos públicos. O princípio da impessoalidade estabelece que não pode conter marca pessoal do administrador na gestão pública, o que é feito é em nome da administração, e não em nome do ocupante do cargo de gestão.

Segundo Furtado (2016) o princípio da impessoalidade caracteriza-se pela objetividade e neutralidade da atuação da Administração Pública, tendo por único propósito legal o atendimento do interesse público. O princípio da impessoalidade impõe ao agente público, no desempenho de função estatal, comportamento sempre objetivo, neutro e imparcial, isto é, imune aos seus de caráter pessoal, subjetivo ou partidário, procurando o atendimento dos interesses de todos e não de determinados grupos, facções ou indivíduos.

Sobre o princípio da moralidade, talvez o princípio que mais se identifique com o tema central deste presente trabalho, Vieira (2002) argumenta que os atos da Administração Pública devem estar inteiramente conformados aos padrões éticos, dominantes na sociedade para que a gestão dos bens e interesses públicos sejam válidos, sob pena de invalidade jurídica.

Meirelles (2014) ressalta que o princípio da moralidade determina que os atos e as atividades da Administração devem obedecer não só à lei, mas à própria moral, evitando comportamentos que contrariem a lealdade e a boa-fé. Pode-se perceber, então, que mesmo quando um gestor der fiel cumprimento às leis, ainda se farão necessárias intervenções de cunho moral, ou seja, aquelas que não estão prescritas, mas que se baseiam em valores aceitos socialmente.

Segundo as determinações da Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu art. 5.º, LXXIII, qualquer cidadão é parte legítima para a propositura de ação popular que tenha por objetivo anular atos entendidos como lesivos, entre outros, à própria moralidade administrativa. Também segundo os preceitos da Carta Magna, o descumprimento desse princípio constitui improbidade administrativa, a qual será detalhada em tópico específico.

Na visão de Meirelles (2014) a moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da administração pública. Consonante Miranda (2008) expõe, a moralidade administrativa como princípio constitui hoje pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública.

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. Dessa forma, é perfeitamente possível que um ato administrativo esteja em conformidade com a lei, mas contrarie o princípio da moralidade, podendo, então, ser anulado.

Muito se discutiu sobre a existência da moralidade como princípio autônomo, uma vez que o seu conceito era considerado vago e impreciso. Dessa forma, a doutrina entendia que, na verdade, o princípio estava absorvido pelo princípio da legalidade.

No entanto, tal compreensão encontra-se prejudicada, uma vez que a própria Constituição Federal de 1988 incluiu os princípios da legalidade e moralidade como princípios autônomos, ou seja, tratou cada um de forma individual.

Dessa forma, podemos perceber a autonomia do princípio da moralidade. Nessa linha, Di Pietro (2016) dispõe que sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Assim, podemos observar uma atuação administrativa legal, porém imoral. Por exemplo, pode não existir nenhuma lei proibindo um agente público de nomear o seu cônjuge para exercer um cargo em comissão no órgão em que trabalha, ou seja, o ato foi legal. Contudo, tal ato mostra-se imoral, pois a conduta ofende os bons princípios e a honestidade.

No princípio da publicidade observa-se, segundo Bandeira de Mello (2014), o acesso difuso do público aos dados das atividades da administração, seja pela publicação na imprensa oficial e na imprensa comum, seja pela prestação de contas dos seus atos, ou pelo fornecimento de informações de interesse geral ou particular, quando solicitadas nos órgãos públicos, sob pena de responsabilidade. A publicidade confere transparência à gestão da coisa pública e permite o seu controle interno e externo.

Barchet (2008) expõe que a publicidade é princípio de natureza republicana, que consagra a noção de que a Administração cuida da coisa pública. A administração pública não se legitima por si mesma. Sua existência está condicionada a efetiva prestação de serviços úteis à comunidade, zelando pelos bens e valores e interesses gerais da sociedade. Para honrar com o seu dever, cumpre a administração dar conhecimento aos administrados sobre sua gerência e condução nos negócios públicos.

Para Meirelles (2014), o princípio da publicidade além de assegurar seus efeitos externos, busca proporcionar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais. Afirma Mello (2004) que favorecer o conhecimento do ato valoriza a gestão, e mostra-se possível pelo princípio da publicidade.

Compreende-se assim, segundo Miranda (2008) que o princípio da publicidade visa assegurar a transparência na gestão pública, isso porque o administrador público não é dono do patrimônio que ele administra, devendo prestar contas a quem de fato esse patrimônio pertença, ou seja, a coletividade.

Por fim, mas não menos importante, o princípio da eficiência. Este princípio surge do descontentamento da sociedade com a qualidade dos serviços e os inúmeros prejuízos causados em decorrência da morosidade administrativa. Assim, a atuação da Administração não deverá ser apenas legal, mas também eficiente.

Este é o “mais jovem” princípio constitucional. Foi incluído no artigo 37 pela Emenda Constitucional 19/1998 como decorrência da reforma gerencial, iniciada em 1995 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Assim, a eficiência diz respeito a uma atuação da administração pública com excelência, fornecendo serviços públicos de qualidade à população, com o menor custo possível (desde que mantidos os padrões de qualidade) e no menor tempo.

Segundo Di Pietro (2016), o princípio da eficiência apresenta dois aspectos:

a) em relação ao modo de atuação do agente público: espera-se a melhor atuação possível, a fim de obter os melhores resultados. Desse primeiro aspecto surge por exemplo a exigência de avaliação especial de desempenho para aquisição de estabilidade e a possibilidade de perda de cargo público (flexibilização da estabilidade) em decorrência da avaliação periódica de desempenho;

b) quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública: exige-se que seja a mais racional possível, permitindo que se alcancem os melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

Nesse segundo contexto, exige-se um novo modelo de gestão: a administração gerencial. Assim, os controles administrativos deixam de ser predominantemente por processos para serem realizados por resultados. A transparência administrativa, o foco no cidadão, a descentralização e desconcentração, os contratos de gestão, as agências autônomas, as organizações sociais, a ampla participação da sociedade no controle e no fornecimento de serviços são todos conceitos relacionados com este segundo aspecto da eficiência.

Finalizando, é importante destacar que a busca da eficiência deve ocorrer em harmonia com os demais princípios da Administração Pública. Assim, não se pode deixar

de obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade somente para alcançar melhores resultados.

Por exemplo, se um agente público deixar de realizar uma licitação em determinada situação, contratando a empresa de um amigo seu sobre o pretexto de que a contratação foi mais célere, barata e com mais qualidade, o ato será mais eficiente, porém será ilegal, imoral e contra a impessoalidade. Dessa forma, deverá ser considerado nulo.

3.2 PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS

Além dos citados princípios explícitos no texto constitucional, Bandeira de Mello (2014) ressalta que há também os princípios implícitos da Administração Pública. Não nos aprofundaremos no estudo de cada um deles, pois aí estaríamos entrando na seara do Direito Administrativo. Basta que tenhamos uma breve noção sobre os principais dentre esses princípios, pois são tão importantes quanto os princípios expressos.

a) Controle judicial dos atos administrativos: No Brasil, adota-se o sistema inglês de jurisdição única, no qual o Poder Judiciário pode efetuar o controle dos atos administrativos. Decorre do princípio da inafastabilidade de jurisdição, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, XXXV). É diferente do sistema francês, do contencioso administrativo, no qual os atos administrativos não são apreciados pelo Poder Judiciário.

b) Princípio da autotutela: Segundo esse princípio, a Administração Pública tem competência para controlar seus próprios atos, anulando-os (quando ilegais) ou revogando-os (por motivo de conveniência e oportunidade).

c) Presunção da segurança jurídica: O princípio da segurança jurídica impõe que as normas sejam interpretadas de forma a garantir o atendimento do fim público a que se dirigem, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação.

d) Princípio da motivação: Um dos requisitos dos atos administrativos é o motivo, que é a situação de fato ou de direito que autoriza a edição do ato. A motivação consiste na declaração dos motivos que fundamentaram o ato.

e) Princípio da razoabilidade e da proporcionalidade: Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade estão intimamente relacionados. A doutrina majoritária considera, inclusive, que o princípio da proporcionalidade está contido no princípio da razoabilidade.

O princípio da proporcionalidade consiste na adequação entre os meios e os fins almejados; caso o ato administrativo não respeite essa relação, será desproporcional e, portanto, passível de invalidação. O princípio da razoabilidade possui três aspectos: i) adequação; ii) necessidade e; iii) proporcionalidade em sentido estrito.

