

SIMONE LIMA DE ANDRADE

ÉTICA NA GESTÃO PÚBLICA: uma abordagem teórica

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Administração

João Pessoa/PB
2018

SIMONE LIMA DE ANDRADE

ÉTICA NA GESTÃO PÚBLICA: UMA ABORDAGEM TEÓRICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos necessários à obtenção do Título de Bacharel em Administração, pelo Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal da Paraíba.

Orientador: Prof. Dr. César Emanuel Barbosa de Lima,

João Pessoa/PB
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L732 Lima de Andrade, Simone .
Ética na Gestão Pública: uma abordagem teórica / Simone Lima de
Andrade. – João Pessoa, 2018.
22f.

Orientador(a): Profº Dr. César Emanuel Barbosa de Lima.
Trabalho de Conclusão de Curso (Administração) – UFPB/CCSA.

1. gestão pública. 2. corrupção. 3. ética. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU:658(043.2)

Folha de Aprovação

Artigo Científico de graduação apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para a obtenção do Título de Bacharel em Administração.

Aluna: Simone Lima de Andrade

Trabalho: ÉTICA NA GESTÃO PÚBLICA: uma abordagem teórica

Área da pesquisa: Gestão Pública

Data de aprovação: ___/___/___

Banca examinadora

César Emanuel Barbosa de Lima, Prof. Dr.
(Orientador)

Geraldo Magela de Andrade, Prof. Msc.
(Examinador)

João Pessoa/PB
2018

ÉTICA NA GESTÃO PÚBLICA: uma abordagem teórica

SIMONE LIMA DE ANDRADE

Bacharel em Administração pela UFPB

E-mail:slimajm@hotmail.com

RESUMO

A ética tem conquistado espaço nos debates envolvendo a gestão pública brasileira, pois vários segmentos pressionam o poder público para que atue de forma transparente, com probidade, responsabilidade, prestação de contas e, inquestionavelmente, implementação da ética como escopo de gestão. Esse é um cenário animador não apenas para o contribuinte, mas, também, para os próprios servidores públicos e profissionais do setor negocial que atuam na promoção de serviços ao Estado. O presente artigo tem por objetivo contribuir para o conhecimento teórico sobre a importância de a ética ser, efetivamente, praticada pelos servidores da gestão pública. Para tal, buscou-se a literatura sobre a temática, iniciando com o conceito de ética e a sua exigência no serviço prestado pelos servidores aos usuários do serviço público. Adotou-se como metodologia, a pesquisa de abordagem qualitativa, com fonte documental e bibliográfica para construção do presente estudo, com embasamento em livros, revistas e artigos científicos. Foi abordada a atualidade da gestão pública brasileira, o combate à corrupção e a necessidade de se conquistar a satisfação do cidadão consumidor dos serviços públicos. Com a globalização e os avanços tecnológicos, os cidadãos, usuários e custeadores da máquina pública, detêm informações acerca das suas obrigações, mas, e, sobretudo, dos seus direitos. Portanto, os gestores públicos devem buscar uma vida profissional pautada na ética, com o objetivo de colaborar com o progresso do país e o bem estar da sociedade. Entretanto, a partir da consolidação dos Órgãos de Controle e compromissos de parte da Justiça brasileira, nem tudo está perdido, diante do atual cenário em que se encontra o país, pois ainda há profissionais idôneos e comprometidos com o bem estar comum, que seguem em uma luta ininterrupta contra a corrupção e demais práticas que vem abalando a confiança da população. Mesmo sofrendo algum tipo de ameaça e perseguição, persistem em acreditar que a honestidade e dignidade podem se sobrepor à morosidade da justiça que, de alguma maneira, beneficia corruptos inescrupulosos que não fazem jus aos votos de confiança neles depositados.

Palavras-chave: Gestão pública. Corrupção. Ética

ABSTRACT

Ethics has gained space in debates involving Brazilian public management, since several segments pressure the public power to act transparently, with probity, accountability, accountability and, unquestionably, ethics implementation as a management scope. This is an exciting scenario not only for the taxpayer, but also for the public servants and business professionals who work in the promotion of services to the State. This article aims to contribute to the theoretical knowledge about the importance of ethics being effectively practiced by the public management. To do this, we sought literature on the subject, starting with the concept of ethics and its requirement in the service provided by the servers to the users of the public service. We adopted a qualitative approach, with a documental and bibliographic source for the construction of the present study, based on books, journals and scientific articles. It was addressed the current situation of Brazilian public management, the fight against corruption and the need to win the satisfaction of citizens who are consumers of public services. With globalization and technological advances, the citizens, users and financiers of the public machine have information about their obligations, but, above all, their rights. Therefore, public managers should pursue a professional life based on ethics, with the objective of collaborating with the progress of the country and the welfare of society. However, since the consolidation of the Control Bodies and commitments on the part of the Brazilian Justice, not everything is lost, given the current scenario in which the country is located, as there are still suitable professionals committed to the common welfare, who follow in an uninterrupted struggle against corruption and other practices that have shaken the confidence of the population. Even undergoing some kind of threat and persecution, they persist in believing that honesty and dignity can override the slowness of justice that somehow benefits unscrupulous corrupt people who do not live up to the vows of trust deposited in them.

Key-words: Public management. Corruption. Ethics

1 INTRODUÇÃO

É conhecido, e até bem divulgado, que a ética tem conquistado espaço nos debates envolvendo a gestão pública, e, infelizmente, por mais que tenham ocorrido muitos avanços, o saldo sócio-político-ambiental, naturalmente, requer uma série temporal para trazer resultados perceptíveis. O Brasil está em um momento de transição cultural, visto que vários segmentos pressionam o poder público para que atue de forma mais transparente, com probidade, responsabilidade, prestação de contas e, inquestionavelmente, implementação da ética como escopo de gestão. Esse é um cenário animador não apenas para o contribuinte, mas, também, para os próprios servidores públicos e profissionais do setor negocial que atuam na promoção de serviços ao Estado.

