



Licenciado sob uma licença Creative Commons
ISSN 2175-6058
DOI: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v25i2.2540>

ÉTICA PÚBLICA E O DIREITO

PUBLIC ETHICS AND LAW

André Ramos Tavares

RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar a relação entre a Ética Pública e o Direito, com aplicação ao modelo adotado no Brasil, especificamente na implementação de um Código de Conduta da Alta Administração Federal. Será avaliado o alcance do compromisso moral das autoridades públicas em adotar um comportamento ético, em especial pela força que o exemplo possui nessa seara. Ademais, será delineada a base constitucional do sistema de Ética pública do Estado brasileiro. A análise compreende o eixo histórico e normativo, bem como o eixo pedagógico e avaliativo da Ética Pública e de seu sistema prático de gestão e controle.

Palavras-chave: ética pública; direito; código de conduta da alta administração federal.

ABSTRACT

The article aims to analyze the relationship between Public Ethics and Law, applying it to the model adopted in Brazil, specifically in the implementation of a Code of Conduct for Senior Federal Administration. The scope of the moral commitment of public authorities to adopt ethical behavior will be assessed, especially due to the strength that example has in this area. Furthermore, the constitutional basis of the Public Ethics system of the Brazilian State will be outlined. The analysis includes the historical and normative axis, as well as the pedagogical and evaluative axis of Public Ethics and its practical management and control system.

Keywords: public ethics; law; code of conduct for senior federal administration.

RELAÇÕES ENTRE DIREITO E ÉTICA E A ÉTICA COMO DEVER JURÍDICO

A relação entre a Ética e o Direito é complexa, pois a própria compreensão do que seria a Ética encontra sentidos diversos a depender do campo de conhecimento.

Embora não possua um conceito unívoco, a Ética remonta a padrões comportamentais, infundindo o senso de responsabilidade a partir de certos valores civilizatórios¹. Assim: “A ética refere-se a padrões bem fundamentados do que é certo e errado que prescrevem o que as pessoas devem fazer, geralmente em termos de deveres, princípios, virtudes específicas ou benefícios para a sociedade².”

A Ética pressupõe “padrões de comportamentos entendidos como certo e errado que são voluntariamente aceitos por pessoas que escolhem fazer parte de determinado grupo ou profissão, incluindo as profissões da administração pública [Ética Pública]”³.

Há, evidentemente, situações de alinhamento entre o Direito e a Ética, mas nem tudo que é legal é necessariamente um comportamento ético, e nem tudo que é imoral é ilegal⁴. Por exemplo, a escravidão moderna, além de ilegal, é absolutamente imoral, pois ignora a condição de dignidade do ser humano, negando a sua humanidade, transformando o sujeito de direitos em mero objeto, em um instrumento a serviço de interesses espúrios.

Contudo, existem situações em que a ilegalidade e a imoralidade não coincidem. Por exemplo, é imoral destinar orçamento público para propaganda político-eleitoral com tanta gente carecendo de serviços de saúde, morrendo na porta de hospitais superlotados, abandonados ou mesmo fechados, mas não se considera ilegal destinar verba pública para propaganda em uma situação de calamidade social.

Ademais, a lei pode vedar condutas por mera conveniência pública, não por questões de imoralidade. É o caso da proibição do uso de espaços públicos para comércio e da fixação de horário comercial, por exemplo.

Algumas leis podem, até mesmo, ser consideradas como violadoras de certos princípios éticos gerais ou de um senso comum de Justiça. Por exemplo, as leis que concedem privilégios especiais a certos grupos ou categorias, como aposentadorias especiais e auxílios financeiros aos ocupantes de cargos públicos.

No campo público, o Direito impõe algumas condutas obrigatórias e as classifica como éticas, a exemplo da comunicação dos atos de

gestão patrimonial e bens, da proibição de aceitação de presentes em determinadas situações e do esclarecimento de eventuais conflitos de interesses no relacionamento com outros órgãos e funcionários da Administração Pública.

Algumas condutas permanecem obrigatórias para certas pessoas até mesmo após a saída do Governo, supostamente quando já não existiriam mais laços oficiais com deveres públicos específicos, como o dever eterno de não divulgar ou usar informação privilegiada à qual uma ex-autoridade tenha tido acesso em virtude do cargo público que ocupou e, ainda, a proibição temporária às atividades privadas pós-Governo⁵, a chamada quarentena.

Em alguns países, há um longo período de quarentena, que chega a dois anos, como informa o Escritório de Ética do Governo norte-americano⁶, o que, aliás, já foi proposto no Brasil, em 2005, pela CGU⁷. Atualmente, a quarentena, quando imposta pela CEP, tem duração de até 6 (seis) meses⁸.

