Desvios éticos: risco institucional

Comissão de Ética Pública
João Geraldo Piquet Carneiro (Presidente)
Adhemar Paladini Ghisi
Celina Vargas do Amaral Peixoto
João Camilo Penna
Lourdes Sola
Marcílio Marques Moreira

Secretário-Executivo Mauro Sérgio Bogéa Soares

### Edição e distribuição

Comissão de Ética Pública - Secretaria Executiva Anexo II do Palácio do Planalto, Sala 218 Brasília – DF, 70.150-900

Desvios éticos: risco institucional

COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

# Permitida a reprodução total ou parcial das palestras desde que citada a fonte.

# DIRETORA-GERAL DA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA Maria de Fátima Pessoa de Mello Cartaxo

### SUPERVISÃO EDITORIAL

DIRAT: DIRETORIA DE ATENDIMENTO E COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS

Diretora: Maria da Glória de Oliveira Coelho Leal

GERAG - GERÊNCIA DO PROGRAMA DE ADMINISTRAÇÃO E GERÊNCIA

ÂNGELA MARIA FERREIRA TORRES

## ORGANIZAÇÃO EDITORIAL

CEMAD: Centro de Editoração de Material Didático Coordenador: Newton Vidal Nóbrega de Vascocellos Júnior

RESPONSÁVEL TÉCNICO: RUBENS SAMPAIO DE MATOS

## REVISÃO TEXTUAL: AILTON MEIRELES DE SOUSA

CAPA:

Colaboração: Clarissa Santos e Maria Tereza Lopes Teixeira

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Comissão de Ética Pública.

Desvios éticos: risco institucional. - Brasília: ESAF,

177p.

ISBN: 85-7202-031-4

1. Ética. I. Título.

CDD 170

# **APRESENTAÇÃO**

A falta de ética não distingue países ou organizações. Reconhecer esse problema, ao invés de escondê-lo sob o tapete, representa sinal de maturidade, que dá lugar à discussão sobre o que pode e deve ser feito para promover a ética.

Ainda que exista uma relativa unanimidade em torno do objetivo da promoção da ética, esse consenso se dilui quando a questão se coloca no desenho e implementação de ações que se demonstrem suficientes para o alcance do objetivo definido.

Ao contrário do que se poderia pensar, a controvérsia se estabelece não como resultado de qualquer conspiração contra a ética. Paradoxalmente, muitas vezes seu principal combustível resulta daqueles comprometidos e conscientes da importância da ética e do mal que sua falta acarreta.

Os programas de promoção da ética não raras vezes são vistos como programas direcionados a organizações corruptas e gente sem ética. Para isso contribui inclusive o fato de, na maioria das vezes, serem intitulados como programas de combate à corrupção. Afinal quem poderia ser objeto do combate à corrupção?

Os programas de promoção da ética pressupõem fortalecimento da capacidade de governança pública e corporativa, mas também, o estabelecimento de um padrão ético efetivo em matéria de conduta. De um lado, a criação das condições necessárias ao cumprimento da missão organizacional. De outro, o estabelecimento de forma transparente das regras de conduta que devem ser observadas.

O fortalecimento institucional não tem se revelado suficiente para garantir a confiança das pessoas externas à organização e para dar segurança a seus funcionários sobre os limites que devem ser observados na conduta individual. Aí é que surge a gestão da ética.

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

Falar em objetivar regras de conduta em uma sociedade marcada pelas relações pessoais e de parentesco não deixa de ser objetivo pleno de dificuldades. Obriga a uma permanente escolha entre o moderno e o tradicional: como bem lembra Roberto DaMata. Falar em administrar ética configura-se como outro grande desafio, pois representa transferir a solução de certos dilemas éticos do foro íntimo para o foro público e o reconhecimento de que somente formação e bom senso, ainda que imprescindíveis, não são suficientes para assegurar padrão ético nas organizações.

O presente volume apresenta uma seleção de textos que contribuem para demonstrar que a suscetibilidade a desvios de natureza ética não está

necessariamente associada a qualquer juízo de valor anterior sobre o caráter ético ou não das organizações e dos seus quadros. Resulta, isso sim, do exercício daquelas competências necessárias ao funcionamento eficaz das próprias organizações que integram o aparelho do Estado. Apresenta o desenvolvimento e teste de metodologia para aferir riscos de desvios, assim como análise do modelo de gestão da ética na realidade brasileira, explicitando as matérias relacionadas à conduta que são objeto de regulação.

A edição é da Escola de Administração Fazendária, com o apoio da Casa Civil da Presidência da República, parceiros da Comissão de Ética Pública no desenvolvimento de ações específicas de promoção da ética.

Mauro Sérgio Bogéa Soares

# Sumário

APRESENTAÇÃO	. 5
UM ESTUDO INTRODUTÓRIO PARA MENSURAR O GRAU DE EXPOSIÇÃO DOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS AO RISCO DO DESVIO ÉTICO	13 13 16 18 19 22
UM MODELO PARA AVALIAÇÃO DE SUSCEPTIBILIDADE	25
DE ENTIDADES PÚBLICAS A DESVIOS ÉTICOS	
1. INTRODUÇÃO	27
3. CONCEITOS BÁSICOS DE LÓGICA NEBULOSA	
Conjuntos Discretos e Nebulosos	
Regras nebulosas	
Operadores nebulosos	
4. VISÃO GERAL DO MODELO PROPOSTO	
5. ANÁLISE DOS COMPONENTES DE PC E PR	
PC	
Obtenção de informações	
Relacionamentos	
PR	_
Obtenção de Informações	
Relacionamentos	
6. DESCRIÇÃO DO PACOTE DE SOFTWARE UTILIZADO	
7. DEFINIÇÕES DAS REGRAS NEBULOSAS E FUNÇÕES DE	
PERTINÊNCIA	44
ISDE	
PC	
PR	
8. APLICAÇÃO DO MODELO: ESTUDOS DE CASO (PC)	51
9. APLICAÇÃO DO MODELO: ESTUDOS DE CASO (PR)	54
10. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS OBTIDOS	56

	11.	AVALIAÇÃO DO MODELO	57
	12.	CONCLUSÕES	
		Anexo I - Planilha de Levantamento de Dados (PC)	
	DID	Anexo II -Planilha de Levantamento de Dados (PR)	
	RIR	LIOGRAFIA	62
ID	FNT	IFICAÇÃO DE MODELOS E PRÁTICAS DE GESTÃO DA	
		NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA	
		UTIVO FEDERAL)	63
`		INTRODUÇÃO	
		NORMAS REGULADORAS DE CONDUTAS, VALORES E	
		PRINCÍPIOS ÉTICOS	65
		1. Constituição Federal: Princípios da Administração Pública	66
		2. Código Penal: Crimes Praticados por Servidores Públicos	
		Contra a Administração Pública	71
		3. Lei de Licitações: Criminalização de Condutas que Atentam	
		Contra o Princípio da Licitação Pública	
		4. Lei da Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92):	72
		5. Estauto do Funcionário Público Federal: Condutas que	
		Configuram Infração Disciplinar Grave	73
		6. Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do	
		Poder Executivo:	
		7. Código de Conduta da Alta Administração Federal	75
		8. Relação de Assuntos de Igual Natureza Regulados por	
		Normas Diversas	77
		9. Outras Normas que Contribuem para Elevar o Padrão Ético	0.0
		na Administração Pública	86
	III —	ENTIDADES COM RESPONSABILIDADE NO TRATAMENTO	04
		DA GESTÃO DA ÉTICA	
		Relação das Entidades e suas Competências      Instrumentos de Controle	
		Funções Desempenhadas pelas Entidades	
		4. Inter-relação entre os Órgãos:	102
		5. Gestão da Ética nas Empresas Estatais	
		6. Gestão da Ética nas Agências Nacionais Reguladoras de	104
		Atividade Econômica	105
		7. Gestão da Ética nos Poderes Legilslativo e Judiciário	
		8. Órgão e Atividades mais Sujeitos a Desvios de Conduta	
	IV–	IDENTIFICAÇÃO DE COMO SÃO ADMINISTRADAS A APLICAÇÃO	100
	. •	E ATUALIZAÇÃO DAS NORMAS	112
		5	

V – IDENTIFICAÇÃO DA AFERIÇÃO DE RESULTADOS DA GESTÃO DA ÉTICA	11/
VI – PONTOS FORTES E PONTOS FRACOS DO ATUAL MODELO	
1. Pontos Fortes	115
2. Pontos Fracos	
VII- CONCLUSÕES	
VIII-RECOMENDAÇÕES	120
Anexo I - Relações das Sanções e das Autoridades ou Órgãos	
Competentes para Aplicá-las	122
Anexo II - Quadro Resumo das Funções da Ética de cada Entidades,	
Classificadas por Grupo	125
Anexo III - Relação das Entidades e Síntese de suas	
Responsabilidades para com as Funções Relativas à Ética	
Referências Legislativas	
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:	135
MATÉRIAS REGULADAS	137
ÍNDICE REMISSIVO	159
AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA ÉTICA	161
I.INTRODUÇÃO	
II. ANÁLISE	168
III. CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES FINAIS	174
Anexo - Questionário	175

# Um estudo introdutório para mensurar o grau de exposição dos órgãos governamentais ao risco do desvio ético

Murilo Rodrigues Soares da Cunha Mauro Sérgio Bogéa Soares

# INTRODUÇÃO

Toda atividade governamental causa impacto na vida dos cidadãos. Na maioria das vezes, a inter-relação entre a Administração e o administrado pode ser traduzida em termos monetários. Em regra, a atuação dos órgãos de governo provocam perdas ou ganhos econômico-financeiros para o setor privado.

Contudo, os órgãos governamentais exibem grande variabilidade de atribuições, prerrogativas e orçamentos. Há órgãos que exibem enorme poder sobre os negócios das empresas e a vida dos cidadãos; há outras repartições que pouco interagem com o setor privado. Quanto maior o poder do organismo governamental, maior será a possibilidade de risco da ocorrência de relacionamentos ilegítimos entre o(s) representante(s) do Poder Público e o(s) do setor privado.

O objetivo deste trabalho é propor uma metodologia que possibilite a hierarquização dos órgãos públicos federais de acordo com o grau de exposição ao risco do desvio ético.

# **MODELO TEÓRICO**

O desvio ético pode ser motivado pela "pressão" ou pela "tentação". No primeiro caso, o servidor sucumbe a ordens ilegais ou ilegítimas de seus superiores ou a pedidos de agentes privados poderosos. Ele age assim com vistas a preservar-se no cargo que ocupa.

Abstraindo-se das questões relacionadas ao *status* do cargo ou ao grau de engajamento político-partidário do servidor, ele busca manter seu salário ou suas gratificações extras. Trata-se, portanto, de uma postura "passiva", na qual o servidor apenas mantém as vantagens do cargo, nada ganhando extraordinariamente pela conduta ilícita ou ilegítima.

Deixando de lado as eventuais repercussões administrativas e criminais, em termos estritamente monetários, o servidor será tão mais suscetível à "pressão" quanto maior a perda potencial de rendimentos no caso de ser destituído do cargo. Assim, ele compara a renda que aufere (w) pelo tempo que espera manter-se no cargo (n), ponderada pela chance de ser efetivamente demitido (a), e compara essa expectativa de rendimentos com a renda que auferiria fora do cargo que exerce (w'.n).

Portanto, em termos simples, a "pressão" será tão mais eficaz quanto maior:

- (i) a probabilidade da demissão por resistir às pressões (a);
- (ii) as vantagens recebidas no cargo (w);
- (iii) a expectativa de tempo recebendo as vantagens (n).

Por outro lado, ela será menos eficaz quanto maior o salário esperado, caso seja demitido (w')¹:

```
Pressao = P = P(\alpha, w, w', n)

dP / d\alpha > 0

dP / dw > 0

dP / dn > 0

dP / dw' < 0
```

Já o que se denominou como "tentação" é caracterizado como uma atuação "ativa" do funcionário, na qual ele busca obter um "extra" aos seus rendimentos correntes. Abstraindo-se das questões morais e, aqui com mais ênfase, das criminais, o dilema em aceitar uma vantagem indevida consiste em comparar o valor da propina, em geral recebida de uma só vez, com o fluxo de salários que corre o risco de ser perdido, caso o suborno venha a ser descoberto.

O valor do suborno depende, por um lado, do poder em modificar-se a qualidade de vida dos cidadãos e a lucratividade das empresas e, por outro lado, do poder aquisitivo desses agentes privados.

Em termos simples, essa capacidade do setor público de trazer benefícios (ou evitar malefícios) ao setor privado, aqui registrada como DU(.), pode ser subdividida em duas vertentes:

- (i) no poder de aquisição de bens e serviços, capacidade que será denominado "Poder de Compra do Setor Público" (PC); e
- (ii) no poder de regulamentação das atividades econômicas e civis, que será denominado "Poder de Regulamentação do Setor Público" (PR).

Já o poder aquisitivo das empresas e cidadãos envolvidos será denominado "Poder de Barganha do Setor Privado" (PB).

Então, o valor da oferta pode ser determinado por:

$$suborno = S = S[\Delta U(PR, PC), PB]$$

<sup>1</sup> Embora os efeitos da remuneração esperada após a saída do cargo (w') sejam claros para fins do modelo ora proposto, nem por isso essa relação deixa de ser conflituosa sob o aspecto ético. Sob o prisma puramente monetário, quanto maior remuneração esperada fora do governo, maior a tranqüilidade do servidor para resistir à "pressão". Atua com mais independência, o funcionário quando sabe que, demitido, obterá boa colocação no mercado ou em outra posição no serviço público. Neste caso, o problema ético que se coloca é de outra ordem: é o do conflito de interesses, pois resta saber se essa boa remuneração do mercado provém exatamente do fato de esse funcionário regular o setor que se dispõe a melhor remunerá-lo; ou, pior, se nessa regulamentação, a empresa disposta a contratá-lo teve algum benefício indevido. Neste caso, o recebimento da remuneração majorada equipara-se a um suborno recebido de forma diferida por conta do "Poder de Regulação"

A remuneração ameaçada pela aceitação do suborno pode ser mensurada pelo valor presente da série de salários que o servidor espera obter enquanto mantiverse no cargo. Essa grandeza depende basicamente<sup>2</sup>:

- (i) do salário recebido (w);
- (ii) o tempo de duração do "contrato de trabalho" (n); e
- (iii) da taxa de desconto (r).

Então, a perda de renda advinda do perigo de perder o emprego pode ser expressa por:

Assim, a equação básica que permite expressar o dilema em sucumbir à "tentação" à corrupção pode ser expressa por:

```
Tentaçao = T = (1 - \beta).S[\Delta U(PR, PC), PB] - \beta.RP(w, n, r)
dT / d\beta < 0
dT / d\Delta U > 0
dT / dS > 0
dS / dAU > 0
d\Delta U / dPR > 0
d\Delta U / dPC > 0
dS / dPB > 0
dT / dRP < 0
dRP / dw > 0
dRP / dr < 0
\beta = \text{probabilidade de punição}
```

Evidentemente, quanto maior a probabilidade de punição (b), menor a rentabilidade esperada pela aceitação do suborno. Já o valor do suborno é tanto maior quanto maior o "ganho" que o agente privado pretende extrair, que, por sua vez, depende diretamente do "poder de compra" e do "poder de regulação".

É interessante notar a necessidade de se "colocar um filtro" na influência do

<sup>2</sup> Com respeito à "tentação", a remuneração esperada após a saída do cargo parece menos importante do que com respeito à "pressão" sofrida pelo funcionário. Aqui são casos de crimes contra a Administração Pública (peculato, concussão, corrupção passiva, prevaricação). É duvidoso que o servidor público condenado por condutas desse tipo consiga obter colocação no mercado ou em outra posição no setor público. Sob o prisma monetário, a perspectiva do insucesso leva pura e simplesmente à perda do fluxo de salários esperado.

"poder de compra" e "poder de regulamentação" sobre o valor do suborno. Esse "filtro" é o "ganho" esperado pelo setor privado (DU). Imagine-se, por exemplo, um órgão com alto "poder de compra" em termos monetários, mas cujas aquisições sejam somente de bens ou serviços absolutamente homogêneos (sal, por exemplo). Nessa situação, o preço é transparente e fixado pelo mercado; praticamente não há possibilidade de manipulação. Tome-se, em contraposição, um segundo órgão, com dotação orçamentária até menor, mas voltada para a aquisição de bens e serviços altamente heterogêneos e diferenciados (empreitadas ou serviços profissionais especializados, por exemplo). Os preços aqui serão mais facilmente manipuláveis. Tudo o mais constante, mesmo com um orçamento menor, esse segundo órgão pode estar mais exposto ao risco do desvio ético, pois o há maiores possibilidades de "ganhos privados" subornando seus agentes, embora no primeiro órgão o "poder de compra" seja maior.

Um órgão que detém "poder de regulação" pode afetar de forma diferente os agentes do setor privado. O órgão responsável pela fixação da tarifa de um serviço explorado pelo setor privado (telefonia, por exemplo) afeta o lucro da concessionária na proporção de 1:1 (o aumento na tarifa de R\$1,00 aumenta *ceteris paribus* o lucro em R\$1,00). Já os consumidores do referido serviço também são afetados, mas numa proporção muito menor, por exemplo na proporção de 100:1 (quando a conta de luz representa 1% dos custos da empresa, uma elevação de R\$1,00 na tarifa diminui o lucro do consumidor em apenas R\$0,01). Analogamente, a agência responsável pelo controle da poluição afeta de forma mais significativa os custos das indústrias do que dos prestadores de serviços ou do comércio. O "filtro" da variação da utilidade existe para mensurar essa influência (ganho ou não-prejuízo) sobre o agente privado.

Dessa forma, em termos globais, o grau de exposição ao desvio ético pode ser definido como:

```
Exposição Desvio Etico = Pressão + Tentação 
Exposição Desvio Etico = P(\alpha, w, w', n) + (1 - \beta). suborno [\Delta U(PR, PC), PB] - \beta .RP(w, n, r)
```

# APLICAÇÃO PRÁTICA

A expressão acima mensura o dilema individual do servidor público responsável por fazer a interface com o representante do setor privado que busca maximizar seus ganhos (ou minimizar suas perdas) com a atuação governamental. A fórmula limitase aos aspectos monetários; os aspectos de ordem moral, bem como das eventuais repercussões criminais, caso o funcionário seja flagrado em delito, não estão nela contemplados.

Para os propósitos deste trabalho, será utilizada a hipótese de que a organização pública é a soma dos servidores com poder de decisão. Nas mãos destes estarão concentrados os poderes de compra e de regulação (PC e PR).

É fácil verificar que, para os fins da confecção de um *ranking* do grau de exposição ao desvio ético dos órgãos públicos federais, o primeiro e o terceiro termos da equação acima são de menor importância. No Brasil, o serviço público federal utiliza praticamente o mesmo tipo de "contrato de trabalho". Assim, ambos os termos serão quase uniformes nos quesitos salários pagos (w) e tempo de trabalho (n). Imaginando os servidores como uma classe homogênea, a taxa de desconto (r) e o salário que o mercado lhes pagaria (w') também seriam relativamente iguais<sup>3</sup>.

Por outro lado, a probabilidade de demissão para os servidores que resistem à pressão (a) pode dar sensibilidade à hierarquização dos diversos órgãos públicos. Ela guarda algum grau de correlação (negativo) com a probabilidade de punição pela aceitação do suborno (b). É que a primeira depende do grau de institucionalização da repartição, da normatização dos procedimentos e do desenho organizacional do órgão, fatores que normalmente elevam a percepção de risco do corpo funcional. Ao mensurar a probabilidade de punição pela aceitação do suborno (b), está-se contemplando também o estudo da probabilidade de demissão para os servidores que resistem à pressão (a), o que permite o abandono dos 1º e 3º termos da equação da "exposição ao desvio ético" sem perdas irreparáveis de informação.

Dessa forma, o trabalho estará concentrado no 2º termo da equação, o qual será utilizado para a hierarquização da exposição dos órgão públicos federais:

A exata determinação quantitativa desse termo, embora possível, apresenta uma série de dificuldades de ordem prática. Na realidade, a expressão pretende capturar uma grandeza de natureza expectacional; a probabilidade de punição (b) relevante para fins de decisão de aceitação do suborno não é a efetivamente verificada na prática (nº casos de corrupção punidos/nº casos de corrupção), mas sim a percebida pelo funcionário. Assim, o presente trabalho propõe a utilização de uma metodologia na qual sejam utilizados indicadores que capturem as dimensões relevantes:

- (i) a probabilidade de punição (b);
- (ii) o poder de compra do órgão (PC);
- (iii) o poder de regulação do órgão (PR);
- (iv) o poder de barganha dos administrados (PB).

Quando a análise quantitativa mostrar-se impraticável, serão utilizadas *proxies* qualitativas.

<sup>3</sup> A hipótese de servidores como uma classe homogênea deve ser vista com restrições. Há uma gama de cargos de confiança que são preenchidos por pessoas advindas de setores da iniciativa privada, as quais exibem grande heterogeneidade. A forma de suplantar essa dificuldade seria calcular separadamente os primeiro e terceiro termos da referida equação. A exposição do órgão à "pressão" (1º termo) e a "remuneração em perigo" dos seus servidores (2º termo) seriam dados pela somatória de cada um dos servidores-dirigentes da organização.

# A EXPECTATIVA DE PUNIÇÃO DO SERVIDOR

A probabilidade pressentida de punição (b) será mensurada qualitativamente através da tabulação dos resultados de questionário aplicado em todos os órgãos públicos. Nos questionários seriam feitas, por exemplo, 10 (dez) perguntas nos seguintes moldes:

- 1) O órgão possui código de conduta próprio?
- 2) Os procedimentos operacionais estão registrados?
- 3) São realizadas campanhas ou cursos voltados à prevenção de condutas anti-éticas?
- 4) Os funcionários podem fazer consultas sobre questões éticas a seus superiores?
- 5) O órgão possui corregedoria própria?
- 6) A corregedoria realiza investigações preventivas?
- 7) A corregedoria realiza acompanhamento dos contratos e dos atos regulatórios baixados?
- 8) Houve alguma punição?
- 9) Houve alguma demissão?
- 10) Houve alguma prisão?

A cada resposta considerada positiva será atribuída, por exemplo, 0,5 ponto:

Tabela 1 – Expectativa de punição					
Questão	Órgão A	Órgão B	Órgão C		
Pergunta 1	0	0,5	0		
Pergunta 2	0,5	0,5	0		
Pergunta 3	0	0,5	0		
Pergunta 4	0	0	0,5		
Pergunta 5	0	0	0,5		
Pergunta 6	0	0,5	0,5		
Pergunta 7	0,5	0	0		
Pergunta 8	0,5	0,5	0,5		
Pergunta 9	0	0,5	0		
Pergunta 10	0	0,5	0,5		
Total	1,5	3,5	2,5		

Na realidade, a tabulação dos valores acima conseguirá hierarquizar os órgãos de acordo com a maior ou menor preocupação com a gestão da ética. Quanto maiores

os sinais exteriores de efetiva preocupação com as normas éticas, com a investigação de casos e com a punição dos envolvidos, maior será a percepção do risco por parte do corpo funcional.

Na simulação acima, é possível ver que o órgão B (Nota = 3,5) exibe uma maior preocupação com a gestão ética do que os demais; no polo oposto, a organização A é a que menos cuida da gestão da ética (Nota = 1,5).

### A EXPECTATIVA DE GANHO DO SETOR PRIVADO

Conforme já exposto anteriormente, a proposta de suborno depende da vantagem que o particular, em troca do seu pagamento, possa obter direta ou indiretamente do setor público [DU(PC, PR)]. A propina também depende da disponibilidade financeira do agente privado (PB), fato que é mais evidente nos casos que envolvam o "Poder de Regulação", uma vez que nos casos relacionados ao "Poder de Compra" é implícita a capacidade financeira do administrado que adquire ou vende um bem ou serviço ao setor público.

Para mensurar o "Poder de Compra" (PC), utilizar-se-ão algumas rubricas das contas orçamentárias, especialmente retiradas das contas de custeio e investimento. Devem ser excluídas as despesas sobre os quais os órgãos não detêm qualquer influência, tais como folha de pagamento, juros, etc.

Apenas a título de exemplo do funcionamento da metodologia, a aquisição de bens de consumo serão tomadas como homogeneamente suscetíveis de manipulação (por exemplo, 10% de margem de manipulação). Da mesma forma os bens de investimento, mas com uma margem de manipulação mais alta (por exemplo, 20%). Idem, em relação aos serviços contratados, estes com preços mais manipuláveis (por exemplo, 30%).

Tabela 2 – Receita orçamentária (R\$ milhões)			
Rubrica	Órgão A	Órgão B	Órgão C
Bens consumo	100	1.100	200
Bens investimento	50	100	200
Serviços	200	50	400
Total	350	1.250	800

Tabela 3 – Grau de manipulação de preços (R\$ milhões)				
Rubrica	Órgão A	Órgão B	Órgão C	
Bens consumo	10	110	20	
Bens investimento	10	20	40	
Serviços	60	15	120	
Total	80	145	180	

Como se vê das tabelas, embora o órgão "C" tenha um orçamento menor que o órgão "B", ele está mais exposto ao risco do desvio ético.

Após mensurados quantitativamente os graus de exposição de cada órgão, eles serão classificados em faixas, atribuindo-se a cada uma delas um determinado grau de exposição derivado do "Poder de Compra" :

Tabela 4 – Poder de Compra	
Faixa de grau de manipulação (R\$ milhões)	Nota
0 a 100	1
100 a 150	2
150 a 200	3
200 a 300	4
acima de 300	5

Conforme já mencionado, o "Poder de Barganha" do interlocutor privado é implícito quando se trata do "Poder de Compra".

A mensuração do "Poder de Regulamentação" (PR) é bem menos trivial. Em primeiro lugar, poderá haver atuações do setor público que não são traduzíveis em moeda (por exemplo, a privação da liberdade). Além disso, o eventual pagamento de propina depende do acesso do agente privado ao servidor. Também quanto mais dispersos e menos ricos os atingidos, menor a probabilidade de desvio ético.

Num primeiro momento propõe-se que a mensuração desse parâmetro seja primordialmente qualitativa. Analisadas as competências legais de cada órgão, atribuise um determinado peso compatível com o grau de influência da regulamentação sobre o bem-estar dos cidadãos e a lucratividade dos negócios.

A forma mais simples e prática de se conseguir mensurar tais dimensões é a aplicação de questionários, na forma já descrita anteriormente. As indagações seriam do tipo:

- 1) O órgão exerce função fiscalizadora?
- 2) Ele aplica advertências ou multas monetárias?
- 3) Tem o poder de fechar o negócio ou impedir o exercício de profissão?
- 4) O negócio precisa de autorização do órgão para funcionar?
- 5) O órgão pode decretar ou influir na prisão de cidadãos?
- 6) Ele interpreta normas legais?
- 7) Ele estabelece, fixa tarifas ou tabela de preços?
- 8) As decisões do órgão atingem atividade ou profissão com grande mercado?

- 9) Os grupos atingidos são organizados?
- 10) Os cidadãos e empresas atingidos possuem grande poder econômico?

Observe-se que as sete primeiras perguntas dizem respeito ao "Poder de Regulamentação" do órgão, enquanto as três últimas referem-se ao "Poder de Barganha" dos administrados. Detectado o "público-alvo" da regulamentação, deverão ser atribuídos pesos compatíveis com o acesso aos gestores da coisa pública, bem como com o poder econômico (individual ou coletivo) do agente privado atingido pela regulamentação.

Apenas a título de exemplo, após as devidas ponderações, pode-se obter uma tabela como a abaixo:

Tabela 5 – Poder de Regulamentação						
		Agente	privado ati	ngido		
		Mega	Grande	Médio	Pequeno	S/ acesso
	Muito alto	5	4	3	2,5	0
Grau	Alto	4	3	2,5	2	0
De Regulamentação	Médio	3	2,5	2	1,5	0
	Baixo	2,5	2	1,5	1	0
	Nenhum	0	0	0	0	0

Pode-se imaginar que o órgão "A" tem "Poder de Regulação" alto, lidando com mega-empresas ou indivíduos muito poderosos (Nota = 4); o órgão "B" tem "Poder de Regulação" médio, atingindo primordialmente agentes privados médios (Nota = 2); e o órgão "C" possui "Poder de Regulamentação" baixo, lidando com pequenos agentes privados (Nota = 1).

Se a hierarquização do "Poder de Compra" e do "Poder de Regulamentação" dos órgãos utilizar o mesmo peso para ambos os aspectos<sup>4</sup>, tem-se a seguinte tabela:

Tabela 6 – Exposição ao risco de desvio ético				
Órgão	PC	PR	Total	
Α	1	4	5	
В	2	2	4	
С	3	1	4	

<sup>4</sup> A compatibilização de valores entre o "Poder de Compra" e o "Poder de Regulamentação" é um problema conceitual de difícil solução:. Enquanto a atuação normativa do órgão estiver relacionada a atividades econômicas ou profissionais, é possível a utilização de unidades monetárias como numerário comum para ambos os poderes. O problema surge quando a atuação do órgão interfere em direitos fundamentais não conversíveis em moeda. O exemplo mais evidente é o de órgãos públicos com poder de executar ordens de prisão, atividade que oferece evidente possibilidade de oferta de vantagens ilícitas aos servidores envolvidos por parte dos cidadãos em vias de serem presos.

Por outro lado, a percepção de risco de punição do servidor pode ser retirada da tabela 1:

Tabela 7 – Gestão da ética		
Órgão	Total	
Α	1,5	
В	3,5	
С	2,5	

Interpretando ambas as tabelas, o órgão A, embora tenha o menor orçamento, após ponderada sua atuação normativa, torna-se o mais exposto ao risco do desvio ético (Nota = 5). Além disso, é a organização que possui o menor engajamento na gestão da ética (Nota = 1,5). No polo oposto está o órgão B; embora exposto ao risco ético no mesmo patamar do órgão "C" (Nota = 4), ele é mais ativo na gestão da ética (Nota = 3,5) que o órgão "C" (Nota = 2,5).

# **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Há uma série de aperfeiçoamentos que podem ser agregados à metodologia descrita, tais como a mensuração quantitativa dos 1° e 3° termos da equação da "Exposição ao Risco Ético" e do "Poder de Regulação", em especial em relação aos órgãos que fixam tarifas e tabelas de preços.

Da mesma forma, é possível uma melhor apuração da quantificação da variável expectacional da probabilidade de punição pressentida pelos agentes que detêm os poderes de compra e regulação dentro das organizações.

Já a compatibilização de valores entre o "Poder de Compra" e o "Poder de Regulação" afigura-se como um desafio a ser enfrentado, em especial quando a atuação do Poder Público atinge direitos que não podem ser mensurados em unidades monetárias.

Embora concebida de forma simplificada, espera-se que a metodologia proposta seja capaz de atingir seu objetivo: o de hierarquizar os diversos órgãos do setor público, de forma a apontar aqueles que, em termos relativos, estão mais expostos ao risco de desvios éticos, bem como aqueles que exibem maior firmeza no combate à corrupção.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECKER, Gary S., 1968, "Crime and Punishment: An economic approach", Journal of Political Economy, 76, p. 169-217.
- FERREIRA, Antônio Sérgio Seco, 2002, "Um Modelo para Avaliação de Susceptibilidade de Entidades Públicas ao Desvio Ético", Comissão de Ética.
- MOOKHERJEE, Dilip & I. P. L. Png, 1995, "Corruptible law enforcers: How should they be compensated", The Economic Journal, 105, p. 145-159.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, 1975, "The Economics of corruption", Journal of Public Economics, 4, p. 187-203.
- STIGLER, George J., 1970, "The optimum enforcement of laws", Journal of Political Economy, 78, p. 526-536.

# Um modelo para avaliação de susceptibilidade de entidades públicas a desvios éticos

Antonio Sergio Seco Ferreira

Com a colaboração de: José de Barros Ribas Neto Lucas Conque Seco Ferreira

# 1. INTRODUÇÃO

A preocupação recente com a ética está associada ao reconhecimento dos efeitos perversos que a corrupção acarreta sobre o sistema econômico, a governança pública e a legitimidade das instituições do Estado. A corrupção não distingue nações ou países; o que os diferencia é a forma como se organizam para enfrenta-la. A criação da Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP), em 1999, possibilitou a coordenação dos esforços anteriormente dispersos no âmbito do governo federal, viabilizando o desenvolvimento de um modelo de Gestão da Ética consistente e eficaz.

Como apoio para a preparação de um Programa para a Promoção da Ética e de Fortalecimento Institucional da Corregedoria Geral da União (BR-0378), a ser parcialmente financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, este trabalho propõe um modelo de sistema especialista para avaliação da susceptibilidade a desvios éticos de entidades públicas, que poderá ser utilizado como um dos instrumentos para a Pesquisa sobre Valores Éticos a ser posteriormente contratada dentro do Programa BR-0378.

Neste modelo, a avaliação é desenvolvida com a utilização de lógica nebulosa (fuzzy logic), que possibilita descrever um processo em linguagem natural e representá-lo por um conjunto de regras flexíveis.

O modelo de avaliação de índices de susceptibilidade a desvios éticos para entidades públicas (**ISDE**) considera dois fatores principais: o "Poder de Compra" (**PC**) e o "Poder de Regulação" (**PR**) da entidade. Estes fatores, estabelecidos em conjunto com especialistas da CEP, são desagregados em componentes, mapeados em variáveis lingüísticas para as quais são estabelecidos os termos lingüísticos associados e as respectivas funções de pertinência. É utilizado o método de inferência de Mamdani e a *desfuzzificação* do conjunto nebuloso resultante (**ISDE**) é realizada pelo método da centróide, sendo todo o processo automatizado por meio de um pacote especializado de software.

Para teste do modelo, foram selecionadas onze entidades públicas, cujos dados requeridos para entrada no sistema foram obtidos por meio de análises orçamentárias, avaliação de regulamentos e, em alguns casos, entrevistas com seus executivos.

O Capítulo 2, "Ética Pública e Susceptibilidade a Desvios Éticos" apresenta um resumo do tratamento da ética pública realizado na CEP e os principais conceitos relacionados com a exposição de entidades públicas a desvios éticos de conduta.

No Capítulo 3, "Conceitos Básicos de Lógica Nebulosa", são apresentados os fundamentos e os conceitos básicos relacionados com lógica nebulosa, incluindo comparações com a lógica booleana no tratamento de situações do mundo real.

A "Visão Geral do Modelo Proposto" é retratada no Capítulo 4, com a descrição das condicionantes que determinaram a estrutura do modelo e as motivações que levaram ao uso da lógica nebulosa para seu desenvolvimento.

"Análise dos Componentes de PC e PR", tema do Capítulo 5, detalha os componentes (variáveis lingüísticas) que constituem o "Poder de Compra" e o "Poder de Regulação" de uma entidade pública, assim como os processos utilizados para obtenção dos universos de discurso das variáveis de entrada a serem consideradas no modelo.

O Capítulo 6, "Definição das Regras Nebulosas e Funções de Pertinência", desenvolve as regras nebulosas do sistema e as funções de pertinência das variáveis lingüísticas utilizadas, considerando os respectivos universos de discurso.

No Capítulo 7, "Descrição do Pacote de Software Utilizado", são apresentados os pacotes de software considerados para o desenvolvimento do modelo, e a motivação para a escolha do software *FuzzyTECH* em sua versão de demonstração.

Os Capítulo 8 e 9 mostram com detalhes, incluindo gráficos, a aplicação do modelo passo a passo a uma das entidades públicas da amostra selecionada, concluindo-se com a determinação do **ISDE**, respectivamente para PC e PR. Os resultados obtidos para as demais entidades públicas piloto são apresentados em um quadro geral.

No Capítulo 10 são tecidas algumas considerações com base na análise dos resultados obtidos com o cálculo de  ${\rm ISDE_{pc}}$  e do  ${\rm ISDE_{pr}}$  para as entidades públicas da amostra.

A "Avaliação do Modelo" do Capítulo 11 analisa a confiabilidade dos resultados obtidos e as potencialidades e debilidades do modelo proposto, concluindo que foi adequada a técnica escolhida para o seu desenvolvimento.

No Capítulo 12 são apresentadas as "Considerações Finais" do trabalho, destacando-se a proposta de áreas de estudo que deveriam ser exploradas para aprimoramento do modelo, nos fundamentos da avaliação da ética e na aplicação de lógica nebulosa, incluindo as potencialidades da técnica *neurofuzzy* no tratamento de relações mais complexas.

Finalmente, são apresentados nos Anexos os formulários utilizados para determinação dos universos de discurso das variáveis de entrada no modelo tomando por base informações das entidades públicas selecionadas, e uma bibliografia resumida utilizada no desenvolvimento do trabalho.

# 2. ÉTICA PÚBLICA E SUSCEPTIBILIDADE A DESVIOS ÉTICOS

Programas de fortalecimento institucional e de modernização do Estado, desenvolvidos principalmente nos anos 90, não contemplaram ações específicas para o estabelecimento de um modelo efetivo de gestão da ética.