Percebe-se, então, que o século XXI trouxe à tona uma preocupação com relação à revisão dos parâmetros éticos nos segmentos empresariais. E alguns estudos têm apontado para a realidade de que o comportamento ético gera lucro, isso porque a sociedade está se cansando de organizações (negociais e públicas) que não cumprem com as suas obrigações sociais, ambientais e morais. E na constituição desse novo comportamento moral, cobram, sobretudo, dos gestores em cargos a ética como princípio da administração pública.

Concomitantemente, conforme afirmam Bresser-Pereira e Spink (2006), a administração pública precisou adaptar-se às diversas mudanças devido ao processo de globalização, que acirrou o embate entre os países e originou a necessidade de aumentar a eficiência do Estado. Tais alterações tornaram o modelo da disfunção burocrática, característico da Administração Pública, ultrapassado, trazendo a necessidade de uma abordagem gerencial inspirada nas empresas privadas, baseada na descentralização, no controle de resultados e no controle social direto.

Assim, o presente artigo tem por objetivo descrever, teoricamente, o comportamento dos gestores e agentes que atuam na administração pública, pois permitem que seus valores, sua formação pessoal influenciem na conduta ética ou aética ao executarem funções como representantes do processo democrático representativo.

Mas como relacionar a ética profissional com a responsabilidade moral ao administrador público? Alguns estudiosos do tema, como Teixeira (2017), afirmam que se faz necessário ter um código de ética, mas será que a existência de um código de ética simplesmente é o suficiente para fazer com que as pessoas sejam mais éticas no seu ambiente profissional? É de suma importância que o servidor resista e não se contamine cometendo atos ilícitos contra a administração pública, que seja ético ao considerar o outro, priorizando a excelência na prestação de serviços à sociedade.

Dito isto, o objetivo e a arguição-problema deste artigo tem como justificativa demonstrar, teoricamente, a importância que um profissional ético é essencial em uma organização, pois fará com que se tenha maior credibilidade nos serviços ofertados, enfim, a satisfação será mútua, tanto de quem presta um atendimento com excelência, no caso o servidor público; quanto de quem busca essa prestação de serviço, o cidadão-consumidor. E deve ser algo contagiante entre os demais, para que o ambiente seja agradável e se

obtenha resultados positivos, a cultura organizacional influencia e muito nos resultados, o exemplo arrasta.

Essa nova postura que o país vem adotando exige, evidentemente, a contratação de profissionais qualificados. Por isso, a ética pública é cada vez mais cobrada como matéria nos concursos públicos, que visam selecionar mão de obra para a administração e suas autarquias, além de também ser exigida de empresas que contam com o poder público.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Sabe-se que, para obter sucesso, não basta que o profissional do serviço público tenha um bom relacionamento com os *stakeholders*, seja flexível e capacitado periodicamente. É de suma importância que o mesmo conquiste a confiança de superiores, subordinados e usuários do serviço público, e ainda exigido que assuma uma postura ética, seguindo as normas da organização, buscando alcançar os objetivos e metas estabelecidas para o cargo que ocupa.

O profissional não deve abandonar os valores e princípios adquiridos no decorrer de sua vida, lembrando que é possível crescer e se destacar de forma honesta no meio profissional, respeitando a si e a outrem. A sabedoria está em compartilhar o conhecimento com seus pares e prestar um serviço ético, de excelência, ao público, sem fazer acepção de pessoas, o que resultará no bem comum.

2.1 O conceito de ética

A palavra ética tem origem grega, derivada de *ethos*, que diz respeito ao costume, aos hábitos dos homens. Assim, ao contrário da moral e dos costumes, a ética é uma investigação que tem a pretensão de ser puramente racional; ou seja, o indivíduo deve deixar de lado as paixões e emoções. Conforme afirma Vázquez (2005), a ética é o “estudo do comportamento moral dos homens em sociedade”. Sendo certo que o objeto da Ética, é a ‘Moral’, como um dos aspectos do comportamento humano. A ética extrai dos fatos morais, princípios gerais (constantes morais) a eles, fatos morais, aplicáveis.

Ou seja, está se referindo a um conjunto de valores que devem ser observados pelos indivíduos ao se relacionarem uns com os outros, independentemente de suas emoções e crenças políticas e religiosas. Ser ético não permite meio termo, um indivíduo é ético ou não é. O filósofo Kant cita um exemplo clássico, sobre um comerciante que dá o troco correto a um freguês que acaba de fazer uma compra. Para saber se sua conduta foi ética ou não, há a necessidade de conhecer mais informações, fazer julgamento, saber a motivação. Caso o comerciante tenha dado o troco certo, com receio de perder o cliente, não foi ético. Mas se dar o troco lhe pareceu o correto a ser feito, aí sim ele agiu eticamente.

De acordo com Cortella (2009), a ética é o conjunto de princípios e valores da nossa conduta na vida junta. É o que faz a fronteira entre o que a natureza manda e o que nós decidimos. A ética é aquilo que orienta a sua capacidade de decidir, julgar, avaliar. Só

é possível falar em ética quando falamos em seres humanos, porque ética pressupõe a capacidade de decidir, julgar e avaliar com autonomia.