A adequação consiste em observar se o meio escolhido é o mais adequado para se alcançar o fim perseguido. A necessidade, por sua vez, consiste em analisar se o meio utilizado é o melhor ou menos oneroso para alcançar o objetivo do ato. Por último, a proporcionalidade, conforme já comentamos, é a aferição da relação entre os meios e os fins almejados.

f) Princípio da continuidade do serviço público: Os serviços públicos não podem sofrer solução de continuidade, isto é, não podem ser paralisados. É em razão desse princípio que podem ser impostas restrições ao direito de greve dos servidores públicos.

4 ÉTICA E MORAL

Não é tarefa fácil conceituar a Ética, tendo em vista a complexidade das relações sociais e os conflitos de interesses que hoje se vivencia. Numa visão simplista, agir com ética é o mesmo que fazer as coisas certas. No entanto, essa ideia remete a outras questões subjetivas, já que aquilo que é certo para algumas pessoas, pode não ser para outras. Corroborando com essa ideia, Boff (2012) afirma que se existe um obscurecimento da ética nas relações sociais, é porque as pessoas tendem a se organizar muito mais para os interesses particulares do que para favorecer o direito e a justiça.

Para Aranha e Martins (1993), os conceitos de moral e ética são frequentemente usados como sinônimos. A etimologia dos termos é semelhante: Moral vem do latim *mos, moris*, que significa “maneira de se comportar regulada pelo uso”, daí “costume” e de *moralis, morale*, adjetivo referente ao que é “relativo aos costumes”. Ética vem do grego *ethos*, que tem o mesmo significado de “costume”. Para as autoras, “a moral é o conjunto das regras de conduta admitidas em determinada época ou por um grupo de homens” e a ética é a parte da filosofia que trata da reflexão sobre os princípios que fundamentam a moral. Então pode-se definir a Moral como sendo normativa, ou seja, um conjunto de normas, princípios, preceitos, costumes, valores que norteiam o comportamento do ser humano em seu grupo social. Já a Ética pode ser entendida como uma teoria filosófica ou científica.

Ética e Moral apesar de complementares, realmente são conceitos diferentes. Entende-se por Moral, o conjunto de regras e normas para o convívio em sociedade, ou seja, a moral se preocupa com a ação do homem, atribuindo um valor significativo sobre ela. Essa valoração tem por base princípios, critérios e referências que normalmente são aceitos ou acatados por pessoas de determinada sociedade como guias para o estabelecimento de regras de conduta. A Ética, por sua vez, se refere a um processo em que o indivíduo externaliza valores e princípios adquiridos ao longo de sua formação.

No sentido de diferenciar os termos, Bauman (1997) diz que há repercussão entre as diferentes formas de prática moral e o dilema da ética, que é a teoria moral. Para o autor, a crise moral repercute em crise ética. De acordo com ele, a Ética é um código moral que pretende ser o único conjunto de regras de conduta harmonicamente

coerentes ao qual toda pessoa considerada moral deva obedecer. Mas essa moralidade não é universalizável. De acordo com Bauman (1997): "...a moralidade não passa de costume local e temporário, de que é certo que o que se crê ser moral em determinado lugar e tempo não se vê com bons olhos em outro, ocorrendo, portanto, que todas as formas de conduta moral até então praticadas são relativas a tempo e a lugar, afetadas a caprichos de histórias tribais e invenções culturais..."

Souza e Rodrigues (2002) afirmam que a Ética e a Moral são diferenciados de alguns modos, tais:

- Ética é princípio, Moral são aspectos de condutas específicas
- Ética é permanente, Moral é temporal
- Ética é universal, Moral é cultural
- Ética é regra, Moral é conduta da regra
- Ética é mais teórica, Moral é mais prática

Para Aurélio Buarque de Holanda, ética é "o estudo dos juízos de apreciação que se referem à conduta humana susceptível de qualificação do ponto de vista do bem e do mal, seja relativamente à determinada sociedade, seja de modo absoluto" enquanto moral é "um conjunto de regras de conduta consideradas como válidas, quer de modo absoluto para qualquer tempo ou lugar, quer para o grupo ou determinada pessoa".

Para Sá (2010), o objetivo fundamental da ética é a moralidade, por isso não se deve confundir ética e moral. A Moral é o objeto de estudo da Ética. Na mesma obra, Sá afirma que: "Para que se possa falar propriamente do comportamento moral de um indivíduo, é preciso que os fatores sociais que nele influem e o condicionam sejam vividos pessoalmente, passem pela sua consciência ou sejam interiorizados, porque somente assim podemos responsabilizá-los por sua decisão e por sua ação. Exige-se efetivamente que o indivíduo, sem deixar de ser condicionado socialmente, disponha da necessária marem individual para poder decidir e agir, somente com essa condição poderemos dizer se comporta moralmente."

A Moral varia no tempo, a depender da conjuntura social. Até o Século XIX, por exemplo, considerava-se perfeitamente normal que crianças trabalhassem muitas horas por dia em fábricas. Naquela época isso era considerado certo, mas hoje é inadmissível fazer crianças trabalharem. Por outro lado, a Moral também varia no espaço. Em alguns países não se admite, por exemplo, que mulheres andem com a cabeça descoberta, enquanto no Brasil é perfeitamente normal e aceitável que mulheres cubram ou não a cabeça.

A Moral é normativa. Ela determina o nosso comportamento por meio de um sistema de prescrição de conduta. Nós adotamos uma conduta ou outra com base num sistema de valores enraizado em nossa consciência, notadamente envolvendo ideias pré-concebidas de certo e errado, que vão, ao longo da vida, guiar nossa conduta. Essa é a ideia de moral.

A Ética, por outro lado, tem caráter científico, e por isso em geral podemos dizer que é uma ciência voltada para o comportamento moral e busca compreender e criticar a moral de uma sociedade. A Ética é filosófica e científica. Engloba um conjunto de regras e preceitos de ordem valorativa, que estão ligados à prática do bem e da justiça, aprovando ou desaprovando a ação do homem, de um grupo social ou de uma sociedade.

Abaixo um quadro-resumo que ajuda a esquematizar as principais diferenças:

ÉTICA	MORAL
É a reflexão filosófica sobre a moral (caráter teórico);	Tem caráter prático (com força normativa) ;
É permanente , pois é universal;	É temporária , pois é cultural;
É princípio ;	São aspectos de condutas específicas;
É a “ ciência ” que estuda a moral (diretamente relacionada à política e à filosofia).	Está relacionada com os hábitos e costumes de determinados grupos sociais.

Observa-se grande desconfiança por parte da população, sobre as ações da máquina pública. São inúmeros os “escândalos” de corrupção nas mais diversas esferas de atuação da gestão pública, desde pequenos até grandes desvios, que prejudicam,

principalmente, os menos favorecidos. Compreende-se assim, ser a discussão sobre ética na ação administrativa, uma necessidade, e o mecanismo pelo qual os preceitos mostram-se práticos, referem-se a uma ação transparente nas ações administrativas, o que nos leva para o próximo tema.

5 ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gonçalves (2011) explica que o Estado Democrático de Direito se baseia em uma sociedade livre, justa e solidária, como afirma nossa Constituição, onde o poder deve emanar do povo, sendo exercido em seu proveito, diretamente, ou por meio de representantes eleitos. Deve ser um Estado promotor de justiça social, tendo a legalidade como princípio basilar. Porém, a lei não deve ficar adstrita em uma esfera puramente normativa e abstrata, mas sim, deve influir na realidade social do povo, de acordo com os padrões éticos vigentes.

Caracas (2009) relata que a questão ética é um fator imprescindível para uma sociedade e por isso sempre encontramos diversos autores tentando definir o que vem a ser ética e como ela se interfere em uma sociedade. Além disso, para o autor, a questão da ética pública está diretamente relacionada aos princípios fundamentais da Administração Pública – Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência já explicados anteriormente, podendo-se então invocar a Constituição Federal, que ampara nesses princípios os padrões morais e éticos de conduta.

Caracas (2009) também destaca que a ética deve nortear a forma como a administração pública se dá, orientando o gestor ou entidade que organiza os bens de um Estado, através dos mecanismos que estes devem considerar para tornar suas ações corretas e em legitimidade segundo a lei, visando que os órgãos públicos funcionem de acordo com que se espera deles.