Países que tradicionalmente deram atenção aos problemas relacionados com a ética desenvolveram programas de sucesso, tendo em comum os seguintes pontos:

a) Definição de valores éticos;

- b) Profissionalização dos recursos humanos;
- c) Adoção de normas claras que traduzam, para a prática do dia-a-dia, os valores éticos definidos; e
- d) Estrutura de gestão com independência e autonomia para executar ações voltadas para o aperfeiçoamento das normas - capacitação, orientação, investigação e sanção, tornando efetivo os limites que devem ser observados na conduta dos servidores [CEP,2001].

Os eixos primordiais para o desenvolvimento de um modelo de Gestão da Ética seriam:

- a) Normatização, relacionado com a existência de normas eficazes disciplinadoras da conduta funcional;
- b) Administração, relacionado com as capacidades de promoção e gestão das referidas normas; e
- c) Infra-estrutura, relacionado com a disponibilidade das condições instrumentais e capacidade gerencial para que as instituições públicas cumpram suas missões.

Em maio de 1999 foi criada a Comissão de Ética Pública (CEP) do Governo Federal, vinculada ao Presidente da República. As principais funções dessa Comissão são a revisão das normas que dispõem sobre conduta ética na Administração Pública Federal e a elaboração e proposição da instituição do Código de Conduta das Autoridades, no âmbito do Poder Executivo Federal.

A CEP vem desenvolvendo atividades destinadas a ampliar o conhecimento da problemática da ética pública, por meio da promoção de seminários abertos, divulgação do seu trabalho junto às entidades públicas e a sociedade em geral, e a realização de estudos específicos.

Um desses estudos relaciona-se com a tentativa de identificar e relacionar os componentes que influem no contexto ético de entidades públicas, possibilitando assim implementar as medidas compensatórias necessárias para minimizar a ocorrência de desvios éticos.

Este relacionamento pode ser representado de modo simplificado pela seguinte equação:

DE = f (SDE, MC)

Onde: **DE** – Desvio Ético

**SDE** – Susceptibilidade a Desvios Éticos

MC – Medidas Compensatórias

O objetivo do problema é minimizar **DE**.

Os estudos realizados até o momento pela CEP detectaram que os seguintes fatores influenciam a SDE:

- Poder de Compra (PC): capacidade de transferir numerário para o mercado, comprando, investindo ou financiando. Este PC deve considerar os seguintes componentes na sua formação:
  - Orçamento disponível para compras, investimento e/ou financiamento;
  - Valores alocados por Tipo de Aquisição (Bens de Consumo, Investimento, Serviços), considerando-se que a susceptibilidade a desvios éticos cresce potencialmente para cada um dos tipos mencionados;
  - Valores alocados por Modalidade de Aquisição (Licitação, Carta Convite, Dispensa), considerando-se que a susceptibilidade a desvios éticos cresce potencialmente para cada uma das modalidades mencionadas.
- Poder de Regulação (PR): capacidade de tomar decisões que interferem na existência ou rentabilidade de negócios. Este PR pode considerar os seguintes componentes na sua formação:
  - Se a entidade exerce função fiscalizadora sobre os negócios sob sua jurisdição, com capacidade de realizar "advertência", "fechamento" ou "prisão";
  - Se a autorização para funcionamento de negócios depende da entidade:
  - Se a entidade tem poder de estabelecer limites tarifários para serviços ou produtos;
  - Se a entidade tem capacidade de interpretação normativa de atos legais;
  - Se os clientes da entidade tem capacidade de organizar-se para exercer pressões em apoio às suas pretensões;
  - Tamanho (valor) do mercado alcançado pelas decisões da entidade;
  - Poder econômico dos negócios ou clientes sob sua jurisdição.

As medidas compensatórias (**MC**) a serem aplicadas visam fortalecer institucionalmente a entidade, assegurar padrão de conduta efetivo aos funcionários e combater a corrupção. Essas medidas, no que se referem à conduta dos funcionários, podem ser da seguinte ordem:

- Estabelecimento ou reforço de normas de conduta;
- Educação nas normas de conduta estabelecidas;
- Monitoramento e fiscalização do cumprimento das normas de conduta;
- Aplicação de um sistema de conseqüências (sanções);
- Estabelecimento de processo decisório colegiado;
- Medidas para transparência do processo decisório (ex: maximizar a divulgação de atas de reunião do colegiado).

O estudo das **MC** e de sua aplicação não serão objetos deste trabalho.

Estudos na CEP vislumbraram a possibilidade de estabelecimento de um índice numérico, a que chamamos "Índice de Susceptibilidade a Desvios Éticos", representado por ISDE, para medir efetivamente a susceptibilidade a desvios éticos de uma entidade pública.

Neste trabalho o **ISDE** será determinado separadamente para os fatores **PC** e **PR** ( $\mathsf{ISDE}_{pc}$  e  $\mathsf{ISDE}_{pr}$ ), visto que foi verificado que algumas entidades públicas teriam tendência a se localizarem mais fortemente em um ou outro fator e as medidas compensatórias a serem propostas seriam possivelmente de naturezas diversas. Pode ser viável, após os estudos e avaliações necessários, a construção de um  $\mathsf{ISDE}$  geral para uma entidade pública, consolidando de modo adequado os dois índices anteriormente mencionados.

Calculado para várias entidades públicas, revelaria através de comparação direta entre seus respectivos **ISDE**s quais estariam mais susceptíveis a desvios éticos, e por conseguinte deveriam ser prioritárias na avaliação e implementação de medidas compensatórias.

# 3. CONCEITOS BÁSICOS DE LÓGICA NEBULOSA

"Toda a lógica tradicional assume que estão sendo usados símbolos precisos. Não é, portanto, aplicada a esta vida terrestre, mas somente a uma existência celestial imaginária" (Bertrand Russel)

Os sistemas baseados em lógica nebulosa (*fuzzy logic*) oferecem uma alternativa às noções tradicionais de pertinência a um conjunto, e possui aplicações na área de inteligência artificial e sistemas especialistas.

Uma definição para lógica nebulosa é considerá-la um *superset* da lógica convencional (booleana¹) que foi ampliada para lidar com o conceito de "verdade parcial", que pode variar de "verdade absoluta" até "completamente falso" [FAQ,1993].

<sup>1</sup> Uma variável só pode assumir um entre dois valores: verdadeiro ou falso.

Esta lógica foi proposta na década de 1960 pelo Dr. Lotfi Zadeh, da Universidade da Califórnia em Berkeley, como uma maneira de modelar as incertezas ou ambigüidades das linguagens naturais [Zadeh,1965]. Lógica nebulosa não significa respostas vagas. Lógica nebulosa implica em que o processo de raciocínio é conduzido através de aproximações. Entretanto, este raciocínio por aproximações é aplicado a insumos precisos (numéricos) e produz saídas numéricas precisas [Dhar&Stein,1996].

### **CONJUNTOS DISCRETOS E NEBULOSOS**

Um conjunto discreto pode ser representado pela teoria clássica dos conjuntos, na qual um subconjunto **U** de um conjunto **S** pode ser definido como um mapeamento dos elementos de **S** nos elementos do conjunto {0, 1}:

U: 
$$S \to \{0, 1\}$$

Este mapeamento pode ser representado como um conjunto de pares ordenados, com exatamente um par ordenado presente para cada elemento de **S**. O primeiro elemento do par ordenado pertence a **S**, e o segundo elemento pertence ao conjunto {0, 1}.

O valor zero é usado para representar "falso" ou a não pertinência, e o valor um é usado para representar "verdadeiro" ou a pertinência. A verdade ou falsidade da sentença "x está em U" é determinada pelo encontro do par ordenado cujo primeiro elemento é x. A sentença será verdadeira se o segundo elemento do par ordenado for 1, e será falsa se ele for zero.

De modo similar, um subconjunto nebuloso **F** de um conjunto **S** pode ser definido como um conjunto de pares ordenados, cada um com o primeiro elemento pertencente a **S** e o segundo elemento pertencente ao intervalo [0.0, 1.0].

**F:** 
$$S \rightarrow [0.0, 1.0]$$

O valor zero representa uma não pertinência completa, o valor um representa uma pertinência completa, e os valores entre zero e um são utilizados para representar graus intermediários de pertinência. O conjunto S é referenciado como o "universo de discurso" para o subconjunto nebuloso **F**. O mapeamento é representado por uma função, a função de pertinência de **F** [Nguyen&Walker,2000].

O grau pelo qual a sentença "x está em F" é verdadeira é determinado encontrando-se o par ordenado cujo primeiro elemento é x. O grau de verdade da sentença é o segundo elemento do par ordenado [FAQ,1993].

Assim, a lógica clássica ou de Aristóteles é bi-valorada (só admite verdadeiro ou falso), e a lógica nebulosa é multi-valorada, sendo a verdade de determinada afirmação uma questão de grau.

Em realidade, a lógica nebulosa pode ser vista como uma metodologia para calcular com palavras, em vez de números. Embora palavras sejam inerentemente menos precisas que números, seu uso está mais próximo da intuição humana. Além do mais, calcular com palavras explora a tolerância para imprecisões e reduz os custos de uma solução [Zadeh,1995]. Assim, um sistema em lógica nebulosa representa o conhecimento explicitado na forma de variáveis lingüisticas e regras nebulosas.

Como exemplo, vamos examinar o conjunto das pessoas (S, universo de discurso) e definir um subconjunto nebuloso ALTO, que responderia à pergunta "Em que grau uma pessoa x é alta ?". Para Zadeh, ALTO seria uma variável lingüistica, que representa nossa categoria cognitiva para "altura". Para cada pessoa no universo de discurso deve ser alocado um grau de pertinência ao subconjunto ALTO. Para isto utilizaremos uma função de pertinência baseada na altura (tamanho) das pessoas.

Alto 
$$(x) = \{0, se altura(x) < 1,80 m, se altura(x) => 1,80 m\}$$

Graficamente, esta função pode ser assim representada (Figura 1):

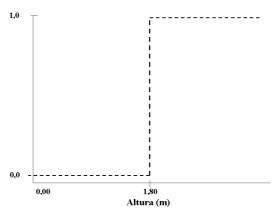
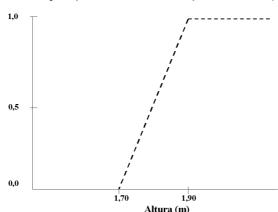


FIGURA 1: Gráfico da função de pertinência ALTO (lógica booleana)

Em lógica nebulosa, a função de pertinência para o subconjunto ALTO poderia ser assim definida:

Alto 
$$(x) = \{0, se \ altura(x) < 1,70 \ m, (altura(x) - 1,70 \ m) / 20, se 1,70 \ m <= altura(x) <= 1,90 \ m,$$
1, se  $altura(x) > 1,90 \ m \}$ 

Lógica booleana:



Graficamente, esta função pode ser assim representada (Figura 2):

FIGURA 2: Gráfico da função de pertinência ALTO (lógica nebulosa)

Se Pedro mede 1,85 metros, sua pertinência no subconjunto ALTO é 0,75 ou "Pedro é ALTO" = 0,75.

Assim, as funções de pertinência *fuzzificam* valores discretos de um determinado universo de discurso. Os valores discretos utilizados como entrada nas funções de pertinência podem ser determinados por alguns métodos [FAQ1,1993]:

Avaliação e extração subjetivas de informação:

Como conjuntos nebulosos são em geral utilizados para modelar estados cognitivos de pessoas, eles podem ser determinados por processos simples ou sofisticados de extração de informações. De um modo simples, o sujeito (em geral um especialista da área) define curvas ou pontos de pertinência apropriadas ao caso em estudo. Em casos mais complexos, os especialistas podem ser testados usando métodos psicológicos.

### > Formas ad-hoc:

Quando existam enormes quantidades de formas possíveis para funções de pertinência, devem ser selecionados alguns conjuntos de formas e alguns valores, por exemplo, o valor central e os valores das extremidades.

Conversão de frequências ou probabilidades:

Algumas vezes as informações sob a forma de histograma de freqüência ou outras curvas de probabilidade são usadas como base para a construção de funções de pertinência. Existem várias formas de conversão, cada uma com seus métodos matemáticos próprios. Cabe relembrar que funções de pertinência não são necessariamente probabilidades.

### Medição física:

Várias aplicações da lógica nebulosa utilizam medidas físicas como insumo, mas nenhuma delas mede diretamente o grau de pertinência. Para isto, se usa uma função de pertinência, obtida por outro método.

### Aprendendo e adaptando:

Consequência dos outros métodos, consiste em avaliar os resultados obtidos e ajustar (ou mudar) os modelos utilizados.

As funções de pertinência são aproximações do modo pelo qual os seres humanos interpretam valores reais. Estudos psicolingüísticos mostraram que as funções de pertinência devem seguir os seguintes axiomas [Altrock,1995]:

### μ(x) é contínua em X

Uma pequena alteração na variável base não deve resultar em um salto na sua avaliação;

### $\rightarrow$ $d(\mu(x))/dx$ é contínua em X

Uma pequena alteração na variável base não deve resultar em um salto na sua taxa de avaliação;

> A mudança de inclinação é mínima.

Onde  $\mu$  é o grau de pertinência,  $\mu(x)$  é a função de pertinência, e X é o universo de discurso da variável.

### **REGRAS NEBULOSAS**

O conhecimento dos especialistas deve ser expresso por meio de "regras nebulosas". Uma regra nebulosa pode ser declarada da seguinte forma:

SE tamanho-da-pessoa é GRANDE

ENTÃO característica-da-pessoa é ALTA.

Onde GRANDE e ALTA são termos lingüísticos associados às variáveis lingüísticas *tamanho-da-pessoa* e *característica-da-pessoa*, respectivamente.

A regra está dividida em duas partes: uma parte condicional ou antecedente (SE tamanho-da-pessoa é GRANDE) e outra parte de ação ou conseqüente (ENTÃO característica-da-pessoa é ALTA). Como o antecedente é uma comparação e o conseqüente é uma designação, uma forma mais inteligível de se expressar a regra acima, utilizando notação similar a linguagem Pascal, seria:

SE tamanho-da-pessoa == GRANDE

ENTÃO característica-da-pessoa = ALTA

No caso de lógica booleana (ou discreta), a parte de ação só é executada se a parte condicional for verdadeira (= 1). Na lógica nebulosa, a parte de ação é executada com a intensidade de "verdade" contida na parte condicional. Como exemplo, no caso citado anteriormente, Paulo é GRANDE com um grau de 0,75 e então ele será ALTO com um grau de 0,75 também.

### **OPERADORES NEBULOSOS**

Quando na parte condicional de uma regra existem 2 ou mais condições, estas devem ser combinadas de acordo com operadores nebulosos. Em uma abordagem clássica, dadas duas condicionais, a e b, os operadores nebulosos são assim definidos:

a AND b  $\rightarrow$  mínimo(a,b) utilizar o valor menor de pertinência a OR b  $\rightarrow$  máximo(a,b) utilizar o valor maior de pertinência NOT a  $\rightarrow$  1.0 – a

Quando várias regras são disparadas para um mesmo conjunto nebuloso, cada uma exerce sua influência no resultado final. Neste caso, em geral toma-se o maior valor de pertinência, método conhecido como *max*.

Suponha que uma regra foi disparada para o conjunto ALTO com valor de pertinência 0.5. Outra, com valor de pertinência 0.3, também foi disparada para o conjunto ALTO. Neste caso, utiliza-se a maior "verdade" (0.5).

### INFERÊNCIA NEBULOSA

A obtenção de níveis de "verdade" através de funções de pertinência, as quais por sua vez são combinadas com a utilização de operadores nebulosos, resultam em um determinado nível de ativação de saída (por cada regra); este níveis de saída por sua vez são utilizados para demarcar o conjunto nebuloso final<sup>2</sup>. Todo este processo é chamado de inferência nebulosa [Pacini&Thorson,1992].

Os tipos de inferência nebulosa mais conhecidos são o Mamdani e o Sugeno. A diferença fundamental entre eles é que, no primeiro, as funções de pertinência de saída são conjuntos nebulosos. No segundo caso, são lineares ou constantes.

Embora a utilização dos conceitos de lógica nebulosa facilite a avaliação das

<sup>2</sup> Inferência de Mamdani

regras nos passos intermediários do processo de inferência, o resultado final desejado é em geral um único número.

Assim, o conjunto nebuloso final é a entrada para um método de *desfuzzificação*, cuja saída é um número. O mais conhecido método é o da centróide, que consiste em encontrar o centro de gravidade da forma geométrica definida pelo conjunto nebuloso final [Sangalli,1998].

## 4. VISÃO GERAL DO MODELO PROPOSTO

O modelo de sistema especialista a ser desenvolvido para determinação do **ISDE** de uma entidade pública requer, primeiramente, flexibilidade. Sendo os aspectos relacionados à ética pública, principalmente no que se refere a sua sistematização e gestão, um tema de discussão recente e, portanto, freqüentemente atualizado, o modelo deve ser capaz de absorver com razoável facilidade estas alterações.

Um segundo aspecto refere-se a que o tema "ética" é em geral referenciado com a utilização de termos subjetivos e imprecisos, relacionados com a linguagem natural, além de considerar percepções individuais e o contexto cultural de uma sociedade.

Para desenvolvimento do modelo se dispõe fundamentalmente do conhecimento ou *expertise* sobre o tema "ética pública" existente nos membros da CEP.

Pelo conhecimento atualmente disponível sobre a problemática da gestão da ética pública, optou-se pela determinação de dois **ISDE**s para cada entidade pública: o primeiro, relacionado com o seu "Poder de Compra-PC" (**ISDE** $_{pc}$ ), e o segundo, relacionado com o seu "Poder de Regulação-PR" (**ISDE** $_{pr}$ ). No futuro, com o avanço dos estudos na área, se poderá avaliar a criação de um **ISDE** geral, com a fusão desses dois índices.

Estudos realizados pela CEP identificaram alguns componentes responsáveis pela determinação de **PC** e **PR**, bem como alguns dos seus relacionamentos, conforme foi apresentado no Capítulo 2 e será detalhado no Capítulo 5.

Esses componentes e relacionamentos, como mencionado anteriormente, não são em absoluto definitivos. Tampouco estão disponíveis dados provenientes de sistemas ou investigações anteriores que possibilitem a obtenção de alguma informação histórica sobre o relacionamento desses fatores com aspectos éticos.

Dada a flexibilidade requerida e mesmo a possível evolução dos componentes identificados, não se considerou o desenvolvimento de um modelo estático. Foram avaliadas alternativas de extração de conhecimentos, tais como redes neurais e algoritmos genéticos, optando-se finalmente pelo desenvolvimento do modelo por meio de um sistema de inferência nebulosa. Os principais motivos relacionados com esta decisão foram:

a) Inexistência de dados históricos sobre o problema;

- b) Disponibilidade de especialistas no tema "ética pública";
- c) A natureza subjetiva e imprecisa dos conceitos éticos tratados, e a viabilidade de sua integração a variáveis lingüisticas;
- d) A flexibilidade oferecida pela inferência nebulosa na alteração ou mesmo redefinição de modelos.

Nesta abordagem, os valores determinados para os componentes de **PC** e **PR** são a entrada para o sistema de inferência nebulosa.

Foram estabelecidos os formatos mais apropriados para as funções de pertinência das variáveis lingüísticas utilizadas (conjuntos nebulosos), buscando sempre que possível que sejam "suaves" (sem mudanças bruscas de valores) e contínuas em todos os pontos. Foi avaliado que três seria a quantidade máxima de termos lingüísticos (ex: ALTO, MÉDIO, etc.) associada a cada variável lingüística, suficiente para garantir a granularidade pretendida para o sistema. Detalhes sobre os formatos propostos são descritos nos Capítulos seguintes. Foi utilizado o método de inferência de Mamdani, por ser intuitivo e de ampla aceitação.

O modelo é representado por um sistema especialista que utiliza inferência nebulosa, com as seguintes etapas:

- 1. *Fuzzificação* das varáveis de entrada, por meio das respectivas funções de pertinência;
- 2. Aplicação dos operadores nebulosos (AND, OR) nos antecedentes de cada regra nebulosa, quando requerido;
- 3. Implicação dos antecedentes aos conseqüentes de cada regra nebulosa;
- 4. Agregação dos consequentes de todas as regras nebulosas (max);
- 5. Desfuzzificação do conjunto nebuloso resultante, utilizando o método da centróide.

A Figura 3, mostrada a seguir, apresenta um diagrama geral do modelo de inferência adotado, com a identificação dos pontos de aplicação das etapas propostas.

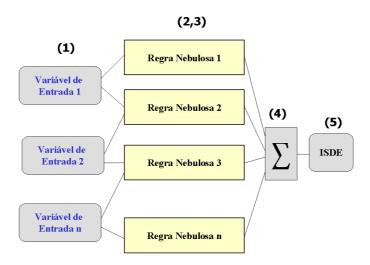


FIGURA 3: Diagrama geral do modelo de inferência

Para testar o modelo, foram selecionadas onze entidades públicas: entes autárquicos, agencias reguladoras, empresas públicas, órgãos da administração direta. Para a maioria dessas entidades públicas, os especialistas da CEP tinham uma idéia qualitativa e mesmo comparativa dos **ISDE**s que deveriam resultar. Estas entidades foram utilizadas para testar e afinar o modelo. Neste documento, as entidades públicas estão identificadas por números (1, 2, ..., 11), com a finalidade de preservar sua confidencialidade, visto que os resultados obtidos não são definitivos nem oficiais.

As informações de entrada requeridas para os componentes de **PC** foram obtidas a partir de análises orçamentárias. As informações relacionadas com os componentes de **PR** foram obtidas a partir de análise das Finalidades e Competências, Regulamento Interno e de entrevistas com executivos das entidades.

Foi utilizado como ferramenta no processo de inferência nebulosa o software *FuzzyTECH*, da empresa Inform GmbH, em sua versão DEMO. As ferramentas analisadas e a justificativa de escolha deste software para utilização no modelo são descritas no Capítulo 6.

## 5. ANÁLISE DOS COMPONENTES DE PC E PR

A visão geral do estabelecimento de **ISDE**s a partir do "Poder de Compra-PC" e do "Poder de Regulação-PR" de entidades públicas foi apresentada nos Capítulos 2 e 4.

Serão analisados, neste capítulo, os componentes de **PC** e **PR** adotados como variáveis lingüísticas de entrada no modelo desenvolvido, métodos utilizados para sua obtenção, relacionamentos e características especiais. Foram utilizados alguns conceitos apresentados em [Bogéa&Soares,2001] sobre o impacto do poder de compra

e do poder de regulação na exposição de entidades públicas ao desvio ético. Esta análise servirá também de orientação na criação posterior das regras nebulosas do modelo (Capítulo 7).

#### PC

Foram identificados três componentes que afetam diretamente o "Poder de Compra" de uma entidade pública, conforme descrito no Capítulo 2:

- (1) Orçamento disponível para compras, investimento e/ou financiamento;
- (2) Valores alocados por Tipo de Aquisição (Bens de Consumo, Investimento, Serviços), considerando-se que a susceptibilidade a desvios éticos cresce potencialmente para cada um dos tipos mencionados;
- (3) Valores alocados por Modalidade de Aquisição (Licitação, Carta Convite, Dispensa), considerando-se que a susceptibilidade a desvios éticos cresce potencialmente para cada uma das modalidades mencionadas.

Foi avaliada inicialmente a viabilidade da disponibilidade das informações requeridas, no tempo definido para execução do Projeto. Concluiu-se que as informações de (1) e (2) poderiam ser obtidas em tempo hábil para utilização no modelo, provendo também uma aproximação aceitável em termos de impactos em PC. As informações definidas em (3) poderiam ser utilizados mais adiante, em um possível refinamento do modelo.

## **OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES**

As informações requeridas para estabelecimento dos universos de discurso e dos limites dos termos lingüísticos para os componentes de **PC** foram obtidas a partir de análises orçamentárias, tomando-se por base a média dos valores referentes a 1999, 2000 e 2001. Para pesquisa destas informações, foi utilizado uma Planilha de Levantamento de Dados - PC, apresentada no ANEXO I.

A fonte primária de informações foi a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo também consultados o Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST) e as próprias entidades.

### **RELACIONAMENTOS**

Os seguintes relacionamentos foram considerados suficientes para determinação do  ${\rm ISDE}_{\rm nc}$ , no presente modelo:

 Foi estimado que o componente (1) teria o maior impacto na determinação de ISDE<sub>pe</sub>, com termos lingüísticos ALTO, MÉDIO e BAIXO.  Para o componente (2), avaliou-se que aquisições significativas de "Serviços" aumentariam o potencial de susceptibilidade a desvios éticos no termo ALTO, porém não com o mesmo peso do componente (1). Foi estimado este peso em 60%.

## PR

Foram identificados sete componentes que afetam diretamente o "Poder de Regulação" de uma entidade pública, conforme descrito no Capítulo 2:

- (1) Se a entidade exerce função fiscalizadora sobre os negócios sob sua jurisdição, com capacidade de realizar "advertência", "fechamento" ou "prisão";
- (2) Se a autorização para funcionamento de negócios depende da entidade;
- (3) Se a entidade tem poder de estabelecer limites tarifários para serviços ou produtos;
- (4) Se a entidade tem capacidade de interpretação normativa de atos legais;
- (5) Se os clientes da entidade têm capacidade de organizar-se para exercer pressões em apoio às suas pretensões;
- (6) Tamanho (valor) do mercado alcançado pelas decisões da entidade;
- (7) Poder econômico dos negócios ou clientes sob sua jurisdição.

## **OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES**

As informações requeridas para estabelecimento dos universos de discurso e dos limites dos termos lingüísticos para os componentes de **PR** foram obtidas a partir de análise dos documentos "Finalidades e Competências", "Regulamento Interno" e, em alguns casos, de entrevistas com executivos das entidades. As fontes primárias de obtenção dos documentos foram os *sites* Web das entidades-piloto, assim como o Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST) e contatos diretos com as próprias entidades.

Dadas as condicionantes de prazo, foram selecionados os componentes (1), (2), (3), (4) e (7) para utilização no modelo, estimando-se que proveriam uma aproximação razoável para **PR**. Os demais componentes podem ser utilizados em versões posteriores, dada a flexibilidade do modelo.

Para cada componente foi atribuída uma nota, variando de zero a 10, de acordo a menor ou maior intensidade da importância do componente nas funções da entidade.

Observe-se que as notas devem ser dadas por especialistas na gestão pública, que analise as informações disponíveis (a qual inclui a possibilidade de entrevistas com executivos das entidades envolvidas) e estabeleçam o grau de impacto do componente nas ações das entidades, em relação à sociedade.

Para pesquisa destas informações, foi utilizado uma Planilha de Levantamento de Dados - PR, apresentada no ANEXO II.

### **RELACIONAMENTOS**

Para **PR**, ainda não existem por parte dos especialistas definições quanto suficiência e a importância relativa de cada uma dos quatro primeiros componentes enumerados ou quanto ao seu peso em relação às atividades de uma determinada entidade. Estes componentes serão utilizados para geração de uma variável intermediária, "Fator de Regulação", que exprime isoladamente as capacidades de regulação de uma entidade pública.

O "Poder Econômico" da clientela da entidade será acoplado ao "Fator de Regulação", gerando o **ISDE**<sub>pr</sub>. Assim, este índice refletirá adequadamente o jogo de forças entre estes componentes. Como exemplo, uma entidade com um Fator de Regulação muito alto, porém com clientela de baixo Poder Econômico, terá um **ISDE**<sub>pr</sub> adequado a este balanço. Se os valores atribuídos aos quatro componentes de entrada para determinação do Fator de Regulação forem zero, o **ISDE**<sub>pr</sub> será zero.

Os seguintes relacionamentos foram considerados suficientes para determinação do  ${\rm ISDE_{pr}}$ , no presente modelo:

- Os componentes (1), (2), (3) e (4) terão o mesmo impacto na determinação do Fator de Regulação com termos lingüísticos REDUZIDO, MÉDIO e GRANDE.
- Será tomada a média resultante da aplicação dos quatro componentes em cada termo lingüístico para afetação do termo lingüístico resultante.
- Fator de Regulação e Poder Econômico terão também três termos lingüísticos.

Se outra estrutura de qualificação for julgada mais adequada, novos relacionamentos poderão ser estabelecidos.

# 6. DESCRIÇÃO DO PACOTE DE SOFTWARE UTILIZADO

Para maior eficácia no desenvolvimento do modelo, seria necessária a automação de todo o processo de inferência nebulosa. Um "software" que possibilitasse uma forte interatividade com o usuário, visões gráficas das etapas de inferência e dos resultados, além de alternativas para a definição das funções de pertinência e para o processo de *desfuzzyficação*, seria a ferramenta ideal, caso existisse.

Foram identificados três pacotes de "software" a serem analisados:

### > NRC FuzzyJ Toolkit (National Research Council of Canada)

Esta ferramenta, desenvolvida em Java, provê classes que podem ser acionadas desde linguagens comuns (C, C++, etc.), além de pacotes integrados que possibilitam criar regras nebulosas e o processo de inferência nebulosa. A licença para uso deste "software" é gratuita, para fins de pesquisa, e simbólica (US\$ 2000) para uso comercial.

No entanto, o interface gráfico é primitivo e o uso do sistema é complexo. Por estes motivos, esta ferramenta não foi considerada.

## Fuzzy Logic Toolbox (The Mathworks, Inc.)

Esta ferramenta apresenta todas as características desejáveis mencionadas anteriormente. Os documentos examinados comprovaram a orientação gráfica de todos os processos e a forte e fácil interação com o usuário.

Não foi identificada nenhuma possibilidade de obtenção de licenças provisórias ou de teste adequadas, o que dificultaria seu emprego neste trabalho. No entanto, deve ser considerado caso se pretenda adquirir um pacote deste tipo para retomada futura dos trabalhos.

## FuzzyTECH (Inform GmbH)

FuzzyTECH apresenta uma versão para demonstração que, embora não possibilite explorar todas as facilidades do "software", viabilizou um exame detalhado das suas capacidades. Foi estudado todo o processo de geração de regras nebulosas, seleção de modelos de inferência nebulosa e exemplos de sua aplicação em variadas áreas de negócio. A versão demonstração foi considerada adequada para utilização neste trabalho, dado o tempo disponível para possíveis negociações com um provável fornecedor e o orçamento alocado. Além do mais, este trabalho possui o escopo de investigação, não se conformando em uso comercial do produto. As facilidades mais consideradas foram:

Editor gráfico de regras nebulosas;

Possibilidade de ampla seleção de funções de pertinência;

Integração das facilidades (exemplo: alteração em uma regra é imediatamente repassada ao processo de inferência);

Gráficos 3D:

Processamento em lotes (ideal para que, tendo-se consolidado um modelo, aplicá-lo a um conjunto de entidades).

A qualidade das facilidades mencionadas foi posteriormente confirmada durante o desenvolvimento do modelo, apesar das restrições da versão demonstração.

Adicionalmente, *FuzzyTECH* possui uma extensão *neurofuzzy* (integração de lógica nebulosa com redes neurais), que embora não tenha sido avaliada, poderá ser útil em modelos com relações mais complexas.

# 7. DEFINIÇÕES DAS REGRAS NEBULOSAS E FUNÇÕES DE PERTINÊNCIA

Na metodologia para desenvolvimento de sistemas especialistas baseados em inferência nebulosa, devem ser previamente definidos:

- (1) Os universos de discurso (variáveis de entrada) que participam do processo (componentes de **PC** e **PR**);
- (2) As regras nebulosas que associam os universos de discurso às variáveis lingüísticas;
- (3) As funções de pertinência, que definem o mapeamento dos universos de discurso às variáveis lingüísticas.

## **ISDE**

Foi considerado suficiente o estabelecimento de três níveis de granularidade para o conjunto nebuloso de saída (**ISDE**). Desse modo, o Índice de Susceptibilidade a Desvios Éticos é representado pelas variáveis lingüísticas ALTO, MÉDIO, BAIXO. As funções de pertinência utilizaram curvas do tipo "*Bell-shape*", projetadas para que o método de *desfuzzificação* possa obter valores entre zero e 10, onde zero é o menor índice e 10 o maior.

### PC

A estrutura de inferência definida para o cálculo de  ${\rm ISDE}_{\rm pc}$  está representada pelo gráfico da Figura 4:



Figura 4: Inferência para ISDE $_{pc}$ 

Os relacionamentos definidos para os componentes de PC podem ser representados pelas regras nebulosas definidas na Figura 5:

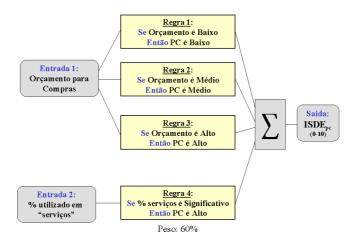


Figura 5: Regras nebulosas para PC

As funções de pertinência para os termos lingüísticos (conjuntos nebulosos) relacionados com a variável de entrada (componente) "orçamento" e com a variável de entrada "% serviços" utilizam curvas do tipo "Bell-shape" e "S-shape", respectivamente, adequadas para este tipo de aplicação. Em relação ao componente "orçamento", foram estabelecidas preliminarmente faixas de valores que classificariam uma entidade pública em segmentos com impactos crescentes. Deste modo, a função de pertinência foi mais facilmente definida.

Os limites associados a cada variável lingüística foram obtidos por meio de análise do universo de discurso $^3$ . A Figura 6 apresenta as funções de pertinência para "orçamento para compras", "percentagem gastos em serviços" e "ISDE $_{\rm pc}$ ", respectivamente.

Observa-se no eixo "x" das funções de pertinência para "orçamento compras" os valores limitantes determinados para as variáveis lingüísticas alto, médio e baixo, em milhões de reais.

Deve ser também observado que o impacto de "% gasto em serviços" no  $\mathsf{ISDE}_{\mathsf{pc}}$  foi limitado em 60% e apenas na variável "alto", sendo que só começa a ser considerado a partir dos 70% de gastos em serviços.

A partir das regras nebulosas e das funções de pertinência, pode ser produzido um gráfico ("3D Plot"), utilizado na fase de depuração do sistema, que mostra a variação

<sup>3</sup> Como mencionado anteriormente, o universo de discurso para as variáveis de entrada associadas a PC foi obtido a partir da análise de orçamentos das entidades piloto.

do  $\mathsf{ISDE}_{\mathsf{pc}}$  em relação a variação do orçamento para compras ("orçamento\_compras") e percentagem de aquisição de serviços ("percent\_serviços"), conforme mostrado na Figura 7.

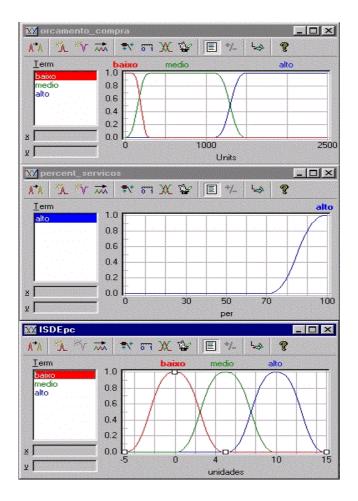


Figura 6: Funções de pertinência (PC)

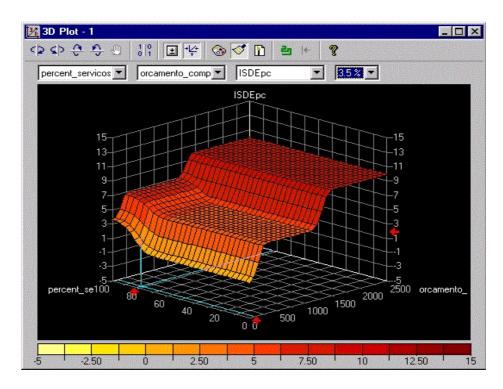


Figura 7: 3D-Plot (PC)

## PR

A estrutura de inferência definida para o cálculo de  ${\rm ISDE}_{\rm pc}$  está representada pelo gráfico da Figura 8:

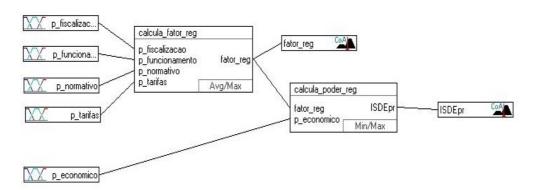


Figura 8: Inferência para  $ISDE_{pr}$ 

Os relacionamentos definidos para os componentes de PR podem ser representados por dois blocos de regras nebulosas definidas na Figura 9:

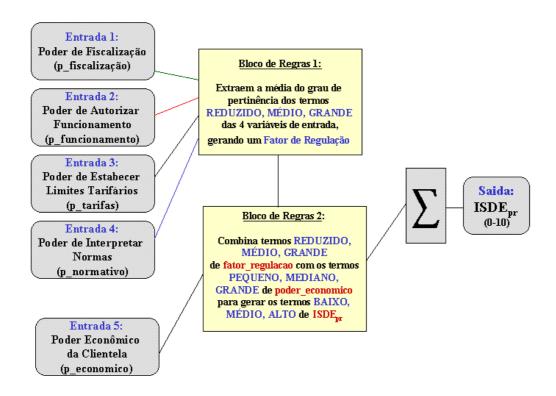


Figura 9: Regras nebulosas para PR

As funções de pertinência para os termos lingüísticos (conjuntos nebulosos) das variáveis lingüísticas de entrada (componentes) e de saída utilizam curvas do tipo "Bell-shape".