Antigas civilizações adotaram códigos de conduta e convivência em sociedade visando impor limites ao grupo. Historicamente, um dos mais conhecidos é o Código de Hamurabi, documento universal, que, segundo Neves (2009) tem origem certamente na *mal-practice* e denota que desde aquela época já se percebia a importância de regulamentar não apenas o comportamento social, mas também as práticas profissionais, especialmente nos casos em que afetam diretamente a vida dos indivíduos e da comunidade, como é o caso da medicina.

A ética visa o bem comum da sociedade. Ou seja, ao ser ético, o cidadão comum assume uma postura altruísta, que trará valor para si e para os demais. Bortoleto e Muller (2016) acrescentam sobre o tema:

Ser ético significa conhecer e cumprir o 'dever'; a ética é a condição que possibilita o conhecimento do dever. O 'dever' repousa, antes de qualquer coisa, no reconhecimento da necessidade de respeitar a todos como fins em si mesmos e não como meios para qualquer outro objetivo. Tratar todos os homens como fins em si mesmos é o que lhes confere dignidade e não preço: como bem nos legou Immanuel Kant o que distingue os homens das coisas é o valor que se lhes atribui; enquanto o valor das coisas é o preço, o valor dos homens é a dignidade. Assim, coisas têm preço, homens têm dignidade. (BORTOLETO; MÜLLER, 2016).

Portanto, seguir padrões éticos traz benefícios a todos os homens, devendo ser defendida e protegida com zelo, para que torne a convivência possível por meio de limites estabelecidos.

2.2 A ética do Serviço Público

A ética é de grande importância para os profissionais envolvidos com a gestão da máquina pública, afinal, em diferentes situações do cotidiano, se faz imperativo que os agentes abdicuem de paixões individuais e ajam de acordo com um conjunto racional de princípios e regras orientados para o interesse público.

Com comportamento lamentável e vergonhosamente escancarado, após investigação dos Órgãos de Controle, nas mais diversas esferas, tem-se observado que a corrupção vem sendo praticada na administração pública com muita naturalidade; ou seja, uma contaminação quase que endêmica, deixando transparecer a inversão de valores, em que um gestor deixa seus interesses pessoais se sobreporem aos interesses públicos.

Entretanto, o Brasil vem passando por uma série de modificações devido à pressão pública por uma administração ética. Fato este visível em matérias importantes que foram julgadas pelo plenário do STF, como é o caso da Operação da lava-jato. No âmbito legislativo, foram aprovadas leis tanto na matéria Federal como também nos Estados, dispendo sobre a ética no serviço público e criando conselhos de ética.

2.2.1 A credibilidade do serviço público.

Apesar das punições impostas aos gestores públicos que não assumem a conduta ética deles esperada, é perceptível que não é o bastante para evitar os danos à administração pública e à sociedade. Escândalos de fraudes são expostos todos os dias, e o sentimento de insegurança toma grande parte dos cidadãos do país. Isso se dá através de leis que deixam brechas para que os infratores recorram e sejam inocentados. Porém, com o avanço das tecnologias, assim como a comunicação, o conhecimento tem aumentado a pressão social na busca por uma justiça idônea, capaz de punir os infratores por seus atos. Tal pressão tem feito a diferença, ainda que esteja apenas no início da mudança.

Porém, não basta que os corruptos mudem. A cultura brasileira também precisa mudar, e nos leva a refletir sobre a conduta ética da sociedade. “Não existe país no mundo em que o governo seja corrupto e a população honesta e vice-versa” (KARNAL, 2016). Então, para que aconteça a verdadeira transformação, deve haver uma mudança geral.

2.2.2 Administração Pública e a conduta ética no Serviço Público.

Conforme elucidada Di Pietro (2002), observa que, basicamente, são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão administração pública: a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa; b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a administração pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

No Decreto-lei nº 200, de 25/02/1967, em seu artigo 4º, dada por Lei federal nº 7.596, de 10/04/1987, enumera os entes que fazem parte da Administração Pública, subjetivamente considerada:

Art. 4º. A administração federal compreende: I – a administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios; II – a administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) autarquias; b) empresas públicas; c) sociedades de economia mista; d) fundações públicas.

No Brasil, o serviço público Federal, por meio do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, aprovado pelo então presidente da República, Itamar Franco, institui o código de ética profissional do servidor civil do poder executivo federal. Em sua elaboração foram consideradas as disposições do Art. 37 da Constituição Federal Brasileira, que trata dos preceitos da Administração Pública e os deveres e proibições aos servidores públicos federais estipulados na Lei 8.112/90, decretando:

II - O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante às regras contidas no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição Federal. (Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994).

O artigo 327, do Código Penal Brasileiro, expressa o funcionalismo público, suas funções e as penalidades cabíveis aos seus erros:

Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§1º Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

§2º A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público.

Portanto, fica obrigatório ao indivíduo, investido do cargo de servidor público, cumprir a conduta ética esperada, devendo prestar um serviço irrefutável aos usuários dos serviços, como afirma ainda o terceiro parágrafo do Decreto 1.171 de 1994:

III - A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo. (Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994).

Sabe-se que a sociedade vem enfrentando momentos de descrença e indignação, devido à manipulação das leis e direitos adquiridos por agentes públicos sem escrúpulos, que não prezam pela ética, legalidade, honestidade, probidade, moralidade que deveriam carregar e se envolvem em esquemas corruptos que a todo instante viram manchetes em mídias nacionais e internacionais, denegrindo a imagem de toda a nação brasileira. A corrupção está se alastrando de tal maneira que, atualmente, se tornou algo banal, rotineiro, entre os que a praticam e continua sendo inaceitável entre os que vivem honestamente. De certa forma, tal comportamento influencia os demais poderes, e ainda os agentes públicos e os serviços prestados por eles.