É fundamental que o gestor público não dispense os preceitos éticos e é seu dever constitucional distinguir o que é honesto do que é desonesto quando for averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações. Isto é, o gestor público deve conduzir sua prática de maneira responsável, gerindo os bens públicos e as pessoas com equidade e compromisso, garantindo a idoneidade das atividades a serem executadas.

Lima (2006) explica que a necessidade da Ética na gestão pública está na manutenção da vida em sociedade. Expõe que, ou se tem ética, adota-se uma escala de valores bem nítida e bem clara, ou então experimenta o fracasso. Sua justificativa fundamenta-se na realidade experienciada que mostra que atos que são praticados em contradição aos princípios éticos, de alguma forma, prejudicam o alcance dos

resultados. Na esfera pública, tais atos prejudicam a sociedade como um todo, contribuindo para o descrédito cultural, além claro de impactos financeiros.

Segundo Slomski (2005) a Ética apresenta-se como a base fundamental que condiciona a gestão pública para a qualidade, sabedoria, humildade, perseverança, honestidade, caráter. Já Serejo (2010) aponta a Ética como o grande desafio da administração pública, pois considera que a conduta ética na gestão pública não se restringe à distinção entre bem e o mal, o certo e errado, mas acresce que o fim deve ser sempre o bem comum, eis aqui o ponto desafiador. Na prática propõe a ação da gestão pública baseada em princípios primordiais como dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência.

5.1 PRINCÍPIOS ÉTICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Nalini (1999) a gestão pública, além dos princípios fundamentais já destacadas anteriormente, na intenção de aprofundar tais questões no quesito transparência, pode adotar como norte ético alguns princípios, quais sejam:

- Princípio do serviço público: agentes públicos encontram-se a serviço exclusivo da comunidade e dos cidadãos, prevalecendo sempre o interesse público sobre os interesses particulares ou de grupo, devendo os agentes atuarem em conformidade com os princípios constitucionais e de acordo com a lei e o direito (NALINI, 1999).

- Princípio da justiça e imparcialidade: os agentes públicos no exercício da sua atividade devem tratar de forma totalmente justa e imparcial todos os cidadãos (NALINI, 1999).

- Princípio da igualdade: os agentes públicos não podem beneficiar ou prejudicar qualquer cidadão em função da sua ascendência, sexo, raça, língua, convicções políticas, ideológicas ou religiosas, situação econômica ou condição social (NALINI, 1999).

- Princípio da proporcionalidade: os agentes públicos, no exercício da sua atividade, só poderem exigir aos cidadãos o indispensável à realização da atividade administrativa (NALINI, 1999).

- Princípio da colaboração e boa-fé: os agentes públicos, no exercício da sua atividade, devem colaborar com os cidadãos, tendo em vista a realização do interesse da comunidade e fomentar a sua participação na realização da atividade administrativa.

- Princípio da informação e qualidade: os agentes públicos devem prestar informações sempre com veracidade, de forma clara, transparente, simples, cortês e rápida (NALINI, 1999).

- Princípio da lealdade: os agentes públicos, no exercício da sua atividade, devem agir de forma totalmente leal, solidária e cooperante ao cidadão e ao Estado democrático (NALINI, 1999).

- Princípio da competência e responsabilidade: os agentes públicos devem agir de forma responsável e competente, dedicada e crítica, empenhando-se na valorização profissional (NALINI, 1999).

Em resumo, de acordo com os princípios colocados por Nalini, o agente público deve atuar em estrita obediência à lei, para boa reputação e integridade da organização pública, cooperar com a elucidação de qualquer violação identificada, contribuir para ação transparente da máquina pública pela lealdade, honestidade e boa-fé, garantindo a prevenção contra injustiças.

Segundo Gonçalves (2011), fica claro que o gestor público tem a obrigação de seguir uma conduta ética e digna de sua representação política, em todos os setores econômicos e sociais, perante seus eleitores e perante a si próprio. Os princípios que norteiam a ética são apresentados e lembrados diariamente na atualidade, basta aplicá-los e vivenciá-los. Por esta razão, os gestores públicos que visam a transparência devem buscar novas soluções para a administração pública, bem como contribuir na concepção e implantação de reformas políticas e legislativas, que consolidem a ética de forma mais rigorosa e persuasiva.

6 DECRETO Nº 1.171/1994: CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

De acordo com Silva, R. (2014), a implantação de um código de ética é tão necessária quanto qualquer alinhamento estratégico. Pode-se perceber, então, que por meio de um Código de Ética, tanto a instituição como o servidor de modo particular, alinham seus comportamentos e posturas perante a sociedade e o grupo no qual estão inseridos.

Nesse sentido, foi expedido o Decreto nº 1171/1994, que aprovou o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. A ideia não é transcrever todo o código, mas é válido destacar os principais deveres do servidor público, constantes no referido código:

- Ser probo, reto, leal e justo, demonstrando toda a integridade do seu caráter, escolhendo sempre, quando estiver diante de duas opções, a melhor e mais vantajosa para o bem comum;

- Tratar cuidadosamente dos usuários dos serviços aperfeiçoando o processo de comunicação e contato com o público;

- Ser cortês, ter urbanidade, disponibilidade e atenção, respeitando a capacidade e as limitações individuais de todos os usuários do serviço público, sem qualquer espécie de preconceito ou distinção de raça, sexo, nacionalidade, cor, idade, religião, cunho político e posição social, abstendo-se, dessa forma, de causar-lhe dano moral;

- Resistir a todas as pressões de superiores hierárquicos, de contratantes, interessados e outros que visem obter quaisquer favores, benesses ou vantagens indevidas em decorrência de ações imorais, ilegais ou aéticas e denunciá-las;

- Comunicar imediatamente a seus superiores todo e qualquer ato contrário ao interesse público, exigindo as providências cabíveis;

- Divulgar e informar a todos os integrantes da sua classe sobre a existência deste Código de Ética, estimulando o seu integral cumprimento.

Estão citados também no decreto 1171/1994, as regras deontológicas a que estão submetidos os servidores públicos, dentre as quais destacam-se a dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais como primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora

dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

Além disso, o código destaca que 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. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo. Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública. Nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corruptivo do hábito do erro, da opressão ou da mentira, ou sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação.

Pelo colocado no código, fica claro que 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 na Constituição Federal.

7 DECRETO 6.029/2007: SISTEMA DE GESTÃO DA ÉTICA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

O Decreto nº 6.029/2007 institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal. Essa norma basicamente regulamenta a criação e o funcionamento das Comissões de Ética e da Comissão de Ética Pública da Presidência da República. Como competências gerais do Sistema em questão, pode-se citar:

- 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.

O Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal é composto pelos seguintes órgãos:

- Comissão de Ética Pública (CEP);
- Comissões de Ética de que trata o Decreto no 1.171, de 22 de junho de 1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal); e
- Demais Comissões de Ética e equivalentes nas entidades e órgãos do Poder Executivo Federal.

Os trabalhos da CEP e das demais Comissões de Ética devem ser desenvolvidos com celeridade e observância dos seguintes princípios:

- I - Proteção à honra e à imagem da pessoa investigada;
- II - Proteção à identidade do denunciante, que deverá ser mantida sob reserva, se este assim o desejar; e
- III - Independência e imparcialidade dos seus membros na apuração dos fatos, com as garantias asseguradas neste Decreto.

Esses princípios são os norteadores de todo o trabalho desenvolvido tanto pela CEP quanto pelas Comissões de Ética, e por isso devem ser sempre lembrados.

A Comissão de Ética Pública (CEP), que foi criada por meio do Decreto sem número, de 26 de maio de 1999, é vinculada ao Presidente da República, e tem por finalidade proceder à revisão das normas que dispõem sobre conduta ética na Administração Pública Federal. A CEP será integrada por sete brasileiros que preencham os requisitos de idoneidade moral, reputação ilibada e notória experiência em administração pública, designados pelo Presidente da República, para mandatos de três anos, não coincidentes, permitida uma única recondução.

Importante o fato de os mandatos dos componentes da CEP não serem coincidentes. Isso significa que a CEP não se renova toda de uma só vez, pois nem todos os seus componentes iniciam o mandato no mesmo ano. Os mandatos duram 3 anos, sendo permitida uma recondução. O próprio Decreto nº 6.029/2007 estabeleceu que os primeiros membros da CEP tivessem mandatos de durações diferentes (1, 2 e 3 anos), para que fosse observada a não coincidência.