Essas medidas têm como objetivo impedir, entre outras práticas, “a exploração do cargo público de acordo com as regras do mercado”. Pois, quando isso ocorre, “o cargo público se torna uma espécie de negócio privado, o produto se torna o serviço público e o público se torna o consumidor”⁹.

Esses critérios, aparentemente, são inspirados na Teoria da Dissuasão, adotada no âmbito do governo federal norte-americano¹⁰. Segundo essa teoria, as autoridades públicas tendem a agir com mais integridade quando três condições prevalecem:

Primeiro, eles devem conhecer e entender os parâmetros gerais que guiam os comportamentos permitidos, ou seja, o que fazer e o que não fazer segundo os padrões éticos. Segundo, as suas finanças pessoais devem ser examinadas por auditores independentes e devem ser isoladas de eventuais conflitos de interesse. Terceiro, eles devem estar cientes de que suas finanças pessoais e os seus atos, e qualquer conexão entre eles, serão, constantemente, objeto de escrutínio¹¹.

Assim, embora Direito e Ética não se confundam, é inegável que existe entre ambos uma forte relação. O Direito pode positivar elementos morais, munindo-os com garantias específicas, mas, no limite, a complexidade da relação entre Direito e Ética também está em observar que cumprir as Leis e o Código de Ética não torna alguém necessaria-

mente ético¹², mas “apenas” demonstra que essa pessoa se submete às obrigações éticas¹³.

O COMPORTAMENTO ÉTICO PELO EXEMPLO E AS CONSEQUÊNCIAS DE SUA CRISE

A Comissão de Ética Pública da Presidência da República, instituída pelo Decreto Presidencial de 26 de maio de 1999, tem por missão primordial zelar pelo compromisso moral das autoridades integrantes da Alta Administração Federal brasileira, (i) seja o compromisso moral dessas autoridades com o Presidente da República, promovendo elevado padrão de comportamento ético capaz de assegurar a lisura e a transparência de seus atos; (ii) seja o compromisso moral dessas autoridades a fim de que seu comportamento sirva de exemplo a ser seguido¹⁴ pelas demais autoridades e agentes públicos; (iii) seja, ainda, seu compromisso moral republicano com a sociedade, de bem servi-la¹⁵.

O comportamento ético pelo exemplo também é reforçado em situações excepcionais. Na Inglaterra, Richard A. Chapman, Professor Emérito de Política e Administração Pública, realizou uma pesquisa exaustiva em registros do Estado com o fim de buscar o “exemplo de um grande servidor público do século XX”¹⁶. E encontrou. Foi Sir Edward Bridges, que serviu como secretário do Gabinete de Guerra durante a II Guerra Mundial. Aliás, Winston Churchill também a ele se referiu, em seu livro *Second World War, vol. II, Their Finest Hour*¹⁷, como o grande responsável por ter evitado os atritos entre os militares e o Gabinete de Guerra criado por Churchill.

Sir Edward Bridges foi um exemplo de pessoa com forte espírito público, posicionando-se eticamente em prol do interesse público em um contexto de conflito, um exemplo realmente inspirador. Os bons exemplos fazem a diferença e precisam ser identificados. No Brasil, o próprio Código de Conduta da Alta Administração Federal, em sua Exposição de Motivos, fala de comportamentos que sirvam a todos como exemplo, guardando relação com a afirmação de Max Weber, para quem o bom exemplo deve advir da conduta racional do estamento burocrático superior¹⁸.

Os exemplos, contudo, não precisam advir exclusivamente do estamento superior da Administração Pública. É importante que o comportamento ético também parta dos servidores que ocupam a base hierár-

quica dentro das organizações, de modo a impactar, pela proximidade, um número maior de pessoas¹⁹.

O treinamento pelo exemplo tem dois aspectos importantes. Primeiro, há o aspecto negativo. Se os administradores não forem éticos, seus funcionários rapidamente verão os códigos e diretrizes éticas como um exercício essencialmente hipócrita. Em segundo lugar, há o aspecto positivo. Os administradores que são vistos como éticos causarão um impacto muito maior e duradouro nos padrões éticos do que qualquer outra forma de treinamento. Não é necessário que eles articulem valores éticos fundamentais; simplesmente demonstrá-los por suas próprias ações pode inspirar os outros a fazerem o mesmo. O poder do exemplo não deve ser esquecido, mesmo em tempos de desilusão²⁰.

Frise-se que não se trata de construir a figura de um herói nacional, com todas as ficções e distanciamentos da realidade que esse tipo de construção produz. Trata-se, sim, de indicar uma autoridade, um agente público real, cuja conduta prática, no dia a dia, serve de paradigma para uma boa Administração e para o bem servir a população e o país, como foi o caso de Sir Lord Bridges e como existem muitos outros, inúmeros deles invisíveis, na atual Administração Pública.