2.2.3 Corrupção, crimes contra a Administração Pública e Improbidade administrativa.

Uma vez que há pressupostos da tendência à violação da ética, na intenção de prevenir fraudes e manter a conduta ética dos agentes da administração pública, há punições designadas para quem infringe as regras estabelecidas.

Para compreender melhor a respeito dos atos ilícitos praticados contra a administração pública por seus agentes, ferindo assim a conduta ética esperada pelos mesmos, é necessário explorar os o conceitos dos crimes mais conhecidos que podem ser cometidos por eles, que são: corrupção, os crimes contra a Administração Pública e a improbidade administrativa.

A corrupção não é algo recente nem brasileiro. O filósofo do renascimento italiano, Nicolau Maquiavel (2004), já atentava para o fato de como o poder corrompe o ser humano. Para Jean-Jacques Rousseau, em seu Contrato Social, a corrupção é algo inerente à formação da sociedade civil, sendo esta última a responsável por perverter o bom selvagem que outrora vivia em um estado de natureza.

Para SANTANO (2015), a corrupção é um problema que tem acompanhado a evolução das sociedades desde sempre e se relaciona com parâmetros do âmbito da moral, da justiça, da ética, dentre outros. O termo corrupção é definido de forma conceitual por BOBBIO (2007) na obra Dicionário de Política:

[...] A corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima. [...] Em ambientes estavelmente institucionalizados, os comportamentos corruptos tendem a ser, ao mesmo tempo, menos frequentes e mais visíveis em ambientes de institucionalização parcial ou flutuante. A corrupção não está ligada apenas ao grau de institucionalização, à amplitude do setor público e ao ritmo das mudanças sociais; está também relacionada com a cultura das elites e das massas. Depende da percepção que tende a variar no tempo e no espaço. [...] (BOBBIO 2007).

Daí vem a questão do determinismo e do libertarismo, onde o servidor, que é responsável por seus atos, é influenciado socialmente e acaba por realizar algo que não condiz com sua realidade, seus princípios, e traz consequências negativas, que irão atingir a organização, ele mesmo e até terceiros, ele é culpado ou inocente? Tem-se o livre arbítrio para decidir entre o bem e o mal, bem como o discernimento de saber o que é certo ou errado antes de agir ou tomar uma decisão, mesmo não conhecendo as possíveis consequências, e disseminar. A decisão de fazer ou não sempre será do agente.

[...] Percebe-se, desse modo, que a moral é imprescindível no momento em que o ser humano se vê isento da coação do Direito, portanto gozando de total liberdade de ação. [...] Nesse constructo, surgem mais arguições ao se falar de liberdade: não estaria o ser humano, mesmo fora do âmbito regulamentador das leis, submetido a um conjunto de variáveis e vetores, que direcionam sua 'livre' escolha? Já não foi dito, em outro momento deste estudo, que o indivíduo se depara com uma moral oriunda da própria sociedade e que a mesma, além de ser influenciada por ele, também o influencia? (Vazquez, 2005)

O agente público, uma vez corrompido, de acordo com o Código Penal brasileiro, comete delito diferente daquele que o corrompe. A este último incide o crime de corrupção ativa, previsto no artigo 333; o funcionário público corrompido comete o delito de corrupção passiva, disposto no artigo 317.

O delito de corrupção ativa está previsto no Título XI (Dos Crimes Contra a Administração Pública), Capítulo II (Dos Crimes Praticados por Particular contra a Administração em Geral), art. 333 do Código Penal brasileiro, e consiste no ato de oferecer ou prometer alguma vantagem indevida ao funcionário público, com o intuito de determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício. (BITTENCOURT, 2010, p. 244).

Na corrupção passiva, o sujeito passivo é o Estado, uma vez que o bem jurídico tutelado no crime de corrupção ativa é o prestígio e a dignidade da Administração Pública, no que diz respeito à probidade e ao decoro dos seus agentes (COSTA 2014).

No que diz respeito ao elemento subjetivo, o delito de corrupção ativa apresenta a particularidade de não se caracterizar apenas com a existência do dolo comum, mas sim mediante a concorrência entre o dolo comum e o dolo específico. Desta forma, para que a corrupção ativa reste configurada, é necessária não apenas a conduta dolosa de oferecimento ou promessa de vantagem, mas sim o concurso desta conduta dolosa com o fim especial de estimular a prática, omissão ou retardo de ato de ofício. Tal fim, inclusive, deve ser necessariamente anterior à ação ou omissão indevida do funcionário público, pois não há possibilidade de se exigir a prática de um ato que já se realizou (BITTENCOURT, 2010, p. 246).

Dos crimes contra a administração Pública, o Peculato é o mais conhecido pelos brasileiros. De acordo com o Art. 312 do Código Penal:

Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

§1º Aplica-se a mesma pena, se o funcionário público, embora não tendo posse do dinheiro valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário.

Peculato culposo

§2º Se o funcionário concorre culposamente para o crime de outrem:

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) anos.

§3º No caso do parágrafo anterior, a reparação do dano, se precede à sentença irrecorrível, extingue a punibilidade; se lhe é posterior, reduz de metade a pena imposta.

Já a improbidade administrativa, tem sua origem no latim, *administrativus accusarunt*, que segundo DE PLÁCIDO E SILVA (1984), traduz a ideia de má qualidade, imoralidade, malícia. Refere-se à qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto ou que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral.