Além disso, a atuação no âmbito da CEP não enseja qualquer remuneração para seus membros e os trabalhos nela desenvolvidos são considerados prestação de relevante serviço público, ou seja, os membros da CEP não fazem jus a retribuição pecuniária pelos serviços prestados durante o mandato.

Como principais competências da CEP, podemos destacar a atuação como instância consultiva do Presidente da República e Ministros de Estado em matéria de ética pública, a gestão da aplicação do Código de Conduta da Alta Administração Federal, além do esclarecimento de dúvidas de interpretação sobre as normas do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto no 1.171, de 1994. Além disso, a coordenação e supervisão do Sistema de Gestão da Ética Pública do Poder Executivo Federal. A secretaria-executiva da CEP cabe à Casa Civil da Presidência da República.

Em relação às demais comissões de ética abordadas no decreto, estas também exercem função consultiva dentro de seu próprio órgão ou entidade. É muito comum que sejam consultadas para manifestarem-se acerca de potencial conflito de interesses envolvendo atividades privadas desenvolvidas pelos servidores.

Além disso, devem aplicar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto 1.171, de 1994, devendo:

- a) submeter à Comissão de Ética Pública propostas para seu aperfeiçoamento;

b) dirimir dúvidas a respeito da interpretação de suas normas e deliberar sobre casos omissos;

c) apurar, mediante denúncia ou de ofício, conduta em desacordo com as normas éticas pertinentes; e

d) recomendar, acompanhar e avaliar, no âmbito do órgão ou entidade a que estiver vinculada, o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas de ética e disciplina;

Cada Comissão de Ética terá ainda uma Secretaria-Executiva, chefiada por um servidor ou empregado do quadro permanente, e vinculada administrativamente à instância máxima da entidade ou órgão em que estiver instalada. A função da Secretaria-Executiva é dar cumprimento ao plano de trabalho aprovado pela Comissão, além de dar o apoio técnico e material necessário ao cumprimento de suas atribuições.

Também é atribuição das Comissões a representação do órgão ou entidade na Rede de Ética do Poder Executivo Federal. Essa rede é composta pelos representantes das Comissões de Ética, e tem por objetivo a promoção da cooperação técnica e a avaliação em gestão da ética. Os integrantes da Rede de Ética se reunirão sob a coordenação da Comissão de Ética Pública, pelo menos uma vez por ano, em fórum específico, para avaliar o programa e as ações para a promoção da ética na administração pública.

Quanto à legitimidade das partes que podem oferecer denúncia e requerer a atuação das Comissões, qualquer cidadão, agente público, pessoa jurídica de direito privado, associação ou entidade de classe poderá provocar a atuação da CEP ou de Comissão de Ética, visando à apuração de infração ética imputada a agente público, órgão ou setor específico de ente estatal.

Em relação ao procedimento de tratamento de denúncias e apuração da prática de ato em desrespeito ao Código de Conduta da Alta Administração Federal e ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, as fases do processo estão resumidas abaixo:

- Instaurado o processo, a comissão notificará o investigado para manifestar-se, por escrito, no prazo de 10 dias;
- O investigado poderá produzir prova documental para sua defesa;

- As Comissões poderão requisitar documentos, promover diligências e solicitar parecer de especialista;

- Se surgirem novos elementos de prova após o oferecimento da defesa, o investigado será notificado para nova manifestação, no prazo de 10 dias;

Caso a Comissão conclua pela existência de infração ética, deverá adotar algumas providências além daquelas mencionadas nos Códigos de Ética:

- a) Encaminhamento de sugestão de exoneração de cargo ou função de confiança à autoridade hierarquicamente superior ou devolução ao órgão de origem, conforme o caso;

- b) Encaminhamento, conforme o caso, para a Controladoria-Geral da União ou unidade específica do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, para exame de eventuais transgressões disciplinares.

A Corregedoria-Geral da União é um dos órgãos componentes da Controladoria-Geral da União. O Decreto nº 5.480/2005 instituiu o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, que tem a CGU como órgão central, e como unidades seccionais as Corregedorias dos órgãos e entidades. Tanto a CGU quanto as Corregedorias são competentes para apurar transgressões disciplinares e aplicar as penalidades previstas em lei.

- c) Recomendação de abertura de procedimento administrativo, se a gravidade da conduta assim o exigir.

Sempre oportuno lembrar que a qualquer pessoa que esteja sendo investigada tem o direito de saber o que lhe está sendo imputado, de conhecer o teor da acusação e de ter vista dos autos, no recinto das Comissões de Ética, mesmo que ainda não tenha sido notificada da existência do procedimento investigatório. O direito assegurado neste artigo inclui o de obter cópia dos autos e de certidão do seu teor.

Sempre que constatado uma possível ocorrência de ilícitos penais, civis, de improbidade administrativa ou de infração disciplinar, será encaminhada cópia dos autos às autoridades competentes para apuração de tais fatos, sem prejuízo das medidas de sua competência. Se durante a apuração de infração ética, a Comissão se deparar com indícios da ocorrência de crime, por exemplo, deverá encaminhar cópia dos autos para a autoridade policial competente e para o Ministério Público, para que

possam proceder à investigação por meio de inquérito policial e à propositura da ação penal perante do Poder Judiciário.

Em relação à divulgação das decisões da comissão de ética, será mantido com a chancela de “reservado”, até que esteja concluído, qualquer procedimento instaurado para apuração de prática em desrespeito às normas éticas. Concluída a investigação e após a deliberação da CEP ou da Comissão de Ética do órgão ou entidade, os autos do procedimento deixarão de ser reservados. Para resguardar o sigilo de documentos que assim devam ser mantidos, as Comissões de Ética, depois de concluído o processo de investigação, providenciarão para que tais documentos sejam desentranhados dos autos, lacrados e acautelados.

As decisões das Comissões de Ética, na análise de qualquer fato ou ato submetido à sua apreciação ou por ela levantado, serão resumidas em ementa e, com a omissão dos nomes dos investigados, divulgadas no sítio do próprio órgão, bem como remetidas à Comissão de Ética Pública.

Apesar das constantes revisões dos direcionamentos normativos para seu aperfeiçoamento, pode acontecer de existir alguma omissão na norma. Em se tratando das análises pautadas pelas comissões de ética, estas não poderão escusar-se de proferir decisão sobre matéria de sua competência alegando omissão do Código de Conduta da Alta Administração Federal, do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal ou do Código de Ética do órgão ou entidade, que, se existente, será suprida pela analogia e invocação aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ou seja, caso exista alguma lacuna nos Códigos de Ética, esta deverá ser suprida por outros meios de interpretação e integração das normas, tais como a analogia e a aplicação dos princípios da Administração Pública.

Se a Comissão de Ética tiver dúvidas sobre a legalidade da decisão, deverá consultar a área jurídica do próprio órgão ou entidade.

Encerrando o tema, importante deixar claro que todo ato de posse, investidura em função pública ou celebração de contrato de trabalho, dos agentes públicos deverá ser acompanhado da prestação de compromisso solene de acatamento e observância das regras estabelecidas pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal, pelo Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e pelo Código de Ética do órgão ou entidade, conforme o caso.

Nesse sentido, a maioria dos órgãos e entidades, além de observar o Código de Ética Profissional instituído pelo Decreto 1.171/1994, e aprimorado pelo Decreto 6.029/2007, estabelece também código de ética próprio para seus servidores.

8 LEI 8.112/90: ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA UNIÃO

8.1 DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

O Regime Jurídico Único para os servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional consta na Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Trata-se de uma Lei Federal e, portanto, aplica-se exclusivamente à União. Dessa forma, os estados e municípios devem possuir leis próprias estabelecendo o regramento para os seus servidores públicos.

Além disso, as regras da Lei 8.112/1990 só alcançam os órgãos da administração direta, das autarquias e das fundações públicas, não se aplicando às empresas públicas e às sociedades de economia mista, cujos empregados públicos submetem-se às regras da Consolidação das Leis do Trabalho, CLT.

Nesse contexto, acrescenta-se que a Lei 8.112/1990 é o Estatuto dos servidores públicos em sentido estrito. São os chamados servidores estatutários, justamente porque sua relação profissional se dá por meio das regras previstas em um “estatuto”, no caso a Lei 8.112/1990. Assim, tal diploma legal costuma ser chamado de Estatuto dos Servidores Públicos da União.

Assim, enquanto o vínculo dos empregados públicos é contratual, a relação entre os servidores públicos e o poder público é legal. Por conseguinte, para os empregados públicos o pacto contratual só poderá ser alterado por concordância das duas partes (empregado e poder público).