Apesar disso, não se poderia desconhecer que crises e problemas na esfera pública têm sido uma pauta constante da História brasileira a impedir a formação de uma cultura resiliente em prol do comportamento ético. As fraudes, os desvios no uso do dinheiro público, o abuso de poder, a corrupção em geral, o desprezo pelas leis em vigor e os agentes públicos que buscam o benefício pessoal no cargo são práticas que corrompem progressivamente a base ética e constitucional de qualquer Governo. Aliás, esses fatores contribuem decisivamente para a conhecida descrença no voto e na política, como advertem Seinberg e Austern²¹.

Uma pesquisa sobre a insatisfação com os serviços públicos mostra que o Brasil ocupa o segundo lugar do *ranking* de países, com 70% de cidadãos insatisfeitos, estando atrás apenas do México (com 71%)²². Trata-se, portanto, do eterno problema de bem servir a população, o que exige servidores e agentes públicos compromissados com os valores éticos.

A falta de ética afeta, ainda, muitos outros aspectos da vida nacional, como a área econômica. Nesse contexto, os excessos burocráticos e as dificuldades estruturais criam um ambiente suscetível às más práticas, impactando negativamente o comércio e os investimentos. Trata-se

do chamado “custo-Brasil”, fenômeno conhecido da literatura econômica, que resulta na perda de competitividade do país no cenário internacional e, conseqüentemente, na perda de investimentos²³.

Tenho por certo que “nenhum setor do Governo Federal deveria se satisfazer com um padrão inferior à absoluta honestidade, na condução dos assuntos públicos”²⁴, como afirmou, em 1989, a Comissão criada pelo Presidente George H. W. Bush para revisar as normas éticas federais.

A BASE CONSTITUCIONAL DO SISTEMA ÉTICO DO ESTADO BRASILEIRO

O exercício da cidadania consciente contém uma ideia preambular de deveres éticos, mas há também um sistema ético específico no caso do Estado brasileiro, consubstanciado nas Leis e nos Códigos de Ética, mas que, em realidade, é sistema que se compõe em base constitucional.

A Constituição de 1988, pela primeira vez, traz a moralidade pública como princípio expresso da Administração Pública, no art. 37, *caput*, juntamente com a impessoalidade, a eficiência e a legalidade. Nesse sentido:

Tem se apontado ser a moralidade administrativa diversa da moralidade comum, composta que é aquela pelas regras de boa administração, de exercício regular do *múnus* público, de honestidade, de boa-fé, de equidade, de justiça, e regras de conduta extraíveis da prática interna da Administração²⁵.

Portanto, a moralidade administrativa “integra o Direito como elemento indissociável na sua aplicação e na sua finalidade, erigindo-se em fator de legalidade”²⁶.

Ademais, as autoridades públicas estão inseridas em uma organização com estrutura hierárquica específica, com objetivos públicos e determinados e com deveres éticos expressos em normas jurídicas²⁷. Por força dessas normas, o comportamento das autoridades e dos agentes públicos deve estar baseado no comprometimento com o interesse público, com o bem servir a população e com a efetividade de suas ações. Nesse sentido:

A moral, a formação moral, o fomento dos bons costumes constituirá uma das finalidades a que deve se dirigir a atuação administrativa, em suas diversas manifestações. Assim sendo, não é concebível uma violação destas no exercício de qualquer ato administrativo²⁸.

Essa ética, como um dever insuperável, deriva da própria posição ocupada pela autoridade. Ou seja, *standards* éticos são deveres que decorrem da posição constitucional de agente público e são inerentes aos postos e cargos públicos assumidos.

Assim é que compreendo a Ética como um elemento essencial do chamado serviço público²⁹, pois ao aceitar um cargo público, os *standards* éticos tornam-se vinculantes, já agora de um ponto de vista jurídico. O comportamento ético pode e deve, a partir desse pressuposto, ser considerado uma função pública.

Mas isso não exclui outras perspectivas de compreensão da Ética dentro do Estado, que enfatizem: (i) as virtudes, (ii) os princípios gerais da vida ética e (iii) os resultados úteis produzidos para a sociedade³⁰. Todos esses elementos podem auxiliar na melhor compreensão do que é a Ética Pública.

A abordagem calcada na virtude realça as qualidades internas do indivíduo, ou seja, as atitudes e as características que definem aquela pessoa como íntegra ou de caráter. Assim, entende-se que a “virtude está conosco, mas sua utilização não é automática”³¹. Pode-se considerar que o comportamento ético, do ponto de vista da virtude, se manifesta na honestidade, na lealdade e na equidade, por exemplo.