O Superior Tribunal de Justiça no RESP 1.558.038/PE (Informativo 573), trouxe uma visão mais restritiva do conceito de improbidade administrativa, de modo que segundo o posicionamento neste julgado, não há improbidade administrativa, ainda que

praticado por agente público no exercício de suas funções e que este ato enseje abuso de autoridade tipificado na Lei 4.898/65, quando deste ato não haja lesão aos cofres públicos, haja vista a inelasticidade do conceito de improbidade administrativa.

3 METODOLOGIA

Optou-se pela pesquisa de abordagem qualitativa, com fonte documental e bibliográfica para construção do presente estudo. Ainda, com embasamento em livros, revistas e artigos científicos. Segundo Denzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem interpretativa do mundo, o que significa que pesquisadores estudam as coisas em seus cenários naturais, tentando entender os fenômenos em termos de significados que os agentes a eles conferem. Uma vez que o pesquisador interpreta as informações colhidas, pode classificar tal pesquisa como sendo qualitativa.

Já a pesquisa de fonte documental, permite a leitura e releitura de documentos para a captação de informações. Para Lüdke e André (2012), são considerados documentos todo material escrito que possa ser utilizado como fonte de informação, tais como: cartas, memorandos, leis, regulamentos, normas, pareceres, autobiografias, jornais, revistas, discursos, livros entre outros. Sob esse mesmo pensamento, Flick (2009) explica que os documentos podem ser instrutivos para a compreensão das realidades sociais em contextos institucionais.

O uso de documentos em pesquisa permite adicionar a dimensão do tempo à compreensão do social. A análise documental, qualitativa ou quantitativa, favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros (CELLARD, 2008).

Por fim, para embasamento no tema, foi aplicada a pesquisa bibliográfica, que, conforme elucida Cervo *et al* (2007), a mesma procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em artigos, livros, dissertações e teses, podendo ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. Tal pesquisa permite conhecimento e análise das contribuições culturais ou científicas do passado sobre determinado assunto, tema ou problema.

Percebe-se a relevância do tema do presente artigo devido ao aumento da compreensão da sociedade sobre seus direitos (efeitos da globalização), o que promove a exigência por gestores públicos éticos, que conduzam as organizações públicas com comprometimento e retidão, revestidos de moral, empatia e honestidade.

4. ACHADO DE PESQUISA

A gestão pública ética deve ser pautada nas normas de conduta fixadas por lei, pois se espera que o agente público as cumpra integralmente para o benefício de todos. A lei nº 8.027 de 12 de abril de 1990, contém as normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas, e afirma em seu artigo

5º o que seriam as faltas administrativas, ou seja, os desvios da conduta ética, puníveis com demissão:

Art. 5º São faltas administrativas, puníveis com a pena de demissão, a bem do serviço público:

I - valer-se, ou permitir dolosamente que terceiros tirem proveito de informação, prestígio ou influência, obtidos em função do cargo, para lograr, direta ou indiretamente, proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

II - exercer comércio ou participar de sociedade comercial, exceto como acionista, cotista ou comanditário;

III - participar da gerência ou da administração de empresa privada e, nessa condição, transacionar com o Estado;

IV - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;

V - exercer quaisquer atividades incompatíveis com o cargo ou a função pública, ou, ainda, com horário de trabalho;

VI - abandonar o cargo, caracterizando-se o abandono pela ausência injustificada do servidor público ao serviço, por mais de trinta dias consecutivos;

VII - apresentar inassiduidade habitual, assim entendida a falta ao serviço, por vinte dias, interpoladamente, sem causa justificada no período de seis meses;

VIII - aceitar ou prometer aceitar propinas ou presentes, de qualquer tipo ou valor, bem como empréstimos pessoais ou vantagem de qualquer espécie em razão de suas atribuições.

Parágrafo único. A penalidade de demissão também será aplicada nos seguintes casos:

I - improbidade administrativa;

II - insubordinação grave em serviço;

III - ofensa física, em serviço, a servidor público ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;

IV - procedimento desidioso, assim entendido a falta ao dever de diligência no cumprimento de suas atribuições;

V - revelação de segredo de que teve conhecimento em função do cargo ou emprego.

Compreende-se, portanto, que o servidor público que cometer qualquer destes atos contra a administração pública estará agindo contra a ética, e deverá sofrer a punição cabível. No Brasil, uma das operações contra corrupção de maior repercussão e ativa atualmente foi intitulada “Operação Lava-Jato” e também é considerada como a maior investigação da história do Brasil.

As investigações que deram origem à operação iniciaram no ano de 2009, quando o Ministério Público Federal do Paraná investigou transações financeiras dos doleiros Alberto Youssef, que já havia sido investigado e processado por crimes contra o sistema financeiro nacional e de lavagem de dinheiro no caso Banestado, e Carlos Habib Chater, a mando do falecido ex-deputado José Janene (PP-PR) em Londrina, no Paraná. No ano de 2013, a Justiça autorizou o Ministério Público a grampear o doleiro Carlos Habib Chater, que era proprietário de uma casa de câmbio localizada dentro de um posto de gasolina, em Brasília/DF, o que originou o nome da Operação. A denúncia consiste no pagamento de propinas de grandes empreiteiras, como Odebrecht, Camargo Corrêa, dentre outras, aos executivos da Petrobrás e outros agentes públicos, com o intuito de fraudar as licitações, visto que as empreiteiras decidiam os valores oferecidos à Petrobras e qual delas ganharia o contrato.