Por outro lado, o regime jurídico dos servidores públicos poderá ser alterado sempre que o estatuto sofrer alterações. Vale dizer, o servidor público não está livre de modificações legais, que poderão alterar os termos de sua relação com a Administração Pública.

Como toda lei é passível de modificação, é possível a modificação legal do regime jurídico inicial de um servidor público. O STF já entendeu que o servidor público não tem direito adquirido a regime jurídico, o que, conseqüentemente, significa que não há violação a direito quando se altera a jornada de trabalho anteriormente fixada. Entretanto, as modificações em lei não poderão retirar aquilo que o servidor já alcançou

a título de direito adquirido, ou seja, os direitos dos quais ele já tenha preenchido os requisitos para gozá-los devem ser respeitados.

A Lei 8112 em seu artigo 2º conceitua “servidor” como a pessoa legalmente investida em cargo público. Por outro lado, “cargo público” é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor (art. 3º).

Ademais, os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão. O cargo público é, portanto, uma unidade de competência atribuída a um servidor público, criada por lei e prevista em número certo, possuindo denominação própria.

Vale destacar que os cargos públicos podem ser de provimento efetivo, quando dependerão de prévia aprovação em concurso público, e de provimento em comissão, situação em que serão de livre nomeação e exoneração pela autoridade competente.

Dessa forma, tanto os servidores aprovados em concurso público quanto os chamados servidores comissionados submetem-se às disposições do Regime Estatutário.

De acordo com a Lei 8.112/1990, são requisitos básicos para a investidura em cargo público:

- a) a nacionalidade brasileira;
- b) o gozo dos direitos políticos;
- c) a quitação com as obrigações militares e eleitorais;
- d) o nível de escolaridade exigido para o exercício do cargo;
- e) a idade mínima de dezoito anos;
- f) aptidão física e mental.

Após essa breve introdução sobre os a Lei 8112, passaremos agora para o detalhamento do regime disciplinar ao qual os servidores abrangidos sobre esse estatuto estão sujeitos.

8.2 REGIME DISCIPLINAR

O regime disciplinar dos servidores públicos está disposto no Título IV da Lei 8.112/1990 (artigos 116 a 182). Nesse Título, encontramos os deveres e proibições dos servidores, as penalidades a que estão sujeitos e as regras sobre as responsabilidades. O dispositivo é extenso, então abaixo serão destacados os principais pontos.

São deveres do servidor:

I - Exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II - Ser leal às instituições a que servir;

III - Observar as normas legais e regulamentares;

IV - Cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

V - Atender com presteza:

a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;

b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;

c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

VI - Levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

VII - Zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;

VIII - Guardar sigilo sobre assunto da repartição;

IX - Manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

X - Ser assíduo e pontual ao serviço;

XI - Tratar com urbanidade as pessoas;

XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Conforme podemos observar, o inciso XII determina que o servidor público deve representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder. Nessa linha, o parágrafo único do mesmo artigo dispõe que essa representação será encaminhada pela via hierárquica, ou seja, o servidor público deve encaminhá-la para o seu superior imediato. Contudo, a apreciação será feita pela autoridade superior àquela contra a qual foi formulada a representação, assegurando-se ao representando ampla defesa.

Com efeito, também é dever do servidor cumprir as ordens superiores, com exceção apenas daquelas ordens consideradas manifestamente ilegais (inc. IV). Além

disso, deve o servidor público levar as irregularidades de que tiver ciência, em razão do seu cargo, ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração (inc. VI).

Da análise conjunta desses dispositivos, podemos perceber que, sempre que receber uma ordem, o servidor público terá algum dever a cumprir. Em regra, ele deve cumprir a ordem emanada da autoridade superior. Porém, quando receber uma ordem manifestamente ilegal, ele deverá abster-se de cumpri-la; devendo, por outro lado, levar a conhecimento da autoridade superior – ou, quando esta for suspeita de envolvimento, de outra autoridade competente para realizar a apuração. Portanto, ou o servidor cumpre a ordem, ou representa a outra autoridade quando for manifestamente ilegal.

As proibições são condutas vedadas aos servidores públicos, estando enumeradas no art. 117 da Lei 8.112/1990. Interessante notar que o Estatuto prevê, para cada proibição, um tipo de penalidade, as quais serão evidenciadas de forma resumida abaixo.

A pena de advertência será aplicada no caso de violação das seguintes proibições (no caso de reincidência, o servidor poderá sofrer a pena de suspensão):

- a) ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;
- b) retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;
- c) recusar fé a documentos públicos;
- d) opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;
- e) promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição;
- f) cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;
- g) coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;
- h) manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;
- i) recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.

A pena de suspensão será aplicada no caso de reincidência do cometimento das vedações acima e também quando o servidor infringir as seguintes proibições:

a) cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;

b) exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho.

A penalidade de demissão será aplicada no caso de infringência das seguintes proibições:

a) receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;

b) aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;

c) praticar usura sob qualquer de suas formas (isto é, cobrar juros excessivos, superiores aos praticados no mercado);

d) proceder de forma desidiosa;

e) utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;

f) participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário.

Esta última penalidade não se aplica nos seguintes casos: (a) participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação no capital social ou em sociedade cooperativa constituída para prestar serviços a seus membros; e (b) gozo de licença para o trato de interesses particulares, observada a legislação sobre conflito de interesses.

Ainda no campo das proibições, é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, a acumulação:

a) de dois cargos de professor;

b) de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Ademais, a proibição de acumular se estende a cargos, empregos e funções tanto na Administração Direta quanto na Indireta.

Também será considerada proibida a acumulação de cargo ou emprego público em que se tenha a percepção de vencimento e de proventos da inatividade, exceto quando os cargos de que decorram essas remunerações forem acumuláveis na atividade.

Vale ressaltar que o servidor não poderá exercer mais de um cargo em comissão, exceto quando for nomeado para ter exercício, interinamente, em outro cargo de confiança, devendo optar pela remuneração de um deles durante o período da interinidade.

Além disso, o servidor também não poderá ser remunerado pela participação em órgão de deliberação coletiva. Todavia, isso não se aplica à remuneração devida pela participação em conselhos de administração e fiscal das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas. O mesmo é válido para quaisquer empresas ou entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha participação no capital social, observado o que, a respeito, dispuser legislação específica.

Fechando o tema relativo ao regime disciplinar, além dos temas relativos a deveres e proibições, vale abordar o tema relativo às sanções.

Pelo exercício irregular de suas atribuições, o servidor público poderá responder nas esferas civil, penal e administrativa. Basicamente, a esfera civil decorre da ocorrência de dano e consiste no respectivo ressarcimento; a esfera penal ocasiona a aplicação de sanções penais (por exemplo, detenção); por fim, a esfera administrativa decorre da prática dos ilícitos administrativos, previstos no Estatuto dos Servidores.

A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros. Nesse caso, exige-se a responsabilidade subjetiva ou com culpa do servidor público. Portanto, para que o servidor público seja condenado civilmente a ressarcir o dano, deverá ser comprovado que ele agiu com dolo (intenção) ou com culpa em sentido estrito.

Por outro lado, a responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade. Além disso, podemos encontrar outras condutas típicas na legislação especial, a exemplo da Lei 8.666/1993 que apresenta alguns crimes que podem ser praticados por servidores públicos relacionados com licitações e contratos administrativos.

Finalmente, a responsabilidade administrativa (ou civil-administrativa) resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função. A responsabilidade administrativa decorre da prática dos ilícitos administrativos, como por exemplo a infringência em algumas das vedações evidenciadas acima ou a falta de observância dos deveres funcionais do servidor, também evidenciados acima.

As penalidades disciplinares são as sanções administrativas impostas aos servidores em decorrência da prática dos ilícitos administrativos. Nesse contexto, são penalidades disciplinares:



Na aplicação e gradação das penalidades, serão considerados: (i) a natureza e a gravidade da infração cometida; (ii) os danos que dela provierem para o serviço público; (iii) as circunstâncias agravantes ou atenuantes; e (iv) os antecedentes funcionais.

Além disso, a Administração sempre deve dar a devida motivação para os atos administrativos que imponham sanções aos servidores, permitindo que o servidor tenha o pleno direito ao contraditório e à ampla defesa, e o Poder Judiciário tenha condições de realizar o devido controle. Dessa forma, o ato de imposição de penalidade sempre mencionará o fundamento legal e a causa da sanção disciplinar.