Os valores limites de cada variável lingüística são iguais, pois refletem universos de discurso baseados em notas discretas (entre zero e 10) dadas por especialistas a cada componente.

A Figura 10 apresenta as funções de pertinência para as variáveis lingüísticas associadas a PR. Convém observar que todas utilizam três termos lingüísticos e variam entre 1 e 10, como mencionado anteriormente. A variável auxiliar Fator de Regulação ("fator\_reg") é obtida a partir de quatro variáveis de entrada relacionadas com regulação (Poder de Fiscalização, Poder de Autorização de Funcionamento, Poder Normativo e Poder de Estabelecer Tarifas). É combinada com "Poder Econômico da Clientela" para gerar o **ISDE**<sub>pr</sub>.

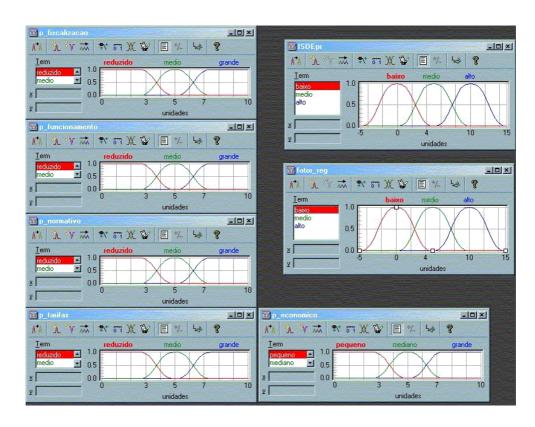


Figura 10: Funções de pertinência (PR)

As regras nebulosas utilizadas na agregação entre Fator de Regulação e Poder Econômico para geração do  ${\sf ISDE}_{\sf pr}$  foram as seguintes:

Fator Regulador	Poder Econômico	Peso	ISDE <sub>pr</sub>
baixo	pequeno	1	baixo
baixo	mediano	1	baixo
baixo	grande	1	médio
médio	pequeno	1	baixo
médio	mediano	1	médio
médio	grande	1	alto
alto	pequeno	1	médio
alto	mediano	1	médio
alto	grande	1	alto

Por meio do exame das regras, observa-se que o Poder Econômico influi com uma leve predominância no viés do ISDE<sub>pr</sub>.

A partir das regras nebulosas e das funções de pertinência, pode ser produzido

A partir das regras nebulosas e das funções de pertinência, pode ser produzido um gráfico ("3D Plot"), utilizado na fase de depuração do sistema, que mostra a variação do ISDE<sub>pr</sub> em relação à variação de alguns componentes. É apresentada como exemplo a variação de Poder Econômico e Poder de Fiscalização (este último, um dos formadores da variável auxiliar Fator de Regulação).

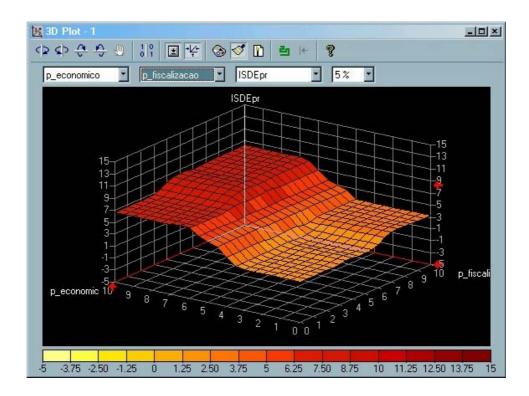


Figura 11: Exemplo de 3-D Plot para PR

# 8. APLICAÇÃO DO MODELO: ESTUDOS DE CASO (PC)

Os valores de entrada obtidos para cálculo dos  ${\sf ISDE}_{\sf pc}$ , por meio da planilha do Anexo I, são resumidos a seguir:

	Entidade 1	Entidade 2	Entidade 3	Entidade 4	Entidade 5	Entidade 6	Entidade 7	Entidade 8	Entidade 9	Entidade 10	Entidade 11
Orçamento para compras (milhões de R\$)	129,06	264,3	2.175,0	30,09	1.653,3	12,06	81,43	93,14	29,07	1.287,3	18,58
% adquirido em serviços	63,18	89,73	68,7	87,5	74,3	70,1	82,3	90,0	94,3	98,1	93,6

A Figura 12 apresenta como exemplo o processo de inferência nebulosa para a obtenção do  ${\bf ISDE}_{\rm pc}$  para a **Entidade 7**:

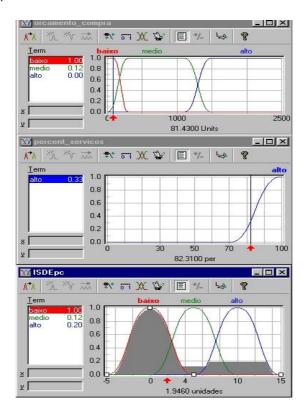


Figura 12: Cálculo de ISDE<sub>nc</sub> para a Entidade 7

Observa-se no eixo "x" de orçamento\_compra que o valor de compras R\$ 81,43 milhões disparou as variáveis lingüísticas "baixo" e "médio", com os graus de pertinência de 1,0 e 0,12, respectivamente.

No eixo "x" de percent\_serviços o valor 82,3% disparou a variável lingüística "alto" com grau de pertinência de 0,33.

No conjunto nebuloso resultante para **ISDE**<sub>pc</sub> podem ser observados os efeitos destes componentes. A variável lingüística "alto" deste conjunto foi afetada apenas por percent\_serviços, aí já reduzida pelo fator de impacto definido (60%).

A desfuzzificação deste conjunto nebuloso resultou em um valor de 1,9 para  ${\bf ISDE_{pc}}$ .

Os impactos dos valores de entrada nos  $ISDE_{pc}$  obtidos podem ser apresentados em uma planilha gráfica (time-plot), como mostrado na Figura 13:

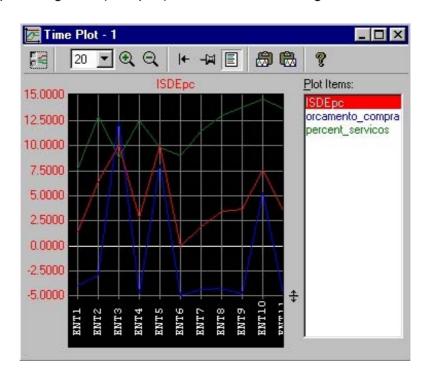


Figura 13: Variações dos ISDE<sub>nc</sub> e seus Componentes

Utilizando a mesma abordagem, foram obtidos os seguintes  $\mathsf{ISDE}_{\mathsf{pc}}$  para as entidades públicas consideradas:

ENTIDADE	ISDE <sub>pc</sub>
Entidade 1	1,4
Entidade 2	6,5
Entidade 3	10,0
Entidade 4	2,9
Entidade 5	10,0
Entidade 6	0,0
Entidade 7	1,9
Entidade 8	3,4
Entidade 9	3,6
Entidade 10	7,6
Entidade 11	3,6

Examinando o quadro anterior, observa-se que, no universo de entidades públicas consideradas, em relação ao Poder de Compra, as Entidades 3 e 5 apresentam o maior potencial para ocorrência de desvios éticos, e a Entidade 6, o menor.

# 9. APLICAÇÃO DO MODELO: ESTUDOS DE CASO (PR)

Os valores de entrada obtidos para cálculo dos  ${\sf ISDE}_{\sf pr}$ , por meio da planilha do Anexo II, são resumidos a seguir:

	Entidade 1	Entidade 2	Entidade 3	Entidade 4	Entidade 5	Entidade 6	Entidade 7	Entidade 8	Entidade 9	Entidade 10	Entidade 11
Poder Fiscalização	10	10	0	4	0	10	0	0	0	10	0
Poder Autoriz. Funcionamento	10	10	0	8	0	10	0	0	6	0	0
Poder Estabel. Tarifas	10	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Poder Normativo	10	10	0	0	0	5	0	0	0	7	0
Poder Econômico	8	10	-	1	-	10	-	-	4	7	-

A Figura 14 apresenta como exemplo o processo de inferência nebulosa para a obtenção do  ${\bf ISDE_{pr}}$  para a **Entidade 6**:

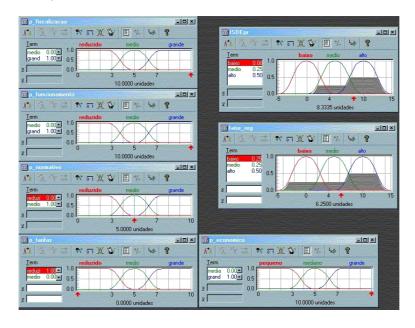


Figura 14: Processo de inferência nebulosa para a Entidade 6 (PR)

Observa-se à esquerda da Figura 14 o processo de *fuzzificação* das variáveis de entrada para determinação do conjunto nebuloso Fator de Regulação e sua *desfuzzificação* na parte central direita (valor 6,25). A *fuzzificação* da variável Poder Econômico é mostrada na parte inferior direita, e o conjunto nebuloso **ISDE**<sub>pr</sub> resultante e sua *desfuzzificação* (8,3) é mostrado na parte superior direita.

Utilizando a mesma abordagem foram obtidos os seguintes valores de  $ISDE_{pr}$  para as entidades públicas consideradas:

ENTIDADE	ISDE <sub>pr</sub>
Entidade 1	10,0
Entidade 2	8,7
Entidade 3	0
Entidade 4	1,5
Entidade 5	0
Entidade 6	8,3
Entidade 7	0
Entidade 8	0
Entidade 9	3,5
Entidade 10	7,5
Entidade 11	0

Examinando o quadro anterior, observa-se que, no universo de entidades públicas consideradas, em relação ao Poder de Regulação, as Entidades 1, 2 e 6 apresentam o maior potencial para ocorrência de desvios éticos, e as Entidade 3, 5, 7, 8 e 11 tem potencial praticamente nulo.

## 10. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS OBTIDOS

Os resultados obtidos foram avaliados isoladamente, nos respectivos capítulos, com relação ao poder de compra e ao poder de regulação.

Em uma avaliação das entidades participantes, considerando conjuntamente os respectivos  ${\bf ISDE}_{\rm nc}$  e  ${\bf ISDE}_{\rm nr}$ , é utilizada a seguinte tabela comparativa:

ENTIDADE	ISDE <sub>pc</sub>	ISDE <sub>pr</sub>
Entidade 1	1,4	10,0
Entidade 2	6,5	8,7
Entidade 3	10,0	0
Entidade 4	2,9	1,5
Entidade 5	10,0	0
Entidade 6	0,0	8,3
Entidade 7	1,9	0
Entidade 8	3,4	0
Entidade 9	3,6	3,5
Entidade 10	7,6	7,5
Entidade 11	3,6	0

As Entidades 1 e 6 possuem faculdades reguladoras fortemente predominantes em relação às demais, sendo candidatas prioritárias à aplicação de programas compensatórios no segmento regulação.

As Entidades 2 e 10 possuem simultaneamente fortes capacidades relativas de aquisição e de regulação, sendo candidatas prioritárias à aplicação de programas compensatórios nos dois segmentos.

As Entidades 3 e 5 possuem predominantemente capacidade de aquisição, sendo candidatas prioritárias à aplicação de programas compensatórios no segmento compras.

Conforme observado, o quadro apresentado apóia na determinação de prioridades para a aplicação de medidas compensatórias específicas, provendo também uma visão geral do universo examinado e suas relações individuais de susceptibilidades.

## 11. AVALIAÇÃO DO MODELO

Os resultados finais obtidos foram considerados coerentes e aceitáveis.

A utilização de inferência nebulosa permitiu que cada avaliação fosse estudada e a contribuição de cada componente no resultado final pode ser observada, confirmando ou determinando a revisão de relações e parâmetros. Adicionalmente, a seleção criteriosa das entidades públicas para teste do presente modelo ("piloto") ofereceu subsídios para a análise comparativa de parâmetros e de sua calibragem, contribuindo para a geração de resultados finais coerentes e aceitáveis pelos especialistas.

O ferramental da lógica nebulosa mostrou-se adequado para tratamento dos conceitos relacionados com a gestão da ética, possibilitando que definições puramente lingüísticas e filosóficas fossem tratadas até a obtenção de valores concretos, asseverando a afirmação do Dr. Lotfi Zadeh de que utilizar lógica nebulosa é "calcular com palavras".

A automação do processo de inferência nebulosa, com a utilização de ferramenta de fácil manejo e com poderosas interfaces gráficas, foi decisiva para que os participantes do estudo pudessem visualizar e verificar as diversas etapas dos cálculos, contribuindo sobremaneira para o êxito do trabalho.

Os conceitos relacionados com a susceptibilidade de entidades públicas a desvios éticos ainda estão em fase de estudos e construção. Os fatores PC e PR considerados pela CEP e utilizados no presente trabalho, constituídos pelos seus componentes e pelos relacionamentos identificados entre eles, representam uma abordagem preliminar. As restrições de tempo para execução do trabalho foram impeditivas para um maior avanço no estudo da suficiência dos componentes abordados e dos relacionamentos entre eles, bem como para a obtenção de dados que possibilitasse a utilização de outros componentes já identificados. Em especial, os componentes do fator "Poder de Regulação" necessitam de uma definição mais precisa, que facilite sua aplicação no contexto diversificado das instituições públicas brasileiras.

Apesar das relações no modelo apresentado serem poucas e simples, pode-se verificar que a lógica nebulosa possui potencial para modelar cenários mais sofisticados, que certamente advirão de trabalhos futuros.

Deste modo, a utilização de lógica nebulosa para expressão do modelo de sistema especialista é plenamente justificada pela sua flexibilidade e facilidade para alterar ou estabelecer novas regras e variáveis lingüísticas.

## 12. CONCLUSÕES

Os resultados obtidos demonstram a viabilidade de aplicação de sistema especialista baseado em lógica nebulosa para avaliação da susceptibilidade a desvios éticos em entidades públicas. No entanto, por tratar-se de uma iniciativa limitada, os resultados obtidos não devem ser considerados definitivos. Estudos adicionais para aperfeiçoar o modelo, viabilizando sua institucionalização na área pública, deveriam explorar os seguintes aspectos:

- Aperfeiçoamento da compreensão dos conceitos relacionados com a ética pública e dos fatores que afetam a exposição de entidades públicas a desvios éticos;
- Aprofundamento da análise dos componentes dos fatores mencionados acima, em termos de impactos individuais nos índices de susceptibilidade e dos inter-relacionamentos entre eles;
- Ampliação da investigação de aplicações de lógica nebulosa em outros campos do conhecimento, como base para revisão do modelo proposto ou construção de um novo;
- Avaliação da aplicabilidade da técnica de neurofuzzy na construção de modelos para a presente área de interesse;
- Aprofundamento do estudo das facilidades das ferramentas disponíveis para construção de sistemas especialistas baseados em lógica nebulosa.

Tais atividades deveriam ser realizadas por um grupo de especialistas técnicos, assessorado por administradores públicos envolvidos no processo da gestão da ética e com conhecimentos profundos dos métodos de gestão nas diversas estruturas de entidades públicas.

A literatura examinada mostrou o emprego de lógica nebulosa para o desenvolvimento de soluções nas áreas de automação industrial, controle de processos, avaliação de limites de crédito e, inclusive, eletrodomésticos (exemplo: estabilização de imagens em câmaras de vídeo). Não foi encontrada nenhuma referência de sua aplicação em estudos sociais, especialmente no estudo da ética, o que torna este trabalho **pioneiro** no gênero.

Estudos recentes estão comprovando a viabilidade de associação de lógica nebulosa com redes neurais, a qual adicionaria capacidade de aprendizado aos sistemas. Denominada "neurofuzzy", esta vertente poderá ser explorada em futuros trabalhos, pois se pode antever sua aplicabilidade em sistemas éticos com relações mais complexas. Tal abordagem pode ser verificada em [Dhar&Stein,1996] e [Sangalli,1998].

A utilização da ferramenta *FuzzyTECH* revelou-se plenamente adequada ao trabalho. Recomenda-se que seja considerada para aquisição caso prossigam os estudos da gestão da ética empregando lógica nebulosa.

Finalmente, foram decisivos, no desenvolvimento deste trabalho, o incentivo e o espírito inovador do Dr. Mauro Bogéa, Secretário Executivo da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, ao qual agradecemos profundamente a confiança depositada na equipe.

A N E X O I PLANILHA DE LEVANTAMENTO DE DADOS (PC)

					PLAN	ILHA	JE LEV	ANTA	PLANILHA DE LEVANTAMENTO DE DADOS (PC)	DE D	ADOS	(PC)				
							VALO	RES E	VALORES EM MILHÕES	IÕES						
DISCRIMINACÃO.		FNTIL	ENTIDADE 1			ENTIDADE 2	ADE 2			ENTIDADE 3	ADE 2			FNTID	ENTIDADE 11	_
	1999	2000	2001	1999   2000   2001   Média   1999   2000   2001   Média   1999   2000   2001   Média	1999	2000	2001	Média	1999	2000	2001	Média	1999	2000	2001	Média
INVESTIMENTOS																
MATERIAL DE																
CONSUMO																
SERVIÇOS DE																
TERCEIROS																
TOTAL																
% Serviços (calculada)																

# A N E X O II PLANILHA DE LEVANTAMENTO DE DADOS (PR)

Impacto do Componente na Entidade CEP/PR - LEVANTAMENTO Capacidade de tomar decisões que interferem na existência ou rentabilidade dos negócios. Nota de 0 a 10 Valor em milhões R\$ (aprox.) Unidade Entidade: Tunção fiscalizadora sobre os negócios sob sua jurisdição, com capacidade para realizar"advertência", "multas", "fechamento" ou "prisão". Estabelecimento de limites tarifários para mercadorias ou serviços Capacidade dos clientes em organizar-se para exercer pressões Valor do mercado (R\$) atingido por decisões da entidade Capacidade de interpretação normativa de atos legais 7. Poder econômico dos negócios sob sua jurisdição Autorização para funcionamento de negócios PODER DE REGULAÇÃO: Componentes:

### **BIBLIOGRAFIA**

- [Altrock, 1995] von Altrock, Constantin. Fuzzy Logic & NeuroFuzzy Applications Explained. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995.
- [Bogéa&Soares,2001] Bogéa, Mauro & Soares, Murilo. Estudo sobre Exposição a Desvios Éticos de Entidades Públicas (em desenvolvimento). Comissão de Ética Pública, 2001.
- [CEP,2001] Home-page da Comissão de Ética Pública do Governo Federal. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/etica.
- [Dhar&Stein,1996] Dhar, Vasant & Stein, Roger. Seven Methods for Transforming Corporate Data Into Business Intelligence. Chapter 8, Dealing with Linguistic Ambiguity. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1996.
- [FAQ,1993] Fuzzy Logic and Fuzzy Expert Systems Discussion List. Seção "FAQ". Disponível em: www.cs.cmu.edu/Groups/Al/html/faqs/ai/fuzzy/part1/faq-doc-2.html. Acesso em: 14/09/2001.
- [FAQ1,1993] Fuzzy Logic and Fuzzy Expert Systems Discussion List. Seção "FAQ". Disponível em: http://www.cs.cmu.edu/Groups/Al/html/faqs/ai/fuzzy/part1/faq-doc-9.html. Acesso em: 14/09/2001.
- [Nguyen&Walker,2000] Nguyen, Hung & Walker, Elbert. A First Course in Fuzzy Logic. Second Edition. Boca Ratón, FL: Chapman & Hall/CRC, 2000.
- [Pacini&Thorson,1992] Pacini, Peter & Thorson, Andrew. Fuzzy Logic Primer. Togai InfraLogic, Inc. October, 1992. Disponível em: www.til.com. Acesso em: 12/09/2001.
- [Sangalli, 1998] Sangalli, Arturo. The Importance of Being Fuzzy. Princeton, NJ: Prentice University Press, 1998.
- [Zadeh,1995] Zadeh, Lotfi. Introdução ao "Fuzzy Logic Toolbox". Disponível em: http://www.mathworks.com/. Acesso em: 01/08/2002.
- [Zadeh,1965] Zadeh, Lotfi. Fuzzy Sets. Information & Control. Vol. 8, 1965. pp. 338-353.

# Identificação de modelos e práticas de gestão da ética na administração pública federal brasileira (Executivo Federal)

José Leovegildo Oliveira Morais Dalmácio José de Souza Madruga

## I - INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é identificar os modelos e práticas de gestão da ética na Administração Pública Federal brasileira.

Para alcançar esse objetivo, fizemos uma análise do ordenamento jurídico nacional - Constituição Federal, leis complementares, leis, decretos-lei, decretos, portarias e demais atos normativos - visando identificar, nesses atos legais, a existência de normas relacionadas com a questão da ética, sejam elas de natureza repressiva, educativa ou estimuladoras de comportamentos éticos no serviço público.

Tentamos identificar, nessa legislação, bem como na legislação que trata da estrutura organizacional da Administração Pública Federal, os órgãos com responsabilidade com a questão da ética, sob os seguintes aspectos: normatização, divulgação, orientação, capacitação e treinamento, monitoramento e controle, investigação e aplicação de sanções.

Buscamos identificar os órgãos e atividades mais sujeitos a desvios de conduta, procedendo às seguintes análises: a) do trabalho da Comissão Especial da Corrupção, visando a verificar os setores que foram apontados por essa Comissão como os mais corruptos; b) da Lei da Improbidade Administrativa, com vistas a identificar os tipos de atividades e de condutas que nela foram apontadas como de maior ocorrência; c) da Lei da Ação Popular, onde também é possível identificar os tipos de atividades e negócios mais suscetíveis de se realizarem com lesão ao erário. Também procedemos ao levantamento do noticiário jornalístico versando sobre escândalos de corrupção na administração pública, nos últimos dois anos. Por fim, para termos uma perspectiva histórica desta questão, fomos buscar no livro de Bilac Pinto (Enriquecimento Ilícito no Exercício de Cargo Público) os órgãos e atividades que, na década de 1950, já eram apontados como sujeitos a alto índice de corrupção.

Realizamos visitas a alguns órgãos e entidades selecionados, visando identificar como a questão da ética vem sendo administrada.

Em face desses dados, realizamos um diagnóstico do atual modelo e apresentamos algumas recomendações, visando à sua melhoria.

A cada etapa do trabalho foi-se discutindo os seus resultados com os integrantes da Secretaria Executiva da Comissão de Ética Pública, bem como com representantes de diversos órgãos e entidades, convidados pelo Secretário Executivo para participar do debate.

# II - NORMAS REGULADORAS DE CONDUTAS, VALORES E PRINCÍPIOS ÉTICOS

O ordenamento jurídico brasileiro contempla normas de diversas naturezas destinadas a direcionar a atuação da administração pública e de todos aqueles que

ocupam cargos públicos. Essas normas podem ser encontradas na Constituição Federal, no Código Penal, em leis que tratam da criminalização de certas condutas, na lei da improbidade administrativa, na estatuto do servidor público e, também, nos Códigos de Ética e de Conduta. Abordaremos, separadamente, cada uma delas.

## 1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL: PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal estabelece alguns princípios que direcionam a atuação da Administração Pública dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. São eles:

- 1.1 os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estabelecidos no *caput* do art. 37;
- 1.2 o da licitação pública, que deve ser a regra para aquisição de bens e serviços na administração pública (art. 37, inciso XXI);
- 1.3 o da probidade administrativa, cujos atos a ela contrários são punidos com a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei (art. 37, § 4°);

Vejamos, numa rápida visão, no que consiste cada um desses princípios:

Princípio da legalidade: este princípio impõe ao servidor público fazer o que a lei determina e, não, o que ela não proíbe. Diferentemente do que ocorre na atividade privada, onde ao particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíba, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza; não há liberdade nem vontade pessoal do agente público. Todavia, como adverte Lúcia Valle Figueiredo, "o princípio da legalidade não pode ser compreendido de maneira acanhada, de maneira pobre. E assim seria se o administrador, para prover, para praticar determinado ato administrativo, tivesse sempre de encontrar arrimo expresso em norma específica, que dispusesse exatamente para aquele caso concreto." Isto significa dizer que este princípio não se destina a proteger o ócio, ou seja, a albergar atitudes daqueles que procuram escudar-se na ausência de norma expressa para o caso concreto como pretexto para deixar de fazer aquilo que é inerente às suas obrigações. Destina-se, isto sim, a impedir o administrador público de, "por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto precisa de lei"2.

<sup>1</sup> Lúcia Valle Figueiredo, Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Malheiros Editores, 2ª ed., 1995, p. 39.

<sup>2</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, São Paulo, Editora Atlas, 3ª ed., 1992, p. 59.

Ou, ainda, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, trata-se de um princípio que traduz um propósito político: "o de submeter os exercentes do poder concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se, através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei, editada pois pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social – garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização dessa vontade geral."<sup>3</sup>

**Princípio da impessoalidade**: este princípio tem como objeto a neutralidade da atividade administrativa e importa em não se dar tratamento preferencial a qualquer pessoa, física ou jurídica, além de impedir que o agente público utilize-se do cargo para promoção pessoal. Constitui, também, fator inibidor do nepotismo na administração pública.

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

Princípio da eficiência: este princípio foi elevado a nível constitucional com a Emenda Constitucional n. 19 de 1998. Está direcionado tanto à Administração Pública como um todo quanto a cada um dos seus agentes. Tem por finalidade garantir a produção de resultados úteis, eficazes, racionais e econômicos. "É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros"<sup>4</sup>.

Princípio da moralidade: a moralidade administrativa, que também pode ser vista sob o aspecto da probidade na administração pública, recebeu um destaque maior na Constituição Federal de 1988, que no § 4º do art. 37 impôs as seguintes sanções aos atos de improbidade administrativa: suspensão dos direitos políticos; perda da função pública; indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal. A Constituição Federal também erigiu a

<sup>3</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo, Malheiros Editores, 4ª ed., 1993, pp.

<sup>4</sup> Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 15ª ed., 1990, p. 86.

moralidade administrativa como fundamento autônomo para anulação de ato administrativo, mediante ação popular (art. 5°, LXXXIII).

**Princípio da licitação pública**: a licitação pública, como regra para que a Administração Pública adquira bens e serviços, foi elevada a *status* de princípio constitucional e visa garantir a eficácia de outros princípios, como os da igualdade, impessoalidade e moralidade. Visa, também, proporcionar, através da competição, condições mais vantajosas para a Administração e conseqüente atendimento do interesse público.

## 1.1 ADERÊNCIA ENTRE PRINCÍPIOS E NORMAS

Os princípios mencionados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal são auto-aplicáveis, ou seja, independem de leis e regulamentos para que sejam observados, de forma obrigatória, pela administração pública e seus servidores. Mesmo assim, o ordenamento jurídico contempla diversas normas de natureza legal e infralegal que os reafirmam expressamente ou esclarecem melhor o alcance deles, conforme se demonstra a seguir.

- 1.1.1 O **princípio da legalidade** é referido expressamente nos seguintes dispositivos legais que têm relação com a questão da ética no serviço público:
- a) no art. 116, III da Lei n. 8.112/90 (Regime Jurídico do Servidor Público Federal
  RJU) que estabelece o dever do servidor público "observar as normas legais e regulamentares";
- b) no art. 11, caput e inciso I da Lei n. 9.429/92 que capitula como ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão que viole o dever de legalidade, bem como os atos praticados visando a fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência;
- c) na Lei n. 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e estabelece normas básicas que visam à proteção dos direitos dos administrados; o art. 2° dessa Lei estabelece que a Administração Pública deve obedecer, dentre outros, "aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência".
- d) na Lei n. 8.666/93 (Lei das Licitações) editada com a finalidade de garantir o princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, estabelece, em seu art. 3°, que a licitação "será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, ...".

- 1.1.2 **Princípio da impessoalidade**: este princípio é expressamente referido nas seguintes normas:
- a) no art. 3° da Lei das Licitações, acima mencionado;
- b) no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, o qual estabelece o concurso público como requisito obrigatório para investidura em cargo ou emprego público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação;
- c) no inciso XXI do art. 37 da CF que proíbe o uso de "nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos" na publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, a qual somente poderá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social;
- d) no item III do art. 2° da Lei n. 9.784/99, que determina à Administração que observe, no manejo dos processos administrativos, a "objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes e autoridades":
- e) no item VIII do art. 117 da Lei n. 8.112/90 que veda ao servidor público "manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil";
- f) no item XIV, "a", do Código de Ética aprovado pelo Decreto n. 1.171/94, que veda ao servidor público "o uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influência para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem".
- 1.1.3 **Princípio da publicidade**: este princípio pode ser encontrado nas seguintes leis e decretos:
- a) na citada Lei das Licitações (Lei 8.666/93), onde está inserido entre os princípios gerais da licitação pública (art. 3°), como também em diversos outros dispositivos que tratam da publicidade de todos os atos e contratos regulados por essa Lei;
- b) na Lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (Lei n. 9.784/99) que determina a observância do critério da "divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição" (art. 2°, V);
- c) no Decreto n. 84.555, 12.3.1980, que dispõe sobre a publicação de atos oficiais, o qual relaciona como de publicação obrigatória no Diário Oficial, além dos atos legislativos e normativos, "XI - portarias, pareceres, contratos,

- editais, avisos, extratos e quaisquer outros atos administrativos, que se refiram a servidores públicos civis e militares".
- d) no Decreto n. 2.134, de 24.1.1997, que dispõe sobre a categoria de documentos públicos sigilosos e o acesso a eles.
- 1.1.4 **Princípio da eficiência**: este princípio é referido expressamente:
- a) no art. 2° da Lei n. 9.784/99, o qual impõe à Administração o dever de observar o princípio da eficiência na gestão dos processos administrativos;
- b) no Código de Conduta do Servidor Público (Decreto n. 1.171/94), cujo item XIV, "b", dispõe ser dever do servidor público "exercer suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, pondo fim ou procurando prioritariamente resolver situações procrastinatórias, principalmente diante de filas ou de qualquer outra espécie de atraso na prestação dos serviços pelo setor em que exerça suas atribuições, com o fim de evitar dano moral."
- 1.1.5 Princípio da moralidade administrativa ou da probidade na Administração pública: este princípio é regulado pela Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que classifica os atos configuradores de improbidade na administração pública em três categorias:
- a) os que importam em enriquecimento ilícito;
- b) os que causam prejuízo ao erário;
- c) os que violam os princípios constitucionais da administração pública.
- O princípio da moralidade administrativa encontra-se reafirmado em diversas outras normas, a exemplo das que seguem:
  - a) no inciso IX do art. 116 da Lei n. 8.112/90, o qual estabelece como um dos deveres do servidor o de "manter conduta compatível com a moralidade administrativa":
  - b) nas Leis 8.666/93 e 9.784/99, acima referidas, que incluem a moralidade administrativa como princípio que deve ser observado por todos aqueles encarregados da aquisição de bens ou serviços para a administração pública e pela operacionalização de processos administrativos (arts. 3° e 2°, respectivamente).
  - c) na Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965, que regula a ação popular e define as hipóteses de nulidade e anulabilidade de atos administrativos, por lesividade ao patrimônio público.

Em que pese a Lei n. 8.429/92 detalhar de forma extensiva, mas não exaustiva, os atos que configuram improbidade na administração pública e, portanto, que ferem a moral administrativa, é certo que **o conceito do que seja moral administrativa** 

comporta juízos de valor bastante elásticos, o que exige, sempre, delimitação dos seus contornos ou balizamento da sua compreensão.

Moral e ética são valores que se interpenetram. Por essa razão, o Código de Conduta da Alta Administração Federal, que será comentado mais à frente, há de ser entendido como mais uma medida de caráter normativo visando a dar concretude ao princípio constitucional da moralidade administrativa.

1.1.6 **Princípio da licitação pública**: este princípio é regulado pela n° 8.666/ 93, que estabelece normas gerais sobre licitação e contratação administrativa.

# 2. CÓDIGO PENAL: CRIMES PRATICADOS POR SERVIDORES PÚBLICOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nesse Código encontramos um capítulo que trata dos crimes praticados por funcionários públicos contra a administração em geral. Dentre eles, destacamos:

- 2.1.1 peculato: consiste em apropriar-se o funcionário de dinheiro, valor ou outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo (art. 312);
- 2.1.2 **concussão:** ocorre quando o funcionário exige vantagem indevida, em razão do cargo (art. 316);
- 2.1.3 **corrupção passiva:** consiste na solicitação ou recebimento de vantagem indevida para a prática ou omissão de ato inerente à função (art. 317);
- 2.1.4 **prevaricação:** configura-se quando o funcionário retarda ou deixa de praticar, indevidamente, ato de ofício, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal (art. 319);
- 2.1.5 **advocacia administrativa:** consiste em patrocinar interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário (art. 321);
- 2.1.6 violação de sigilo funcional: ocorre quando o funcionário revela fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo (art. 325).

# 3. LEI DE LICITAÇÕES: CRIMINALIZAÇÃO DE CONDUTAS QUE ATENTAM CONTRA O PRINCÍPIO DA LICITAÇÃO PÚBLICA

A Lei n. 8.666/93 estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e define, como crime, algumas condutas que atentam contra o princípio da licitação pública, a saber:

- 3.1 dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei (art. 89);
- 3.2 patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato, cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário (art. 91);
- 3.3 admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor de adjudicatário, durante a execução dos contratos, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais (art. 92, 1° parte);
- 3.4 pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua apresentação (art. 92, 2° parte);
- 3.5 devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo (art. 94);
- 3.6 admitir a licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo (art. 97);
- 3.7 obstar, impedir ou dificultar, injustamente, a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, suspensão ou cancelamento de registro do inscrito (art. 98).

## 4. LEI DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI N. 8.429/92):

Essa Lei constitui um dos mais importantes atos legais voltados para a questão da moralidade na administração pública brasileira. Nela, os atos de improbidade administrativa estão classificados em três categorias, quais sejam:

- 4.1 enriquecimento ilícito no exercício da função pública, o qual se configura pela aufericão de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida, tais como (art. 9°):
- 4.1.1 recebimento de bem, valor ou qualquer vantagem econômica⁵ de pessoa que tenha interesse que possa ser amparado por ação ou omissão do servidor, no exercício da função;
- 4.1.2 aceitação de emprego ou prestação de atividade de consultoria ou assessoria a tais pessoas, enquanto no exercício da função;
- 4.1.3 ostentação de acréscimo patrimonial que não possa ser justificado pelas rendas lícitas e declaradas;

<sup>5</sup> O significado da expressão "vantagem econômica" foi definido no art. 7o da Lei n° 3.502, de 21 de dezembro de 1958 (Lei Bilac Pinto ou Lei do Enriquecimento Ilícito), nos seguintes termos: "Art. 7º. A fórmula 'vantagem econômica', empregada no art. 2º, letra c, abrange genericamente todas as modalidades de prestações positivas ou negativas, de que se beneficie quem aufira enriquecimento ilícito."

- 4.1.4 utilização, em obra ou serviço particular, de qualquer bem público, tais como veículos, máquinas, equipamentos e material de qualquer natureza, bem como o trabalho de servidores públicos ou de empregados de empresas contratadas para prestar serviço ao Poder Público;
  - 4.1.5 receber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba publica de qualquer natureza;
  - 4.1.6 usar, em proveito próprio, bens rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial de entidade pública ou a ela equiparada.
- 4.2 atos que causam **prejuízo ao erário**, tais como (art. 10):
- 4.2.1 qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que cause prejuízo ao erário e/ou que permita que **terceiro se enriqueça ilicitamente**;
- 4.2.2 inobservância das normas legais e regulamentares na realização de operação financeira, na concessão de benefício administrativo ou fiscal e na liberação de verba pública;
- 4.2.3 frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;
- 4.2.4 agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda.
- 4.3 atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, tais como (art. 11):
- 4.3.1 qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições;
- 4.3.2 atos praticados com desvio de finalidade, violação de sigilo funcional, prevaricação e, também, a revelação de informação privilegiada.

# 5. ESTATUTO DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO FEDERAL: CONDUTAS QUE CONFIGURAM INFRAÇÃO DISCIPLINAR GRAVE

A Lei n° 8.112/90 dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. O Título IV dessa Lei trata do regime disciplinar aplicável a esses servidores e estabelece proibições cuja inobservância configura infração disciplinar grave. São as seguintes (art. 117, incisos IX a XVI):

- 5.1 valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
- 5.2 atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;

- 5.3 receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
- 5.4 proceder de forma desidiosa; utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares.

A sanção aplicável, em casos tais, é a demissão do cargo, a teor do disposto no inciso XIII do art. 132 dessa Lei.