A operação investiga mais de 300 políticos, desde parlamentares, Ministros e ex-ministros, os quatro ex-presidentes da República: José Sarney (MDB), Fernando Collor (PTC), Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e Dilma Rousseff (PT) e o atual presidente da República, e ocorrem no âmbito da Justiça Federal do Paraná, Estado onde surgiram as primeiras suspeitas. Tem o apoio do Ministério Público Federal e da Polícia Federal que atuam em Curitiba por meio de forças-tarefas especiais.

A população é a maior prejudicada com a má gestão e desfalque ocorrido com o erário público nas fraudes de licitação, pois todo o dinheiro das propinas pagas aos agentes corruptos são desviados da arrecadação dos impostos dos consumidores brasileiros para serviços que não serão prestados corretamente pelas empresas que fraudam o processo licitatório. O superfaturamento dos objetos ou serviços que a administração necessita adquirir é outra forma de fraude muito praticada pelos gestores corruptos, e as empresas beneficiadas por tais fraudes são por vezes entidades falsas que desviam os recursos para outro fim. Quando os princípios que norteiam a Administração Pública são preservados, o dinheiro público é empregado de forma eficiente, inibindo ou evitando a corrupção e a evaporação, permitindo que a população perceba o retorno dos impostos pagos à adequada prestação dos serviços.

Logo, a licitação foi criada devido a necessidade de proteção dos interesses coletivos, tendo como objetivo garantir que os princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública sejam respeitados, sendo exigida a sua prática dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das entidades da administração direta e indireta, na contratação de serviços e aquisição dos insumos para o funcionamento da máquina pública. Na Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1998, encontra-se a exigência de que a Administração Pública utilize o procedimento licitatório antes de realizar suas contratações, como podemos observar no inciso XXI do art. 37:

“Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

A finalidade da licitação, portanto, é permitir a igualdade de concorrência para todas as organizações aptas (de acordo com o Edital) a vender bens ou prestar serviços para a Administração pública. Porém, a lavagem de dinheiro descoberta no esquema da Petrobrás a partir da Operação Lava Jato, demonstra o comportamento não ético de todos os envolvidos no escândalo, no recebimento de propinas, permitindo que terceiros tirem proveito de informações sigilosas, para proveito pessoal ou dos envolvidos na fraude, acarretando prejuízo ao erário.

A operação Lava Jato trouxe à tona o rompimento do comportamento ético esperado de alguns agentes públicos que deveriam visar o bem comum, porém, perseguiram seus próprios interesses. Em contrapartida, têm demonstrado a atuação dos servidores do Ministério Público Federal, Polícia Federal, dentre outros, oferecendo uma luz de esperança à população quanto à justiça cabível para aqueles que não agem de forma ética.

Por vezes, tem-se a impressão de que não há nenhuma campanha séria contra a corrupção no Brasil. São muitos os absurdos que a população brasileira tem acompanhado a partir da primeira década do Século XXI, como por exemplo, malas cheias de dinheiro sendo transportadas por mensageiros de políticos, tráfico de drogas cometido por agentes públicos, gravações de áudio e vídeo revelando o caráter dos representantes do povo, dentre outros. O que causa um sentimento de indignação e revolta é a impressão de impunidade, uma vez que o governo protege os envolvidos nos esquemas corruptos por participação do mesmo.

Acordos entre os poderes garantem mordomias e aumentos salariais abusivos para o primeiro escalão do Judiciário, na intenção de, com tal benefício, atrasar os processos contra os agentes públicos envolvidos em escândalos. Por último encontra-se o interesse da população, tramitando com excessiva morosidade ou simplesmente sendo negligenciado. Percebe-se claramente que nem tudo que é legal tem sido moral. Para ser legal basta estar dentro da lei, mas a lei pode ser imoral.

Infelizmente, é de conhecimento mundial que o Brasil está tomado pela corrupção de seus gestores e agentes públicos, e que os maiores escândalos explícitos de corrupção ocorreram durante o governo do Partido dos Trabalhadores – PT e aliados. As pessoas de bem desejam que o combate à corrupção se torne maior e mais eficiente, e que a população repudie os políticos corruptos de qualquer partido, sendo o ideal que estes partidos expulsassem de seus quadros aqueles que fossem condenados por corrupção e que os servidores públicos sejam demitidos caso cometam fraudes.

Mas o que se observa é que, mesmo depois de terem comprovado seu envolvimento com escândalos de corrupção, muitos candidatos ainda conseguiram se eleger. Isto demonstra que o discernimento da população não despertou totalmente, mesmo grande parte da mesma estando disposta a promover a mudança. Para Warren (2012) a corrupção está associada à corrosão do caráter democrático, com consequência grave para o estoque de legitimidade do regime e para o interesse dos cidadãos no ativismo político.

Percebe-se, assim, que a corrupção do brasileiro não está ligada a ausência de educação, uma vez que, quanto maior a escolaridade, mais refinada é a sua maneira de praticar a corrupção. Há uma extrema necessidade de obter vantagem em detrimento de outros, juntamente com a certeza da impunidade e do foro privilegiado.

Essa sensação de mal-estar coletivo com a corrupção cria concepções de senso comum acerca de uma natural desonestidade do brasileiro. Um dos traços característicos do senso comum no Brasil é que o brasileiro típico tem um caráter duvidoso e que, a princípio, não se nega a levar algum tipo de vantagem no âmbito das relações sociais ordinárias. Por isso, vários indicadores de confiança apontam o Brasil como um país onde a desconfiança impera. Para além do senso comum, esse tipo de leitura da realidade social brasileira converge para termos centrais das interpretações do país e a produção de conceitos no mundo acadêmico também incorpora esse tipo de visão, sendo o brasileiro típico um cidadão voltado para seus desejos agonísticos, que se expressam em formas sociais tais como o jeitinho e a malandragem (FILGUEIRAS, 2009).