8.3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E SINDICÂNCIA

A apuração de responsabilidade de servidores públicos por infrações praticadas no exercício de suas funções, ou que tenham relação com as atribuições do seu cargo, é

realizada por meio de sindicância ou processo administrativo disciplinar, o PAD. Esses são os instrumentos utilizados para apurar os fatos, conceder o contraditório e a ampla defesa e, se for o caso, aplicar as sanções administrativas aos servidores que cometerem infrações. Com efeito, somente as penalidades administrativas são punidas em processo administrativo, sendo que as penas de natureza civil e penal devem ser apuradas e penalizadas por meio de instrumentos próprios, perante o Poder Judiciário.

A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público, é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar. Com efeito, a Constituição impede que qualquer penalidade seja aplicada sem a concessão do contraditório e da ampla defesa. Não existe nenhum fundamento para impor uma sanção sem que o acusado possa se defender, não existe a tal “verdade sabida”. Mesmo que existam as mais fortes evidências de que determinada pessoa cometeu uma infração, ela não pode ser penalizada antes de lhe ser concedida a oportunidade de defesa.

O processo administrativo disciplinar é utilizado obrigatoriamente nos casos de imposição de penalidade de suspensão por mais de 30 dias, de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão. Por outro lado, para a aplicação das demais penalidades – ou seja, suspensão por até 30 dias ou advertência –, bastará a utilização da sindicância. Portanto, a sindicância destina-se aos casos em que as penalidades são mais leves – advertência e suspensão de até 30 dias – e, portanto, trata-se de um procedimento mais célere para apurar as irregularidades praticadas por servidores.

Da sindicância poderá resultar arquivamento do processo, aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias ou instauração de PAD, caso for verificado que o caso enseja a aplicação de penalidade mais grave.

O prazo para conclusão da sindicância não excederá trinta dias, podendo ser prorrogado por igual período, a critério da autoridade superior. Conforme se observa do texto acima, quando for constatado que a penalidade deve ser mais grave do que aquela cabível por meio de sindicância, deverá ser instaurado o devido processo administrativo disciplinar. Nesses casos, os autos da sindicância integrarão o processo disciplinar, como peça informativa da instrução. Além disso, caso o relatório da sindicância venha a concluir que a infração está capitulada como ilícito penal, a autoridade competente

deverá encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público, independentemente da imediata instauração do processo disciplinar.

Ressalta-se, todavia, que a sindicância não é etapa do PAD, uma vez que é possível instaurar o processo administrativo diretamente. Vale dizer, para qualquer irregularidade poderá ser instaurado o processo administrativo disciplinar, independentemente de prévia sindicância. Todavia, quando a autoridade optar pela sindicância e, posteriormente, concluir-se que a penalidade será maior do que 30 dias de suspensão, obrigatoriamente deverá seguir-se do processo administrativo disciplinar.

O processo disciplinar se desenvolve nas seguintes fases:

- a) instauração;
- b) inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório;
- c) julgamento.

A instauração dar-se-á com a publicação do ato que constituir a comissão. Nesse contexto, o processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente. Esta autoridade indicará, dentre os três, o presidente da comissão, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado. O presidente deverá indicar um servidor como secretário, que poderá ser um dos membros da comissão. Além disso, não poderá participar de comissão de sindicância ou de inquérito, cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau.

O prazo para a conclusão do processo disciplinar não poderá exceder sessenta dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem, mais o tempo destinado para a autoridade julgadora proferir a sua decisão, que é de vinte dias, totalizando 140 dias para conclusão do processo disciplinar e imposição de pena.

A autoridade instauradora do processo disciplinar possui a faculdade de afastar o servidor do exercício do cargo, pelo prazo de até sessenta dias, como medida cautelar, para evitar que ele interfira na apuração da irregularidade. O afastamento poderá ser prorrogado por igual prazo, findo o qual cessarão os seus efeitos, ainda que não concluído o processo. O mero afastamento não possui caráter punitivo e, portanto, o

servidor continuará recebendo sua remuneração normalmente. Dessa forma, a finalidade do afastamento é simplesmente de evitar que o servidor interfira no processo, sendo que, ao final do prazo, ele retornará normalmente às suas atividades.

O inquérito administrativo divide-se em três subfases: instrução, defesa e relatório. A instrução é a principal fase investigatória, destinada a apurar os fatos. É nesse momento que a comissão promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, objetivando a coleta de prova, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos.

A defesa é o momento em que o indiciado deverá contestar os fatos e as provas apresentadas pela comissão. Como já colocado anteriormente, o inquérito administrativo obedecerá ao princípio do contraditório, assegurada ao acusado ampla defesa, com a utilização dos meios e recursos admitidos em direito.

A comissão deverá apreciar a defesa e elaborar um relatório minucioso, onde resumirá as peças principais dos autos e mencionará as provas em que se baseou para formar a sua convicção. Esse relatório deverá sempre ser conclusivo, ou seja, a comissão obrigatoriamente deverá se manifestar sobre a inocência ou a responsabilidade do servidor.

Caso a comissão reconheça a responsabilidade do servidor, deverá indicar o dispositivo legal ou regulamentar transgredido, bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes. Após tudo isso, o processo disciplinar, com o relatório da comissão, será remetido à autoridade que determinou a sua instauração, para julgamento.

Com o recebimento do relatório, a autoridade julgadora deverá proferir sua decisão no prazo de vinte dias. Em regra, é a autoridade instauradora do processo que efetuará o julgamento. Todavia, se a penalidade resultante exceder à alçada da autoridade responsável por instaurar o processo, ele deverá ser encaminhado à autoridade competente, que decidirá.

Vale comentar que a Lei 8.112/1990 apresenta um rito especial para investigação e julgamento dos casos de acumulação ilícita de cargos públicos e de abandono ou inassiduidade habitual. Trata-se do denominado rito sumário, bem mais célere que o mostrado acima.

No caso de acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade competente notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata,

para apresentar opção por um dos cargos no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata.

O prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar submetido ao rito sumário não poderá exceder trinta dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por até quinze dias, quando as circunstâncias o exigirem.

A opção por um dos cargos, realizada pelo servidor, até o último dia de prazo para defesa, configurará sua boa-fé, hipótese em que se converterá automaticamente em pedido de exoneração do outro cargo.

Caracterizada a acumulação ilegal e provada a má-fé, será aplicada a pena de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade em relação aos cargos, empregos ou funções públicas em regime de acumulação ilegal, hipótese em que os órgãos ou entidades de vinculação serão comunicados.

No caso de apuração de abandono de cargo ou inassiduidade habitual também será realizada por meio de procedimento sumário, com as seguintes particularidades:

a) a indicação da materialidade dar-se-á, na hipótese de abandono de cargo, pela indicação precisa do período de ausência intencional do servidor ao serviço superior a trinta dias;

b) no caso de inassiduidade habitual, pela indicação dos dias de falta ao serviço sem causa justificada, por período igual ou superior a sessenta dias interpoladamente, durante o período de doze meses;

Em caso de falecimento, ausência ou desaparecimento do servidor, qualquer pessoa da família poderá requerer a revisão do processo. Já no caso de incapacidade mental do servidor, a revisão será requerida pelo respectivo curador.

A revisão é um novo processo, que poderá ser aberto a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando se aduzirem fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada. Trata-se de uma nova apreciação em decorrência de fatos novos, ou seja, fatos que não foram analisados durante o processo administrativo original, que venham a demonstrar que o servidor era inocente ou que a penalidade era inadequada. Deve-se lembrar que não há prazo extintivo para a revisão, que poderá ser instaurada a qualquer tempo.

Após instaurada, a comissão revisora terá 60 dias para a conclusão dos trabalhos, aplicando-se, no que couber, as normas e procedimentos próprios da comissão do processo disciplinar. Julgada procedente a revisão, será declarada sem efeito a penalidade aplicada, restabelecendo-se todos os direitos do servidor. Vale ressaltar também que da revisão do processo não poderá resultar agravamento de penalidade. Ou o resultado da revisão é a favor do acusado, ou o processo permanece o mesmo de antes.

Diante de todo o exposto acima, fica claro que o Estatuto dos Servidores da União é norma bastante completa, deixando claramente evidenciados os deveres, as proibições, as regras e as eventuais sanções as quais os servidores estão submetidos em caso de desvios na função, o que nos leva ao próximo também deveras relevante, que é a Lei de Improbidade Administrativa.