Além dessas virtudes, pode-se falar, ainda, nos princípios éticos gerais, segundo os quais os agentes públicos devem tratar as pessoas da maneira mais justa e igual possível. Por fim, temos a perspectiva consequencialista, também comumente integrada às análises filosóficas, no sentido de que as autoridades públicas, em seus atos, devem fazer o bem para a maior quantidade possível de pessoas³².

Na linha de uma abordagem mais ampla, fala-se (i) das qualidades que um indivíduo deve ter e (ii) dos pressupostos que devem adotar em suas ações e decisões, bem como (iii) das efetivas ações que deve adotar, tendo em consideração o cargo público que ocupa.

Assim é que se considera necessário que os agentes públicos sejam honestos, competentes, íntegros e comprometidos em fazer o melhor. Essas são as virtudes geralmente lembradas pelos estudiosos e demandadas pela sociedade.

PARA ALÉM DOS CÓDIGOS DE ÉTICA ESTATAIS

Todos os elementos acima mencionados são encontrados no Código de Conduta da Alta Administração Pública Federal em vigor, instituído no ano 2000, pelo então Presidente da República. Esse Código impõe expressamente a todos que se pautem “pelos padrões da ética, sobretudo no que diz respeito à integridade, à moralidade, à clareza de posições e ao decoro, com vistas a motivar o respeito e a confiança do público em geral” (art. 3º).

Os Códigos de Ética têm como objetivo sistematizar padrões de conduta considerados éticos por determinada categoria. Em regra, os Códigos apresentam: (i) atividades e comportamentos proibidos; (ii) obrigações e responsabilidades; (iii) virtudes, qualidades pessoais e valores e; (iv) objetivos, que devem ser observados pelas autoridades públicas³³.

Assim, os Códigos podem ter função regulatória, educacional ou inspiradora:

Em outras palavras, os Códigos servem para restringir e limitar ao identificar comportamentos que devem ser evitados. Eles podem guiar ou instruir [a atuação da autoridade pública] ao identificar obrigações e qualidades desejáveis [...] Finalmente, eles podem inspirar ao estabelecer metas e objetivos a serem cumpridos³⁴.

Contudo, não são poucas as críticas aos Códigos de Ética e a principal delas reside no fato de que ser ético vai muito além de seguir regras, mas envolve também uma atividade reflexiva e uma prática diária³⁵.

De fato, uma conduta ética não se resume a seguir regras, mas os Códigos de Ética são importantes, em especial no setor público, pois permitem às pessoas que não fazem parte da Administração conhecer os padrões de comportamento a serem seguidos. Essa publicidade possibilita, entre outras coisas, a fiscalização e o controle por parte da cidadania.

No Brasil, com o objetivo de “zelar pelo cumprimento do Código de Conduta da Alta Administração Federal, orientar as autoridades que se conduzam de acordo com suas normas e inspirar o respeito à ética no serviço público” foi criada a Comissão de Ética da Presidência da República – CEP/PR.

Essa Comissão atua como instância consultiva do Presidente da República e dos Ministros de Estado, sempre em matéria de ética pública, além de desenvolver a importante missão de julgar, nas questões éticas e de conflitos de interesses, a conduta e situação das autoridades da Alta Administração Pública, alcançando os Ministros de Estado e Presidentes de estatais, como o BNDES e Petrobrás³⁶.

Trata-se, portanto, de órgão de coordenação e supervisão localizado no ápice do sistema de gestão da Ética do Poder Executivo Federal, criado por Decreto Presidencial em 2007. Além da CEP, esse sistema é composto pelas inúmeras comissões de Ética dos mais variados órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta³⁷:

Trata-se de formatar um amplo sistema que valoriza a conduta ética por todos aqueles que atuam na Administração Pública federal e no Poder Executivo federal, de maneira a conformar um novo ambiente cultural, a serviço da sociedade, dando maior legitimidade e transparência aos atos e decisões dessas autoridades, agentes públicos e servidores em geral, por meio do fortalecimento desse sistema de controle³⁸.

Ademais, do setor público tem sido comum se exigirem *standards* mais rígidos do que os aplicáveis ao setor privado³⁹. Assim é que se compreende, por exemplo, a preocupação, até mesmo, com a mera aparência de conduta antiética. A regulamentação do assunto, nos EUA, em 1986, chegou a impor que autoridades tomassem ações positivas para evitarem a situação de aparência antiética⁴⁰, ainda que não se tratasse propriamente de violação ética. No Brasil, a Exposição de Motivos do Código de Conduta da Alta Administração Pública Federal encontra aí o seu ápice ao determinar que: “não basta ser ético; é necessário também parecer ético, em sinal de respeito à sociedade”.