# 6. CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL DO PODER EXECUTIVO:

O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal foi instituído pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Nele estão estabelecidos princípios e valores (regras deontológicas) que visam a estimular um comportamento ético na Administração Pública. Merecem destaque os seguintes:

- I A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais como primados maiores que devem nortear a conduta do servidor público;
- II A honestidade como um valor a ser perseguido: o servidor público "não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, "caput" e § 4º, da Constituição Federal";
- III O bem comum como fim último da Administração Pública;(...)
- VIII O direito à verdade que toda pessoa tem: "O servidor n\u00e3o pode omiti-la ou false\u00e1-la, ainda que contr\u00e1ria aos interesses da pr\u00f3pria pessoa interessada ou da Administra\u00e7\u00e3o P\u00fablica";
- IX Cortesia e boa vontade no trato com o cidadão que paga seus tributos, direta ou indiretamente, os quais custeiam, inclusive, a remuneração do servidor:
- X Respeito aos usuários dos serviços públicos, não deixando as pessoas à espera de solução que compete ao setor em que exerça suas funções nem permitindo a formação de longas filas ou qualquer outra espécie de atraso na prestação do serviço.

Esse Código também estabelece deveres e vedações que devem ser observados pelos servidores públicos, alguns dos quais já se encontram estabelecidos na lei que instituiu o Regime Jurídico do Servidor Público, Lei n° 8.112/90. Dentre as

condutas vedadas, destaca-se:

- a) usar do cargo ou função para obter favorecimento, para si ou para outrem;
- d) usar de artifícios para procrastinar ou dificultar o exercício regular de direito por qualquer pessoa, causando-lhe dano moral ou material;
- g) pleitear, solicitar, provocar, sugerir ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagem de qualquer espécie, para si, familiares ou qualquer pessoa, para o cumprimento da sua missão ou para influenciar outro servidor para o mesmo fim;
- j) desviar servidor público para atendimento a interesse particular;
- m) fazer uso de informações privilegiadas obtidas no âmbito interno de seu serviço, em benefício próprio, de parentes, de amigos ou de terceiros;
- p) exercer atividade profissional aética ou ligar o seu nome a empreendimentos de cunho duvidoso.

Esse Código não foi instituído por lei. Logo, em atenção ao princípio constitucional da legalidade estrita ("ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", art. 5°, II, da CF), o descumprimento de suas regras não podem gerar sanção que afete o patrimônio jurídico do servidor. Por isso a penalidade nele prevista é apenas a de **censura**. De qualquer modo, esse Código serve para estimular o comportamento ético no setor público, desde que as regras deontológicas e as que fazem referência a deveres e vedações sejam devidamente divulgadas.

## 7. CÓDIGO DE CONDUTA DA ALTA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

O Código de Conduta da Alta Administração Federal foi instituído em agosto de 2000 e constitui "um conjunto de normas ao qual a pessoa nomeada pelo Presidente da República para um cargo de primeiro escalão da Administração Federal deve aderir", conforme Nota Explicativa da Comissão de Ética Pública que o elaborou. Trata-se, portanto, de um código de adesão, cuja transgressão "não necessariamente implicará violação de lei mas tão somente descumprimento do compromisso pessoal e moral assumido pelo administrador", segundo essa mesma Nota.

### 7.1 Objetivos do Código:

- a) "tornar claras as regras éticas de conduta das autoridades da Alta Administração Pública Federal, para que a sociedade possa aferir a integridade e a lisura do processo decisório governamental";
- b) estabelecer "regras básicas sobre conflitos de interesses públicos e privados e limitações às atividades profissionais posteriores ao exercício de cargo público";

c) "minimizar a possibilidade de conflito entre o interesse privado e o dever funcional das autoridades públicas da Administração Pública Federal".

### 7.2 Autoridades submetidas ao Código:

- Ministros e Secretários de Estado;
- titulares de cargos de natureza especial;
- secretários executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores DAS, nível seis;
- presidentes e diretores de agências nacionais, de autarquias, inclusive especiais, de fundações mantidas pelo Poder Público, de empresas públicas e de sociedades de economia mista.

## 7.3 REGRAS DE CONDUTA QUE DEVEM SER OBSERVADAS POR ESSAS AUTORIDADES:

- 7.3.1 comunicar à Comissão de Ética Pública os atos de gestão patrimonial que envolvam transferência de bens a parentes próximos (cônjuge, ascendente, descendente ou colateral), aquisição direta ou indireta de controle de empresa, alteração significativa no valor ou na natureza do seu patrimônio, bem como os atos de gestão de bens cujo valor possa ser substancialmente afetado por decisão ou política governamental da qual tenha prévio conhecimento em razão do cargo ou função (art. 5°);
- 7.3.2 tornar pública a sua participação em sociedade de economia mista, em instituição financeira, ou em empresa que negocie com o Poder Público, quando o percentual dessa participação for superior a cinco por cento do capital social da empresa (art. 6°);
- 7.3.3 não receber salário ou qualquer remuneração de fonte privada em desacordo com a lei, nem receber transporte, hospedagem ou quaisquer favores de particulares, de forma a permitir situação que possa gerar dúvida sobre a sua probidade ou honorabilidade. Ressalva-se desta proibição a participação em seminários, congressos e eventos semelhantes, desde que seja tornada pública eventual remuneração e pagamento das despesas de viagem pelo promotor do evento, o qual não poderá ter interesse em decisão a ser tomada pela autoridade (art. 7°);
- 7.3.4 não receber presentes, salvo de autoridades estrangeiras, nos casos protocolares em que houver reciprocidade. Excetuam-se desta proibição:
- 7.3.4.1 os brindes que não tenham valor comercial e os distribuídos por

entidades de qualquer natureza, a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais ou datas comemorativas, desde que não ultrapassem o valor de R\$ 100,00 (cem reais)(art. 9°);

- 7.3.4.2 os presentes ofertados em razão de laços de parentesco ou de amizade, desde que o seu custo seja arcado pelo próprio ofertante e, não, por pessoa, empresa ou entidade sujeita à jurisdição regulatória do órgão a que pertença a autoridade recebedora do presente, ou que tenha interesse que possa ser afetado por decisão dela, ou, ainda, que mantenha relação comercial com o respectivo órgão (Resolução n. 3, de 23 de novembro de 2000, da Comissão de Ética Pública);
- 7.3.5 não atuar, após deixar o cargo, em benefício de pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, em processo ou negocio do qual tenha participado em razão do cargo, ou prestar-lhes consultoria valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas do órgão ou da entidade da Administração Pública Federal a que esteve vinculado ou com que tenha tido relacionamento direto e relevante nos seis meses anteriores ao término do exercício da funcão pública (art. 14);
- 7.3.6 quarentena de quatro meses, após deixar o cargo, para que possa exercer atividade ou defesa de interesse de pessoa com quem tenha mantido relacionamento oficial direto nos seis meses anteriores à exoneração (art. 15).

# 8. RELAÇÃO DE ASSUNTOS DE IGUAL NATUREZA REGULADOS POR NORMAS DIVERSAS

Como se pode observar, algumas condutas que configuram infração ética e/ ou disciplinar também configuram crime e/ou ato de improbidade administrativa. Nesses casos, a aplicação das sanções administrativas, civis e penais poderá ocorrer de forma cumulativa e independente, salvo nas seguintes hipóteses previstas nos arts. 65 e 66 do Código de Processo Penal:

- a) em que a sentença penal faz coisa julgada também no cível, como nos casos de exclusão da antijuridicidade, quais sejam: ato praticado em estado de necessidade, legitima defesa, estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular de direito;
- b) quando a sentença criminal reconhecer, categoricamente, a inexistência material do fato.

Apresenta-se, no quadro a seguir, a relação de assuntos que são regulados, ao mesmo tempo, pelos códigos de ética, pela lei que normatiza o regime disciplinar dos servidores públicos, pela lei de improbidade administrativa e pelo Código Penal.

ASSUNTO	FORMA COMO É REGULADO NO ORDENAMENTO JURÍDICO
1. Uso indevido do cargo público	<ul> <li>Crime de corrupção passiva quando solicita ou recebe vantagem indevida para praticar ato inerente à função, seja o ato lícito ou não (art. 317 do Código Penal -CP);</li> <li>Crime de concussão quando exige vantagem indevida para praticar ato inerente à função, seja o ato lícito ou não (art. 316 do CP);</li> <li>Ato de improbidade administrativa, nas diversas das modalidades previstas nos arts. 9° e 10 da Lei n. 8.429/92 e, especialmente, na prevista no inciso X do art. 9°: "receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado");</li> <li>Infração disciplinar grave quando usa do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública (Lei n. 8.112/90 - RJU, art. 117, IX);</li> <li>Infração ao Código de Ética do Servidor ("uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem", XV, "a");</li> <li>Não há regra específica no Código de Conduta da Alta Administração Federal – CCAAF.</li> </ul>
2. Enriquecimento ilícito no exercício da função	<ul> <li>só é crime se caracterizada a corrupção ou a concussão;</li> <li>ato de improbidade administrativa, nas diversas das modalidades previstas nos arts. 9°, da Lei n. 8.429/92, e, especialmente, na prevista no inciso VII ("adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução Patrimônio ou à renda do agente público");</li> <li>infração disciplinar grave se comprovado que recebeu propina ou comissão em razão de suas atribuições (RJU, art. 117, XII);</li> <li>infração ao Código de Ética do Servidor ("pleitear, solicitar, provocar, sugerir ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagem de qualquer espécie, para si, familiares ou qualquer pessoa, para o cumprimento da sua missão ou para influenciar outro servidor para o mesmo fim" – item XV, "g");</li> <li>não há regra específica no Código de Conduta da Alta Administração Federal – CCAAF.</li> </ul>

ASSUNTO	FORMA COMO É REGULADO NO ORDENAMENTO JURÍDICO
3. Patrocínio de interesse privado perante a administração pública (Tráfico de influência)	<ul> <li>crime de advocacia administrativa (patrocinar interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário - art. 321, do CP);</li> <li>crime definido na Lei de Licitações, Lei n. 8.666/93 (patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato, cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário (art. 91);</li> <li>ato de improbidade administrativa ("perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza" - art. 9o, IX);</li> <li>infração disciplinar grave ("atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro" - RJU, art. 117, XI);</li> <li>não há regra específica no Código de Ética do Servidor;</li> <li>no Código de Conduta da Alta Administração Federal este assunto é tratado, de forma expressa, na parte que regula a atuação da autoridade após deixar o cargo, vedando a sua intervenção "em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, junto a órgão ou entidade da Administração Pública Federal com que tenha tido relacionamento oficial direto e relevante nos últimos seis meses anteriores à exoneração"; ocorre que se esse tipo de proibição é imposta à autoridade após ela deixar o cargo, é lícito concluir que, com mais razão, igual restrição se impõe durante o exercício dele.</li> </ul>
4. Violação de sigilo	<ul> <li>crime de violação de sigilo funcional (revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo (art. 325, do CP);</li> <li>crime definido na Lei de Licitações (devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo (art. 94);</li> <li>ato de improbidade administrativa (revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo (art. 11, III);</li> <li>infração disciplinar grave (revelar segredo do qual se apropriou em razão do cargo - art. 132, IX, do RJU);</li> <li>não há regra específica no Código de Ética do Servidor;</li> <li>não há regra específica no CCAAF.</li> </ul>

ASSUNTO	FORMA COMO É REGULADO NO ORDENAMENTO JURÍDICO
5. Uso de informação privilegiada	<ul> <li>não há norma definindo-o como crime;</li> <li>ato de improbidade administrativa, desde que se enquadre na seguinte definição: "revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço" (art. 11, VII);</li> <li>assunto não tratado no RJU;</li> <li>infração ao Código de Ética do Servidor ("fazer uso de informações privilegiadas obtidas no âmbito interno de seu serviço, em benefício próprio, de parentes, de amigos ou de terceiros" (item XV, "m");</li> <li>infração ao CCAAF, se prestar consultoria a pessoa física ou jurídica, após deixar o cargo, valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas do órgão ou da entidade da Administração Pública Federal a que esteve vinculado ou com que tenha tido relacionamento direto e relevante nos seis meses anteriores ao término do exercício da função pública (art. 14, II); embora o Código somente faça referência expressa a este tipo de restrição, após a autoridade deixar o cargo, torna-se óbvio, com muito mais razão, que ela também se aplica durante o exercício dele.</li> </ul>
6. Prestação de assessoria a entidade privada	<ul> <li>não há norma definindo-a como crime;</li> <li>ato de improbidade administrativa, se a atividade de consultoria ou assessoria for prestada a pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade (art. 9°, VIII);</li> <li>não há regra específica no RJU;</li> <li>não há regra específica no Código de Ética do Servidor;</li> <li>não há regra específica no CCAAF, exceto a do inciso II do art. 14, acima mencionada: proibição de prestar consultoria a pessoa física ou jurídica, após deixar o cargo, valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas do órgão ou da entidade da Administração Pública Federal a que esteve vinculado ou com que tenha tido relacionamento direto e relevante nos seis meses anteriores ao término do exercício da função pública; isto significa que a consultoria, em circunstâncias diversas destas, não estão proibidas por esse Código.</li> </ul>

	FORMA COMO É RECUILARO NO ORRENAMENTO
ASSUNTO	FORMA COMO É REGULADO NO ORDENAMENTO JURÍDICO
7. Atividade paralela à do serviço público	<ul> <li>não há norma definindo-a como crime;</li> <li>ato de improbidade administrativa, se configurar conflito de interesses ("aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoria para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade", art. 9°, VIII);</li> <li>infração disciplinar grave, se participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comandatário (art. 117, X, do RJU); esta proibição é normalmente burlada mediante o afastamento, apenas formal, da gerência ou administração de empresa de que o servidor participe;</li> <li>não há regra específica no Código de Ética do Servidor;</li> <li>O CCAAF proíbe a autoridade de receber salário ou qualquer outra remuneração de fonte privada em desacordo com a lei. Também a proíbe de receber transporte, hospedagem ou quaisquer favores de particulares, de forma a permitir situação que possa gerar dúvida sobre a sua probidade ou honorabilidade. Ressalva-se desta proibição a participação em seminários, congressos e eventos semelhantes, desde que seja tornada pública eventual remuneração e pagamento das despesas de viagem pelo promotor do evento, o qual não poderá ter interesse em decisão a ser tomada pela autoridade (art. 7°); É permitido o exercício não remunerado de encargo de mandatário, desde que não implique a prática de atos de comércio ou quaisquer outros incompatíveis com o exercício do cargo ou função, nos termos da lei (art. 8°). As leis que tratam desta questão são a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei do RJU, mencionadas acima.</li> </ul>

ASSUNTO	FORMA COMO É REGULADO NO ORDENAMENTO JURÍDICO
8. Conflito de interesses	<ul> <li>não há norma definindo-o como crime;</li> <li>a Lei da Improbidade Administrativa não tem uma regra específica para este assunto. Trata-o, no entanto, quando se refere ao recebimento de dinheiro, bem móvel ou imóvel, gratificação, presente ou qualquer vantagem econômica de quem tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público ou quando este aceita emprego, comissão ou exerce atividade de consultoria ou assessoria para pessoa física ou jurídica, em iguais circunstâncias (art. 9°, II e VIII);</li> <li>O RJU também não tem uma regra específica para este assunto. Há, no entanto, proibição de o servidor participar de gerência ou administração de empresa privada e de sociedade civil, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comandatário (art. 117, X. A razão que justifica a existência dessa norma é a de evitar conflito de interesses;</li> <li>não há regra específica no Código de Ética do Servidor;</li> <li>Este assunto constitui um dos principais objetivos do Código de Conduta da Alta Administração Federal, que o regula nos arts. 5° e 6°, relativamente às situações que possam gerar conflitos durante o exercício do cargo ou função, e nos arts. 14 e 15, que tratam das proibições após deixar o cargo.</li> </ul>
9. Limitação às atividades posteriores ao exercício do cargo público (quarentena)	<ul> <li>Este assunto é tratado, apenas, no Código de Conduta da Alta Administração Federal, que estabelece uma quarentena de quatro meses, após deixar o cargo, para que a autoridade possa exercer atividade ou defesa de interesse de pessoa com quem tenha mantido relacionamento oficial direto nos seis meses anteriores à exoneração (art. 15); também a proíbe de prestar consultoria a pessoa física ou jurídica, após deixar o cargo, valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas do órgão ou da entidade da Administração Pública Federal a que esteve vinculado ou com que tenha tido relacionamento direto e relevante nos seis meses anteriores ao término do exercício da função pública (art. 14).</li> </ul>

ASSUNTO	FORMA COMO É REGULADO NO ORDENAMENTO JURÍDICO
10. Recebimento de presente	<ul> <li>Configura crime de corrupção passiva se o funcionário o recebe para praticar ou deixar de praticar ato inerente à sua função;</li> <li>Configura ato de improbidade administrativa se o funcionário o recebe de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente de suas atribuições. Neste caso, não é necessário que tenha praticado ou deixado de praticar o ato; basta a possibilidade de poder agir ou deixar de agir em favor de quem lhe deu o presente;</li> <li>Constitui infração disciplinar grave, nos termos do art. 117, XII, do RJU, se o funcionário o recebe em razão de suas atribuições;</li> <li>Constitui infração ao Código de Ética do Servidor, se o funcionário o recebe, para si ou para seus familiares, para o cumprimento da sua missão ou para influenciar outro servidor para o mesmo fim (item XV, "g");</li> <li>é vedado pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal, salvo se o presente for oferecido por autoridade estrangeira, nos casos protocolares em que houver reciprocidade. Esse Código faz uma distinção entre presente e brinde. Não considera como presente os brindes que não tenham valor comercial nem os distribuídos por entidades de qualquer natureza, a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais ou datas comemorativas, desde que não ultrapassem o valor de R\$ 100,00 (cem reais). Os brindes assim considerados são permitidos. A Resolução n. 3, de 23 de novembro de 2000, da Comissão de Ética Pública, esclarece os casos em que o recebimento de presente, de qualquer valor, é proibido e, também, os casos em que é permitido, mesmo que ultrapasse o limite de R\$ 100,00.</li> <li>As leis penal, de improbidade administrativa e o do RJU não fazem a distinção entre brinde e presente, como a faz o Código de Conduta da Alta Administração Federal. De qualquer forma, as regras estabelecidas tanto nesse Código quanto na Resolução citada podem servir de parâmetro para orientar a aplicação dessas leis.</li> </ul>

ASSUNTO	FORMA COMO É REGULADO NO ORDENAMENTO JURÍDICO
11. Imparcialidade	<ul> <li>Constitui crime definido na Lei de Licitações, sob as seguintes modalidades: a) admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor de adjudicatário, durante a execução dos contratos, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais (art. 92, 1ª parte); e, b) pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua apresentação (art. 92, 2ª parte);</li> <li>Constitui ato de improbidade administrativa, sempre que o servidor violar o dever de parcialidade (art. 11, caput);</li> <li>não há norma específica no RJU, no Código de Ética do Servidor e no Código de Conduta da Alta Administração Federal.</li> </ul>
12. Violação ao princípio constitucional da licita- ção pública	<ul> <li>constitui crime definido na Lei de Licitações, nas seguintes modalidades: a) dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei (art. 89); b) admitir a licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo (art. 97); c) obstar, impedir ou dificultar, injustamente, a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, suspensão ou cancelamento de registro do inscrito (art. 98);</li> <li>constitui ato de improbidade administrativa (frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente (art. 10, VIII);</li> <li>não há norma específica no RJU, no Código de Ética do Servidor e no Código de Conduta da Alta Administração Federal.</li> </ul>
13. Uso de bens públicos em atividades particula- res	<ul> <li>não há lei definindo-o como crime, porque não há crime de uso; todavia, se o servidor se apropriar de bem pertencente ao poder público ou que esteja na posse do poder público, comete o crime de peculato, previsto no art. 312 do Código Penal;</li> <li>constitui ato de improbidade administrativa quando o funcionário utiliza o bem em proveito próprio (art. 9°, IV e XII) e, também, quando permite que terceiro o utilize (e art. 10, XIII);</li> <li>constitui infração disciplinar grave (art. 117, XVI, do RJU);</li> <li>não há regra no Código de Ética do Servidor;</li> <li>não é objeto do Código de Conduta da Alta Administração Federal.</li> </ul>

ASSUNTO	FORMA COMO É REGULADO NO ORDENAMENTO  JURÍDICO
14. Uso de servidores públicos, inclusive empregados terceirizados, em atividades particulares	<ul> <li>não há lei definindo-o como crime;</li> <li>constitui ato de improbidade administrativa quando o servidor utiliza os serviços de outros servidores em proveito próprio (art. 9°, IV) e, também, quando permite que terceiro os utilize (e art. 10, XIII);</li> <li>constitui infração disciplinar grave (art. 117, XVI, do RJU);</li> <li>infração ao Código de Ética do Servidor, (item XV, "j");</li> <li>não é objeto do Código de Conduta da Alta Administração Federal.</li> </ul>
15. Apropriar-se de di- nheiro ou bem móvel público	<ul> <li>crime de peculato, quando o servidor tem a posse do dinheiro ou do bem, em razão do cargo (art. 312, do CP);</li> <li>ato de improbidade administrativa, quando o agente se apropria do bem público (art. 9°, XI) ou quando permite, facilita ou concorre para que terceiro dele se aproprie (art. 10, I e II);</li> <li>O RJU não contempla norma específica; todavia, como se trata de crime contra a administração pública, é punível na esfera administrativa com a pena de demissão do cargo (art. 132, I);</li> <li>Não há regra específica no Código de Ética do Servidor;</li> <li>Não é objeto do Código de Conduta da Alta Administração Federal.</li> </ul>

NOTA: ENTIDADES RESPONSÁVEIS PELA PUNIÇÃO DESSAS CONDUTAS

- Nos casos de crime, compete ao Poder Judiciário impor a sanção, em ação penal cuja competência para promovêla é exclusiva do Ministério Público Federal.
- 2. As sanções decorrentes de transgressão à Lei da Improbidade Administrativa também são aplicadas pelo Poder Judiciário, em ações de improbidade que podem ser promovidas pelo Ministério Público Federal ou pelos órgãos integrantes da Advocacia-Geral da União.
- 3. A sanção administrativa, nesses casos, é a pena de demissão, que é aplicada pelos Ministros de Estado, em relação aos servidores do Poder Executivo Federal, por delegação de competência do Presidente da República, (ver quadro de sanções e autoridades competentes para aplicá-las, Anexo I).
- As sanções em casos de infração ao Código de Ética do Servidor são aplicadas pelas respectivas Comissões Setoriais de Ética;
- As sanções em casos de infração ao Código de Conduta da Alta Administração Federal são aplicadas pela Comissão de Ética Pública.

# 9. OUTRAS NORMAS QUE CONTRIBUEM PARA ELEVAR O PADRÃO ÉTICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Outras normas podem ser encontradas no ordenamento jurídico brasileiro e que também contribuem para elevar o padrão ético na administração pública. São as que se relaciona a seguir.

# 9.1 LEI QUE REGULA O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e estabelece normas básicas que visam à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins públicos. Ela foi editada visando a dar efetividade a alguns dos direitos fundamentais que a Constituição Federal de 1988 assegura ao cidadão, especialmente os seguintes:

- a) direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, no prazo que a lei estipular (art. 5°, XXXIII);
- b) direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, e a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (art. 5°, XXXIV, "a" e "b");
- c) direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5°, LV).

Dentre as normas estabelecidas nessa Lei, destaca-se as seguintes:

- a) princípios que devem ser observados: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (art. 2º);
- b) direitos dos administrados, entre os quais, o de ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações (art. 3º, 1);
- c) proibição de a Administração recusar, de forma imotivada, o recebimento de documentos, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas (art. 6°, § único).
- d) impedimentos da autoridade ou servidor que tenha interesse direto ou indireto na matéria; que tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau; que esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro (art. 18);

- e) suspeição da autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau (art. 19);
- direito de o interessado ter vista dos autos e de obter certidões ou cópia de documentos, ressalvados os casos de sigilo (art. 46);
- g) fixação de prazo de até trinta dias para decisão, a contar da conclusão da instrução do processo, salvo prorrogação por igual período, expressamente motivada (art. 49).

A Lei nº 9.784,/99 é uma lei nacional, ou seja, aplicável em todos os níveis de governo: federal, estadual e municipal. Em que pese a sua alta relevância para o exercício da cidadania, ela não estabelece qualquer sanção para o caso de não observância de seus preceitos. A única exceção é a do parágrafo único do art. 19 que capitula, como falta grave, para fins disciplinares, a omissão do dever de comunicar o impedimento, quando for o caso.

Como se sabe, quando uma norma estabelece um dever ou assegura um direito mas não cria uma sanção correspondente para o caso de descumprimento, está fadada a não ser observada.

Também não prevê essa Lei a criação de qualquer canal que permita ao cidadão prejudicado levar o fato ao conhecimento da autoridade competente para apurá-lo. Assim sendo, aos administrados que não tiverem observados os direitos por ela assegurados somente resta o caminho de sempre: bater às portas do Judiciário, com todos os custos e demoras inerentes a esse Poder, o que acaba desestimulando a busca dessa via, em razão de o custo nem sempre compensar o benefício.

### 9.2 LEIS QUE REGULAM OS SISTEMAS DE DECLARAÇÃO DE BENS.

"O sistema de declaração de bens e rendas do patrimônio privado das pessoas que exercem cargos ou funções públicas, eletivas ou não, ou cargo de qualquer natureza em entidades autárquicas, conquanto não seja forma específica de sanção do enriquecimento ilícito dos servidores públicos, tem inquestionável eficácia como medida impeditiva de desvios éticos dessa espécie."

No Brasil, existem vários sistemas de declaração de bens, quase todos com a mesma finalidade, qual seja, a de facilitar a apuração do enriquecimento ilícito do servidor público. Vejamos, destacadamente, cada um deles.

<sup>6</sup> PINTO, Francisco Bilac Moreira. *Enriquecimento Ilícito no Exercício de Cargos Públicos*, Rio de Janeiro, Forense, 1960, p. 8.

## 9.2.1 SISTEMA DE DECLARAÇÃO DE BENS DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM GERAL

Esse sistema foi introduzido no Brasil pela Lei n° 3.164, de 1° de junho de 1957, que instituiu o registro público obrigatório dos valores e bens pertencentes ao patrimônio privado de quantos exerçam cargos ou funções públicas da União e entidades autárquicas, eletivas ou não (art. 3°). Essa declaração era atualizada bienalmente e constituía "condição indispensável à posse do servidor público e deverá ser obrigatoriamente atualizada antes do seu afastamento do cargo ou função" (art. 3°, §§ 3° e 4°).

Em 1992 foi editada a Lei da Improbidade Administrativa - Lei n. 8.429/92-, a qual estabeleceu como condição necessária à posse e ao exercício de cargo público a apresentação de declaração de bens e valores que compõem o patrimônio privado do agente público, "a fim de ser arquivada no Serviço de Pessoal competente" (art. 13, caput).

Devem constar dessa declaração os bens imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizados no País ou no exterior. Quando for o caso, essa declaração deve abranger, também, os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos, apenas, os objetos e utensílios de uso doméstico (art. 13, § 1°).

A atualização dos dados dessa declaração deve ser feita anualmente ou na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função, que pode substituí-la por cópia da declaração anual de bens e rendas apresentada ao Fisco federal (art. 13, § 4°).

Regulamentando esse art. 13 da Lei n. 8.429/92 foi editado o Decreto n. 978, de 10 de novembro de 1993, o qual impõe à "autoridade competente" a obrigação de determinar a instauração de sindicância para apurar sinais exteriores de riqueza ou aumento patrimonial incompatível com a renda declarada, devendo dar ciência dos fatos à Secretaria da Receita Federal (art. 5°). Há de se entender por "autoridade competente" os titulares de órgãos e entidades da administração direta e indireta, a quem esse Decreto atribui responsabilidade por velar pela sua estrita observância.

Três diferenças básicas se constata entre o sistema declaração de bens da Lei n. 3.164/57 e o da Lei n. 8.429/92, a saber:

- a) o primeiro sistema abrangia os servidores da União e de suas entidades autárquicas; o segundo alcança esses e mais os empregados das empresas públicas e das sociedades de economia mista;
- b) a declaração de bens, no primeiro sistema, limitava-se aos bens do titular do cargo ou função pública; a do segundo inclui os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a

dependência econômica do declarante;

c) a natureza do registro, no primeiro caso, era pública, a ele podendo ter acesso qualquer cidadão que demonstrasse legítimo interesse; no segundo caso, a lei é omissa quanto a esse aspecto, o que significa que somente podem ter acesso a essas declarações os funcionários do Serviço de Pessoal em que elas são arquivadas, as autoridades competentes para determinar a apuração de sinais exteriores de riqueza ou aumento patrimonial incompatível com as rendas declaradas e os servidores designados para tal missão ou para compor a Comissão de Sindicância incumbida desse mister.

Considerando que o art. 13 da Lei n. 8.429/92 regulou inteiramente o sistema de registro público de bens de que trata o art. 3° da Lei n. 3.164/57, é de se concluir que este encontra-se revogado por aquele, a teor do disposto no § 1° do art. 2° da Lei de Introdução ao Código Civil ("A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior").

Registre-se que a Lei nº 8.112/90 (Lei que instituiu o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União) também estabelece a obrigatoriedade de o servidor, no ato da posse, apresentar declaração de bens e valores que constituem o seu patrimônio (art. 13, § 5°). Essa norma, no entanto, é de se considerar superada pela superveniência do art. 13 da Lei nº 8.429/92.

### 9.2.2 SISTEMA DE DECLARAÇÃO DE BENS DE CERTAS AUTORIDADES

A Lei nº 8.730, de 10.11.93, estabeleceu a obrigatoriedade de todos os agentes políticos e membros da magistratura e do Ministério Público da União, bem como os que exerçam cargos eletivos, empregos ou funções de confiança, na administração direta, indireta e fundacional, apresentarem declaração de bens, com indicação das fontes de renda, no momento da posse, no final de cada exercício financeiro, ao final da gestão ou mandato, exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, como medida de controle interno do aumento do patrimônio dessas categorias de servidores e agentes políticos e a compatibilidade desse aumento com as rendas declaradas.

Estabelece essa Lei que a declaração de bens será transcrita em livro próprio de cada órgão, remetendo-se uma cópia dela ao Tribunal de Contas da União, para que esse Órgão exerça "o controle da legalidade e legitimidade desses bens e rendas, com apoio nos sistemas de controle interno de cada Poder" (§§ 1° e 2° do art. 1°). O Tribunal de Contas da União, usando da competência que lhe foi atribuída pelo § 7°, "a", do art. 2° dessa Lei, determinou a substituição dessa declaração de bens e rendas por cópia da declaração de rendimentos que é entregue anualmente ao Fisco federal.

Não se trata de um sistema de informações que esteja disponível para o público,

como o era o registro **público de bens** instituído pela Lei n. 3.164/57. Ao revés, trata-se de um sistema de dados sigilosos, tanto que os servidores do Tribunal de Contas da União encarregados de controlar referidas declarações de bens encontramse submetidos ao mesmo dever de sigilo fiscal que é imposto aos funcionários do Fisco federal (Lei n. 8.730/93, art. 5°, § único). Autoriza, no entanto, essa Lei, o fornecimento de certidões e informações requeridas por qualquer cidadão que pretenda propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou à moralidade administrativa (art. 1°, § 2°, inciso VI).

## 9.2.3 SISTEMA DE DECLARAÇÃO DE BENS DOS CANDIDATOS A CARGOS ELETIVOS

Os candidatos a cargos eletivos devem entregar à Justiça Eleitoral, quando do registro da candidatura, relação dos bens que possuem, mediante declaração assinada pelos próprios (art. 11 da 9.504, de 30.9.1997). Essa relação de bens deve ser acessível ao público, assim como o é a prestação de contas dos recursos de campanha.

## 9.2.4 SISTEMA DE INFORMAÇÕES PATRIMONIAIS DAS AUTORIDADES DA ALTA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

As autoridades submetidas ao Código de Conduta da Alta Administração Federal (Ministros e Secretários de Estado, titulares de cargos de natureza especial, secretários executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível seis, presidentes e diretores de agências nacionais, de autarquias, inclusive especiais, de fundações mantidas pelo Poder Público, de empresas públicas e de sociedades de economia mista), além da declaração de bens e rendas de que trata a Lei n. 8.730/93, devem encaminhar à Comissão de Ética Pública informações sobre sua situação patrimonial que, real ou potencialmente, possa suscitar conflito com o interesse público, indicando o modo pelo qual irá evitá-lo (art. 4° do CCAAF).

Essas autoridades também estão obrigadas a comunicar à Comissão de Ética Pública os atos de gestão patrimonial que envolvam transferência de bens a parentes próximos (cônjuge, ascendente, descendente ou colateral), aquisição direta ou indireta de controle de empresa, alteração significativa no valor ou na natureza do seu patrimônio, bem como os atos de gestão de bens cujo valor possa ser substancialmente afetado por decisão ou política governamental da qual tenha prévio conhecimento em razão do cargo ou função (art. 5° do CCAAF);

# III - ENTIDADES COM RESPONSABILIDADE NO TRATAMENTO DA GESTÃO DA ÉTICA

## 1. RELAÇÃO DAS ENTIDADES E SUAS COMPETÊNCIAS

O quadro a seguir relaciona as entidades com responsabilidade na questão da ética e apresenta, de forma resumida, as competências e atribuições de cada uma delas.

ENTIDADE	COMPETÊNCIAS / ATRIBUIÇÕES
1. Comissão de Ética Pública	Criada pelo Decreto de 26 de maio de 1999, com a incumbência de proceder à revisão das normas que dispõem sobre conduta ética, tem competência para acompanhar e aferir a observância das normas estabelecidas no Código de Conduta da Alta Administração Federal e aplicar as penalidades nele previstas;
2. Comissões de Ética	(previstas no Decreto 1.171/94, devem existir em cada órgão ou entidade da Administração Pública Federal direta, indireta, autárquica e fundacional, ou em qualquer órgão ou entidade que exerça atribuições delegadas pelo poder público). Têm por finalidade orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, competindo-lhes conhecer concretamente de imputação ou de procedimento suscetível de censura (Itens XVI e XVII do Decreto n. 1.171/94). Compete-lhes, também, no âmbito dos respectivos órgãos e entidades, funcionar como projeção da <b>Comissão de Ética Pública</b> , supervisionando a observância do Código de Conduta da Alta Administração Federal e, quando for o caso, comunicar a essa Comissão a ocorrência de fatos que possam configurar descumprimento daquele Código, bem como promover a adoção de normas de conduta ética específicas para os servidores dos órgãos a que pertençam (§ 7° do art. 3° do Decreto de 26 de maio de 1999, acrescentado pelo art. 1° do Decreto de 18 de maio de 2001);
3. Corregedoria-Geral da União	Compete-lhe defender o patrimônio público, supervisionar, co- ordenar e fiscalizar a atuação dos demais órgãos do Poder Exe- cutivo, no que tange à apuração de desvios de condutas que importem em prejuízo ao erário; pode instaurar procedimentos administrativos para apurar atos lesivos ao erário, realizar ins- peções e avocar processos administrativos em curso na Admi- nistração Pública Federal, dentre outras atribuições (arts. 6°, 14- A e 14-B da Lei n° 9.649, de 27 de maio de 1998, com a redação dada pelo art. 1° da Medida Provisória n° 2.143-35);

ENTIDADE	COMPETÊNCIAS / ATRIBUIÇÕES
4. corregedorias espe- cíficas de determinados órgãos e entidades (ver nota ao final deste qua- dro).	Têm, entre outras funções, a de apuração de infrações disciplinares dos servidores do respectivo órgão ou entidade.
5. Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Exerce as funções de Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil do Poder Executivo, competindo-lhe supervisionar e fiscalizar a obrigação da autoridade competente <sup>7</sup> de promover a apuração imediata, quando tiver ciência de irregularidade no serviço público e, em caso de omissão dela, designar a comissão disciplinar, ressalvada a competência da Corregedoria-Geral da União, quando se tratar de infração que cause lesão ao patrimônio público.
6. Tribunal de Contas da União	<ul> <li>Tem, entre outras funções, as de:</li> <li>a) fiscalizar e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros públicos, analisando-as sob o aspecto da legalidade, legitimidade e economicidade (art. 70 da CF), aplicando as penalidades cabíveis, nos casos de irregularidades;</li> <li>b) exercer o controle da legalidade e legitimidade dos bens e rendas declarados pelas pessoas nominadas no art. 1º da Lei n. 8.730/93 (item 7.2.2, supra), podendo, para tal mister, "proceder ao levantamento da evolução patrimonial do seu titular e ao exame de sua compatibilidade com os recursos e as disponibilidades declarados" (art. 4º, § 2º).</li> </ul>
7. Secretaria Federal de Controle	Tem competência para realizar auditoria sobre gestão dos recursos públicos federais sob responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, bem como apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de tais recursos e, quando for o caso, comunicar à unidade responsável pela contabilidade para as providências cabíveis (Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, art. 24, VI e VII).

<sup>7</sup> A autoridade competente para instaurar comissão de sindicância ou de inquérito é, via de regra, o chefe da unidade administrativa da ocorrência do fato, nos termos da Lei n° 8.112/90, art. 143, §§ 1º e 2º, e Lei n° 9.649/98, § 4º do art. 14-A, na redação dada pelo art. 1º da MP 2.143. Na prática, quando a SRH constata que a autoridade local não instaurou a comissão disciplinar, determina à Coordenação-Geral de Recursos Humanos do respectivo Ministério que o faça.