9 LEI 8.429/1992: LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Conforme já salientado anteriormente, a Constituição Federal deu importância relevante à moralidade administrativa, incluindo-a inclusive como princípio constitucional. Com efeito, a exigência de uma atuação moral se relaciona com o dever de probidade, ética e honestidade da Administração Pública.

Com efeito, apesar de mencionarmos a relação entre a probidade administrativa e a moralidade, os casos considerados como atos de improbidade administrativa são muito mais amplos. Segundo Di Pietro (2016), comparando a moralidade com a probidade, pode-se afirmar que, como princípios, significam praticamente a mesma coisa, embora algumas leis façam referência às duas separadamente. No entanto, quando se fala em improbidade como ato ilícito, como infração sancionada pelo ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia entre as expressões improbidade e imoralidade, porque aquela tem um sentido muito mais amplo e muito mais preciso, que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente ilegais.

Portanto, a improbidade envolve não somente os atos imorais e desonestos, mas também os atos ilegais em sentido estrito, ou seja, aqueles que confrontam leis, regulamentos ou outros atos normativos.

Nesse sentido, a Constituição da República se referiu à improbidade administrativa como forma de violação à moralidade administrativa, incluindo diversos dispositivos sobre o tema. Um exemplo é o inciso V do artigo 15 da CF, o qual deixa claro que é vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de improbidade administrativa.

Outro exemplo é o o art. 85, V, que dispõe que são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra a probidade na administração; enquanto o art. 14, § 9º, trata a proteção da probidade administrativa como um dos parâmetros para definição dos casos de inelegibilidade.

Todavia, o dispositivo de importância maior é o § 4º do art. 37 da Constituição, que estabelece a base para a responsabilização dos atos de improbidade administrativa:

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o

ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Uma vez que se insere no texto constitucional, essa norma alcança a administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes, de todos entes da Federação. Por conseguinte, foi editada a Lei 8.429/1992, norma de caráter nacional, alcançando, portanto, todos os entes da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios).

Nesse contexto, a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA) define detalhadamente os sujeitos ativo e passivo do ato de improbidade, o próprio ato de improbidade, ainda que não o faça de maneira tão clara, as sanções cabíveis e as normas da ação judicial em decorrência da prática do ato de improbidade.

Dessa forma, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) estabeleceu inúmeras hipóteses de atos de improbidade, sendo que a violação à moralidade administrativa é apenas uma delas.

Nesse contexto, a Lei 8.429/1992 estabeleceu quatro tipos de atos considerados como de improbidade administrativa:

- (a) os que importam enriquecimento ilícito;
- (b) os que causam prejuízo ao erário;
- (c) os decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário;
- (d) os que atentam contra os princípios da Administração Pública.

A Lei 8.429/1992 também deixa claro quais são os sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa, ou seja, contra quais entes são praticados tais atos. Esse conjunto de sujeitos passivos dos atos de improbidade abrange todas as pessoas políticas (União, estados, Distrito Federal e municípios); os órgãos dos três Poderes (incluindo o Tribunal de Contas e o Ministério Público); as administrações direta e indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista); as empresas que, mesmo não pertencendo ao Poder Público, estão sob controle deste – no caso em que o erário concorreu com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual –; entidades que não pertencem à Administração Pública, mas que recebam algum tipo de subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público, ou então

aquelas em cuja criação ou custeio o erário haja concorrido com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, nos quais a sanção patrimonial limitar-se-á à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

No último tipo de sujeito passivo mencionado acima, estão as entidades privadas em relação às quais o Estado exerce a função de fomento, concedendo algum tipo de subsídio, benefício ou incentivo ou que ainda tenha contribuído com a criação ou custeio, com menos de 50%. Pode-se mencionar como exemplos os serviços sociais autônomos (Sesi, Senai, Sesc, etc.), as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público e qualquer outro tipo de entidade criada ou mantida com recursos públicos.

O sujeito ativo é representado pelas pessoas que podem praticar os atos de improbidade administrativa e, por consequência, sofrer as devidas sanções previstas na Lei 8.429/1992. Nesse contexto, existem dois tipos de sujeitos ativos dos atos de improbidade:

a) os agentes públicos;

b) os terceiros que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade administrativa ou dele se beneficiem sob qualquer forma direta ou indireta.

Em primeiro lugar, vale destacar que a Lei de Improbidade Administrativa permite a aplicação de sanções a pessoas que não sejam agentes públicos. No entanto, não é possível que o terceiro atue isoladamente. Em outras palavras, uma pessoa que não seja agente público somente cometerá atos de improbidade administrativa quando se observar alguma relação com agentes públicos. Nesse caso, a Lei 8.429/1992 apresenta três tipos de relação:

a) quando a pessoa induz um agente a praticar ato de improbidade administrativa;

b) quando pratica o ato juntamente com o agente público, ou seja, quando concorre para o ato; e

c) quando a pessoa se beneficia de um ato de improbidade praticado por um agente público.

A Constituição Federal apresentou quatro tipos de sanções cabíveis aos sujeitos ativos em decorrência do ato de improbidade administrativa, os quais são citados abaixo e serão detalhados mais à frente:

- a) a suspensão dos direitos políticos;
- b) a perda da função pública;
- c) a indisponibilidade dos bens; e
- d) o ressarcimento ao erário.

Adicionalmente, a Lei 8.429/1992 acrescentou outros dois tipos de penas:

- (a) pagamento de multa civil; e
- (b) proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Essas penas são aplicadas pelo Poder Judiciário, de acordo com a autonomia que lhe é atribuída. Nesse sentido, o parágrafo único do art. 12 da LIA dispõe que “na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”.

Importante destacar que é possível a aplicação de pena de demissão de servidor público por ato de improbidade administrativa, em processo administrativo disciplinar, mesmo sem decisão judicial prévia. O STJ entendeu, com base na independência das instâncias administrativa e instância judicial civil e penal, que é possível que servidor seja demitido, com fundamento na Lei 8.112/1990, independentemente de processo judicial prévio. Todavia, para as penas não previstas no Estatuto do Servidor, será indispensável o processo judicial.

Na verdade, não se pode confundir a pena de demissão, que é uma sanção disciplinar, aplicável no âmbito do processo administrativo disciplinar, com a pena de perda da função pública, que é uma sanção de improbidade, aplicada no âmbito do processo judicial de improbidade administrativa, pelo juízo competente.

Um dos fundamentos da pena de demissão é o cometimento de ato de improbidade administrativa. Assim, no âmbito do processo administrativo disciplinar, será possível aplicar a sanção de demissão, pelo cometimento de ato de improbidade, ainda que o processo de improbidade não tenha sido concluído. Por outro lado, a aplicação da pena de perda da função pública somente poderá ser realizada com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

De acordo com o art. 12 da Lei 8.429/1992, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato. Os fatos abaixo estão colocados de forma decrescente de gravidade:

a) para os atos que importam enriquecimento ilícito:

- perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;
- ressarcimento integral do dano, quando houver;
- perda da função pública;
- suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos;
- pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial;
- proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

b) para os atos que causam prejuízo ao erário:

- ressarcimento integral do dano;
- perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância;
- perda da função pública;
- suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos;
- pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano; e
- proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

c) para os atos que decorrem de concessão indevida de benefício financeiro ou tributário:

- perda da função pública;
- suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos; e
- multa civil de até três vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.

d) para os atos atentam contra os princípios da Administração Pública:

- ressarcimento integral do dano, se houver;
- perda da função pública;
- suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos;
- pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente;
- proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Importante ressaltar que o sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações da lei em questão até o limite do valor da herança. Portanto, em dois casos específicos (lesão ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito), é possível que o sucessor seja atingido pelas penalidades da Lei de Improbidade Administrativa.

É facultado a qualquer pessoa representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade. Por outro lado, a Lei considera como crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o saiba inocente.

Como requisito de validade, a representação deverá ser escrita ou reduzida a termo e assinada, contendo a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento. Caso não contenha essas formalidades, a autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado.

Casos sejam atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos. Nesse caso, a decisão é vinculada, pois, casos sejam atendidos os requisitos da Lei, obrigatoriamente a autoridade deverá apurar a representação, utilizando-se do devido processo administrativa disciplinar. Em se tratando de servidor público federal, o processo deverá ocorrer nos moldes da Lei 8.112/1990.