Não há dúvida de que o Código que orienta nossa Alta Administração, e a partir dela pretende oferecer grandes exemplos e forte estímulo a todos, objetiva “a melhoria qualitativa [permanente] dos padrões de conduta da Alta Administração”, exatamente como consta de sua Exposição de Motivos. Até porque a Ética não é algo que se conquista em definitivo, mas é, sim, uma cultura que se constrói e que deve ser protegida diariamente.

Nesse sentido, para ser efetivamente seguida, servindo de modelo máximo, a Ética deve permear o comportamento das autoridades e agentes públicos, ou seja, “integrar a forma pela qual pensam sobre seu

agir”⁴¹. Essa é a fórmula final do comportamento ético pleno.

Todas essas observações permeiam muito mais a cultura pública, a expectativa sobre o agir e sobre o pensar dos agentes públicos, do que propriamente regras jurídicas mandatórias.

A Ética, no sentido mais puro e rigoroso, não deve depender de sofrer ameaças de um sistema punitivo, fiscalizatório, de um aparato de controle. Por outro lado, como afirmou James Madison, “se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos”⁴².

A Ética é o pré-requisito que determina e sustenta o grau de confiança pública no Governo⁴³. Suas conexões com a Democracia tornam-se, aqui, mais evidentes. Trata-se, portanto, de retomar a máxima grega de que “não existe separação entre a vida ética do cidadão e a organização ética da vida política, dado que a virtude nada mais é do que a lei interiorizada, e a lei, a virtude objetivada”⁴⁴.

Mas a Ética não é estática, não se limita a subsunção dos comportamentos aos dispositivos que prescrevem uma determinada conduta. A Ética é dinâmica, pois está ligada à ação pública no Mundo, de modo que não basta ser ético, é preciso, conforme afirmado, aparentar ser ético e, ademais, é preciso ser ético nas esferas pública e privada, sob pena do comportamento “ético” redundar em mera hipocrisia.

Assim, embora o comportamento ético deva ser constante em ambas as esferas, é inegável que as autoridades, no exercício do serviço público, possuem um grau de responsabilidade maior e, portanto, *standards* éticos mais elevados, pois tomam decisões que afetam diretamente a sociedade⁴⁵.

CONCLUSÕES

Conclui-se com uma reflexão sobre o conhecimento, a Ética e o papel dos agentes públicos em zelar por ela em todas as suas esferas de atuação.

A Ética possui diversos sentidos, de modo que é mais fácil reconhecer um comportamento ético quando praticado do que conceituá-lo. Ainda assim, é possível afirmar que as questões éticas envolvem uma escolha ou decisão diante de uma situação controversa.

Os Códigos de Ética, em especial os do setor público, são relevantes pois conferem publicidade aos padrões éticos a serem seguidos pelas

autoridades. Isso permite conhecer e, portanto, escrutinar as condutas daqueles que fazem parte da Administração. Trata-se da publicidade, princípio tão caro ao Estado Democrático de Direito.

O conhecimento da Ética é a base da ação pública adequada⁴⁶ e não pode ser ignorado. Para tanto, no caso da Alta Administração Federal, cumpre à Comissão de Ética Pública desempenhar também um papel pedagógico, que assume importante caráter explicativo e preventivo a ser disseminado para outras instâncias públicas. Ou seja, trata-se de aclarar as diretrizes éticas e reforçar o comportamento ético pelo exemplo, uma das formas mais efetivas para a sua assimilação em prol de uma cultura resiliente do comportamento ético.

Outro aspecto importante reside na análise ética dos comportamentos das autoridades. Esta análise exige, frequentemente, o uso da ponderação, de maneira a considerar o peso específico dos fatos, do contexto em que ocorre o comportamento e nas normas do Código⁴⁷. Principalmente porque não existe uma escala pré-fixada de pesos a serem aplicados automaticamente a cada situação concreta. Já foi dito que um Código de Ética não pode ser um manual de autoajuda com 10 passos para o sucesso.

Inobstante a conduta ética não se resumir em seguir regras inscritas em Códigos de Ética, porque se materializa pela prática diária e pelo processo reflexivo, as condutas antiéticas devem ser punidas e os comportamentos éticos devem ser reconhecidos, de modo a estimular a sua prática diária.

O exercício desse *munus* público pelos gestores da ética pública, como é o caso dos integrantes de uma Comissão de Ética, é um grande desafio, exercido também com a cautela que o tema impõe, mas também com o rigor que se espera, quando esse for o caso.