A insatisfação da população com a gestão pública também se deve às altas taxas tributárias pagas sem perceberem o retorno do investimento adequado dos impostos pagos. Há uma grande deficiência nos serviços públicos voltados para a saúde, segurança, etc., e

desde o ano de 2013, protestos ocorrem reivindicando melhorias nessas áreas. E diante do olhar atento e crítico da massa, alguns candidatos usaram como estratégia propostas de investimentos no intuito de amenizar o descaso que vem ocorrendo com a população, bem como exterminar de vez a corrupção, sonegação de impostos e insegurança que estão entre os problemas de maior destaque, demonstrando aparente preocupação em solucioná-los.

A ausência de representantes realmente comprometidos com a classe trabalhadora e, efetivamente, com os grupos de minorias no meio político fazem com que alguns projetos e ações fundamentais que deveriam garantir o cumprimento de seus direitos sejam prejudicados, desconsiderados e até inviabilizados.

A razão da proliferação do comportamento não ético e desrespeito para com o cidadão por parte dos gestores, também ocorre devido à deficiência no sistema de educação do país, não permitindo que o indivíduo evolua intelectualmente e desenvolva capacidade crítica devido ao ensino de péssima qualidade. Um investimento adequado, desde o ensino básico, formaria cidadãos críticos, com uma visão holística, conhecedores e exigentes do cumprimento de seus direitos.

Devido a essa ausência crítica, atualmente muitos cidadãos são vítimas das chamadas “*fakenews*”, que são publicações com informações falsas em redes sociais e *sites* tendenciosos. A verdade existe e está disponível, principalmente devido à lei da transparência, mas as pessoas se acomodam e apenas seguem o fluxo das informações.

Entretanto, a partir da consolidação dos Órgãos de Controle e compromissos de parte da Justiça brasileira, nem tudo está perdido, diante do atual cenário em que se encontra o país, pois ainda há profissionais idôneos e comprometidos com o bem estar comum, que seguem em uma luta ininterrupta contra a corrupção e demais práticas que vem abalando a confiança da população. Mesmo sofrendo algum tipo de ameaça e perseguição, persistem em acreditar que a honestidade e dignidade podem se sobrepôr à morosidade da justiça que, de alguma maneira, beneficia corruptos inescrupulosos que não fazem jus aos votos de confiança neles depositados. Ainda que diante de tantas dificuldades, recebem o reconhecimento merecido e são admirados por trilharem um caminho de retidão, buscando combater a corrupção, mesmo sofrendo as penalidades de ir contra o sistema fraudulento instaurado, o que muitas vezes é um caminho doloroso e decepcionante, mas também é gratificante e fortalece pela satisfação de ver o dever cumprido.

A ética do servidor público é imprescindível, pois o mesmo é um agente de extrema importância para o perfeito funcionamento da máquina pública. O conhecimento do cidadão a respeito da ética e dos seus direitos perante o Estado, juntamente com o investimento do poder público na qualificação de seus servidores, por meio de treinamentos, com o intuito de conscientizá-los quanto à responsabilidade de suas funções e da importância de uma conduta ética, poderá aumentar o nível de satisfação dos cidadãos quanto aos serviços públicos prestados pelos agentes.

Logo, não há dúvida, corroborando com o pensamento de Serrano (2010), pois este afirma que a ética tem o propósito de orientar a convivência social, direcionando a prática das boas ações, e seu objetivo primordial é a realização (da convivência humana) do homem no contexto em que vive. Para isso, todo discurso sobre ética deve resultar de uma dada compreensão do que é ético e, mais especificamente, da significação de importantes conceitos dos quais cuida a metaética.

O autor explica, também, que existem vários conceitos propostos pelas teorias éticas: sob o ponto de vista teórico: amor, respeito, felicidade, prazer e os atributos da condição humana, tais como, perfeição, bondade, prudência, disciplina, conhecimento, crença, autocontrole, razão, prosperidade, liberdade, equidade, igualdade social, realização pessoal, sucesso, equilíbrio moral etc.. Portanto, uma gestão pública ética deve seguir as normas criadas com o intuito de padronizar o que se entende por conduta assertiva (ética), fixadas e decretadas por lei, para o benefício da população.

5 CONCLUSÃO

A corrupção e a falta de ética estão presentes na maioria das organizações públicas brasileiras como forma de cultura tolerada, e isso é preocupante. No cenário atual que vivenciamos no País, torna-se uma “batalha” a cada dia o servidor público manter-se ético convivendo com pessoas extremamente corrompidas, gestores sem valores e com atitudes viciosas, pensando apenas no benefício próprio e aproveitando-se dos privilégios advindos do cargo ou posição que ocupam.

Com a consolidação dos Órgãos de Controle e compromissos de parte da Justiça brasileira, encontramos profissionais idôneos e comprometidos com o bem estar comum, que seguem em uma luta ininterrupta contra a corrupção e demais práticas que vêm abalando a confiança da população. Em seu apoio, encontramos uma sociedade que tem almejado incessantemente o combate à corrupção existente tanto nas organizações públicas quanto nas privadas, e que sonham com um Brasil melhor.

Todo servidor público tem por obrigação ser ético e realizar suas tarefas com motivação, eficiência, honestidade, transparência, buscando sempre oferecer um serviço de excelência ao usuário que o procura, não se deixando envolver ou ludibriar por propostas que o levem a praticar nenhum dos crimes contra a Administração Pública, dentre eles o peculato e a improbidade administrativa. Devem sempre primar por uma conduta incorruptível dentro da instituição, para nunca sofrerem as penalidades que são aplicadas pelo serviço irregular de suas funções ou o descumprimento das normas, princípios e deveres que venham causar algum prejuízo ao Estado. O servidor público pode fazer a diferença apresentando uma postura ética e profissional, pois a sociedade está tolerando cada vez menos condutas inadequadas na prestação de determinados serviços.