ENTIDADE	COMPETÊNCIAS / ATRIBUIÇÕES
8. Ministério Público	Compete-lhe promover, privativamente, a ação penal pública, nos casos de crime contra a administração pública, bem como o inquérito civil e a ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, I e III, da CF); compete-lhe, também, de forma concorrente com a pessoa jurídica de direito público interessada, a propositura de ação civil por ato de improbidade administrativa, consoante o disposto no art. 17 da Lei nº 8.429/92.
9. As comissões temáticas de cada uma das Casas do Congres- so Nacional	Compete-lhes receber petições, reclamações, representações e queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (art. 58, IV, da CF).
10. comissões parla- mentares de inquérito	Podem ser criadas para apurar fato determinado, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (art. 58, § 3°, da CF);
10. comissões parla- mentares de inquérito	Podem ser criadas para apurar fato determinado, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (art. 58, § 3°, da CF);
11. Polícia Federal	Compete-lhe apurar as infrações penais praticadas contra bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas (art. 144, § 1°, da CF);
12. o cidadão	Em razão de a Constituição Federal atribuir a qualquer cidadão legitimidade para propor ação popular visando a anular ato lesivo ao patrimônio público e/ou à moralidade administrativa (art. 5°, LXXIII, da CF), também pode ser incluído no rol destas entidades.
13. Poder Judiciário	Compete-lhe impor as sanções penais, nos crimes contra a Administração Pública, as sanções civis por ato de improbidade administrativa, bem como autorizar, quando solicitado pelo Ministério Público ou pela Polícia Federal, o acesso desses órgãos a dados acobertados por sigilo ou protegidos pelo direito à intimidade ou à privacidade, bem como decretar as medidas cautelares de busca, apreensão e seqüestro de bens, quando para tanto for provocado.

ENTIDADE	COMPETÊNCIAS / ATRIBUIÇÕES
14. Entidades encarregadas de capacitação e treinamento, como a ESAF – Escola de Administração Fazendária, a ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, e a Academia Nacional de Polícia	Essas entidades têm por atribuição específica a realização de cursos de formação e de capacitação de servidores. Logo, têm responsabilidade com a questão prospectiva da ética, qual seja, a de desenvolver valores e princípios éticos.

NOTA 1: relação das corregedorias específicas dos órgãos e entidades:

- 1. a Corregedoria-Geral da Secretaria da Receita Federal, criada pelo Decreto n° 2.331, de 1° de outubro de 1997, com a finalidade de promover ações preventivas e repressivas sobre ética funcional e disciplina de seus servidores, e verificar os aspectos disciplinares dos feitos fiscais e outros procedimentos administrativas, bem como realizar auditoria interna; também tem competência para instaurar sindicância e processo administrativo disciplinar, no âmbito da Secretaria da Receita Federal, e aplicar penalidade de advertência ou suspensão de até trinta dias (Portaria SRF n. 825, de 19.5.2000);
- a **Corregedoria-Geral da Polícia Federal**, que tem por atribuições, dentre outras, as de "elaborar normas orientadoras das atividades de polícia judiciária e disciplinar" e "apurar as irregularidades e infrações cometidas por servidores do DPF" (art. 18, I e VII, do Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal, aprovado pela Portaria n. 213, de 17 de maio de 1999, do Ministro da Justiça);
- 2.1 No âmbito do Departamento de Polícia Federal existe, também, o Conselho de Ética e Disciplina, com a atribuição de "apreciar e a orientar os assuntos de ética e disciplina de alta relevância e repercussão, envolvendo dirigentes e integrantes da carreira Policial Federal" (art. 15 do Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal, aprovado pela Portaria n. 213, de 17 de maio de 1999, do Ministro da Justiça).
- 3. a Corregedoria-Geral da Advocacia da União, instituída pela Lei Complementar n° 73, de 10.2.1983, criada com a finalidade de fiscalizar as atividades funcionais dos membros da Advocacia-Geral da União e apreciar as representações relativas à atuação deles, bem como promover correição nos órgãos jurídicos da Instituição AGU;

- 4. as corregedorias das agências nacionais reguladoras, as quais têm por função básica acompanhar o desempenho dos servidores da agência e realizar os processos disciplinares a eles relativos.
- NOTA 2: esta relação não exclui a responsabilidade geral que todos os órgãos e entidades têm para com qualquer das funções da ética, acima mencionadas; também não exclui a responsabilidade dos chefes de órgãos e de entidades de instaurar processo administrativo disciplinar toda vez que tiver ciência de falta cometida por servidor sob sua chefia e que possa configurar infração disciplinar e/ou ato de improbidade administrativa (Lei n. 8.112/90, art. 143 e Lei n. 8.429/92, art. 14). Neste caso, devem criar comissões de sindicância e de inquérito específicas, nos termos do Título V da Lei nº 8.112/90.

### 2. INSTRUMENTOS DE CONTROLE

Os órgãos e entidades acima mencionados utilizam-se dos seguintes instrumentos para fiscalizar o cumprimento das normas e para zelar pela observância dos princípios e valores éticos:

- auditorias, inspeções e fiscalizações, que são realizadas pelos órgãos de controle interno e externo (Secretaria Federal de Controle, Tribunal de Contas da União), cujos relatórios devem fornecer elementos que permitam aferir a gestão dos administradores públicos, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade;
- 2. **processo administrativo disciplinar**, conduzido pelas comissões de sindicância e de inquérito;
- 3. inquérito civil público, promovido pelo Ministério Público Federal;
- 4. **ação ordinária de ressarcimento de danos** promovida pela União, suas autarquias e fundações públicas;
- 5. **ação civil pública** de ressarcimento de danos promovida pelo Ministério Público Federal;
- 6. inquérito policial, realizado pela Polícia Federal;
- 7. ação penal pública, promovida pelo Ministério Público Federal;
- 8. **ação de improbidade administrativa**, promovida pelo Ministério Público Federal, pela AGU ou pelos órgãos jurídicos a ela vinculados;
- 9. **ação popular**, de autoria de qualquer cidadão, para anular ato ilegal e lesivo ao patrimônio público ou à moralidade administrativa;
- 10. declaração de bens, obrigatória para ocupantes de cargos públicos,

instituída com a finalidade de servir de instrumento inibidor do enriquecimento ilícito no exercício de função pública;

11. informações que as autoridades da Alta Administração Federal estão obrigadas a fazer à Comissão de Ética Pública, dando-lhe conhecimento das situações patrimoniais e de gestão de bens que possam revelar conflito de interesse ou limitação da atividade profissional posterior ao exercício do cargo público.

### 3. FUNÇÕES DESEMPENHADAS PELAS ENTIDADES

As entidades com responsabilidade no tratamento da gestão da ética podem ser divididas em **três grupos**: as que têm por finalidade primordial a questão da ética no serviço público; as que têm a questão da ética entre suas finalidades, mas não a única, ou que de forma indireta, reflexa ou subsidiária também atuam nessa direção, exercendo o controle, a fiscalização e aplicando sanções; e as encarregadas de capacitar e treinar servidores para que ostentem um padrão ético de conduta de acordo com o desejável no serviço público.

No **primeiro grupo** encontram-se a Comissão de Ética Pública, as Comissões de Ética previstas no Decreto n. 1.171/94, o Conselho de Ética e Disciplina do Departamento de Polícia Federal, a Corregedoria-Geral da União, as corregedorias específicas de determinados órgãos ou entidades, como a Corregedoria da Receita Federal, a Corregedoria da Polícia Federal, a Corregedoria-Geral da Advocacia-Geral da União e as corregedorias das agências nacionais reguladoras de serviços ou de atividades econômicas.

No **segundo grupo** encontram-se os demais órgãos de controle listados no tópico III acima, a saber: a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que exerce as funções de Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil do Poder Executivo, o Tribunal de Contas da União, a Secretaria Federal de Controle, o Ministério Público Federal, as comissões temáticas de cada uma das Casas do Congresso Nacional, as comissões parlamentares de inquérito, a Polícia Federal e o Poder Judiciário.

No **terceiro grupo** devem situar-se as entidades encarregadas dos cursos de formação e capacitação de servidores, como a Escola de Administração Fazendária - ESAF, a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, a Academia Nacional de Polícia, etc.

Vejamos como as funções relativas à gestão da ética – **normatização**, **divulgação**, **orientação**, **capacitação** e **treinamento**, **investigação** e **sanções** - são desempenhadas por essas entidades.

## 3.1. NORMATIZAÇÃO

A questão da normatização envolve a aferição de quem tem atribuição para estabelecer normas sobre a ética no serviço público, ou, ao menos, para tomar a iniciativa sobre a edição de normas e orientações, considerando a hierarquia dos diversos atos normativos.

Sobre o prisma da hierarquia das normas, toda questão que envolva imposição de obrigação, restrição de direitos e aplicação de penalidades, para ter validade no plano jurídico somente pode ser estabelecida mediante lei, em obediência ao princípio da legalidade, assegurado no inciso II do art. 5° da Constituição Federal.

Toda matéria que dependa de lei para ser regulada, insere-se na competência legislativa do Congresso Nacional. Todavia, a iniciativa de leis sobre matéria relativa a ética insere-se na competência concorrente dos legitimados pelo art. 61 da Constituição Federal - membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional e Presidente da República. Isto significa que os órgãos do Poder Executivo com atribuição sobre o tema podem sugerir ao Presidente da República que encaminhe ao Congresso Nacional projeto de lei nesse sentido, ou que edite medida provisória, já que a Constituição Federal, na sua atual redação, não impede que esse tipo de ato legislativo disponha, também, sobre essa matéria, apesar da questionável presença dos requisitos de relevância e urgência que se fazem necessários para edição de medida provisória.

O Presidente da República tem competência para expedir decretos e regulamentos necessários ao fiel cumprimento das leis bem como para dispor sobre organização e funcionamento da administração federal (CF, art. 84, IV e VI). Daí por que pode expedir decretos dispondo sobre a questão da ética no Poder Executivo Federal, observado o princípio da legalidade acima referido.

Além dessas competências genéricas, verifica-se as seguintes competências específicas, no que tange à normatização da gestão da ética:

3.1.1 Da Comissão de Ética Pública, cujo Decreto de 26 de maio de 1999, que a criou, atribuiu-lhe competência para proceder à revisão das normas que dispõem sobre a conduta ética na Administração Pública Federal, bem como elaborar e propor a instituição do Código de Conduta das Altas Autoridades, no âmbito do Poder Executivo Federal. Esse código foi elaborado e aprovado, transformando-se no Código de Conduta da Alta Administração Federal, cujo art. 19 confere a essa Comissão poderes para sugerir ao Presidente da República normas complementares, interpretativas e orientadoras das disposições nele contidas. O Decreto de 18 de maio de 2001 acrescentou o § 7º ao art. 3º do Decreto de 26 de maio de 1999 para atribuir às comissões de ética setoriais competência para promover a adoção de normas de conduta ética específicas para os servidores dos órgão a que pertençam.

- 3.1.2 O **Advogado-Geral da União**, em face da competência que lhe é atribuída pelo inciso X do art. 4° da Lei Complementar n. 73, de 10.2.1993, para fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal, exerce também competência normativa nesta matéria.
- 3.1.3 A **Corregedoria-Geral da União** tem competência para "propor medidas legislativas ou administrativas e sugerir ações necessárias a evitar a repetição de irregularidades constatadas" (§ 5°, inciso IX, do art. 14-A da Lei n. 9.649/98, com a redação dada pelo art. 1° da Medida Provisória n. 2.143/2001);
- 3.1.4 A Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tem competência para elaborar atos e normas complementares relativas à legislação de recursos humanos, bem como dirimir dúvidas, com caráter normativo, sobre essa matéria (art. 1°, incisos I e VI do seu Regimento Interno).
- 3.1.5 A Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria Federal de Controle, em face do que dispõe o § 4° do art. 26 da Lei n. 10.180/2001, o qual prevê a expedição de código de ética profissional específico, aprovado pelo Presidente da República, para os integrantes da carreira de Finanças e Controle, poderão vir a ter competência normativa suplementar sobre a gestão da ética dos seus servidores, se assim dispuser o código que vier a ser aprovado.

### 3.2. <u>DIVULGAÇÃO</u>

É atribuição da **Comissão de Ética Pública** dar ampla divulgação do Código de Conduta da Alta Administração Federal, nos termos do inciso VI do art. 2° desse Código.

O Decreto nº 1.171/94 estabelece que qualquer cidadão que houver de tomar posse ou ser investido em função pública deve prestar compromisso solene de acatamento e observância das regras estabelecidas no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo (item XXV).

A Lei nº 8.112/90 também exige que conste no termo de posse do servidor público os deveres e proibições que nela encontram-se especificados.

As Comissões de Ética previstas no Decreto 1.171/94 devem elaborar ementas de suas decisões, as quais devem ser divulgadas no próprio órgão da Comissão deliberante e, também, encaminhadas às demais Comissões de Ética para divulgação nos seus respectivos órgãos, conforme disposto no item XXI desse Decreto.

## 3.3 ORIENTAÇÃO

A orientação dos servidores sobre a conduta ética no serviço público é medida necessária em uma administração que pretenda desenvolver um programa positivo de gestão da ética. Isto quer dizer que esse programa deve prestar auxílio, ou seja, deve ter como principal objetivo ensinar e orientar e, não, flagrar alguém em falta e julgá-lo.

Sob esse aspecto, desponta a atuação da **Comissão de Ética Pública**, que tem expedido resoluções destinadas a esclarecer o sentido e o alcance das disposições do Código de Conduta da Alta Administração Federal e a orientar as autoridades a ele submetidas.

A Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tem competência regimental para, em caráter normativo, dirimir dúvidas relativas ao regime disciplinar dos servidores públicos federais.

As **corregedorias** também possuem atribuição para orientar os servidores dos órgãos a que pertencem, sobre questões atinentes ao regime disciplinar e comportamento ético.

### 3.4. CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO

Não há, no Poder Executivo federal, instituições cuja atribuição específica seja o treinamento de servidores sobre comportamento ético. Todavia, a Escola de Administração Fazendária - ESAF, a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, Academia Nacional de Polícia, que são instituições encarregadas de ministrar cursos de formação e de capacitação de servidores, podem desempenhar essa atribuição.

A ESAF tem cumprido essa função, mediante a inclusão, nos cursos de formação de servidores, especialmente dos integrantes de carreiras típicas do Estado (servidores da Secretaria da Receita Federal, da Secretaria Federal de Controle e da Secretaria do Tesouro Nacional), um módulo de estudo denominado "Dimensão Humana", com enfoque nos aspectos disciplinar e ético abordados no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo. Também tem incluído nos cursos de reciclagem de servidores, módulo de estudo sobre ética e cidadania, onde são destacados valores e princípios do servidor público.

O Decreto n. 2.794, de 1° de outubro de 1996, instituiu a Política Nacional de capacitação de servidores para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Um dos objetivos dessa política é a "melhoria da eficiência do serviço público e da qualidade dos serviços prestados ao cidadão" (art. 1°, inciso I, desse Decreto). Logo, torna-se evidente que a questão da ética deve e pode integrar os cursos de capacitação que forem realizados em cumprimento a essa política. Cabe, portanto, à Comissão Interministerial de Capacitação prevista no art. 5° desse ato, inclui-la nas "diretrizes bienais das ações de capacitação" que lhe compete fixar.

## 3.5. INVESTIGAÇÃO DE DESVIOS

A competência para investigar desvios de conduta depende da natureza da infração. Apresenta-se, a seguir, a relação dos órgãos e entidades que têm função investigativa e suas respectivas atribuições nessa questão:

- 3.5.1 a **Comissão de Ética Pública**, a quem o Código de Conduta da Alta Administração Federal atribui, em seu art. 18, poderes para instaurar, de ofício ou mediante denúncia fundamentada, processo de apuração de prática de ato em desrespeito a esse Código;
- 3.5.2 as Comissões de Ética previstas no Decreto n.1.171/94 dispõem de poderes para instaurar, de ofício ou mediante denúncia ou representação formulada por pessoa devidamente identificada, processo sobre ato, fato ou conduta que considere passível de infringência a princípio ou norma éticoprofissional, conforme dispõe o item XVII desse Ato;
- 3.5.3 a Corregedoria-Geral da União tem competência para receber e dar andamento às denúncias fundamentadas, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, podendo, também, requisitar a instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar, sempre que constatar omissão da autoridade administrativa competente. Pode, também, avocar os procedimentos em curso, visando a corrigir-lhes o andamento (art. 14-A da Lei n. 9.649/98, com a redação dada pelo art. 1° da Medida Provisória n. 2.143/2001);
- 3.5.4 as **corregedorias específicas** acima mencionadas (da Receita Federal, da Polícia Federal, da Advocacia-Geral da União, e das agências nacionais reguladoras), as quais têm, dentre outras funções, a de apuração de infrações disciplinares dos servidores do respectivo órgão ou entidade;
- 3.5.5 as comissões de sindicância ou de inquérito administrativo: a Lei n. 8.112/90 (RJU), em seu art. 143, estabelece a obrigatoriedade de a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público de promover a apuração imediata, mediante instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar; para tanto, é necessário que a denúncia seja formalizada por escrito, com identificação do denunciante e indicação do seu endereço. Também o art. 14 da Lei n. 8.429/92 determina a obrigatoriedade de a autoridade administrativa competente instaurar investigação para apurar a prática de ato de improbidade administrativa, quando provocada por qualquer pessoa, desde que esta o faça mediante representação escrita que contenha a qualificação do representante, informações sobre o fato e sua autoria e indicação das provas de que tenha conhecimento; a falta desses requisitos implica a rejeição da representação;

- 3.5.6 o Ministério Público tem competência para, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14 da Lei n. 8.429/92, requisitar a instauração de inquérito policial ou instaurar procedimento administrativo tendente a apurar a prática de ato de improbidade administrativa (art. 22 da Lei n. 8.429/92); tem, também, competência para instaurar inquérito civil público destinado a apurar ato de servidor público, lesivo ao erário, e promover a ação civil pública de reparação de danos, nos termos do art. 6°, VI, da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993; tem, ainda, competência para requisitar a instauração de inquérito policial e para propor ação penal, em todos os casos de crimes praticados contra a administração pública;
- 3.5.7 o Tribunal de Contas da União, além da sua atividade rotineira de auditoria da gestão de recursos públicos, tem também atribuição de receber e processar denúncia formulada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, sobre irregularidades ou ilegalidades ofensivas ao erário federal (Lei n. 8.443, de 16 de junho de 1992, art. 53).
- 3.5.8 A Secretaria de Recursos Humanos, através da Auditoria de Recursos Humanos, tem competência para realizar ou determinar a apuração de denúncias de irregularidades na administração de recursos humanos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (art. 3, I, do seu Regimento Interno).
- 3.5.9 as comissões temáticas de cada uma das Casas do Congresso Nacional, têm competência para receber petições, reclamações, representações e queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (art. 58, IV, da CF);
- 3.5.10 as comissões parlamentares de inquérito, que podem ser criadas para apurar fato determinado; suas conclusões, quando for o caso, devem ser encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (art. 58, § 3°, da CF);

### 3.6 SANÇÕES

As sanções em casos de transgressão de normas, valores e princípios éticos podem ser de natureza administrativa, civil e/ou criminal. As situações em que cada um delas pode ser aplicável, bem como a autoridade competente para impô-las, encontram-se relacionadas no Anexo I.

No **Anexo II** apresenta-se um **quadro síntese** das entidades e suas respectivas responsabilidades para cada uma das funções acima mencionadas.

### 4. INTER-RELAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS:

Visando possibilitar que os órgãos que exercem o controle de comportamentos éticos, bem como os que têm responsabilidade na gestão da ética, inclusive sob o aspecto meramente educativo, possam alcançar maior efetividade em sua atuação, a legislação estabelece os seguintes deveres de comunicação e colaboração entre eles, conforme se passa a demonstrar:

- 4.1 a autoridade julgadora competente para aplicar a sanção deve, obrigatoriamente, remeter o processo administrativo disciplinar ao Ministério Público, para fins de instauração da ação penal, quando a infração estiver capitulada como crime (o art. 171 da Lei n. 8.112/90 RJU);
- 4.2 a comissão processante<sup>8</sup> deve dar conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da União da existência de procedimento administrativo instaurado para apurar a prática de ato de improbidade (art. 15 da Lei n. 8.429/92);
- 4.3 a comissão processante deve representar ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União ou a uma de suas unidades vinculadas para que requeira a decretação judicial de seqüestro de bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, quando houver fundados indícios de responsabilidade do investigado (art. 16 da Lei n. 8.429/92);
- 4.4 os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem colaborar com o Ministério Público Federal na repressão a todas as formas de improbidade administrativa, nos termos do Decreto n. 983, de 12 de novembro de 1993, que também estabelece, de forma específica, o dever dos órgãos integrantes da estrutura do Ministério da Fazenda, inclusive as entidades vinculadas e supervisionadas, quando requeridos pelo Ministério Público Federal, de realizarem diligências, perícias, levantamentos, coleta de dados e informações pertinentes à instrução de procedimento que tenha por finalidade apurar enriquecimento ilícito de agente, fornecendo os meios de prova necessários ao ajuizamento da ação competente;
- 4.5 o Tribunal de Contas da União deve encaminhar ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, o nome dos gestores de recursos públicos que tiverem suas contas julgadas irregulares nos cinco anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição (art. 91 da Lei n. 8.443/92);

<sup>8</sup> Comissão processante é aquela encarregada de apurar infração administrativa, mediante sindicância e inquérito e é criada em função do caso concreto, nos termos da Lei nº 8.112/90.

- 4.6 o Tribunal de Contas da União deve encaminhar ao Ministério Público Federal cópia da documentação pertinente às contas julgadas irregulares, quando o fato configurar crime ou ato de improbidade administrativa, e à Advocacia-Geral da União quando houver necessidade de ajuizar ação de ressarcimento à União (art. 16, § 3°, da Lei n. 8.443/92);
- 4.7 a Corregedoria-Geral da União deve encaminhar à Advocacia-Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, bem como ao Departamento de Polícia Federal e ao Ministério Público Federal aqueles em que houver indícios de responsabilidade penal, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurem manifestamente caluniosas (§ 3° do art. 14-A da Lei n. 9.649/98, na redação que lhe foi dada pelo art. 1° da Medida Provisória n. 2.143-31, de 2.4.2001)
- 4.8 Troca de dados e informações entre o **Tribunal de Contas da União** e a **Secretaria da Receita Federal**, relativamente às declarações de bens e rendas que os ocupantes de cargos e funções públicas mencionados no art. 1° da Lei n. 8.730/93 estão obrigados a apresentar (art. 5° dessa Lei);
- 4.9 Os titulares de órgãos e entidades da administração direta e indireta devem dar ciência à **Secretaria da Receita Federal** dos fatos reveladores de sinais exteriores de riqueza ou de aumento patrimonial incompatível com a renda declarada, toda vez que instaurar sindicância para apurar esses fatos (Decreto n. 978, de 10.11.1993, art. 5°);
- 4.10 As comissões setoriais de ética de que trata o Decreto n. 1.171/94 devem funcionar como projeção da Comissão de Ética Pública, cabendo-lhes, no âmbito dos respectivos órgãos e entidades, supervisionar a observância do Código de Conduta da Alta Administração Federal e comunicar à Comissão de Ética Pública a ocorrência de fatos que possam configurar descumprimento daquele Código, bem como promover a adoção de normas de conduta ética específicas para os servidores dos órgão a que pertençam (§ 7° do art. 3° do Decreto de 26 de maio de 1999, acrescentado pelo art. 1° do Decreto de 18 de maio de 2001);
- 4.11 as comissões setoriais de ética devem encaminhar suas decisões e respectivos expedientes à "Comissão Permanente de Processo Disciplinar" do respectivo órgão, quando for grave a falta cometida e nos casos de reincidência (item XX do Decreto n. 1.171/94. Observa-se, no entanto, que a legislação que rege o processo administrativo disciplinar não prevê a existência desse tipo de comissão, o que significa a sua inexistência).
- 4.12 As comissões parlamentares de inquérito devem encaminhar suas

conclusões, quando for o caso, ao **Ministério Público Federal**, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (Constituição Federal, art. 58, § 3°);

- 4.13 A Secretaria Federal de Controle deve cientificar o Corregedor-Geral da União das irregularidades verificadas e registradas nos relatórios de auditoria, relativas a atos ou fatos atribuíveis a agentes da Administração Pública Federal, dos quais haja resultado, ou possa resultar, prejuízo ao erário, de valor superior ao limite fixado pelo Tribunal de Contas da União, relativamente à tomada de contas simplificada (art. 14-B da Lei n. 9.649/98, com a redação dada pelo art. 1° da Medida Provisória n. 2.143/2001);
- 4.14 A Secretaria de Recursos Humanos mantém sistema informatizado de controle das demissões no serviço público federal, que bloqueia o nome daqueles que não podem mais retornar ao serviço público.

### 5. GESTÃO DA ÉTICA NAS EMPRESAS ESTATAIS

As empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) estão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários (art. 173, § 1°, II, da CF). Por isso possuem normas próprias sobre o regime disciplinar dos seus empregados, observado o que dispõe a Consolidação da Leis do Trabalho. Algumas delas já instituíram código de ética para seus servidores; outras encontram-se em fase de elaboração desse tipo de instrumento. De qualquer modo, a elas se aplicam o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto n. 1.171/94, por força do que dispõem os incisos XVI, XXIV e XXV desse ato.

Os presidentes e diretores dessas empresas, no entanto, encontram-se submetidos aos ditames do Código de Conduta da Alta Administração Federal.

A essas empresas e seus servidores aplicam-se os princípios diretivos da administração pública estabelecidos na Constituição Federal, inclusive o da licitação pública para a contratação de obras, serviços, compras e alienações (art. 173, § 1°, II, da CF). Aos servidores também se aplicam as disposições do Código Penal que tratam dos crimes contra a Administração Pública.

Vale lembrar que os dirigentes e empregados dessas empresas também se encontram submetidos às normas da Lei da Improbidade Administrativa e ao sistema de declaração de bens nela estabelecido (art. 13), devendo cumprir as disposições do Decreto n. 978/93 que o regulamentou.

## 6. GESTÃO DA ÉTICA NAS AGÊNCIAS NACIONAIS REGULADORAS DE ATIVIDADE ECONÔMICA

As agências nacionais reguladoras de atividade econômica foram constituídas sob a forma jurídica de autarquias federais. Logo, a elas e a seus servidores aplicamse os princípios diretivos da administração pública estabelecidos na Constituição Federal, as disposições do Código Penal que tratam dos crimes contra a Administração Pública, a Lei da Improbidade Administrativa e o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo. Os seus dirigentes estão submetidos ao Código de Conduta da Alta Administração Federal.

O regime jurídico dos servidores dessas agências é o da Consolidação das Leis do trabalho. Logo, não se lhes aplica o Estatuto do Servidor Público Civil da União (Lei nº 8.112/90).

A relação dessas agências e de seus atos legais e regulamentares é a seguinte:

- Agencia Nacional de Vigilância Sanitária ANVS (Lei n. 9.782, de 26.1.1999 e Decreto n. 3.029, de 16.1.1999);
- 2. Agência Nacional de Telecomunicações **ANATEL** (Lei n. 9.472, de 16.7.1997 e Resolução n. 197, de 16.12.1999);
- 3. Agencia Nacional de Energia Elétrica **ANEEL** (Lei n. 9.427, de 26.12.1996, e Decreto n. 2.335, de 6.1.1997);
- 4. Agência Nacional de Saúde Suplementar **ANS** (Lei n. 9.961, de 28.1.2000 e Decreto n. .327, de 5.1.2000);
- 5. Agência Nacional de Águas **ANA** (Lei n. 9.984, de 17.7.2000 e Decreto n. 3.692, de 12.12.2000);
- 6. Agência Nacional de Petróleo ANP (Decreto n. 2.455, de 14.1.1998.

Dois aspectos, no entanto, chamam a atenção para a questão da ética nessas agências: a existência de corregedorias em todas elas e de ouvidoria em algumas; o estabelecimento de regras específicas para os seus dirigentes.

As **corregedorias** têm por função básica acompanhar o desempenho dos servidores da agência e realizar os processos disciplinares a eles relativos.

As **ouvidorias** têm atribuições para receber denúncias e queixas dos cidadãos, relativas aos serviços afetos à agência. As que possuem ouvidoria são: ANATEL, ANEEL, ANVS, e ANS.

Destaca-se a **ouvidoria** da Agencia Nacional de Vigilância Sanitária, em razão das seguintes peculiaridades que apresenta:

a) tem atribuições para "receber denúncias de quaisquer violações de direitos individuais e coletivos de atos legais, neles incluídos todos os contrários à saúde pública, bem como qualquer ato de improbidade administrativa,

praticado por agentes ou servidores públicos de qualquer natureza, vinculados direta ou indiretamente ao Sistema Nacional de Vigilância Sanitária" (Decreto n. 3.029/99, art. 27, II);

b) deve possuir sistema de recebimento de denúncia que assegure o sigilo da fonte e a proteção do denunciante (Decreto n. 3.029/99, art. 27).

Cada uma das leis que instituiu essas agências estabeleceu regras próprias a serem observadas por seus dirigentes, relativamente aos seguintes assuntos: atividade paralela, conflito de interesses, impedimentos após deixar o cargo (quarentena) e uso de informação privilegiada. No entanto, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, uniformizou o tratamento dado a alguns desses assuntos, a saber:

- atividade paralela é vedado aos empregados, aos requisitados, aos ocupantes de cargos comissionados e aos dirigentes dessas agências o exercício de outra atividade profissional, inclusive gestão operacional de empresa, ou direção político-partidária, excetuados os casos admitidos em lei.
- quarentena o ex-dirigente fica impedido para o exercício de atividades ou
  de prestar qualquer serviço no setor regulado pela agência, por um período
  de quatro meses, contados da exoneração ou do término do mandato.
  Durante esse período de impedimento, o ex-dirigente fica vinculado à agência,
  fazendo jus a remuneração compensatória equivalente à do cargo de direção
  que exerceu. Anote-se que esse prazo era de um ano, nas leis específicas
  das agências.
- **crime de advocacia administrativa** incorre em crime de advocacia administrativa o ex-dirigente que violar essa regra de impedimento.

A Lei nº 9.986/2000 não tratou de assuntos como conflito de interesses e uso de informação privilegiada, os quais continuam regidos pelas lei específicas de cada agência. Vejamos:

ENTIDADE	COMPETÊNCIAS / ATRIBUIÇÕES
ANVS- Agência Nacio- nal de Vigilância Sanitá- ria (Lei nº 9.782/99	<ul> <li>conflito de interesses: é vedado aos dirigentes da ANVS ter interesse, direto ou indireto, em empresa relacionada com a área de atuação da Vigilância Sanitária (art. 13, § 1°);</li> <li>informação privilegiada: até um ano após deixar o cargo, é vedado ao ex-dirigente da ANVS utilizar, em benefício próprio, informações privilegiadas obtidas em decorrência do cargo exercido, sob pena de incorrer em ato de improbidade administrativa (art. 14, § único).</li> </ul>

ENTIDADE	COMPETÊNCIAS / ATRIBUIÇÕES
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações (Lei nº 9.472/97)	<ul> <li>Conflito de interesses: é vedado aos conselheiros da ANATEL ter interesse, direto ou indireto, em empresa relacionada com telecomunicações (art. 28, § único);</li> <li>Informação privilegiada: até um ano após deixar o cargo, é vedado ao ex-conselheiro utilizar informações privilegiadas obtidas em decorrência do cargo exercido, sob pena de incorrer em ato de improbidade administrativa (art. 30, § único).</li> </ul>
ANP – Agência Nacional de Petróleo (Lei nº 9.478/97)	<ul> <li>Não trata desses assuntos.</li> <li>O art. 13, dessa Lei, que estabelecia impedimentos para o exercício de cargo de diretor, em razão de vínculo anterior com empresa do setor de petróleo ou por ter exercido cargo de direção em entidade sindical ou associação de classe representativa de interesses de tais empresas foi revogado pela Lei nº 9.986/2000.</li> </ul>
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar (Lei n. 9.961/2000)	• conflito de interesses: até um ano após deixar o cargo, é vedado ao ex-dirigente da ANS representar qualquer pessoa ou interesse perante a Agência, ou deter participação, exercer cargo ou função em organização sujeita à regulação da ANS; excetua-se desta proibição a defesa de interesse próprio relacionado a contrato particular de assistência à saúde suplementar, na condição de contratante ou consumidor (art. 9°).
ANA – Agência Nacional de Águas (Lei n. 9.984/2000)	conflito de interesses: é vedado aos dirigentes da ANA ter interesse, direto ou indireto, em empresa relacionada com o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (art. 11, § 1°).

### 7. GESTÃO DA ÉTICA NOS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO

No âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público Federal, existem corregedorias próprias com a finalidade de apurar infrações disciplinares ou atos atentatórios ao decoro e à ética, de seus membros. Existem, também, auditorias internas que exercem as mesmas funções da Secretaria Federal de Controle. No que tange ao regime disciplinar dos servidores desses Poderes, seja em relação aos deveres, proibições, responsabilidades e penalidades que lhes podem ser impostas, seja em relação ao processo administrativo disciplinar para apuração e punição de infrações, aplicam-se as normas estabelecidas nos arts. 116 a 182 da Lei n° 8.112/90, que tratam do regime disciplinar dos servidores públicos em geral.

No Senado Federal, no entanto, existe um Código de Ética e Decoro

**Parlamentar**, que foi instituído pela Resolução nº 20,de 1993. Nesse Código estão estabelecidos:

- a) os deveres fundamentais do senador;
- b) os atos que lhe são vedados;
- c) os atos que são incompatíveis com a ética e o decoro parlamentar, dentre os quais se destaca:
  - I o abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional;
  - II a percepção de vantagens indevidas, tais como doações, benefícios ou cortesias de empresas, grupos econômicos ou autoridades públicas, ressalvados brindes sem valor econômico;
  - III a prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes.

Por esse Código foi também instituído um sistema de **declarações públicas obrigatórias**, composto de :

- a) Declaração de Bens e Fontes de Renda e Passivo, incluindo todos os passivos de responsabilidade do próprio senador, de seu cônjuge ou companheira ou de pessoas jurídicas por eles direta ou indiretamente controladas, de valor igual ou superior a sua remuneração mensal;
- b) cópia da **Declaração de Imposto de Renda** apresentada anualmente ao Fisco, inclusive do cônjuge;
- c) Declaração de Atividades Econômicas ou Profissionais, atuais ou anteriores;
- d) Declaração de Interesse: sempre que se iniciar apreciação de matéria que envolva diretamente seus interesses patrimoniais, deverá o senador declararse impedido de participar ou explicitar as razões pelas quais, a seu juízo, entenda como legítima sua participação na discussão e votação.

Essas declarações são controladas pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado, que tem a atribuição de lhes dar ampla divulgação e, também, fornecer informações nelas contidas, quando requeridas por qualquer cidadão.

As penalidades aplicáveis em caso de transgressão das normas desse Código são: advertência, censura, perda temporária do exercício do mandato e perda do mandato.

Compete ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar zelar pela observância dos preceitos desse Código.

### 8. ÓRGÃOS E ATIVIDADES MAIS SUJEITOS A DESVIOS DE CONDUTA

Em 1959, pouco depois de ter sido publicada a Lei n. 3.502, de 21 de dezembro desse ano, que regulou o seqüestro e o perdimento de bens em caso de enriquecimento ilícito, Bilac Pinto lançou o livro Enriquecimento Ilícito no Exercício de Cargos Públicos, no qual afirma que "A corrupção em numerosos e importantes setores governamentais do nosso país assumiu tal intensidade e extensão que, desgraçadamente, parece ter sido institucionalizada".9

Apoiando-se em relatório de Comissão Parlamentar de Inquérito da época, o referido autor menciona alguns casos em que se teria apurado atos de corrupção e de improbidade administrativa, a saber:

- a) na Alfândega de Brasília, no denominado escândalo do "Whiskey a meio dólar", envolvendo vultosas importações irregulares que causaram enormes prejuízos ao erário; somente o servidor da alfândega que denunciou o escândalo é que fora punido;
- b) na Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (que depois foi transformada na Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, extinta recentemente em razão de denúncias de corrupção), em que se apontava financiamentos irregulares concedidos a empresas sem tradição no ramo mas cujos dirigentes eram amigos do superintendente, compras irregulares, gastos imoderados com verbas de publicidade, entres outras irregularidades;
- c) no Banco do Brasil, nos setores de emissão de guias de importação e de concessão de empréstimo para aquisição de produtos agrícolas, de empréstimos a bancos, etc.<sup>10</sup>

Em 1965 foi editada a Lei n. 4.717, de 29 de junho desse ano, que confere legitimidade ao cidadão para propor ação popular visando a anulação de ato lesivo ao patrimônio público. Nela se constata que alguns setores e atividades mereceram destaque, o que revela terem sido considerados, pelo legislador, como mais suscetíveis à ocorrência de desvios de condutas. Esses setores são os seguintes (art. 4°):

- a) de aquisição de bens e serviços para a administração pública;
- b) de concessão de empréstimos oficiais;
- c) de concessão de licença de exportação e de importação;
- d) de admissão remunerada no serviço público.