NOTAS

- 1 “O que torna a ética tão importante para o serviço público é que ela sai do campo do pensamento e da fala para o campo da prática e da ação. Como diretriz para a ação, a ética se baseia no que é certo e importante [...] Enraizada na ideia de responsabilidade, a ética implica a disposição de aceitar as consequências de suas ações. A ética também se refere à princípios de ação que implementam ou promovem valores morais”. (LEWIS, Carol W; GILMAN, Stuart C. *The ethics challenge in public service: a problem solving guide*. San Francisco: Jossey Bass, 2005. p.6, tradução livre)
- 2 Andre e Velasquez Apud SVARA, James H. *The Ethics Primer for Public Administrator in Government and Nonprofit Organizations*. 3ª ed. Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2021. p. 25, tradução livre.

- 3 SVARA, James H. *The Ethics Primer for Public Administrator in Government and Nonprofit Organizations*. 3ª ed. Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2021. p. 24, tradução livre.
- 4 Em regra, a Moral é utilizada para se referir ao “senso de certo e errado que um indivíduo tem com base na sua educação pessoal e no compromisso com os valores de vários grupos”. (SVARA, James H. *The Ethics Primer for Public Administrator in Government and Nonprofit Organizations*. 3ª ed. Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2021. p. 24, tradução livre).
- 5 STEINBERG, Sheldon S; AUSTERN, David T. *Government, Ethics and Managers: a guide to solving ethical dilemmas in the public sector*. Westport: Praeger, 1990. p. 117.
- 6 Cf. ESTADOS UNIDOS. U.S. Department of the Interior. *Restrictions on Post Government Employment (After You Leave Federal Service)*. Disponível em: <https://www.doi.gov/ethics/restrictions-on-post-government-employment>. Acesso em: 23.04.2024.
- 7 Cf. FLOR, Ana. Projeto propõe quarenta e dois anos. 2 abr. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0204200518.htm>. Acesso em: 23.04.2024.
- 8 A Comissão de Ética Pública (CEP) brasileira já chegou a ser questionada pelo TCU - que parece muitas vezes considerar apenas números - sobre a razão de ter imposto uma quantidade que seria muito elevada de quarentenas. Ou seja, questiona-se o cumprimento de deveres impostos à CEP, em uma visão de Mundo estritamente econômica, posto que quarentenas equivalem à saída de valores compensatórios dos cofres públicos.
- 9 “Isso [a exploração do cargo público] ocorre se duas condições forem preenchidas: primeiramente, uma administração que permita às autoridades uma ampla margem de autonomia; e segundo, um código moral que não imponha nenhum standard de probidade sobre os funcionários públicos”. (Cf. WAQUET, Jean-Claude. *Corruption: Ethics and Power in Florence, 1600 – 1770*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1992. pp. 3-4, tradução livre.)
- 10 Sobre o desenvolvimento da Ética Pública no governo norte-americano. (Cf. ROBERTS, Robert North. *Ethics in U.S Government: an encyclopedia of investigations, scandals, reforms, and legislation*. London: Greenwood press, 2001; DA CRUZ, José Arimatéria; DA CRUZ, Becky Kohler. *The integrity of american governmental institutions: The Role of Ethics in Public Service*. Cognella, 2017.)
- 11 CALVIN, Mackenzie; HAFKEN, Michael. *Scandal proof: do ethics laws make government ethical?* Washington: Brookings Institution Press, 2002. p.90, tradução livre.
- 12 Trata-se de discussão sobre a Ética que remonta a Aristóteles, para quem a experiência e a reiteração do comportamento conforme preceitos éticos, na prática diuturna, são importantes elementos na construção da Ética.
- 13 Esse submeter-se às obrigações éticas pode ocorrer voluntariamente, ou por pressão social, ou mesmo por imposição legal, que, neste último caso, incute no sujeito o temor em receber uma sanção pelo descumprimento do dever. (Cf. SVARA, James H. *The Ethics Primer for Public Administrator in Government and Nonprofit Organizations*. 3ª ed. Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2021, p. 25.)
- 14 São os termos empregados pela Exposição de Motivos n. 37, de 18 de agosto de 2000, pelo então Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Dr. Pedro Parente, ao submeter ao Presidente da República a proposta de Código de Conduta da Alta Administração Federal.
- 15 Cf. TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2023. pp. 1136-1137.
- 16 CHAPMAN, Richard. *Ethics in the British Civil Service* apud ROHR, John A. *Public Service, Ethics & Constitutional Practice*. Lawrence: University Press of Kansas, 1998, p. 123.
- 17 CHURCHILL, Winston. *Their Finest Hour*. Vol. II. New York: Bantam Books, 1962. p.16.
- 18 Cf. WEBER, Max. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Trad. Mario Moraes. São Paulo: Martin Claret, 2013, pp. 33-35.
- 19 KOVEN, Steven G. *Public Sector Ethics: theory and applications*. New York: CRC Press, 2015.p. 198.