A LIA também prevê a existência de uma comissão encarregada de realizar a instrução do processo administrativo, que deverá dar conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade, os quais poderão designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

Casos existam fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público. O sequestro é uma medida cautelar que incide sobre bens específicos, com a finalidade de garantir a futura execução. Adicionalmente, quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

Vale citar que o Ministério Público não depende somente de provocação para pleitear as medidas cautelares ou para mover a ação de improbidade. Para apurar qualquer ilícito de improbidade, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

Caso exista medida cautelar, a ação principal, que terá rito ordinário, deverá ser movida em até 30 dias a contar da efetivação da medida. Com efeito, é vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações por ato de improbidade administrativa. Quando for o caso, a Fazenda Pública promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

Quanto ao rito do processo, no caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, o ente interessado poderá optar por abster-se de contestar o pedido de impugnação do ato ou atuar ao lado do MP, desde que isso se afigure útil ao interesse

público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente. Nesse caso, a pessoa jurídica poderá compor o polo ativo da ação, ao lado do MP, ou permanecer inerte diante da instauração do processo.

Contudo, quando for a pessoa interessada quem interpôs a ação, o Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

Em relação à competência, a competência para processar e julgar a ação civil por ato de improbidade administrativa é do juiz de 1º grau (Federal ou Estadual) com jurisdição na sede da lesão. A ação tramitará na Justiça Federal se houver interesse da União, autarquias ou empresas públicas federais, caso contrário, será de competência da justiça estadual.

Vale mencionar que, teoricamente, a ação de improbidade deveria ser proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de foro em razão do exercício de função pública. Ocorre que as ações de improbidade possuem natureza civil e, portanto, não existe amparo constitucional para conceder foro especial. Tal questão já foi validada pelo STF, ou seja, não há foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa.

Como colocado anteriormente, a Lei de Improbidade também se aplica ao terceiro que, mesmo não sendo agente público, induziu, concorreu ou se beneficiou da prática do ato de improbidade. Como o terceiro nunca responderá sozinho pelo ato de improbidade, o prazo prescricional, ou seja, o prazo para ser interposta a ação, será o mesmo aplicável ao agente público, que é de cinco anos.

Em relação à imprescritibilidade, em 2018, o STF analisou o tema, e concluiu que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. A partir desse julgamento, podemos ter as seguintes conclusões sobre as ações de ressarcimento de dano ao erário:

- a) ato de improbidade doloso: será imprescritível;
- b) ato de improbidade culposos: será prescritível.

Portanto, não se pode falar genericamente que as ações de ressarcimento por dano decorrente de ato de improbidade são imprescritíveis. Isso vai depender do elemento subjetivo da conduta do agente público. Se ele agiu de forma culposa, haverá prescrição; se agiu de forma dolosa, não haverá prescrição da ação de ressarcimento. Vale lembrar que isso vale somente para a ação de ressarcimento.

A LIA é extensa e a ideia do presente trabalho é mostrar os principais aspectos da lei que, sem dúvida, foi um grande avanço para promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos além de promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreende-se ser gestão pública o ato de administrar a máquina pública, de administrar os recursos humanos, materiais e patrimoniais, bem como os financeiros a fim de permitir o desenvolvimento local e nacional. A gestão pública está condicionada a cumprir os princípios dispostos na Constituição Federal, que são a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, o que conduz a uma ação ética no comando dos recursos confiados à coisa pública. Para que haja eficiência na gestão pública, propõe-se como adequada a ação por meio de conduta ética, que envolve basicamente planejamento, controle, transparência e responsabilização.

A gestão pública requer eficiência ética e transparência, o que atualmente, no Brasil, ainda que se tenha alcançado alguns avanços em termos de denúncia e cumprimento legal dos ditames da Lei, ou seja, punição para os culpados de condutas antiéticas, estamos ainda distantes do efetivo cumprimento dos dispositivos legais que asseguram transparência plena e eficácia na administração pública.

A Ética constitui-se num complexo fenômeno social, já que se materializa em diferentes contextos e situações. Por certo, não há como impor uma conduta ética nas pessoas, visto que o comportamento depende da interferência de diversos fatores como o ambiente, a educação, as regras, os princípios, as pessoas e os recursos envolvidos no processo. O caminho da correição não é fácil de se seguir, principalmente quando se está inserido num sistema culturalmente marcado por atitudes antiéticas e desrespeito aos interesses coletivos. É precisamente por esse motivo que o gestor deve agir de acordo com os valores e princípios morais que adquiriu ao longo de sua formação, fazendo valer o interesse público e não uma vontade em particular.

É necessário que o administrador público tenha a consciência ética de que gerencia algo que pertence a todos. É dever do servidor público executar seu trabalho com postura ética, que essa postura ética proporciona confiança no serviço público. Um comportamento decente na vida pública não é apenas desejável, mas essencial, pois são esses trabalhadores os responsáveis por lidar com o bem público.

De acordo com o apresentado neste trabalho, fica claro que a ação ética na gestão pública torna-se primordial para que haja igualdade, justiça e desenvolvimento econômico e social. Entretanto, para utilizar a ética como forma de gerir transparentemente a máquina pública, o gestor precisa agir de acordo com os princípios elencados na Constituição Federal e nas leis que foram detalhadas no presente trabalho.

Dessa forma, conclui-se que a Ética deve ser o mecanismo pelo qual a gestão pública alcança eficiência e, a transparência, o mecanismo que aperfeiçoa a ação da administração pública. Assim, respeitando os dispositivos legais, nacionais e municipais, torna-se mais ética e transparente a ação do gestor público. É preciso resgatar a Ética como forma de orientar as relações humanas.

É necessário que, não somente a população alvo desse estudo (futuros servidores) mas toda a sociedade incorpore o comportamento ético, ou seja, a ênfase na ética deve ser trabalhada tanto para os agentes do Estado, quanto para os “usuários” do Estado. c

Como sugestão para futuros trabalhos, abordaria um estudo de caso em cima de uma amostra (de alguma entidade pública de preferência) acerca do tema da Ética na Administração Pública, de forma a entender qual é a real percepção em relação ao tema das pessoas que já são servidores públicos, e já convivem em meio ao tema há bastante tempo.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- ARANHA, M. L. A.; MARTINS, M. H. P. **Filosofando, Introdução à Filosofia**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1993
- ARRUDA, M. C. C. **Código de Ética: um instrumento que adiciona valor**. São Paulo: Negócio Editora, 2002.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31.Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BARCHET, Gustavo. **Direito Administrativo: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- BAUMAN, Z. **Ética pós-moderna**. Trad. João Rezende Costa. São Paulo: Paulus, 1997.
- 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 20/10/2019.
- BOFF, Leonardo. **Ética e moral: a busca dos fundamentos**. 8. Ed. Petrópolis: Vozes, 2012.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1998**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- BRASIL. **Decreto n. 1.171, de 1º de fev. de 2007. 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
- BRASIL. **Decreto n. 6.029, de 22 de jun. de 1994. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm
- BRASIL. **Lei n. 8.112, de 11 de dez. de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm
- BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de jun. de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-normaatualizada-pl.html>

CARACAS, Sheila R. C. **Ética na administração pública**. 2009. Disponível em www.administradores.com.br Acesso em 27/10/2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29.ed. São Paulo: Forense, 2016.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GONÇALVES, Maria Denise A. P. **Ética na administração pública: algumas considerações**. Rio Grande: Âmbito jurídico XIV, 2011

GONÇALVES, Maria Denise A. P. **Gestão Pública sob novo paradigma da eficiência**. 2012. Disponível em www.conteudojuridico.com.br Acesso 20/10/2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em Gestão Pública**. Recife: Fórum Nacional de Qualidade, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 40.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MIRANDA, Maria Bernadete. **Princípios Constitucionais do Direito Administrativo**. São Paulo: Revista Virtual Direito Brasil, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15.Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NALINI, José Renato. **Ética geral e profissional**. São Paulo: RT, 1999.

SÁ, Antônio Lopes de. **Ética profissional**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SEREJO, Bianca M. S. **Ética na administração pública e o nepotismo é uma conduta ética?** 2010. Disponível em www.jurisway.org.br Acesso em 27/10/2019.

SILVA, Jesué. **Liderança ética e servidora**. Santa Catarina: Instituto Federal de Santa Catarina, 2014.

SLOMSKI, V. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUZA, Herbet de; RODRIGUES, Carla. **Ética e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 2002.

VALLS, Álvaro L. M. **O que é ética**. 7.ed. Brasília: Brasiliense, 1993.