9 op. cit. pp. 43/44

10 op. cit. pp. 46 a 56

A Lei da Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92), editada em 1992, também deu destaque a alguns setores e atividades como sendo os mais suscetíveis a desvios de conduta, a saber:

- 1) Setor de compras, alienação e locação de bens e serviços (licitações), que recebeu especial atenção em diversos dispositivos, a saber:
- 1.1 nos incisos II e III do art. 9° e os incisos IV e V do art. 10, que tratam da aquisição, alienação, permuta ou locação de bens por valor superior ou inferior ao de mercado, conforme seja a posição da Administração na operação e tenha o funcionário tirado proveito dela ou não;
- 1.2 no inciso VIII do art. 10, que trata da conduta de "frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente";
- 2) Setores de almoxarifado, garagens de veículos, manipulação de valores, administração de contratos com empresas prestadoras de serviços, mencionados nos seguintes dispositivos:
- 2.1 nos incisos IV, XI, XII do art. 9°, os quais tratam da conduta do servidor que utiliza, em proveito próprio, bens públicos (veículos, máquinas, equipamentos, etc.), inclusive valores, trabalho de servidores ou empregados terceirizados, ou que incorpora ao seu patrimônio esses mesmos bens ou valores;
- 2.2 nos incisos I, II, XIII do art. 10, os quais dispõem sobre a conduta do servidor que facilita ou concorre para que terceiro utilize ou incorpore ao seu patrimônio bens ou valores públicos, bem como o trabalho de servidores públicos ou de empregados terceirizados;
- 3. **Fiscalização de serviço ou de obra pública**, que é objeto do inciso VI do art. 9°, o qual trata da conduta do servidor que recebe vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer serviço, ou sobre a quantidade, peso, medida, qualidade ou características de mercadorias ou bens fornecidos a entes públicos;
- 4. Encarregados pelos pagamentos no serviço público e pela liberação de verba pública, cuja matéria é objeto dos seguintes dispositivos:
- 4.1 art. 9°, incisos IX (receber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública) e XII (usar, em proveito próprio, verbas públicas);
- 4.2 art. 10, incisos I (facilitar ou concorrer para que outrem incorpore verbas

públicas ao seu patrimônio) e XI (liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para sua aplicação irregular);

- 5. Encarregados de concessão de empréstimo em instituição financeira oficial, cuja atividade foi contemplada no inciso VI do art. 10, nos seguintes termos: realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea.
- 6. Encarregados de concessão de incentivos fiscais, cuja atividade encontrase mencionada no inciso VII do art. 10, com a seguinte redação: conceder benefício administrativo ou fiscal sem observância das normas legais e regulamentares aplicáveis à espécie.
- 7. **Detentores de informação relevante**, questão objeto do inciso VII do art. 11, que considera ato de improbidade administrativa "revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço".

A Comissão Especial da Corrupção, criada pelo Decreto n. 1.001, de 6 de dezembro de 1993, para apurar atos de corrupção no Governo Federal, apontou o **Departamento Nacional de Estadas de Rodagem** - DNER como um dos órgãos que mais irregularidades apresentava. Os tipos de irregularidades apontados são os seguintes:

- a superfaturamento dos preços das obras e dos serviços contratados;
- b- Sistema de Custos Rodoviários historicamente com valores superestimados;
- c fraude à lei de licitações, mediante dispensa indevida de licitação, utilizandose de artifícios que a Comissão denominou de infundados "estados de necessidade", "indústria das epidemias" e "catástrofes de gabinete";
- d licitações dirigidas;
- e contratação de empresas de consultoria para todas as etapas das atividades do Órgão; a Comissão entendeu que essa contratação configurava delegação de função típica do Estado e que extrapolava os limites do razoável;
- f diferentes preços cobrados por uma mesma empreiteira para executar idênticos serviços e em iguais condições; essas diferenças variavam de 31% a 1.172%.
  - g pagamento por serviços sem constar do documento respectivo o subtrecho da rodovia em que os mesmos foram executados;

A Comissão também apontou o conluio entre servidores públicos e empreiteiras, com a finalidade de superfaturar o preço das obras, como uma dos principais fatores de corrupção nesse Órgão.

O noticiário jornalístico dos últimos dois anos tem trazido à tona vários escândalos relativos a desvios e apropriação de vultosos recursos públicos, entre os quais se destaca:

- a) o do caso da obra do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, em que o ex-Juiz Nicolau dos Santos Neto é acusado de ter desviado, em benefício próprio e de terceiros, mais de R\$ 169 milhões de reais;
- b) a liberação de recursos pela Sudam e pela Sudene para financiar projetos que não saíram do papel ou em que neles foram empregadas quantias ínfimas em relação aos recursos liberados, tudo com a conivência dos encarregados de aprovarem tais projetos e dos responsáveis por certificar a execução deles;
- c) novos casos no DNER, cujas denúncias envolvem pagamento de precatórios irregulares, indenizações fraudulentas, entre outras irregularidades.

Essa perspectiva histórica dos fatos revela que os órgãos encarregados de conceder benefícios fiscais, creditícios e financeiros são sempre suscetíveis a desvio ético de conduta. Do mesmo modo, a atividade de aquisição de bens e serviços, qualquer que seja o órgão público em que ela seja desenvolvida, é uma das mais sujeitas a desvio ético. O mesmo pode-se dizer das atividades que possam ser exercidas com maior grau de subjetivismo e de poder para decidir quanto a direitos dos administrados (revisão de contratos, pagamento de faturas, reajustes de preços, concessão de autorizações e licenças) ou para impor sanções decorrentes da fiscalização da atividade (fiscalização de tributos, fiscalização de execução de obra ou serviço, fiscalização de aplicação de benefícios fiscais ou creditícios, etc.). Os servidores que desempenham tais atividades ficam mais sujeitos a sucumbirem à tentação de descumprir os valores éticos, caso não os possuam, não recebam treinamento adequado para fortalecê-los, ou mesmo se os exemplos que proliferarem forem no sentido inverso, ou seja, os que cometem tais desvios sempre se dão bem, porque nada lhes acontece.

# IV - IDENTIFICAÇÃO DE COMO SÃO ADMINISTRADAS A APLICAÇÃO E ATUALIZAÇÃO DAS NORMAS

No Brasil não existe um modelo de gestão da ética claramente definido. O que existe é uma pluralidade de normas, cuja competência para zelar pela aplicação e efetividade delas encontra-se atribuída a órgãos diversos. Daí, existe uma certa dificuldade para se aferir como, efetivamente, essas normas vêm sendo aplicadas.

Duas instituições, no entanto, despontam no cenário nacional com funções mais específicas para essa questão. A primeira delas, criada em 1999, é a **Comissão de Ética Pública**, que está voltada para uma categoria de agentes públicos mais específica, qual seja, a dos ocupantes de altos cargos na Administração Pública

Federal. É certo que essa Comissão, com as novas atribuições que lhes foram cometidas, quais sejam, as de impulsionar e supervisionar o trabalho das Comissões Setoriais de Ética, passa a ter uma abrangência maior na sua atuação.

O trabalho da CEP, no entanto, está mais voltado para um aspecto específico da ética, qual seja, o conflito de interesses. Para tanto, atua em duas vertentes básicas: a primeira, no acompanhamento da situação patrimonial e de atos de gestão que possam suscitar conflitos de interesse, com base nas informações que lhes são apresentadas pelas autoridades submetidas ao Código de Conduta da Alta Administração Federal; a segunda, expedindo orientações sobre as matérias reguladas por esse Código. Logo, trata-se de uma atuação de cunho nitidamente preventivo, embora tenha competência para aplicação de sanção. Mas esse não parece ser o seu foco principal.

A segunda instituição é a recém criada **Corregedoria-Geral da União**, que tem por função institucional zelar para que os procedimentos de apuração de irregularidades, em órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, cheguem a bom termo.

Sua vocação é eminentemente repressiva. Todavia, possui, também, o seu lado preventivo, que pode ser visto sob dois aspectos: o primeiro, em razão da sua competência legal para "propor medidas legislativas ou administrativas e sugerir ações necessárias a evitar a repetição de irregularidades constatadas", o que constitui função nitidamente preventiva da repetição de ocorrências das irregularidades constatadas; o segundo, decorre da sua função primordial de zelar para que os procedimentos de apuração de irregularidade cheguem a bom termo. Isto significa que se houver apuração célere das irregularidades ocorridas e os responsáveis por elas forem efetivamente punidos, poderá haver eliminação ou redução da sensação de impunidade que grassa na sociedade, o que poderá contribuir, em muito, para desestimular comportamentos de igual natureza.

Para análise deste ponto tem-se de levar em consideração, também, as diversas funções que cabem às entidades com responsabilidade na gestão da ética, quais sejam: normatização, divulgação, orientação, capacitação e treinamento, investigação de desvios e aplicação de sanções.

Sob o aspecto da **normatização**, constata-se uma forte tendência nas empresas estatais de instituírem código de ética, o que já ocorreu em algumas delas. Constata-se, também, no âmbito da administração direta, tendência à instituição de códigos de conduta para carreiras específicas, a exemplo da previsão legal de expedição de código de ética profissional para a carreira de Finanças e Controle.

A **divulgação** das normas, principalmente dos códigos que já foram editados e das orientações emanadas dos órgãos competentes, tem recebido uma maior atenção das instituições. O meio de divulgação mais utilizado tem sido a internet e a intranet.

A questão da **orientação** tem ficado afeta, normalmente, ao setor de recursos humanos dos órgãos e entidades. São raros os casos em que se constata a existência

de um setor específico para expedir orientações sobre questões envolvendo a ética.

A capacitação e treinamento sobre a ética no serviço público tem recebido mais atenção ultimamente. No âmbito da administração direta, os cursos de formação das carreiras de Estado têm sido contemplados com módulos de estudo nesse sentido. No âmbito das empresas estatais, aquelas que já instituíram seus próprios códigos de ética, também têm dado atenção a este aspecto.

A **investigação de desvios** éticos tem se mostrado mais efetiva nos órgãos e entidades que possuem suas próprias corregedorias. Todavia, com a criação da Corregedoria-Geral da União, a expectativa é de que essa função desenvolva-se melhor nos demais órgãos.

A aplicação de **sanções** está diretamente correlacionada com a capacidade de investigação. Assim, onde existem corregedorias, um número maior de sanções tem sido aplicado.

Vale mencionar, também, que os sistemas de declaração de bens, tanto o que alcança os servidores em geral (o da Lei nº 8.429/92) quanto o que somente alcança certas autoridades (o da Lei nº 8.730/93) não têm sido gerenciados e utilizados com a eficácia desejada.

# V - IDENTIFICAÇÃO DA AFERIÇÃO DE RESULTADOS DA GESTÃO DA ÉTICA

Tomando-se como base o trabalho de levantamento do modelo de gestão da ética no Executivo Federal, realizado pela Secretaria Executiva da Comissão de Ética Pública, e, considerando-se o resultado do que foi apurado em relação a 160 entidades e órgãos, tanto da administração direta quanto indireta, pode-se apresentar os seguintes dados:

- a) 31% contam com normas específicas para regular a conduta dos seus servidores;
- b) 26% desenvolvem ações de educação voltadas para as normas de conduta existentes:
- c) 23% monitoram a observância das normas de condutas;
- d) 20% aplicaram sanções por transgressão às normas, nos últimos 24 meses.

#### VI - PONTOS FORTES E PONTOS FRACOS DO ATUAL MODELO

Em face de tudo o que foi visto, pode-se concluir que o atual modelo de gestão da ética apresenta os seguintes pontos fortes e pontos fracos:

#### 1. PONTOS FORTES

- 1.1 Criação da Comissão de Ética Pública e respectiva Secretaria Executiva, cujas ações já desenvolvidas demonstram que se começa a estabelecer um gerenciamento ordenado do assunto;
- 1.2 Criação de Corregedorias específicas (Receita Federal, Polícia Federal, AGU, agências reguladoras) para apurar infrações disciplinares e desvios éticos; essas Corregedorias atuam com mais independência, capacitam e profissionalizam o pessoal que trabalha nos processos disciplinares e, assim, evitam a ocorrência de nulidades formais nesses processos, as quais decorrem da falta de qualificação específica dos membros das comissões, que são constituídas de forma eventual e em função do caso concreto;
- 1.3 O trabalho que vem sendo desenvolvido pela Escola de Administração Fazendária, mediante a inclusão, nos cursos de formação e de reciclagem de servidores, de módulos de estudo envolvendo a questão da ética;
- 1.4 A criminalização de certas condutas praticadas pelos servidores públicos contra a Administração Pública, embora a definição do tipo penal esteja a merecer revisão;
- 1.5 O fato de o Código de Conduta da Alta Administração Federal ser apenas um código de adesão, o que reduz as querelas judiciais acerca da sua incidência e aplicabilidade;
- 1.6 A proteção ao denunciante estabelecida no Decreto que criou a Ouvidoria da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, o que revela a sintonia dessa Agência com os rumos que tem tomado a questão da ética nos países mais desenvolvidos.

A criação da Corregedoria-Geral da União, em que pese toda a polêmica que envolveu a sua criação, pode ser considerada também, em princípio, como um ponto forte do atual modelo de gestão da ética. Todavia, em razão de ser um órgão muito recente, cuja aferição de resultados demanda tempo, é preciso que se aguarde o resultado efetivo de sua atuação, que poderá ser positivo se contar, efetivamente, com as condições de recursos materiais e humanos necessários ao desempenho de sua missão institucional e mantiver independência suficiente para tal mister.

#### 2. PONTOS FRACOS

- 2.1 Ausência de um órgão que gerencie a questão da ética no Executivo como um todo e, não, apenas dos que exercem altos cargos na Administração;
- 2.2 Vários sistemas de declaração de bens, sem que nenhum deles seja

- efetivamente gerenciado para que produza os efeitos desejados;
- 2.3 Sistemas de declaração de bens por demais amplos, ou seja, abrangem exagerado número de servidores, o que dificulta sua operacionalização;
- 2.4 As normas que estabelecem inter-relação entre os órgãos com responsabilidade na gestão da ética não são observadas ou são pouco observadas, inexistindo mecanismos adequados para que sejam cumpridas. Nesse rol, cita-se as sequintes:
  - 2.4.1 a que determina a remessa do processo administrativo disciplinar ao Ministério Público, para fins de instauração da ação penal, quando a infração estiver capitulada como crime;
  - 2.4.2 a que impõe à comissão processante o dever de levar ao conhecimento do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União da existência de procedimento administrativo instaurado para apurar a prática de ato de improbidade;
  - 2.4.3 a que impõe a essa mesma comissão o dever de representar ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União ou a uma de suas unidades vinculadas para que requeira a decretação judicial de seqüestro de bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, quando houver fundados indícios de responsabilidade do investigado;
  - 2.4.4 a que determina aos titulares de órgãos e entidades da administração direta e indireta que dêem ciência à **Secretaria da Receita Federal** dos fatos reveladores de sinais exteriores de riqueza ou de aumento patrimonial incompatível com a renda declarada, toda vez que instaurar sindicância para apurar esses fatos, norma esta que, na maioria dos órgãos e entidades federais, sequer se sabe da sua existência:
- 2.5 Sistema de apuração de infrações disciplinares mediante comissões de sindicância ou de inquérito formadas em função do caso concreto, muitas vezes compostas por servidores sem qualificação técnica para tal mister, o que gera nulidades formais nesses processos e impede a punição dos responsáveis;
- 2.6 Ausência de divulgação dos Códigos de Ética e ou dos valores e princípios éticos que devem ser observados no serviço público;

### VII - CONCLUSÕES

A preocupação com a questão da ética no Brasil, como visto, remonta a longa data. Tem evoluído através dos tempos, pelo menos em termos de medidas legislativas, embora não se possa dizer que elas tenham produzido os efeitos desejados.

Com efeito, em dezembro de 1940 foi editado o Decreto-lei n. 2.848, que instituiu o Código Penal Brasileiro e tipificou como ilícito penal diversas condutas praticadas por servidor público contra a Administração Pública.

O Decreto-lei n. 3.240, de 8 de maio de 1941, instituiu o seqüestro de bens das pessoas indiciadas por crimes de que resulta prejuízo para a fazenda pública e a conseqüente perda dos bens que forem produto ou adquiridos com o produto de tais crimes, após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória.

A Constituição Federal de 1946, já inspirada pelos princípios moralizadores na administração pública, estabeleceu, no § 31 do seu art. 141, "que a lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou por abuso de cargo ou de função pública, ou de emprego em entidade autárquica".

Regulamentando esse dispositivo constitucional foi editada a Lei Federal nº 3.164, de 1957, instituindo o seqüestro e perda de bens de servidor público, adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública. Essa Lei foi aperfeiçoada pela Lei nº 3.502, de 1958, denominada Lei Bilac Pinto, que regulou o seqüestro e perda de bens e melhor definiu as hipóteses caracterizadoras de enriquecimento ilícito. Esse ato normativo, no entanto, não chegou a produzir os resultados desejados, tendo sido de quase nenhuma eficácia a sua aplicação.

Também como instrumento moralizador da administração pública foi editada, em 1965, a Lei da Ação Popular, Lei n° 4.717, de 29 de junho de 1965, que conferiu legitimação ativa a qualquer cidadão para pleitear, judicialmente, a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público.

A Constituição Federal de 1967 reproduziu, com alguma alteração, o texto da Constituição Federal de 1946, nos seguintes termos: "A lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao Erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública." (art. 150, § 11). Essa redação foi mantida no § 11 do art. 153 da Emenda Constitucional n°1, de 1969.

A Constituição Federal de 1988 avançou na constitucionalização de princípios diretivos da administração pública, incorporando ao seu texto alguns princípios explícitos, cuja observância é de fundamental importância para que se alcance um padrão ético digno, na gestão da coisa pública.

O texto constitucional de 1988 conferiu posição de destaque à questão da moralidade na administração pública. Elevou a *status* constitucional a legitimidade do cidadão para propor a referida ação popular e incluiu entre as hipóteses de cabimento dessa medida processual, como fundamento autônomo, a lesão à moralidade administrativa. E mais, deu regramento próprio a essa questão ao

estabelecer, no § 4º do art. 37, as sanções aplicáveis aos atos de improbidade de servidor público.

Para regular esse dispositivo constitucional foi editada a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que define os atos configuradores de improbidade na administração pública, tais como os que importam em enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e os que violam os princípios constitucionais da administração pública.

A Lei da Improbidade Administrativa, no entanto, tem tido aplicação mais eficaz do que a sua antecessora Lei do Enriquecimento Ilícito (Lei n. 3.502/58) e do que a lei penal. Em que pese a severidade das penas pecuniárias e restritivas de direitos nela estabelecidas, a configuração dos atos de improbidade demanda menos rigor do que a lei penal exige para tipificar condutas de iguais naturezas.

Em 1994 foi editado o Decreto n. 1.171, que instituiu o Código de Ética do Servidor Público. Todavia, esse Código não teve a devida divulgação. Por essa razão e, também, pela ausência de um órgão central que pudesse supervisionar e coordenar as comissões de ética nele previstas, não foram tais comissões implantadas em todos os órgãos e entidades, como determinado. De qualquer modo, pode-se afirmar que esse Código constitui a primeira tentativa de se estabelecer um sistema de gestão da ética no Brasil.

Em 1999, com a criação da Comissão de Ética Pública e, em agosto de 2000, com a aprovação do Código de Conduta da Alta Administração Federal, deu-se um passo mais efetivo visando à instituição de um modelo de gestão da ética no País. A partir de então constata-se o desencadeamento das seguintes ações:

- a) preocupação das autoridades submetidas ao Código de Conduta da Alta Administração Federal em agir conforme suas regras;
- b) implementação do Código de Conduta do Servidor, mediante reativação das comissões de ética que haviam sido criadas e criação de outras em órgãos que não as haviam implantado, especialmente a partir do Decreto de 18 de maio de 2001, que atribuiu a essas comissões competência para funcionar como projeção da Comissão de Ética Pública;
- c) empenho das empresas estatais em editarem seus próprios códigos de ética;
- d) maior preocupação, por parte dos órgãos que congregam carreiras típicas de Estado (Secretaria da Receita Federal, Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria Federal de Controle, entre outras), em incluir nos cursos de formação dos seus servidores, módulos de ensino voltados para os valores e princípios éticos estabelecidos nos códigos citados, o que levou a ESAF a implementar as medidas necessárias a atender a essa demanda.

Conquanto o Código de Conduta da Alta Administração Federal não tenha sido aprovado por lei, nem mesmo por decreto, tal não parece ser óbice à sua efetividade. Ao revés, por se tratar de um código de adesão e, não, de um ato legal

imperativo, mais fácil se mostra a sua observância, que dispensa, em princípio, o recurso às vias judiciais para dirimir controvérsias decorrentes da adequação de condutas às normas nele consignadas.

Por outro lado, as normas editadas pela via legislativa própria, especialmente as de natureza penal, têm-se mostrado de pouca efetividade, porque a aplicação delas demanda o recurso à via judicial, cujos resultados não têm sido animadores.

Pode-se dizer, no entanto, que, no Brasil, em termos de normas reguladoras de condutas, tem-se um aparato suficiente para que a gestão da ética no serviço público possa alcançar um padrão elevado. É certo que as normas estão sempre a merecer atualização, a fim de se adequarem aos novos tempos e às formas variadas que os infratores da lei descobrem para burlá-las. Nesse sentido pode-se mencionar:

- a) a questão do uso de informação privilegiada, que padece de uma regulamentação mais adequada;
- b) a prestação de serviços de consultoria e assessoria, de difícil comprovação na sistemática atual, que pode ser exercida sem que fique registrada a sua ocorrência;
- c) os crimes de corrupção passiva e de concussão, que podem ser praticados sem que se possa vinculá-lo a um ato de ofício específico, especialmente quando praticado por intermédio de terceiros, como ocorreu no caso Collor/ PC Farias, em que este sequer era servidor público.

De qualquer modo, não nos parece que o maior entrave para que se alcance um padrão ético elevado na administração pública brasileira esteja na deficiência do sistema normativo definidor de condutas. Embora esse sistema esteja a merecer revisão para que seja melhor estruturado de forma a dar um direcionamento que se adeqüe ao modelo de gestão da ética que se pretenda para o País, a nosso ver, o problema maior não está na estrutura normativa definidora de condutas, mas, sim, nos órgãos encarregados de lhes dar efetividade, na multiplicidade deles e na falta de um órgão gerenciador com competência para promover e cobrar uma melhor inter-relação entre eles.

Sob o primeiro aspecto – deficiência dos órgãos encarregados de dar efetividade às normas - pode-se citar, como exemplo, a questão da aplicação do regime disciplinar estabelecido na Lei n. 8.112/90. Com efeito, a apuração de infrações disciplinares, mediante **comissões de sindicância ou de inquérito** constituídas para o caso concreto, revela uma forma assistemática de tratar o assunto e resulta em pouca efetividade. Por isso a tendência de **criação de corregedorias** específicas. Nos órgãos em que tais corregedorias já existem, os resultados da apuração de infrações disciplinares têm se mostrado muito mais eficazes.

Observa-se, no entanto, que a maioria das normas atuais possuem caráter nitidamente repressivo. Sem desmerecer a importância de normas dessa natureza, é preciso que o enfoque de um novo modelo de gestão da ética dê especial atenção

aos aspectos educativo e preventivo, até então pouco valorizados.

Um outro ponto que não se pode olvidar é no tocante à instituição de canais que permitam aflorar o conhecimento de condutas que configuram desvio ético. Sob esse aspecto, a situação brasileira merece avançar, com vistas a instituir mecanismos que garantam o sigilo da fonte e a proteção do denunciante, aumentando, assim, o controle social sobre os atos públicos, sem prejuízo das garantias constitucionais.

A legislação atual desestimula esse tipo de controle social na medida em que exige do cidadão denunciante a sua identificação e completa qualificação, conforme se constata nos seguintes dispositivos legais:

- a) a Lei 8.112/90 (RJU) exige, em caso de denúncia, para que ela tenha regular seguimento, que o denunciante a faça por escrito, contendo os dados da sua identificação e o seu endereço;
- b) a Lei da Improbidade administrativa também exige a completa identificação do denunciante;
- c) a lei que criou a Corregedoria-Geral da União também exige a identificação do denunciante e a apresentação, por ele, dos elementos de prova;
- c) as Corregedorias específicas, já mencionadas, seguem também essa mesma linha, até porque decorre de imperativo legal.

A Ouvidoria da Agência Nacional de Vigilância Sanitária é uma exceção a essa regra geral de identificação do denunciante. O decreto que regulamenta sua atuação prevê a manutenção do sigilo da fonte e a proteção do denunciante.

#### OUTROS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL TAMBÉM DEVEM SER BUSCADOS.

## VIII - RECOMENDAÇÕES

Em face de tudo o que foi abordado no presente trabalho, as recomendações que se entende necessárias de serem sugeridas, são as seguintes:

1. criação de um órgão ou agência com a atribuição específica de gerenciar a questão da ética no Poder Executivo como um todo, com poderes, inclusive, para proporcionar uma melhor inter-relação entre os demais órgãos com responsabilidades nessa matéria e para divulgar, mediante campanhas estruturadas, os princípios e os valores éticos adotados pela Administração Pública brasileira. A criação desse órgão não deve significar, no entanto, a adoção de um modelo centralizado de gestão da ética. Deve haver flexibilização necessária para que os órgãos locais e setoriais possam ajustar-se às peculiaridades de suas atividades:

- 2. fortalecimento das instituições com responsabilidade na gestão da ética, seja definindo melhor seus objetivos nessa matéria, seja proporcionando-lhes meios adequados para cumprir sua missão institucional. Para tanto, é necessária a existência de quadros profissionalizados e detentores de habilidades técnicas e gerenciais, tecnologia apropriada, recursos materiais, financeiros e estrutura organizacional e de gestão adequados;
- 3. **melhor definição do modelo de gestão** da ética que se pretende para o País, o que importa em revisar as normas existentes, com vistas a estruturá-las de forma a adequarem-se a esse modelo;
- 4. dispensar melhor atenção às ações educativas e preventivas; para tanto, pode-se fazer a integração da questão da ética na Política Nacional de capacitação de servidores de que trata o Decreto nº 2.794/96; pode-se, também, até pensar num ousado programa nacional de promoção da ética nas escolas;
- 5. **ampliar os mecanismos de controle social**, a exemplo da instituição de sistemas de denúncia que garantam o sigilo da fonte e a proteção do denunciante, tal como previsto no item 8 do art. III da Convenção Interamericana Contra a Corrupção, da qual o Brasil é signatário;
- 6. **reestruturar os atuais sistemas de declaração de bens**, visando:
  - 6.1 reduzir o universo dos servidores que devem prestar tais declarações; e
  - 6.2 entregar a gerência desse sistema a um órgão que possa, efetivamente, cumprir suas finalidades, quais sejam:
  - 6.2.1 a de possibilitar a apuração de enriquecimento ilícito no exercício da função; e,
  - 6.2.2 detectar conflitos de interesse.

A definição do universo de pessoas a serem submetidas ao sistema de declaração de bens não deve limitar-se às que exerçam cargos de direção ou assessoramento mais elevados; deve-se incluir nesse rol, também, todos aqueles que exercem funções ou que trabalham em atividades mais suscetíveis a desvios éticos.

- 7. **redefinir os tipos penais** que tratam dos crimes de **corrupção passiva** e de **concussão**, especialmente para alcançar os casos em que esse tipo de crime é praticado por intermédio de terceiro não servidor;
- 8. normatizar melhor a questão do **uso de informação privilegiada**.

### **ANEXO I**

# RELAÇÃO DAS SANÇÕES E DAS AUTORIDADES OU ÓRGÃOS COMPETENTES PARA APLICÁ-LAS

TIPO DE SANÇÃO	AUTORIDADE, ÓRGÃO OU PODER COMPETENTE PARA APLICÁ-LA
Advertência: aplicável em casos de infração disciplinar leve (art. 129 da Lei 8.112/90), e em caso de violação ao Código de Conduta da Alta Administração Federal (art. 17, I, desse Código)	Chefe da repartição (art. 141, III, da Lei 8.112/90); no âmbito da Secretaria da Receita Federal, essa competência é da Corregedoria; Comissão de Ética Pública, para as altas autoridades do Poder Executivo.
Suspensão: aplicável em caso de reincidência em infração punível com advertência e em outros casos em que não seja cabível a pena de demissão (art. 130 da Lei 8.112/90)	Chefe da repartição (ou o Corregedor, no caso da SRF), se a pena for de até 30 dias; se superior a esse limite, a autoridade competente para aplicá-la é a imediatamente inferior ao respectivo chefe do Poder ou Tribunal.
Demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade: aplicável nos Seguintes casos:  I – crime contra a administração pública; II – improbidade administrativa;  III – aplicação irregular de dinheiros públicos;  IV – revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;  V – lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;  VI – corrupção.  Base legal: art. 132 da Lei n. 8.112/90	Conforme o Poder a que esteja vinculado o servidor investigado, será competente para aplicar tais penalidades: o Presidente da República, os Presidentes das casas do Poder Legislativo, os Presidentes dos Tribunais Federais e o Procurador-Geral da República (Lei 8.112/90, art. 141, I). Pelo Decreto n. 3.035, de .27.4.1999, o Presidente da República delegou essa competência aos Ministros de Estado e ao Advogado-Geral da União. O Poder Judiciário também é competente para aplicá-las, nos seguintes casos: ação de improbidade administrativa promovida pelos legitimados ativos (Lei 8.429/92, arts. 12 e 17); condenação, em ação penal, a pena superior a quatro anos, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública (art. 92, I, do Código Penal)

TIPO DE SANÇÃO	AUTORIDADE, ÓRGÃO OU PODER COMPETENTE PARA APLICÁ-LA
Destituição de cargo em comissão ou de função comissionada: em casos de condenação por ato de improbidade administrativa ou por crime contra a Administração Pública.  Base legal: art. 12 da Lei 8.429/92 e art. 92 do Código Penal.	Autoridade competente para fazer a nomeação. O Poder Judiciário, em casos de ação de improbidade administrativa promovida pelos legitimados ativos (Lei 8.429/92, arts. 12 e 17), ou em casos de condenação, em ação penal, a pena superior a quatro anos, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração pública (art. 92, I, do Código Penal)
Ressarcimento da lesão causada ao patrimônio público: em caso de ato lesivo ao patrimônio público. Base legal: art. 12 da Lei n. 8.429/92.	Poder Judiciário, mediante ação judicial promovida pela Advocacia-Geral da União ou pelo Ministério Público Fe- deral.
Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do servidor ou do Terceiro beneficiário: em casos de improbidade administrativa.  Base legal: art. 12 da Lei 8.429/92.	Poder Judiciário, mediante ação judicial promovida pela Advocacia-Geral da União ou pelo Ministério Público Federal.
Suspensão dos direitos po- líticos por até dez anos: idem. Multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial ilícito: idem.	idem.
Proibição de contratar com Poder Publico e de receber incentivos fiscais ou creditícios, pelo prazo de até dez anos: idem.	idem.
Multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário	Tribunal de Contas da União

TIPO DE SANÇÃO	AUTORIDADE, ÓRGÃO OU PODER COMPETENTE PARA APLICÁ-LA
Inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança: em caso de infração grave cometida por gestor de recurso público.  Base legal: art. 60 da Lei Orgânica do TCU.	Tribunal de Contas da União
Censura ética: aplicável às autoridades que já tiverem deixado o cargo. Base legal: art. 17, II, do Código de Conduta da Alta Administração Federal.	Comissão de Ética Pública
Censura: aplicável ao servidor que violar dever ético previsto no Decreto nº 1.171/94 (item XXII, desse Ato)	Comissão de Ética do órgão ou entidade a que pertença o servidor

#### **ANEXO II**

# QUADRO RESUMO DAS FUNÇÕES DA ÉTICA DE CADA ENTIDADE, CLASSIFICADAS POR GRUPO

#### 1 ENTIDADES DO GRUPO I - A ÉTICA COMO ATIVIDADE PRINCIPAL

#### 1.1 - Comissão de Ética Pública

1.1 - Comissão de	<u>Lited i dolica</u>
Normativa	revisão de normas que disponham sobre a conduta ética na Administração Pública Federal; sugerir ao Presidente da República normas complementares interpretativas e orientadoras das disposições do Código de Conduta da Alta Administração Federal – CCAA;
	.tem expedido resoluções destinadas a esclarecer e orientar o alcance das disposições do CCAA
Divulgação	dar ampla divulgação ao CCAA
Capacitação e treinamento	não tem
Investigação	pode instaurar, de ofício ou mediante denúncia fundamentada, processo de apuração de prática de ato em desrespeito ao CCAA
Sanções	.advertência, aos que violarem o CCAA, ainda no exercício do cargo; . censura: aos que violarem o CCAA, após deixarem o cargo

#### 1.2 Comissões de Ética Setoriais - Decreto n. 1.171/94

Normativa	promover a adoção de normas de conduta ética específicas para os servidores dos órgãos a que pertençam .
Divulgação	.devem elaborar <b>ementas</b> de suas decisões e divulgá-las no próprio órgão da Comissão deliberante e, também, encaminhá-las às demais Comissões de Ética para divulgação nos seus respectivos órgãos; .tomar o compromisso solene de acatamento e observância das regras do Código de Ética, de qualquer cidadão que tomar posse ou for investido em função pública.
Capacitação e treinamento	não tem
Investigação	pode instaurar, de ofício ou mediante denúncia ou representação fundamentada, processo de apuração de prática de ato em desrespeito ao Código de Ética.
Sanções	censura, aos que violarem dever ético previsto no Código de Ética

#### 1.3 Conselho de Ética e Disciplina do DPF

		, =
Normativa		orientar os assuntos de ética e disciplina de alta relevância e repercussão.
Divulgação		das orientações expedidas
Capacitação treinamento	е	não tem
Investigação		não há previsão; é atribuição da Corregedoria.
Sanções		não tem

#### 1.4 - Corregedoria-Geral da União

Normativa	compete-lhe propor medidas legislativas ou administrativas e sugerir ações necessárias a evitar a repetição de irregularidades constatadas.
Divulgação	não há previsão legal.
Capacitação e treinamento	não há previsão legal.
Investigação	tem competência para: . receber e dar andamento às denúncias fundamentadas, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público; . requisitar a instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar, sempre que constar omissão da autoridade administrativa competente; . avocar procedimento e processos em curso, para corrigir-lhes o andamento.
Sanções	não tem competência para aplicá-las diretamente nem para requerer ao Judiciário que as aplique; o recurso ao Judiciário tem de ser feito por intermédio da AGU

#### 1.5 - As Corregedorias:

- da Receita Federal
- da Polícia Federal
- da AGU

#### - das agências reguladoras

Normativa	não têm atribuição específica para normatização, todavia, a
	COGER do DPF tem competência para "elaborar normas
	orientadoras das atividades de polícia judiciária e disciplinar" e a
	COGER da SRF expede orientações normativas em processos de
	consultas que lhe são formuladas.
Divulgação	não há previsão legal. A COGER da SRF faz divulgação em
	Boletim interno da SRF sobre questões relativas à ética bem como
	da quantidade e dos tipos de sanções aplicadas.

Capacitação	е	não há previsão legal. A COGER da SRF realiza palestras e
treinamento		seminários com administradores e servidores, na expectativa de que
		se tornem multiplicadores e formadores de opinião sobre a matéria.
Investigação		têm competência para receber e apurar as denúncias relativas a
		ilícitos administrativos cometidos por servidores dos órgãos a que
		pertencem.
		não têm competência para aplicá-las diretamente; devem observar o
Sanções		disposto na Lei n. 8.112/90, exceto a COGER da SRF que tem
		competência para aplicar penalidade de advertência ou de
		suspensão de até trinta dias.

# 2 ENTIDADES DO <u>GRUPO II</u> - A QUESTÃO DA ÉTICA COMO UMA DAS SUAS FINALIDADES, MAS NÃO A ÚNICA

#### 2.1 Ministério Público Federal

Normativa	Não tem.
Divulgação	Não tem; todavia, tem sido praxe divulgar a instauração de investigações, em casos relevantes e de grande repercussão social, bem como a propositura de ações de improbidade e criminais, com o objetivo de reduzir a sensação de impunidade que grassa na sociedade.
Capacitação e treinamento	Não tem.
Investigação	Tem competência para instaurar, de ofício ou mediante provocação, inquéritos civis públicos para apurar atos lesivos ao patrimônio público, atos de improbidade administrativa, bem como requisitar à Polícia Federal a instauração de inquérito policial para apurar crime contra a administração pública e propor a ação penal respectiva.
Sanções	Não tem competência para aplicá-las diretamente; deve requerer ao Poder Judiciário, mediante ação própria (ação penal, de improbidade administrativa ou civil pública), que aplique as penalidades cabíveis.

#### 2.2 Tribunal de Contas da União

Normativa	Sim, de forma indireta, ao dirimir dúvidas, em processo de consulta
	e com caráter normativo, sobre matéria de sua competência, bem
	como ao expedir resoluções sobre a admissibilidade de
	determinados gastos públicos e a forma de controlá-los e, ainda, ao
	disciplinar a questão das declarações de bens que devem ser
	apresentadas pelos ocupantes de certos cargos públicos.