- 20 SHERMAN, Tom. Public sector ethics: prospect and challenges. In: *Public Sector Ethics: finding and implementing values*. Edited by: Charles Sampford; Noel Preston and Bois, C-B. New York: Routledge, 2002. p. 17, tradução livre.
- 21 Nesse cenário, os gestores têm um importante papel: STEINBERG, Sheldon S; AUSTERN, David T. *Government, Ethics and Managers: a guide to solving ethical dilemas in the public sector*. Westport: Praeger, 1990. p. 1.
- 22 A pesquisa entrevistou 18.180 pessoas, entre 12 de setembro e 11 de outubro de 2016, em 23 países. (Cf. IPSÓS, *Global Trends: Brasil é o segundo país mais insatisfeito com serviço público*. 30 mai. 2017. Disponível em: <https://www.ipsos.com/pt-br/global-trends-brasil-e-o-segundo-pais-mais-insatisfeito-com-servico-publico>. Acesso em: 23.04.2024).
- 23 “Serviços públicos justos e confiáveis inspiram a confiança do público e criam um ambiente favorável para as empresas, contribuindo, assim, para o bom funcionamento dos mercados e para o crescimento econômico”. (Cf. OECD. *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*. PUMA Policy Brief No. 7, September, 2000. Disponível em: <https://www.oecd.org/mena/governance/35527481.pdf>. Acesso em: 23.04.2024, tradução livre.)
- 24 MADSEN, Peter; SHAFRITZ, Jay. *Essentials of government ethics*. New York: Meridian Book, 1992. pp. 413-415, tradução livre.
- 25 TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 21ª ed. São Paulo, 2023. p. 1150.
- 26 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p.84.
- 27 SVARA, James H. *The Ethics Primer for Public Administrator in Government and Nonprofit Organizations*. 3ª ed. Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2021. p. 5.
- 28 PÉREZ, Jesús Gonzalez. *Administración pública y moral*. Madrid: Cuaderno Civitas, 1995,. p.38, tradução livre.
- 29 SVARA, James H. *The Ethics Primer for Public Administrator in Government and Nonprofit Organizations*. 3ª ed. Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2021. p.7.
- 30 SVARA, James H. *The Ethics Primer for Public Administrator in Government and Nonprofit Organizations*. 3ª ed. Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2021. p. 9.
- 31 SVARA, James H. *The Ethics Primer for Public Administrator in Government and Nonprofit Organizations*. 3ª ed. Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2021. p. 49, tradução livre.
- 32 SVARA, James H. *The Ethics Primer for Public Administrator in Government and Nonprofit Organizations*. 3ª ed. Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2021. p. 11.
- 33 SVARA, James H. *The Ethics Primer for Public Administrator in Government and Nonprofit Organizations*. 3ª ed. Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2021. pp. 74.
- 34 SVARA, James H. *The Ethics Primer for Public Administrator in Government and Nonprofit Organizations*. 3ª ed. Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2021. pp.75-76, tradução livre.
- 35 Em regra, existem três objeções aos Códigos de Ética: (i) A ética não se resume a seguir Códigos, os Códigos de Ética não são orientados para um padrão amplo e significativo de comportamentos e os Códigos de Ética não possuem meios efetivos de obrigar o seu cumprimento, como a aplicação de sanções mais severas. (Cf. SVARA, James H. *The Ethics Primer for Public Administrator in Government and Nonprofit Organizations*. 3ª ed. Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2021. p.76.)
- 36 TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2023. p. 1136.
- 37 A título de exemplo recente, recentemente o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) constituiu Comissão de Ética por meio da Portaria MDS nº 225, de 11 de setembro de 2023, com o intuito de promover atividades e estabelecer, dentre outros, uma cultura de integridade para redução do recebimento de denúncias de caráter ético ou disciplinar.
- 38 TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2023. p. 1137.
- 39 Cf. STEINBERG, Sheldon S; AUSTERN, David T. *Government, Ethics and Managers: a guide to solving ethical dilemas in the public sector*. Westport: Praeger, 1990. p. 122.