O bem comum deve ser o objetivo dos gestores públicos, pois é nisso que está pautada a confiança dos cidadãos. Com a globalização e os avanços da tecnologia e da comunicação, os beneficiários dos serviços públicos detêm informações acerca de seus direitos e de como denunciar em casos de fraude, descaso e corrupção. Portanto, cabe aos gestores públicos buscarem uma vida profissional pautada na ética, com o objetivo de colaborar com o progresso do país e o bem-estar da sociedade.

REFERÊNCIAS

- BITTENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal: parte especial. Dos crimes contra a Administração Pública, dos crimes praticados por prefeitos. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 5.
- BOBBIO, Noberto. Dicionário de Política. 13ª Ed. Brasília: UNB, 2007, 1318p.
- BORTOLETO, Leandro, MÜLLER, Perla. Noções de ética no serviço público. Disponível em: <<https://www.editorajuspodivm.com.br/cdn/arquivos/ac054eb6de3d35a1d13c4dcbca402cb.pdf>> Acesso em 15/05/2018
- CERVO, Amado L. et al. Metodologia científica. 6 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- CELLARD, A. A análise documental. IN: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14/09/2018.
- CORTELLA, Mário Sérgio, CLÓVIS, de Barros Filho. Ética e vergonha na cara! 1ª Ed. Papyrus 7 Mares, 2014.
- Cortella, M. S. (2009). Qual é a tua obra?: inquietações propositivas sobre gestão, liderança e ética. Vozes.
- COSTA, Álvaro Mayrink. Criminalidade na Administração Pública: Peculato, Corrupção, Tráfico de Influência e Exploração de Prestígio. Disponível em: . Acesso em: 15 maio. 2018.
- COSTAS, R. Entenda o que está em jogo na publicação do balanço da Petrobras. G1, São Paulo, 20 abr.2015. Disponível em Acesso em: 05 out. 2018
- DE PLÁCIDO E SILVA. Vocabulário jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 1984. v. 1, p. 431.
- Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>
- DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (Orgs.). O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41
- DI PIETRO, Maria Zelia. Direito Administrativo. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- JERÔNIMO, J. A hora das empreiteiras. Revista Isto É, São Paulo, p.44, 24 set. 2014.
- _____. Escândalo na Petrobras. Revista Isto É, São Paulo, matéria de capa, 15 out.. 2014, p.38
- FILGUEIRAS, Fernando. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 15, nº 2, Novembro, 2009, p.386-421. Disponível em <www.scielo.br/pdf/op/v15n2/05.pdf>
- Karnal, L. Conversando sobre ética nas organizações. Francisco Beltrão, 12 de maio de 2016. Conselho Regional de Administração.
- LUDKE, M. E ANDRÉ, M.E.D.A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo, SP: E.P.U. 2012.
- MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe. Tradução de Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- MEDEIROS, Alessandro Melo; NORONHA, Nelson Matos de. Ética e Corrupção no Brasil: considerações e análises a partir do princípio da moralidade constitucional. Revista Eletrônica

- Mutações, [S.l.], v. 7, n. 13, p. 122-136, out. 2016. ISSN 2178-7018. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufam.edu.br/relem/article/view/2808>>. Acesso em: 23 maio. 2018.
- MELO, Lúcio Mariano Albuquerque; SOUZA, Luciane Albuquerque Sá de; e LIMA, César Emanuel Barbosa de (orgs.) A dinamicidade da Administração no contexto atual - João Pessoa: Ideia, 2017.
- Neves, N. M. B. C. (2009). Códigos de conduta: abordagem histórica da sistematização do pensar ético. *Revista Bioética*, 16(1).
- NUCCI, Guilherme de Souza. Código Penal Comentado. 3 ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2011.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, SPINK, Peter. Gestão do Setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado, em Reforma do Estado e administração pública gerencial, organizadores. 7ª. edição, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006, 316 p.
- SANTANO, Ana Claudia. Uma introdução ao estudo da corrupção política nas sociedades democráticas dentro do paradigma do estado de direito. *Paraná Eleitoral*, v. 4, n. 1, p. 123-138, 2015. Disponível em: . Acessado em 18/04/2018.
- SERRANO, Pablo Jiménez. Ética e Administração Pública. 1. ed. Alínea. 2010.
- TEIXEIRA, Elis Trindade. BEZERRA, Tereza O. Caminhas. ALMEIDA, G. de Oliveira, O código de ética e seus reflexos nas pequenas empresas e na sociedade brasileira. *Revista Foco*. ISSN; 1981-223X. V. 10, Jan/Abr. 2017.
- VÁZQUEZ, A. S. Ética. 27ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. 304p
- VENTURINI, Liliane. ARAGÃO, Alexandra. Investigações revelaram megasquema envolvendo políticos e empreiteiros, com superfaturamento de contratos públicos e pagamentos de propina. Métodos e focos são questionados. Disponível em:<https://www.nexojornal.com.br/explicado/2018/03/16/Lava-Jato-a-origem-e-o-destino-da-maior-opera%C3%A7%C3%A3o-anticorrupt%C3%A7%C3%A3o-do-pa%C3%ADs>
- WARREN, Mark. The meaning of corruption in democracies. In: HEYWOOD, Paul (Ed.). *The Routledge international handbook on political corruption*. Oxford: Routledge, 2012.