Divulgação	Não tem; todavia, a divulgação das punições aplicadas contribui para reduzir a sensação de impunidade.
Capacitação treinamento	e Não tem.
Investigação	Tem competência para realizar, por iniciativa própria ou mediante provocação, inspeções e auditorias destinadas a apurar a regularidade do emprego de dinheiros públicos.
Sanções	<ul> <li>multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário, aplicável aos gestores de recursos públicos;</li> <li>inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, em caso de infração grave cometida por gestor de recurso público.</li> </ul>

#### 2.3 Secretaria de Recursos Humanos

Normativa	Para elaborar atos e normas complementares relativos à legislação				
	de recursos humanos, bem como dirimir dúvidas, com caráter				
	normativo, sobre essa matéria.				
Divulgação	Das interpretações e orientações expedidas sobre a correta				
	aplicação da lei que regula o regime jurídico dos servidores.				
Capacitação e	Não tem				
treinamento					
Investigação	possui auditoria própria (Auditoria de Recursos Humanos – AUDIR),				
	com a finalidade de realizar e determinar a apuração de denúncias				
	na administração de recursos humanos.				
Sanções	Não tem.				

#### 2.4 Secretaria Federal de Controle

Normativa	Não tem, em princípio; todavia, como o § 4° do art. 26 da Lei n.
	10.180/2001 prevê a expedição de código de ética profissional
	específico para os integrantes da carreira de Finanças e
	Controle, além da iniciativa para propositura desse Código,
	que deve ser conjunta com a Secretaria do Tesouro Nacional,
	poderá vir a ter competência normativa suplementar, se assim
	dispuser o código que vier a ser aprovado.

Divulgação	Não tem;
Capacitação e	Não tem.
Treinamento	
Investigação	<ul> <li>para realizar auditoria sobre gestão dos recursos públicos federais sob responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados;</li> <li>para apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de tais recursos;</li> </ul>
Sanções	Não tem.

2.5 Comissões temáticas do Congresso Nacional

Normativa	Para iniciativa de projetos de lei.
Divulgação	Do resultado de suas apurações
Capacitação e	Não tem.
treinamento	
Investigação	mediante audiências públicas e tomada de depoimento de qualquer autoridade ou cidadão
Sanções	Não tem.

2.6 Comissões parlamentares de inquérito

Normativa	Para sugerir projetos de lei.
Divulgação	Do resultado de suas apurações
Capacitação e	Não tem.
treinamento	
Investigação	sim, com poderes próprios das autoridades judiciais
Sanções	Não tem.

2.7 Departamento de Polícia Federal

Normativa	Não tem.
Divulgação	Não tem
Capacitação e	Não tem.
treinamento	
Investigação	De crimes contra a Administração Pública Federal:
	.por requisição do Ministério Público Federal
	.por provocação da Corregedoria-Geral da União
	.por solicitação de qualquer autoridade federal.
Sanções	Não tem.

#### 2.8 Poder Judiciário

Normativa	Não tem.
Divulgação	Não tem
Capacitação e treinamento	Não tem.
Investigação	Competência para autorizar, quando solicitado pelo Ministério Público ou pela Polícia Federal, o acesso desses órgãos a dados acobertados por sigilo ou protegidos pelo direito à intimidade ou à privacidade, bem como decretar as medidas cautelares de busca, apreensão e seqüestro de bens, quando para tanto for provocado.
Sanções	competência para aplicar, nas sentenças condenatórias:  - em ações de improbidade administrativa - qualquer das sanções previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/92, tais como demissão, cassação de aposentadoria, suspensão de direitos políticos, perda dos bens adquiridos ilicitamente, etc.;  - em ações criminais, relativas a crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a administração pública, cuja pena fixada seja de reclusão superior a quatro anos - as sanções de demissão, cassação de aposentadoria, destituição de cargo em comissão ou de função comissionada;  - em ações civis públicas ou em ações ordinárias promovidas pelo MPF ou pela AGU - a pena de ressarcimento da lesão causada ao patrimônio público.

#### 3. ENTIDADES DO GRUPO III - CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO

Neste grupo situam-se, como já referido acima, apenas as entidades que têm por finalidade especifica a realização de cursos de formação e capacitação de servidores. Nesse rol destaca-se a Escola de Administração Fazendária - ESAF, a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, a Academia Nacional de Polícia.

Levantamento realizado demonstrou que a ESAF tem cumprido essa função, mediante a inclusão, nos cursos de formação de servidores, especialmente dos integrantes de carreiras típicas do Estado (servidores da Secretaria da Receita Federal, da Secretaria Federal de Controle e da Secretaria do Tesouro Nacional), um módulo de estudo denominado "Dimensão Humana", com enfoque nos aspectos disciplinar e ético abordados no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo. Nos cursos de reciclagem de servidores também há módulo de estudo sobre ética e cidadania, onde são destacados valores e princípios do servidor público.

**ANEXO III** 

# RELAÇÃO DAS ENTIDADES E SÍNTESE DE SUAS RESPONSABILIDADES PARA COM AS FUNÇÕES RELATIVAS À ÉTICA

Entidade	Normativa	Divulgação	Capacitação e treinamento	Investigação	Sanções
Comissão de Ética Pública	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Comissões de Ética Setoriais	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Corregedoria- Geral da União	Sim	Não	Não	Sim	Não
Corregedorias da: Receita Polícia AGU Agências	Não	Não	Não	Sim	Sim, a COGER da Receita. As demais, Não.
MPF	Não	Não	Não	Sim	Tem de requerer ao Judiciário
TCU	Sim	Não	Não	Sim	Sim, em alguns casos
Secret Federal de	Não, em	Não	Não	Sim	Não
Controle	princípio.	0.	N1 ~	0:	N. ~
SRH	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Comissões temáticas do Congresso	Sim, para iniciativa de projeto de lei.	Sim	Não	Sim	Não
CPI	Sim, para sugerir	Sim	Não	Sim	Não
Polícia Federal	Não	Não	Não	Sim	Não
Poder Judiciário	Não	Não	Não	Não diretamente; em certos casos, os órgãos competentes para fazê-la dependem da sua autorização.	Sim, quando provocado pelo MPF ou pela AGU
ESAF ENAP ANP	Não	Não	Sim, apenas a ESAF tem realizado	Não	Não

NOTA: esta relação não exclui a responsabilidade geral que todos os órgãos e entidades têm para com qualquer das funções da ética, acima mencionadas; também não exclui a responsabilidade dos chefes de órgãos e de entidades de instaurar processo administrativo disciplinar toda vez que tiver ciência de falta cometida por servidor sob sua chefia, a qual possa configurar infração disciplinar e/ou ato de improbidade administrativa (Lei n. 8.112/90, art. 143 e Lei n. 8.429/92, art. 14).

### REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

Ato	Data	Assunto
Constituição da República Federativa do Brasil	1988	Especialmente os arts. 37, <i>caput</i> , inciso XXI, e § 4°; 70; 129; 5°, inciso LXXIII
Lei Complementar N° 073	10.02.1993	Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União
Código Penal Brasileiro (Decreto-lei nº 2.848)	07.12.1940	Aprovado pelo Decreto-Lei nº 2.848, especialmente o Título X da Parte Especial (Dos Crimes contra a Administração Pública), arts. 312 a 337
Lei nº 1.079	10.04.1950	Define os crimes de responsabilidade
Lei nº 3.164	01.06.1957	Registro público obrigatório dos valores e bens pertencentes ao patrimônio privado de quantos exerçam cargos ou funções públicas da União e entidades autárquicas
Lei nº 3.502	21.12.1958	Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função
Lei nº 4.717	29.06.1965	Regula a ação popular e define as hipóteses de nulidade e anulabilidade de atos administrativos, por lesividade ao patrimônio público
Lei nº 4.898	09.12.1965	Regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa civil e penal, nos casos de abuso de autoridade
Lei nº 8.027	12.04.1990	Normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas
Lei nº 8.112	11.12.1990	Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais
Lei nº 8.429	02.06.1992	Lei de Improbidade Administrativa
Lei nº 8.443	16.07.1992	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União
Lei nº 8.666	21.06.1993	Lei das Licitações e Contratos
Lei nº 8.730	10.11.1993	Estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário
Lei nº 9.427	26.12.1996	Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL
Lei nº 9.472	16.07.1997	Organização dos serviços de telecomunicações. Criação e funcionamento da ANATEL
Lei nº 9.478	06.08.1997	Institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo
Lei nº 9.504	30.09.1997	Estabelece normas para as eleições. Especialmente o Art. 11, § 1°, IV
Lei nº 9.649	27.05.1998	Organização da Presidência da República e dos Ministérios

Lei nº 9.782	26.01.1999	Cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVS			
Lei nº 9.784	29.01.1999	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal			
Lei nº 9.961	28.01.2000	Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS			
Lei nº 9.984	17.07.2000	Criação da Agência Nacional de Águas – ANA			
Lei nº 10.180	06.02.2001	Organiza e disciplina os sistemas de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal			
Medida Provisória nº 2.039-22	26.10.2000	Cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVS			
Medida Provisória nº 2.143	02.04.2001	Organização da Presidência da República e dos Ministérios			
Decreto-Lei nº 201	27.02.1967	Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores			
Decreto nº 84.555	12.03.1980	Publicação dos atos oficiais, regula as normas de editoração do Diário Oficial			
Decreto nº 978	10.11.1992	Regulamento o disposto no art. 13 da Lei nº 8.429/92 (declaração de bens dos servidores)			
Decreto nº 1.001	06.12.1993	Cria a Comissão Especial da Corrupção			
Decreto nº 1.171	22.06.1994	Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal			
Decreto nº 2.134	24.01.1997	Dispõe sobre a categoria de documentos sigilosos e acesso a eles			
Decreto nº 2.331	01.10.1997	Corregedoria-geral da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda			
Decreto nº 2.335	06.10.1997	Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL			
Decreto nº 2.455	14.01.1998	Agência Nacional do Petróleo – ANP			
Decreto nº 2.457	14.01.1998	Estrutura e funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE			
Decreto nº 3.029	16.01.1999	Regulamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária  – ANVS			
Decreto nº 3.035	27.04.1999	Delega aos Ministros de Estado a competência para aplicar penalidades de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor			
Decreto s/n	26.05.1999	Cria a Comissão de Ética Pública			
Decreto nº 2.794	01.10.1999	Institui a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal			
Decreto nº 3.224	28.10.1999	Estrutura o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão			

Decreto nº 3.327	05.01.2000	Aprova o regulamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS			
Decreto nº 3.571	21.08.2000	Nova redação a dispositivos do Regulamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVS			
Decreto nº 3.692	19.12.2000	Estrutura a Agência Nacional de Águas – ANA			
Decreto s/n	18.05.2001	Relacionamento das comissões de ética de órgãos e entidades da Administração Federal com a comissão de ética pública e altera o decreto de 26 de maio de 1999			
Portaria nº 213	17.05.1999	Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal			
Portaria SRF nº 825	19.05.2000	Dispõe sobre a instauração de sindicância e processo administrativo disciplinar no âmbito da SRF			
Anexo à resolução nº 197	16.12.1999	Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL			
Resolução nº 03 da CEP	23.11.2000	Regras sobre o tratamento de presentes e brindes aplicáveis às autoridades públicas abrangidas pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal			
Exposição de Motivos nº 07	18.08.2001	Do Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, aprovado pelo Presidente da República, mediante a qual foi instituído o Código de Conduta da Alta Administração Federal			

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- AGUILAR, Francis J. . Ética nas Empresas, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1996.
- ARISTÓTELES. Ética a Nicômacos, Tradução de Mário da Gama Kury, 3º ed., Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1999.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. *Instrumentos Institucionais de Combate à Corrupção*, Revista de Direito Público n. 71, pp. 15 a 22.
- FAORO, Raimundo. *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*, 10° ed., São Paulo, Editora Globo, 1996.
- FARIA, José Eduardo. *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*; São Paulo, Malheiros, 1994.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo, Malheiros Editores, 4° ed., 1993.
- OLIVEIRA, Edmundo. Crimes de Corrupção, Rio de Janeiro, Forense, 1994.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*/ Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando da Rosa, Waldo Fazzio Júnior. São Paulo, Atlas, 1996.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di, *Direito Administrativo*, São Paulo, Editora Atlas, 3<sup>a</sup> ed., 1992,
- PINTO, Francisco Bilac Moreira. *Enriquecimento Ilícito no Exercício de Cargos Públicos*, Rio de Janeiro, Forense, 1960.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. A Comissão Especial e a Corrupção na Administração Pública Federal, Brasília, 1994.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes Rocha. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*, Belo Horizonte, Del Rey, 1994.
- VALLE, Lúcia Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo, Malheiros Editores, 2º ed., 1995.
- ZANCANARO, Antônio Frederico. *A Corrupção Político-Administrativa no Brasil*, São Paulo, Editora Acadêmica, 1994.

Matérias reguladas

Denis dos Santos Rosa

A partir das recomendações e objetivos estratégicos do I Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética Pública, realizado no mês de setembro de 2001, a atividade de gestão da ética no setor público ganha forte impulso, principalmente pela instalação de Comitês, com funções específicas e formados por servidores de diversos órgãos. Um dos resultados dessa atividade, neste caso do Comitê de Estrutura de Administração e Normas, é a pesquisa realizada na legislação brasileira sobre as matérias reguladas e as diversas normas de conduta no serviço público.

Para apresentar o resultado dessa pesquisa, é preciso, inicialmente, reconhecer os diferentes órgãos da administração pública federal que, por força de suas atribuições específicas, estabelecem as normas pelas quais deve ser pautada a prestação desses serviços. As principais entidades<sup>1</sup>, a nivel da esfera do executivo federal, que atuam sobre a conduta das pessoas envolvidas com a administração pública são:

ENTIDADE	FUNÇÃO BÁSICA	NORMA BÁSICA
Comissão de Ética Pública	Gestão da conduta dos ocupantes de cargo ou função pública	Decreto de 26 de maio de 1999 Decreto de 21 de agosto de 2000
Corregedoria Geral da União	Apuração de lesão ou ameaça ao patrimônio público	MP 2216-37, de 31 de agosto de 2001
Secretaria de Controle	Auditoria e controle da	Lei 10.180/2001
Interno Tribunal de Contas da União	aplicação de recursos  Exame e julgamento da  prestação de contas	Decreto 3591/2000 Lei 8443/92
Advocacia Geral da União	Processo cível de reparação de danos	Lei Complementar 73/93 Lei 9028/95
Secretaria de Recursos Humanos	Gestão de recursos humanos	Lei 8112/90
Ministério Público da União	Processo penal por improbidade administrativa	Lei Complementar 75/93

As normas legais e as matérias de que tratam foram consolidadas para os fins do programa de gestão da ética no setor público, em especial para o programa de capacitação dos servidores públicos desenvolvido pela Secretaria-Executiva da Comissão de Ética Pública, nos anos de 2001 e 2002. Assim, são identificadas 33 normas que, de alguma forma, tratam dos temas específicos da conduta no serviço público e, com base nessas normas, é feita a consolidação de cerca de 80 tipos de matérias reguladas, conforme o seguinte quadro resumo:

<sup>1</sup> Situação em fevereiro de 2002.

TIPO DE NORMA	QUANTIDADE DE NORMAS	MATÉRIAS REGULADAS
Constituição Federal	1	
Lei complementar	2	17 ítens principais
Lei	11	е
Medida provisória	1	80 ítens de agregação
Decreto	8	
Exposição de motivos	2	(ver índice e remissivo)
Portaria	1	
Resolução	7	

É evidente que o trabalho que resulta dessa pesquisa, que ora apresentamos, não pode ser tomado como um documento oficial consolidador, em substituição às normas específicas que devem merecer a consulta direta sempre que necessário. Até porque, é destinado ao treinamento de servidores na gestão da ética no setor público. Por outro lado, é preciso considerar, também, que as normas que geraram este trabalho foram elaboradas sob diferentes circunstâncias de tempo e por diferentes órgãos, portanto, ele incorpora as sobreposições, padece pelas lacunas e, até certo ponto, apresenta incongruências.

Somente o envolvimento e comprometimento dos servidores e usuários do serviço público poderá trazer o aperfeiçoamento que o assunto requer e assegurar o nível de sucesso alcançado pelo programa de gestão da ética. Esse é o desafio que a Comissão de Ética Pública e sua Secretaria Executiva terão que enfrentar nos próximos anos.

A) ATENDIMENTO A USUÁRIOS				
ITEM	MATÉRIA REGULADA	NORMA	SUPERVISÃO	VIDE
1.	Tratar cuidadosamente os usuários, aperfeiçoando o processo de comunicação	Dec.1171/94 Seção II, XIV, e	Comissão de Ética da Entidade	
2.	Agir sem qualquer espécie de preconceito para com os usuários do serviço	Dec.1171/94 Seção II, XIV, g	Ética da Entidade	racismo: art.5°,XLII, CF/88
3.	Iludir ou tentar iludir qualquer pessoa que necessite do atendimento	Dec.1171/94 Seção III, XV, i	Comissão de Ética da Entidade	
4.	Ser cortês,ter urbanidade, disponibilidade e atenção, e respeitando a capacidade e limitações individuais dos usuários	Dec.1171/94 Seção II, XIV, g	Comissão de Ética da Entidade	
5.	Tratar com respeito, facilitar o exercício dos direitos e o cumprimento de obrigações	Lei 9784/99 art. 3° I	Administração da Entidade	
6.	Tratar as pessoas com urbanidade	Lei 8112/90, art.116, XI	Corregedoria da Entidade	
7.	Proceder de forma desidiosa	Lei 8112/90, art.117, XV	Corregedoria da Entidade	
8.	Adotar formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos usuários	Lei 9784/99 art. 2° IX	Administração da Entidade	
9.	Dar ciência da tramitação e decisões dos processos administrativos ao interessado	Lei 9784/99 art. 3° II	Administração da Entidade	art.46 e 48, Lei 9784/99
10.	Observar as formalidades essenciais à garantia dos direitos dos usuários	Lei 9784/99 art. 2° VIII	Administração da Entidade	
11.	Orientar quanto ao suprimento de eventuais falhas	Lei 9784/99 art. 4° # único	Administração da Entidade	
12.	Recusar imotivadamente o recebimento de documentos	Lei 9784/99 art. 4°,# único	Administração da Entidade	
13.	Observar as garantias constitucionais de direito à informação	Cons.Fed/88 art. 5, XXXIII	AGU e Administração da Entidade	habeas data: art.5°, LXXII, CF/88; direito de petição:art. 5°, XXXIV; sigilo: Dec.2.134/97
14.	Atender com presteza à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal	Lei 8112/90, art.116, V, b	Corregedoria da Entidade	direito a certidões: art.5°,XXXIV, CF/88 e Lei 9051/95

15.	Atender com presteza as informações requeridas, ressalvado o sigilo	Lei 8112/90, art.116, V, a	Corregedoria da Entidade	sigilo: Dec.2.134/97	
16.	Atender com presteza as requisições para a defesa da Fazenda Pública	Lei 8112/90, art.116, V, c	Corregedoria da Entidade		
17.	Recusar fé a documentos públicos	Lei 8112/90, art.117, III	Corregedoria da Entidade		
	B) BRIND	ES, PRESENT	ES E VIAGENS		
ITEM	MATÉRIA REGULADA	NORMA	SUPERVISÃO	VIDE	
18.	Receber salário ou qualquer outra remuneração de fonte privada em desacordo com a lei; receber transporte, hospedagem ou quaisquer favores de particulares	Dec. 21.08.00 art.7°	Casa Civil Secr.Exec. CEP		
19.	Aceitar brindes distribuídos a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais, de valor superior ao estabelecido pelas normas	Dec. 21.08.00 art.9°,# único	Casa Civil Secr.Exec. CEP		
20.	Aceitar brindes que tenham valor comercial	Dec. 21.08.00 art.9°,# único	Casa Civil Secr.Exec. CEP		
21.	Aceitar presentes, salvo de autoridades estrangeiras nos casos protocolares em que houver reciprocidade	Dec. 21.08.00 art.9°	Casa Civil Sec.Exec. CEP		
22.	Receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições	Lei 8112/90, art.117, XII	Corregedoria da Entidade		
C) CONDUTA PESSOAL					
ITEM	MATÉRIA REGULADA	NORMA	SUPERVISÃO	VIDE	
23.	Divulgar, informar e estimular o cumprimento do Código de Ética	Dec.1171/94 Seção II, XIV, v	Ética da Entidade		
24.	Ser conivente com erro ou infração ao Código de Ética	Dec.1171/94 Seção III, XV, c	Comissão de Ética da Entidade		
25.	Ter consciência de que seu trabalho é regido por princípios éticos	Dec.1171/94 Seção II, XIV, f	Comissão de Ética da Entidade		
26.	Prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores ou de cidadãos que deles dependam	Dec.1171/94 Seção III, XV, b	Comissão de Ética da Entidade		

27.	Zelar, no exercício do direito de greve, pelas exigências	Dec.1171/94 Seção II,	Comissão de Ética da Entidade	
	específicas da defesa da vida e da segurança coletiva.	XIV, j		
28.	Apresentar-se embriagado no serviço ou, quando fora dele, habitualmente	Dec.1171/94 Seção III, XV, n	Comissão de Ética da Entidade	
29.	Alterar ou deturpar o teor de qualquer documento	Dec.1171/94 Seção III, XV, h	Comissão de Ética da Entidade	
30.	Agir com probilidade, retidão, lealdade e justiça	Dec.1171/94 Seção II, XIV, c	Comissão de Ética da Entidade	
31.	Atuar segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé	Lei 9784/99 art. 2° IV	Administração da Entidade	
32.	Exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo	Lei 8112/90, art.116, I	Corregedoria da Entidade	
33.	Ser leal às instituições que servir	Lei 8112/90, art.116, II	Corregedoria da Entidade	
34.	Atentar contra os princípios da administração pública, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições	Lei 8429/92 art. 11	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa: Lei 8429/92
35.	Participar ou colaborar com qualquer instituição que atente contra a moral, a honestidade ou a dignidade da pessoa humana	Dec.1171/94 Seção III, XV, o	Comissão de Ética da Entidade	
36.	Pautar-se pelos padrões da ética, sobretudo referentes à integridade, à moralidade, à clareza de posições e ao decoro	Dec. 21.08.00 art.3°	Casa Civil Secr.Exec. CEP	
37.	Manter conduta compatível com a moralidade administrativa	Lei 8112/90, art.116, IX	Corregedoria da Entidade	
38.	Observar princípios: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência	Lei 9784/99 art.2°	Administração da Entidade	
39.	Observar princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa	Lei 8666/93 art.1°	Comissão de Licitação da Entidade	improbidade
40.	Atentar contra os princípios da administração pública, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições	Lei 8429/92 art. 11	Corregedoria da Entidade	administrativa: Lei 8429/92 processo administrativo: Lei
41.	Observar princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência	Cons.Fed/88 art. 37, caput	AGU e Administração da Entidade	9784/99

42.	Pretender exercer sua função, poder ou autoridade com finalidade estranha ao interesse público	Dec.1171/94 Seção II, XIV, u	Comissão de Ética da Entidade	
43.	Praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência	Lei 8429/92 art. 11, I	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa: Lei 8429/92 alteração
44.	Abusar do poder ou violar dever para com a Administração Pública	Lei 9268/96 art.1°	Corregedoria da Entidade	art.92,Cód.Penal
45.	Motivar o respeito e a confiança do público em geral	Dec. 21.08.00 art.3°	Casa Civil Secr.Exec. CEP	
46.	Atender o interesse público com objetividade, vedada a promoção pessoal	Lei 9784/99 art. 2° III	Administração da Entidade	
47.	Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório	Lei 8666/93 art.93	Comissão de Licitação da Entidade	art.82 e 83, Lei 8666/93
48.	Eximir-se do cumprimento de deveres por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política	Lei 8112/90 art.239	Corregedoria da Entidade	
49.	Praticar usura sob qualquer de suas formas	Lei 8112/90, art.117, XIV	Corregedoria da Entidade	
50.	Alterar, falsificar ou fazer uso indevido de marcas, logotipos, siglas ou quaisquer outros símbolos	Lei 9983/2000 art.2°	Corregedoria da Entidade	alteração art. 296,Cód.Penal; equiparação a funcionário público: art.2°, Lei 9983/2000, alteração art.327,Cód.Penal
51.	Constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função	Lei 10224/2001 art.1°	Corregedoria da Entidade	assédio sexual: art.216-A, Cód.Penal
52.	Dar causa à investigação policial, processo judicial, investigação administrativa, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime de que o sabe inocente	Lei 10028/2000 art. 1°	Corregedoria da Entidade	nova redação art.339,Cód.Penal

53.	Dar, oferecer ou prometer dinheiro ou qualquer outra vantagem para fazer afirmação falsa, negar ou calar a verdade em processo judicial, ou administrativo, inquérito policial, ou em juízo arbitral	Lei 10268/2001 art.1°	Corregedoria da Entidade	art. 343, Cód.Penal
54.	Fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade em processo judicial, ou administrativo, inquérito policial, ou em juízo arbitral	Lei 10268/2001, art.1°	Corregedoria da Entidade	art. 342, Cód.Penal
55.	Frustrar a licitude de concurso público	Lei 8429/92 art. 11 V	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa
56.	Inserir ou facilitar dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados	Lei 9983/2000 art.1°	Corregedoria da Entidade	art. 313-A,Cód.Penal
57.	Modificar ou alterar, sistema de informações ou programa de informática sem autorização	Lei 9983/2000 art.1°	Corregedoria da Entidade	art. 313-B,Cód.Penal; equiparação a funcionário público: art.2°, Lei 9983/2000, alteração art. 327,Cód.Penal
58.	Praticar ato de racismo: crime inafiançável e imprescritível	Cons.Fed/88 art. 5°, XLII	AGU e Administração da Entidade	Leis 7716/89; 9459/97 e 8081/90.
	D) CO	NFLITO DE IN	TERESSES	
ITEM	MATÉRIA REGULADA	NORMA	SUPERVISÃO	VIDE
59.	Arguir a suspeição em caso de amizade íntima ou inimizade notória, com interessados ou com os respectivos parentes	Lei 9784/99 art.20	Administração da Entidade	
60.	Atuar em processo administrativo em desacordo com as normas	Lei 9784/99 art. 18, I a III	Administração da Entidade	
61.	Comunicar e abster-se de atuar em caso de impedimentos	Lei 9784/99 art. 19 e # único	Administração da Entidade	
62.	Acumular cargos públicos remunerados: exceto, quando houver compatibilidade de horários, para professor ou dois cargos privativos de médico		Administração da Entidade	
63.	Afastar-se do cargo, emprego ou função para exercício de mandato eletivo	Cons.Fed/88 art. 38, I a III	AGU e Administração da Entidade	
64.	Comunicar qualquer circunstância ou fato impeditivo de sua participação em decisão	Dec. 21.08.00 art.10	Casa Civil Secr.Exec. CEP	

65.	Esclarecer a existência de eventual conflito de interesses no relacionamento com outros órgãos e funcionários da Administração quando de sua participação em decisão	Dec. 21.08.00 art.10	Casa Civil Secr.Exec. CEP			
66.	Prevenir eventuais conflitos de interesses na relação entre suas atividades públicas e privadas	Dec. 21.08.00 art.3°,# único	Casa Civil Secr.Exec. CEP			
67.	Aceitar cargo de administrador ou conselheiro, ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica com a qual tenha mantido relacionamento oficial (após exonerado do cargo público)	MP 2225/01 art. 6° · I	Corregedoria da Entidade			
68.	Acumular cargos públicos remunerados, ressalvados os casos previstos na Constituição	Lei 8112/90 art.118	Corregedoria da Entidade			
69.	Exercer atividades ou prestar qualquer serviço no setor de sua atuação (após exonerado do cargo público)	MP 2225/01 art. 6°	Corregedoria da Entidade			
70.	Exercer, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função na administração pública	Lei 8429/92 art. 2°	Corregedoria da Entidade			
71.	Intervir, em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, junto a órgão ou entidade da Administração Pública Federal com que tenha tido relacionamento oficial (após exonerado do cargo público)	MP 2225/01 art. 6° II	Corregedoria da Entidade			
72.	Participar de gerência ou administração de empresa privada, sociedade civil, ou exercer o comércio	MP 2225/01 art. 2°	Corregedoria da Entidade	alteração: art.117, X, Lei 8112/90		
	E) CONTROLE					
ITEM	MATÉRIA REGULADA	NORMA	SUPERVISÃO	VIDE		
73.	Agir nos casos que recomendem a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário; representar a União, judicial e extrajudicialmente	Cons.Fed/88 art. 131/132	Advocacia Geral da União-AGU	Lei orgânica da AGU: Lei Compl.73/93;		
74.	Agir nos casos de lesão, ou ameaça de lesão, ao patrimônio público	Lei 9649/98 Art.6°	Corregedoria Geral da União- CGU	MP 2143, de 27/08/2001		

75.	Defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais  Fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas	Cons.Fed/88 art. 127/130 Cons.Fed/88 art. 70/75	Ministério Público Federal-MPF  Secretaria Federal de Controle-SFC e. Tribunal de Contas da União- TCU	Lei orgânica do Ministério Público: Lei 8625/93; Estatuto do MP:Lei Compl.75/93 Controle interno do Executivo: Decreto 3591/00; Lei orgânica do TCU: L. 8443/92; Regimento Interno do TCU: Resolução Administrativa 15/93
	F)	DESEMPE	NHO	
ITEM	MATÉRIA REGULADA	NORMA	SUPERVISÃO	VIDE
77.	Manter-se atualizado com as instruções, as normas de serviço e a legislação pertinente	Dec.1171/94 Seção II, XIV, q	Comissão de Ética da Entidade	
78.	Participar dos movimentos e estudos que se relacionem com a melhoria do exercício de suas funções	Dec.1171/94 Seção II, XIV, o	Comissão de Ética da Entidade	
79.	Utilizar os avanços técnicos e científicos ao seu alcance para atendimento adequado	Dec.1171/94 Seção III, XV, e	Comissão de Ética da Entidade	
80.	Permitir que caprichos ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público ou com qualquer pessoa	Dec.1171/94 Seção III, XV, f	Comissão de Ética da Entidade	
81.	Desempenhar, a tempo, as atribuições do cargo, função ou emprego público	Dec.1171/94 Seção II, XIV, a	Comissão de Ética da Entidade	
82.	Exercer com estrita moderação as prerrogativas funcionais atribuidas	Dec.1171/94 Seção II, XIV, t	Comissão de Ética da Entidade	
83.	Exercer suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento	Dec.1171/94 Seção II, XIV, b	Comissão de Ética da Entidade	
84.	Dificultar ou procrastinar o exercício regular de direito por qualquer pessoa	Dec.1171/94 Seção III, XV, d	Comissão de Ética da Entidade	
85.	Resolver situações de atraso na prestação dos serviços, com o fim de evitar dano moral ao usuário	Dec.1171/94 Seção II, XIV, b	Comissão de Ética da Entidade	
86.	Adequar meios e fins e indicar os pressupostos de fato e de direito que determinam a decisão	Lei 9784/99 art. 2° VI e VII	Administração da Entidade	
87.	Opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço	Lei 8112/90, art.117, IV	Corregedoria da Entidade	

88.	Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício	Lei 8429/92 art. 11, II	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa: Lei 8429/92
89.	Avocar competência em desacordo com as normas	Lei 9784/99 art.15 e 17	Administração da Entidade	
90.	Delegar competências em desacordo com as normas	Lei 9784/99 art. 13, I a III art.14	Administração da Entidade	
91.	Observar as regras de acesso, guarda e reprodução de documentos públicos sigilosos	Dec.2134/97	Administração da Entidade	Lei 8159/91
92.	Ter responsabilidade na gestão fiscal: ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios	Lei Compl. 101/2000 art.1°, # 1°	Administração da Entidade	art. 48, Lei Compl. 101/00
93.	Assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes em licitações públicas	Cons.Fed/88 art. 37, XXI	AGU e Administração da Entidade	licitações: Lei 8666/92
94.	Devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório	Lei 8666/93 art.94	Comissão de Licitação da Entidade	art.82 e 83, Lei 8666/93
95.	Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa	Lei 10028/2000 art. 2°	Corregedoria da Entidade	crimes contra as finanças públicas:Tít.XI,Cap.IV, art.359-A, Cód.Penal
	G) EXER	RCICIO DAS A	TRIBUIÇÕES	
ITEM	G) EXE	RCICIO DAS A	TRIBUIÇÕES SUPERVISÃO	VIDE
96.	MATÉRIA REGULADA  Observar as garantias constitucionais quanto a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas	NORMA Cons.Fed/88 art. 5°, X	SUPERVISÃO AGU e Administração da Entidade	VIDE
+	MATÉRIA REGULADA  Observar as garantias constitucionais quanto a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas  Observar as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa	NORMA Cons.Fed/88	SUPERVISÃO AGU e Administração da	VIDE
96.	MATÉRIA REGULADA  Observar as garantias constitucionais quanto a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas  Observar as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa  Admitir condições que comprometam o caráter competitivo, estabelecer preferências, distinções, tratamento diferenciado em	NORMA Cons.Fed/88 art. 5°, X	SUPERVISÃO AGU e Administração da Entidade  AGU e Administração da	VIDE  art.82 e 83, Lei 8666/93
<ul><li>96.</li><li>97.</li><li>98.</li><li>99.</li></ul>	MATÉRIA REGULADA  Observar as garantias constitucionais quanto a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas  Observar as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa  Admitir condições que comprometam o caráter competitivo, estabelecer preferências, distinções, tratamento diferenciado em contratos e licitações  Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades	NORMA Cons.Fed/88 art. 5°, X  Cons.Fed/88 art. 5°, LV  Lei 8666/93 Art 1°, I e II  Lei 8666/93 art.89	SUPERVISÃO AGU e Administração da Entidade  AGU e Administração da Entidade  Comissão de Licitação da Entidade  Comissão de Licitação da Entidade	art.82 e 83, Lei 8666/93 art.82 e 83, Lei 8666/93
<ul><li>96.</li><li>97.</li><li>98.</li></ul>	MATÉRIA REGULADA  Observar as garantias constitucionais quanto a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas  Observar as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa  Admitir condições que comprometam o caráter competitivo, estabelecer preferências, distinções, tratamento diferenciado em contratos e licitações  Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as	NORMA Cons.Fed/88 art. 5°, X  Cons.Fed/88 art. 5°, LV  Lei 8666/93 Art 1°, I e II	SUPERVISÃO AGU e Administração da Entidade  AGU e Administração da Entidade  Comissão de Licitação da Entidade  Comissão de Licitação da	art.82 e 83, Lei 8666/93 art.82 e 83, Lei

102.	Coagir ou aliciar subordinados para filiação a associação profissional ou sindical, ou a partido político	Lei 8112/90, art.117, VII	Corregedoria da Entidade	
103.	Desviar servidor público para atendimento de interesse particular	Dec.1171/94 Seção III, XV, j	Comissão de Ética da Entidade	
104.	Cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa	Lei 8112/90, art.117, XVII	Corregedoria da Entidade	
105.	Cometer a pessoa estranha à repartição o desempenho de atribuição da repartição	Lei 8112/90, art.117, VI	Corregedoria da Entidade	alteração art. 325 do
106.	Permitir ou facilitar o acesso de pessoas não autorizadas a sistema de informações ou banco de dados	Lei 9983/2000 art. 2°	Corregedoria da Entidade	Cód.Penal; equiparação a funcionário público: art.2 , Lei 9983/2000, alteração art.327,Cód.Penal
107.	Utilizar, indevidamente, do acesso restrito a sistema de informações ou banco de dados	Lei 9983/2000 art. 2°	Corregedoria da Entidade	alteração art. 325 do Cód.Penal; equiparação a funcionário público: art.2°, Lei 9983/2000, alteração art. 327 do Cód.Penal
108.	Exercer as atribuições de forma irregular, responde civil, penal e administrativamente	Lei 8112/90 art.121	Corregedoria da Entidade	
109.	Manter sob sua chefia imediata, cônjuge, companheiro ou parente	Lei 8112/90, art.117, VIII	Corregedoria da Entidade	
110.	Observar as normas legais e regulamentares	Lei 8112/90, art.116, III	Corregedoria da Entidade	audiência c/autoridades da PR: Port.(Casa Civil) 34/01
111.	Zelar pela economia do material e conservação do patrimônio público	Lei 8112/90, art.116, VII	Corregedoria da Entidade	
H) FAVORECIMENTO				
ITEM	MATÉRIA REGULADA	NORMA	SUPERVISÃO	VIDE
112.	Desviar servidor público para atendimento de interesse particular	Dec.1171/94 Seção III, XV, j	Comissão de Ética da Entidade	
113.	Fazer uso de informações privilegiadas obtidas no âmbito de seu serviço, em benefício próprio ou de terceiros	Dec.1171/94 Seção III, XV, m	Comissão de Ética da Entidade	
114.	Utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares	Lei 8112/90, art.117, XVI	Corregedoria da Entidade	