- 40 Refiro-me ao Practical Ehtics for Chiefs of Missions and All Department of State and Foreign Service Employees. (Cf. STEINBERG, Sheldon S; AUSTERN, David T. Government, Ethics and Managers: a guide to solving ethical dilemas in the public sector. Westport: Praeger, 1990. pp. 134 -136.)
- 41 SVARA, James H. The Ethics Primer for Public Administrator in Government and Nonprofit Organizations. 3ª ed. Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2021. p.7, tradução livre.
- 42 HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. The Federalist. Indianapolis: Liberty Fund, 2001. p.269, tradução livre.
- 43 OECD. Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries. PUMA Policy Brief No. 7, September, 2000. Disponível em: <https://www.oecd.org/mena/governance/35527481.pdf>. Acesso em: 23.04.2024.
- 44 Cf. COMPARATO, Fabio Konder. Ética: direito, moral e religião no mundo moderno. 3ª ed. São Paulo: Cia das Letras, 2006. pp. 96 – 97.
- 45 “Os trabalhadores do setor público devem ser lembrados de sua responsabilidade para com o interesse público e o objetivo de suas ações [...] Eles devem ser lembrados que servem ao bem geral; eles servem aos seus cidadãos, à sua cidade, ao estado e à nação em um nobre experimento republicano”. (KOVEN, Steven G. Public Sector Ethics: theory and applications. New York: CRC Press, 2015.p. 197, tradução livre.)
- 46 SVARA, James H. The Ethics Primer for Public Administrator in Government and Nonprofit Organizations. 3ª ed. Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2021. p. 2.
- 47 SVARA, James H. The Ethics Primer for Public Administrator in Government and Nonprofit Organizations. 3ª ed. Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2021. p. 79.

REFERÊNCIAS

CALVIN, Mackenzie; HAFKEN, Michael. **Scandal proof: do ethics laws make government ethical?** Washington: Brookings Institution Press, 2002.

CHURCHILL, Winston. **Their Finest Hour**. Vol. II. New York: Bantam Books, 1962.

COMPARATO, Fabio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. 3ª ed. São Paulo: Cia das Letras, 2006.

DA CRUZ, José Arimatéria; DA CRUZ, Becky Kohler. **The integrity of american governmental institutions: the role of ethics in public service**. Cognella, 2017.

ESTADOS UNIDOS. U.S. Department of the Interior. **Restrictions on Post-Government Employment (After You Leave Federal Service)**. Disponível em: <https://www.doi.gov/ethics/restrictions-on-post-government-employment>. Acesso em: 23.04.2024.

FLOR, Ana. **Projeto propõe quarenta e dois anos**. 2 abr. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0204200518.htm>. Acesso em: 23.04.2024.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist**. Indianapolis: Liberty Fund, 2001.

IPSOS. **Global Trends**: Brasil é o segundo país mais insatisfeito com serviço público. 30 mai. 2017. Disponível em: <https://www.ipsos.com/pt-br/global-trends-brasil-e-o-segundo-pais-mais-insatisfeito-com-servico-publico>. Acesso em: 23.04.2024.

KOVEN, Steven G. **Public Sector Ethics**: theory and applications. New York: CRC Press, 2015.

LEWIS, Carol W; GILMAN, Stuart C. **The ethics challenge in public service**: a problem solving guide. San Francisco: Jossey Bass, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MADSEN, Peter; SHAFRITZ, Jay. **Essentials of government ethics**. New York: Meridian Book, 1992.

OECD. **Building Public Trust**: Ethics Measures in OECD Countries. PUMA Policy Brief No. 7, September, 2000. Disponível em: <https://www.oecd.org/mena/governance/35527481.pdf>. Acesso em: 23.04.2024.

PÉREZ, Jesús Gonzalez. **Administración pública y moral**. Madrid: Cuaderno Cívitas, 1995.

ROBERTS, Robert North. **Ethics in U.S Government**: na encyclopedia of investigations, scandals, reforms, and legislation. London: Greenwood press, 2001.

ROHR, John A. **Public service, ethics & constitutional practice**. Lawrence: University Press of Kansas, 1998.

SHERMAN, Tom. Public sector ethics: prospect and challenges. In: **Public Sector Ethics: finding and implementing values**. Edited by: Charles Sampford; Noel Preston and Bois, C-B. New York: Routledge, 2002.

STEINBERG, Sheldon S; AUSTERN, David T. **Government, ethics and managers**: a guide to solving ethical dilemmas in the public sector. Westport: Praeger, 1990.

SVARA, James H. **The ethics primer for public administrator in government and nonprofit organizations**.^{3ª} ed. Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2021.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

WAQUET, Jean-Claude. **Corruption**: ethics and power in florence, 1600 – 1770. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1992.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Trad. Mario Moraes. São Paulo: Martin Claret, 2013.

Autor Convidado

Recebido em: 20 – 12 – 2024

André Ramos Tavares

Ministro do Tribunal Superior Eleitoral; Professor Titular da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo – USP; Coordenador dos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito da Faculdade Autônoma de Direito, FADISP; Professor Permanente dos Programas de Doutorado e Mestrado em Direito da PUC/SP; foi Presidente da Comissão de Ética da Presidência da República do Brasil (2020-2021). E-mail: artavares@usp.br

Universidade de São Paulo – USP

R. da Reitoria, 374 – Butantã
São Paulo - SP, 05508-220