115.	Usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial	Lei 8429/92 art. 9° XII	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e enriquecimento ilícito, Lei 8429/92
116.	Utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades	Lei 8429/92 art. 9° IV	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e enriquecimento ilícito, Lei 8429/92
117.	Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem na execução dos contratos	Lei 8666/93 art.92	Comissão de Licitação da Entidade	art.82 e 83, Lei 8666/93
118.	Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato	Lei 8666/93 art.91	Comissão de Licitação da Entidade	art.82 e 83, Lei 8666/93
119.	Aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro	Lei 8112/90, art.117, XIII	Corregedoria da Entidade	
120.	Aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições	Lei 8429/92 art. 9° VIII	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e enriquecimento ilícito: Lei 8429/92
121.	Adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda	Lei 8429/92 art. 9° VII	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e enriquecimento ilícito, Lei 8429/92
122.	Auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego	Lei 8429/92 art. 9°	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e enriquecimento ilícito, Lei 8429/92
123.	Perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza	Lei 8429/92 art. 9° IX	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e enriquecimento ilícito, Lei 8429/92
124.	Perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços	Lei 8429/92 art. 9° II	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e enriquecimento ilícito, Lei 8429/92

125.	Perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal	Lei 8429/92 art. 9° III	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e enriquecimento ilícito, Lei 8429/92		
126.	Receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem	Lei 8429/92 art. 9°V	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e enriquecimento ilícito, Lei 8429/92		
127.	Receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos	Lei 8429/92 art. 9° VI	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e enriquecimento ilícito, Lei 8429/92		
128.	Receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado	Lei 8429/92 art. 9° X	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e enriquecimento ilícito, Lei 8429/92		
129.	Receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições	Lei 8429/92 art. 9° I	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e enriquecimento ilícito, Lei 8429/92		
	I) HIERARQUIA					
ITEM	MATÉRIA REGULADA	NORMA	SUPERVISÃO	VIDE		
130.	Ter respeito à hierarquia, porém sem temor de representar	Dec.1171/94 Seção II, XIV, h	Comissão de Ética da Entidade			
131.	Denunciar pressões de superiores hierárquicos, de contratantes, interessados ou outros que visem obter favores ou vantagens indevidas em decorrência de ações imorais, ilegais ou aéticas	Dec.1171/94 Seção II, XIV, i	Comissão de Ética da Entidade			

132.	Ceder a pressões de superiores hierárquicos, de contratantes, interessados ou outros que visem obter favores ou vantagens indevidas em decorrência de ações imorais, ilegais ou aéticas	Dec.1171/94 Seção II, XIV, i	Comissão de Ética da Entidade	
133.	Cumprir as normas de serviço e as instruções superiores, com critério, segurança e rapidez	Dec.1171/94 Seção II, XIV, r	Comissão de Ética da Entidade	audiência
134.	Observar as normas legais e regulamentares	Lei 8112/90, art.116, III	Corregedoria da Entidade	c/autoridades da PR: Port.(Casa Civil) 34/01
135.	Cumprir ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais	Lei 8112/90, art.116, IV	Corregedoria da Entidade	
	J) L	OCAL DETR	ABALHO	
ITEM	MATÉRIA REGULADA	NORMA	SUPERVISÃO	VIDE
136.	Manter limpo e em perfeita ordem o local de trabalho	Dec.1171/94 Seção II, XIV, n	Comissão de Ética da Entidade	
137.	Apresentar-se ao trabalho com vestimentas inadequadas ao exercício da função	Dec.1171/94 Seção II, XIV, p	Comissão de Ética da Entidade	
138.	Promover manisfestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição	Lei 8112/90, art.117, V	Corregedoria da Entidade	
139.	Retirar da repartição pública qualquer documento, livro ou bem pertencente ao patrimônio público	Dec 1171/94 Seção III, XV, I	Comissão de Ética da Entidade	
140.	Retirar qualquer documento ou objeto da repartição	Lei 8112/90, art.117, II	Corregedoria da Entidade	
141.	Ser assíduo e freqüente ao serviço	Dec.1171/94 Seção II, XIV, I	Comissão de Ética da Entidade	
142.	Ser assíduo e pontual ao serviço	Lei 8112/90, art.116, X	Corregedoria da Entidade	
143.	Ausentar-se do serviço durante o expediente	Lei 8112/90, art.117, I	Corregedoria da Entidade	
K) OUTRA ATIVIDADE				
ITEM	MATÉRIA REGULADA	NORMA	SUPERVISÃO	VIDE
144.	Exercer atividade profissional aética ou ligar o seu nome a empreeendimentos de cunho duvidoso	Dec.1171/94 Seção III, XV, p	Comissão de Ética da Entidade	
145.	Exercer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função	Lei 8112/90, art.117, XVIII	Corregedoria da Entidade	
146.	Exercer atividades que sejam incompatíveis com o horário de trabalho	Lei 8112/90, art.117, XVIII	Corregedoria da Entidade	

147.	Aceitar cargo de administrador ou conselheiro, ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica com a qual tenha mantido relacionamento (após exonerado do cargo)	Dec. 21.08.00 art.15, I	Casa Civil Secr.Exec. CEP		
148.	Exercer atividade com encargo de mandatário, mesmo que não remunerada, que implique a prática de atos de comércio	Dec. 21.08.00 art.8°	Casa Civil Secr.Exec. CEP		
149.	Exercer atividade com encargo de mandatário, mesmo que não remunerada, que implique a prática de atos incompatíveis com o exercício do seu cargo ou função	Dec. 21.08.00 art.8°	Casa Civil Secr.Exec. CEP		
150.	Exercer atividade incompatível com o cargo anteriormente exercido, no período de "quarentena" previsto	Dec. 21.08.00 art.15	Casa Civil Secr.Exec. CEP		
151.	Informar sobre propostas de trabalho ou de negócio futuro no setor privado, bem como qualquer negociação que envolva conflito de interesses, independentemente da sua aceitação ou rejeição	Dec. 21.08.00 art.13	Casa Civil Secr.Exec. CEP		
152.	Prestar consultoria a pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, valendo-se de informações não divulgadas publicamente	Dec. 21.08.00 art.14, II	Casa Civil Secr.Exec. CEP		
153.	Atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas	Lei 8112/90, art.117, XI	Corregedoria da Entidade		
154.	Participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer o comércio	Lei 8112/90, art.117, X	Corregedoria da Entidade		
L) PARTICIPAÇÃO EM EVENTOS					
ITEM	MATÉRIA REGULADA	NORMA	SUPERVISÃO	VIDE	
155.	Participar de seminários, congressos e eventos semelhantes, aceitando remuneração ou pagametno de despesas por terceiros, que não o promotor do evento	Dec. 21.08.00 art.7°,# único	Casa Civil Secr.Exec. CEP		
156.	Participar de seminários, congressos e eventos semelhantes, quando o promotor do evento tiver interesse em decisão a ser tomada pela autoridade	Dec. 21.08.00 art.7°,# único	Casa Civil Secr.Exec. CEP		

4.57	B 1	<b>D</b>	0. 1				
157.	Participar de seminários,	Dec.	Casa Civil				
	congressos e eventos	21.08.00	Secr.Exec. CEP				
	semelhantes, sem tornar público	art.7°,#					
	eventual remuneração, bem como	único					
	o pagamento das despesas de						
	viagem pelo promotor do evento						
	M) PATRIMÔNIO PESSOAL						
	WI) PAIRIMONIO PESSOAL						
ITEM	MATÉRIA REGULADA	NORMA	SUPERVISÃO	VIDE			
158.	Incorporar, por qualquer forma, ao	Lei 8429/92	Corregedoria da	improbidade			
	seu patrimônio bens, rendas,	art. 9°XI	Entidade	administrativa e			
	verbas ou valores integrantes do			enriquecimento ilícito,			
	acervo patrimonial			Lei 8429/92			
159.	Informar alterações relevantes no	Dec.	Casa Civil				
	patrimônio, no valor ou na	21.08.00	Secr.Exec. CEP				
	natureza, inclusive as	art.5°, I					
	transferências patrimoniais	·					
160.	Informar os atos de gestão de	Dec.	Casa Civil				
	bens afetados por decisão ou	21.08.00	Secr.Exec. CEP				
	política governamental da qual	art.5°, II					
	tenha prévio conhecimento,						
	inclusive investimentos,						
	financiamentos, contratos,						
	aquisição ou venda de moedas						
	estrangeiras						
161.	Informar sobre situação	Dec.	Casa Civil				
	patrimonial que possa suscitar,	21.08.00	Secr.Exec. CEP				
	ainda que potencialmente, conflito	art.4°					
400	com o interesse público	D	0 0:::!				
162.	Tornar público e participação	Dec. 21.08.00	Casa Civil Secr.Exec. CEP				
	superior a cinco por cento do	art.6°	Seci.Exec. CEP				
	capital de sociedade de economia mista, de instituição financeira, ou	art.o					
	de empresa que negocie com o						
	Poder Público						
	1. 000. 1 00.00	1		<u> </u>			
	N) F	PREJUÍZO AO	ERÁRIO				
ITEM	MATÉRIA REGULADA	NORMA	SUPERVISÃO	VIDE			
163.	Agir (ou omitir-se) de forma a	Cons.Fed/88	AGU e	improbidade			
	configurar improbidade	art. 37, § 4º	Administração da	administrativa:Lei			
	administrativa: suspensão dos		Entidade	8429/92;			
	direitos políticos, perda da função			cassação dos direitos			
	pública, indisponibilidade dos bens			políticos: art.15, V,			
	e ressarcimento ao erário			CF/88;			
				perda do cargo: art.41, #1°, e art.247, CF/88			
164.	Concorrer para lesão ao erário,	Lei 8429/92	Corregedoria da	improbidade			
	por qualquer ação ou omissão,	art. 10	Entidade	administrativa e			
	dolosa ou culposa, que enseje			prejuízo ao erário: Lei			
	perda patrimonial, desvio,			8429/92			
	apropriação, malbaratamento ou						
	dilapidação dos bens ou haveres						

165.	Concorrer para lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa	Lei 8429/92 art. 5°	Corregedoria da Entidade	Enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário
166.	Induzir ou concorrer, mesmo não sendo agente público, para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiar sob qualquer forma	Lei 8429/92 art. 3°	Corregedoria da Entidade	enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário
167.	Agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público	Lei 8429/92 art. 10, XI	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e prejuízo ao erário, Lei 8429/92
168.	Conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares	Lei 8429/92 art. 10, VII	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e prejuízo ao erário, Lei 8429/92, Lei 8429/92
169.	Realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea	Lei 8429/92 art. 10, VI	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e prejuízo ao erário: Lei 8429/92
170.	Frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente	Lei 8429/92 art. 10, VIII	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e prejuízo ao erário: Lei 8429/92
171.	Liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular	Lei 8429/92 art. 10, XI	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e prejuízo ao erário, Lei 8429/92, Lei 8429/92
172.	Ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento	Lei 8429/92 art. 10, XI	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e prejuízo ao erário: Lei 8429/92
173.	Doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistênciais, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio das entidades	Lei 8429/92 art. 10 III	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e prejuízo ao erário, Lei 8429/92
174.	Facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades	Lei 8429/92 art. 10 I	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e prejuízo ao erário, Lei 8429/92
175.	Permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades	Lei 8429/92 art. 10 II	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e prejuízo ao erário, Lei 8429/92

176.	Permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado	Lei 8429/92 art. 10 IV	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e prejuízo ao erário, Lei 8429/92
177.	Permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado	Lei 8429/92 art. 10 V	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e prejuízo ao erário, Lei 8429/92
178.	Permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição das entidades, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades	Lei 8429/92 art. 10 XIII	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e prejuízo ao erário, Lei 8429/92
179.	Permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente	Lei 8429/92 art. 10 XII	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa e prejuízo ao erário, Lei 8429/92
	O) PF	RESTAÇÃO DI	E CONTAS	
ITEM	MATÉRIA REGULADA	NORMA	SUPERVISÃO	VIDE
180.	Dificultar a fiscalização dos serviços por quem de direito	Dec.1171/94 Seção II, XIV, s	Comissão de Ética da Entidade	=
181.	Retardar qualquer prestação de contas.	Dec.1171/94 Seção II, XIV, d	Comissão de Ética da Entidade	
182.	Deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo	Lei 8429/92 art. 11, VI	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa, Lei 8429/92
183.	Comunicar imediatamente a seus superiores todo e qualquer ato ou fato contrário ao interesse público	Dec.1171/94 Seção II, XIV, m	Comissão de Ética da Entidade	
184.	Exigir de seus superiores as providências cabíveis sobre todo e qualquer ato ou fato contrário ao interesse público	Dec.1171/94 Seção II, XIV, m	Comissão de Ética da Entidade	
185.	Levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão da cargo	Lei 8112/90, art.116, VI	Corregedoria da Entidade	
186.	Representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder, pela via hierárquica	Lei 8112/90, art.116, XII	Corregedoria da Entidade	
187.	Promover a apuração imediata de		Corregedoria da	

188.	Representar ou instaurar a investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade	Lei 8429/92 art. 14	Corregedoria da Entidade	
189.	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	Lei 8429/92 art. 15	Corregedoria da Entidade	
190.	Representar ao Ministério Público, quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito	Lei 8429/92 art. 7°	Corregedoria da Entidade	art. 3
191.	Apresentar declaração de bens, com indicação das fontes de renda	Lei 8730//93 art. 1°	Administração da Entidade	°, Lei 8730/93
192.	Apresentar declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, abrangendo cônjuge, filhos e dependentes, por ocasião da posse, anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função	Lei 8429/92 art. 13 # 1° e 2°	Administração da Entidade	regulamentação pelo Decreto 978/93
193.	Recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado	Lei 8112/90, art.117, XIX	Corregedoria da Entidade	
194.	Recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou a prestar falsa.	Lei 8429/92 art. 13	Corregedoria da Entidade	art.7°, Decreto 978/93
	P)	PUBLICID	ADE	
ITEM	MATÉRIA REGULADA	NORMA	SUPERVISÃO	VIDE
195.	Observar as normas de publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos	Cons.Fed/88 art. 37, § 1º	AGU e Administração da Entidade	
196.	Concorrer para publicidade de divergências entre autoridades públicas	Dec. 21.08.00 art.11	Casa Civil Secr.Exec. CEP	
197.	Manifestar-se publicamente sobre matéria que não seja afeta a sua área de competência	Dec. 21.08.00 art.11	Casa Civil Secr.Exec. CEP	
198.	Opinar publicamente a respeito da honorabilidade e do desempenho funcional de outra autoridade pública	Dec. 21.08.00 art.12, I	Casa Civil Secr.Exec. CEP	
199.	Opinar publicamente a respeito do mérito de questão que lhe será submetida, para decisão individual ou em órgão colegiado	Dec. 21.08.00 art.12, II	Casa Civil Secr.Exec. CEP	
200.	Guardar sigilo sobre assunto da repartição	Lei 8112/90, art.116, VIII	Corregedoria da Entidade	

201.	Revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo	Lei 8429/92 art. 11, III	Corregedoria da Entidade	Improbidade administrativa, Lei 8429/92 art. 153, Cód.Penal;
202.	Divulgar informações sigilosas ou reservadas, contidas ou não nos sistemas de informações ou banco de dados	Lei 9983/2000 art. 2°	Corregedoria da Entidade	equiparação a funcionário público: art.2 , Lei 9983/2000, alteração art. 327,Cód.Penal
203.	Negar publicidade aos atos oficiais	Lei 8429/92 art. 11, IV	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa, Lei 8429/92; art.5°,LX, CF/88
204.	Revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço	Lei 8429/92 art. 11, VII	Corregedoria da Entidade	improbidade administrativa, Lei 8429/92
	Q) TRA	ÁFICO DE INF	LUÊNCIAS	
ITEM	MATÉRIA REGULADA	NORMA	SUPERVISÃO	VIDE
205.	Usar o cargo ou função, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem	Dec.1171/94 Seção III, XV, a	Comissão de Ética da Entidade	
206.	Valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública	Lei 8112/90, art.117, IX	Corregedoria da Entidade	
207.	Pleitear, solicitar, provocar, sugerir ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, prêmio, doação ou vantagem, para si, familiares ou qualquer pessoa, para cumprimento da sua missão ou para influenciar outro servidor para o mesmo fim	Dec.1171/94 Seção III, XV, g	Comissão de Ética da Entidade	
208.	Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário	Lei 9127/95 art. 1°	Corregedoria da Entidade	Alteração: art.332,Cód.Penal
209.	Atuar em benefício ou em nome de outrem, inclusive sindicato ou associação de classe, em processo ou negócio do qual tenha participado	Dec. 21.08.00 art.14, I	Casa Civil Secr.Exec. CEP	
210.	Intervir, em benefício ou em nome de outrem, junto a órgão ou entidade com que tenha tido relacionamento oficial (após exonerado do cargo)	Dec. 21.08.00 art.15, II	Casa Civil Secr.Exec. CEP	

## **INDICE REMISSIVO**

MATÉRIA	ITENS
Abuso de poder	44-186
Acumulação	62,68
Agiotagem	49,126
Amizade	59
Assédio	51
Atenção	v. urbanidade
Atividade	66,69,114,120,126,144/154
Atribuições	22-32-81/83-96/111-120-129-205
Bens	73,115,121,127,158,160,163,164,173,174,175,191,192,194
Brindes	18/22-129
Cargo	32-51-62-63-67/70-81-104-121-122-145-147/150-163-185- 192-205-206-210
Chefia	v. hierarquia v. abuso de poder
Comunicação	1-61-64-183
Conduta	23/58
Confiança	46
Conflito	59/72-151-161
Cônjuge	109-192
Contas	180/195
Contrato	88-117-118-160
Controle	73/76
Cortês	v. urbanidade
Crença	48
Desempenho	77/95-105-108
Desídia	v. negligência
Desvio	92-164
Dignidade	v. reputação
Dinheiro	53-129
Eficiência	38-41
Eleição	63-70-121-122-192
Embriaguez	28
Erário	73-163/179
Eventos	19-155/157
Falhas	11
Favorecimento	18-51-122/129-131-132-205 v. vantagens
Finalidade	38-42
Fiscalizar	76-92-180
Hierarquia	51-109-130/135-186 v. abuso de poder
Honestidade reputa	
Honra reputação	V.
Igualdade	39-93
Iludir	3

Impessoalidade	39-41
Improbidade	31-39-34-40-43-52-55-88-115-116-120/129-158-163-164-
mproblade	166/179-182-188-189-190-201-203-204
Influência	171-206/210
Informação	13/15-23-56-57-106-107-113-151-152-159/161-202
Integridade	36
Interesse	14-38-42-46-59/72-80-103-112-118-120-129-151-156-161-
	183-184
Intimidade	96
Lealdade	30-33-34-40
Legalidade	34-38/41-76-186
Lesão	74-164-165-190
Mandato	63-70-121-122-148-149-192
Material	111-116-178
Moralidade	35/41-85
Motivação	12-38-45-48
Negligência	1-4/7-167
Normas	19-60-77-89-90-110-133-134-169-171-195
Omissão	34-40-120-129-164-165-186
Patrimônio Pessoal	121-122-158/162-174-192
Patrimônio Público	74-111-115-139-158/162-164/167-173-175-176-190
Poder	42-44-186
Preconceito	2 v. racismo
Prejuízo	26-163/179
Presentes	18/22-129
Presteza	14/16-83-133
Probidade	v. reputação v. improbidade
Publicidade	19-23-39-41-152-195/204-
Racismo	2-58 v. preconceito
Rapidez	v. presteza
Representação	73-130-186-188-190
Reputação	26-30-34-35-40-96-206
Ressarcimento	73-163
Retidão reputação	V.
Sigilo	13-15-91-94-200-202
Urbanidade	4-6-19
Usuário	1/17-85
Usura	v. agiotagem
Vantagem	22-51-53-117-122/132-207-208 v. favorecimento
Viagens	18/22-129
Zelo	1-27-32-111

# Avaliação da Gestão da Ética

Claudio Reis

## I. INTRODUÇÃO

O propósito deste texto é apresentar algumas reflexões em torno dos resultados do questionário "Avaliação da Gestão da Ética", respondido por órgãos da Administração direta e indireta do Executivo Federal, avaliando o estado da gestão da ética pública em setembro de 2001 e março de 2002 (vide anexo). Essas reflexões serão agrupadas em duas grandes seções. Como introdução, faremos inicialmente alguns breves comentários sobre o próprio questionário, procurando analisar sua estrutura, conteúdo e formulação, e sobre as questões que o compõem, procurando identificar diferenças na relevância relativa de cada questão para a avaliação do estado geral da gestão da ética nos órgãos respondentes, no estágio atual de implementação do programa de promoção da ética. Em seguida, analisaremos as respostas dadas, do ponto de vista "quantitativo" (levando em conta o resultado agregado de respostas "sim" ou "não" para cada questão) e do ponto de vista "qualitativo" (levando em conta as respostas descritivas para cada questão).

Como referencial a partir do qual estaremos analisando o questionário escolhemos as diretrizes propostas pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em quatro documentos, publicados entre 1996 e 2000¹. Nesses documentos, a noção de uma "infraestrutura ética" desempenha um papel central. Essa infraestrutura é composta por três funções, desdobradas, por sua vez, em oito elementos constitutivos fundamentais:

## a) Controle

- a1) Quadro legal que garanta a independência dos procedimentos de investigação e processo;
- a2) Mecanismos efetivos de prestação de contas;
- a3) Envolvimento do público.

## b) Orientação

- b1) Engajamento da liderança política;
- b2) Códigos de conduta exprimindo valores e padrões;
- b3) Socialização profissional, por meio de educação e treinamento.

<sup>1</sup> Ethics in the public Service: Current Issues and Practices. PUMA Occasional Papers, no 14, 1996; Principles for Managing Ethics in the Public Service. PUMA Policy Brief, no 4, maio de 1998; Building Public Trust: Ethics measures in OECD Countries. PUMA Policy Brief, no 7, setembro de 2000; e Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries. Paris: OECD, 2000.

#### c) Gestão

- c1) Condições sólidas para o serviço público, por meio de uma política efetiva de recursos humanos;
- c2) Coordenação da infraestrutura por meio de uma instância central voltada para a ética.

Na sua forma atual, o questionário permite que se tenha um diagnóstico geral do desempenho dessas funções nos órgãos respondentes. O quadro a seguir mostra a distribuição de questões por cada uma das funções identificadas acima:

Funções	Questões
Controle	1, 4, 5, 11, 13, 14, 15
Orientação	7, 8, 9, 10, 12
Gestão	2, 3, 6

A julgar pelo número de questões, há uma ênfase na função de controle, o que se justifica plenamente pelo estágio atual de implantação do programa de promoção da ética nos diversos órgãos. De fato, caso não esteja disponível já desde o início um mínimo de estrutura normativa, o restante da infraestrutura ética fica comprometida. Um diagnóstico, portanto, sobre os meios e as maneiras como a função de controle pode ser exercida é crucial neste momento.

Se olharmos agora as questões mais de perto, podemos identificar referências mais precisas aos elementos constitutivos essenciais da infraestrutura ética:

- a) As questões 1, 4 e 14 referem-se ao quadro normativo existente para tratar das questões de conduta (a1, b2). A presença de dados relativos à aplicação de sanções (questão 14) ainda podem informar sobre a efetividade dos mecanismos de prestação de contas (a2).
- b) As **questões 5** e **13** podem igualmente informar sobre a efetividade dos mecanismos de prestação de contas (a2).
- c) A questão 11 aponta para os meios de envolver o público em geral no processo de promoção da ética, favorecendo, em particular, o controle por meio da divulgação do padrão esperado de conduta dos servidores (a3).
- d) A **questão 7** dirige-se ao comprometimento das lideranças com o processo de promoção da ética (b1).
- e) Na questão 1 pode ser vista também uma referência à existência de códigos

de conduta voltados para os servidores dos órgãos respondentes (b2).

- f) As **questões 8, 9, 10** e **12** abordam o item referente a educação e treinamento (b3).
- g) Finalmente, as **questões 2, 3, 6** e **12** dirigem-se à maneira como é coordenado o esforço de gestão das questões relacionadas com a conduta (c2).

Assumindo, enfim, como corretas as associações sugeridas acima entre questões e pontos fundamentais da infraestrutura ética, e considerando, assim, que cada questão tem o propósito de detectar aspectos da função a que se refere para fins de um diagnóstico da situação do esforço de promoção da ética, podemos, para concluir, fazer algumas observações sobre algumas questões e suas formulações:

- a) A questão 1 sofre de uma ambiguidade ao empregar, em sua formulação, o verbo "utilizar". Há pelo menos duas possibilidades de interpretação para a expressão "utilizar normas de conduta", neste contexto, ambas apresentandose naturalmente com o mesmo grau de plausibilidade. Por um lado, em um sentido que poderíamos caracterizar como "positivo", podemos utilizar normas no sentido de empregar regras como instrumentos de orientação, como se faz, por exemplo, em um jogo: as regras indicam em cada ocasião do jogo a forma de proceder. Por outro, "utilizar normas", em um sentido, por contraste, "negativo", pode significar aplicar as sanções eventualmente associadas às normas no caso de infração. O sentido em que se entende a expressão condiciona a resposta que se vai dar à questão. Entendida no sentido "positivo", a única resposta possível ou aceitável é "sim", visto que a conduta dos servidores está submetida em larga medida a regulamentações legais (responder "não", portanto, neste sentido, seria reconhecer a ilegalidade). Normas de conduta, enfim, são sempre necessariamente utilizadas. No segundo sentido, a resposta poderia ser "sim" ou "não", caso sanções tenham sido ou não aplicadas (há aqui outra ambigüidade, a que voltaremos em conexão com outra questão: ver, abaixo, item c). Essa ambigüidade poderia ser resolvida com uma formulação mais adequada, incluindo, por exemplo, uma referência à função de orientação que as normas de conduta desempenham, no sentido "positivo".
- b) Ainda com relação à questão 1, há igualmente uma outra ambigüidade, que surge agora em função dos contornos vagos da expressão "normas de conduta". A conduta dos servidores pode estar regulamentada por uma série de instrumentos normativos, desde a lei até declarações de valores e princípios mais ou menos informais. Cada instrumento tem seu próprio poder cogente. Se tomarmos "normas de conduta" em sentido abrangente, incluindo os dispositivos legais, então, mais uma vez, a resposta possível é sempre "sim". Em sentido restrito, ou seja, se entendermos que a questão dirige-se à

existência de documentos como códigos de ética ou de conduta específicos ou outros documentos informais, como declarações de princípios ou de valores fundamentais, então a resposta novamente poderá ser "sim" ou "não", variando em função da existência ou não desses documentos. Essa ambigüidade pode ser evitada com uma definição mais precisa da expressão "normas de conduta".

- c) A questão 14 faz referência à aplicação de sanções. O termo "aplicação" tem, aqui, uma ambigüidade semelhante à observada acima com relação ao termo "utilizar", ambigüidade que aparece, em especial, no caso de resposta negativa. Há dois casos em que sanções deixam de ser aplicadas: quando simplesmente não é o caso de aplicá-las ou quando, sendo o caso, deixa-se ilegitimamente de aplicar a sanção cabível. Detectar esse segundo caso por meio de um questionário de avaliação é difícil. Do ponto de vista, porém, do diagnóstico do estado geral do esforço de promoção da ética seria importante distinguir essas duas possibilidades.
- d) Para além da aplicação de sanções, seria interessante incluir questões que se referissem à existência de mecanismos de prestação de contas, sobretudo se lembrarmos que um questionário de avaliação tem também a função de sinalizar para os pontos julgados importantes no esforço de promoção da ética.
- e) Um aspecto que certamente extrapola os limites de um questionário com os propósitos do presentemente analisado, mas que seria interessante, de algum modo, contemplar para uma avaliação mais completa do esforço de promoção da ética é o das relações entre esse esforço e a política mais ampla de recursos humanos do Serviço Público (ponto c2 acima). É no contexto dessa política que o esforço pela ética terá sucesso ou fracassará. Em compensação, caso esse esforço tivesse seriedade e peso suficientes, poderia vir a ter um efeito geral muito benéfico na definição de algumas diretrizes para a política mais ampla de recursos humanos. Ver como, no estado atual das coisas, essas relações se estabelecem pode ser altamente esclarecedor.

Posto isso, é preciso agora tentar esclarecer o pressuposto básico da leitura que será feita a seguir das respostas ao questionário. Nosso pressuposto básico é que, embora as três funções mencionadas acima sejam igualmente necessárias para a infraestrutura ética, dado que um dos objetivos do questionário é traçar um diagnóstico da situação atual do esforço de promoção da ética, é possível estabelecer uma gradação entre a relevância de cada uma das funções, levando-se em conta justamente essa situação atual. Assim, podemos assumir que, em um estágio incipiente, não seria inesperado encontrar menos desenvolvimentos nas áreas de orientação e gestão. Por outro lado, encontrar deficiências importantes no que diz respeito ao exercício da função de controle, que diz respeito, na forma como foi definida, aos meios mesmos de que se dispõe para lidar com a questão ética, pode ser grave.

Aceito isso, podemos então atribuir às questões 1, 4, 5, 11, 13, 14 e 15, que foram acima identificadas como referindo-se à função de controle, um peso maior. Na ordem de relevância colocamos em seguida as questões relativas à função de gestão (2, 3, 6), sempre levando em conta o fato de que não se trata exatamente de avaliar o funcionamento de um conjunto de estruturas já existentes e consolidadas, mas, sobretudo, identificar a presença dos elementos essenciais para que o esforço de promoção da ética, ainda incipiente, seja bem sucedido. Por fim, vêm as questões referentes à função de orientação (7, 8, 9, 10, 12). Essa função, de fato, é a mais elaborada e supõe, em alguma medida, que já estejam minimamente operantes os elementos que compõem as funções de controle e gestão.

Assim, o número de respostas afirmativas ou negativas ao primeiro conjunto de questões será mais significativo do que o número total de respostas afirmativas para avaliar o estágio do esforço de promoção da ética em um dado órgão. Quanto mais respostas afirmativas ao primeiro conjunto de questões, mais sólido tende a ser o esforço no órgão respectivo. Esse tipo de análise deve, em seguida, ser complementado, para sua confirmação, por uma análise das respostas descritivas.

Questões	Qte Sim	% Sim	Qte Não	% Não
7	94	87,8	12	11,2
1	94	87,8	12	11,2
8	86	80,4	20	18,7
2	78	72,3	28	26,1
14	70	65,4	28	26,2
12	66	61,7	38	35,5
3	59	55,1	48	44,9
Questões	Qte Sim	% Sim	Qte Não	% Não
13	53	49,5	51	47,7
9	47	44	59	55
5	37	34,6	69	64,5
11	33	30,8	71	66,3
6	29	27,1	74	69,1
4	27	25,2	80	74,8
10	19	17,8	88	82,3
15	12	11,2	92	86

Total de questionários respondidos: 107

## II. ANÁLISE

Inicialmente, vale a pena atentarmos para o resultado agregado das respostas a cada uma das questões:

Das sete questões que, segundo o critério explicitado acima, consideramos mais relevantes, apenas duas (1 e 14) foram respondidas afirmativamente em mais de metade dos questionários. Das três que se referem à função de gestão, duas (2 e 3) estão entre as que receberam resposta afirmativa em mais de metade dos questionários. Dos aspectos visados pelo questionário e associados à função de controle, a utilização de um quadro normativo (1) e a aplicação de sanções (14) foram reconhecidas, respectivamente, por 87,8% e 65,4% dos órgãos respondentes. Há uma discrepância significativa entre os números: nem todos os que "utilizaram" normas de conduta aplicaram sanções. Esse resultado, certamente, não implica inconsistência nas respostas, mas o verdadeiro significado disso não fica plenamente claro em função das ambigüidades nas formulações dessas duas questões, como apontamos acima.

Nas questões relativas à função de gestão, cerca de 72% dos órgãos afirmam possuir uma instância formalmente incumbida de zelar pela efetividade das normas, enquanto apenas 55% declaram possuir comissão de ética já instituída. Em alguns órgãos, portanto, a comissão de ética não dirige o processo de gestão da ética, ou divide com outras instâncias algumas das funções fundamentais da gestão da ética. Isso pode indicar que, mesmo que não haja falta de coordenação, há pelo menos o risco de que isso ocorra. De todo modo, é significativo o fato de que de setembro de 2001 para março de 2002 o número de respostas afirmativas que mais cresceu referese à questão 3 (sobre a existência de comissão de ética em funcionamento).

Os dados agregados, no entanto, são muito insuficientes para uma apreciação do estado atual da gestão da ética. As duas questões que receberam maior número de respostas afirmativas não dão informações muito ricas sobre esse estado. A questão 1, na sua formulação atual, não traz informação, já que todos, em princípio, deveriam responder "sim", dado que normas de conduta para os servidores sempre são utilizadas, em algum sentido, quando se empregam as leis referentes ao Serviço Público. A questão 7, sobre o comprometimento da alta administração, além de permitir talvez uma interpretação ainda larga demais dos "atos específicos" pelos quais esse comprometimento é publicamente manifestado, e embora refira-se a um elemento constitutivo relevante da função de orientação, não é suficiente para que, baseando-se nela, seja emitido um juízo sobre o estado geral da gestão da ética. Para um diagnóstico mais interessante é preciso examinar mais de perto as respostas descritivas dadas pelos respondentes.

Para a análise das respostas descritivas, vamos seguir a divisão das questões segundo as funções identificadas acima: controle, orientação e gestão. Vamos examinar as respostas e tirar algumas conclusões gerais sobre o desempenho dessas funções no conjunto dos órgãos atingidos pelo questionário.

A primeira função é a função de **controle**, abrangendo, conforme a distribuição proposta acima, as questões 1, 4, 5, 11, 13, 14, 15. Examinemos as respostas dada a cada uma dessas questões:

- a) Questão 1: As respostas evidenciam a grande profusão de normas aplicáveis genericamente à conduta dos servidores. Dentre as normas mais lembradas estão a Lei 8.112, o Decreto 1.171, com o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, e o Código de Conduta da Alta Administração Federal. Logo após essas, aparecem, em número de citações, uma diversidade de outras normas, de caráter restrito e específico (normas internas, manuais de normas, manuais de pessoal, regulamentos de pessoal, manuais do empregado, instruções normativas, estatutos. regimes disciplinares, regimentos internos, etc.). Além dessas, outras leis ainda aparecem eventualmente citadas (8.429, 8.666, 8.730, 9.784). O sistema de normas é, portanto, complexo. Isso provavelmente permite (seria preciso agora examinar as normas em detalhe) que um conjunto significativo de condutas, tanto gerais quanto específicas, seja coberta pelas normas. Diante dessa complexidade, ressalta a importância da fixação de pontos de referência gerais. As três normas mencionadas acima, a julgar pela recorrência com que aparecem nas respostas, têm funcionado como esses pontos de referência normativos mais gerais para a gestão da ética. Isso, em certa medida, dá o tom geral da preocupação com a ética nos órgãos públicos: por um lado, a referência constante à Lei 8.112 aponta para a tendência de vincular a questão ética à questão mais ampla da administração de pessoal ou de recursos humanos, tendência que se confirma em outros pontos; por outro lado, a ênfase está sendo posta no aspecto disciplinar, que caracteriza o enfoque dado pela Lei 8.112 e que, pode-se argumentar, domina também o espírito do Código aprovado com o Decreto 1.171, com sua tentativa (frustrada, se visava à completude ou à exaustividade) de estabelecer deveres e proibições. O enfoque do Código de Conduta da Alta Administração Federal, por sua vez, é mais interessante: privilegia a orientação e o controle (pela fixação de regras claras e pelo exemplo das autoridades de nível hierárquico superior), introduzindo explicitamente uma preocupação com a imagem do Serviço Público (e assim, indiretamente, com a questão central da confiança do público na Administração) e o tema do conflito de interesses.
- b) A questão 4 diz respeito à existência de mecanismos de proteção aos denunciantes e aos envolvidos nas apurações de denúncias. Neste item, as respostas são genéricas: nos órgãos que declararam possuir tais mecanismos, em geral faz-se referência aos procedimentos estipulados na Lei 8.112 e no Decreto 1.171, envolvendo o sigilo, confidencialidade ou

tratamento reservado. Há algumas poucas referências à existência de uma ouvidoria. Em geral, as respostas evidenciam um entendimento equívoco do objeto da questão pelos vários órgãos respondentes. Poucos órgãos responderam afirmativamente. No entanto, se o entendimento correto é o daqueles que responderam afirmativamente referindo-se aos mecanismos incluídos nos processos descritos na Lei 8.112 e no Decreto 1.171, a única resposta adequada seria, mais uma vez, a resposta afirmativa, uma vez que a Lei é, em princípio, aplicada de fato por todos.

- c) A questão 5 pergunta sobre a identificação de áreas e processos mais suscetíveis de desvios éticos. Da forma como está posta, a questão também se presta a uma leitura equívoca. Essa identificação de áreas e processos poderia dar-se de dois modos: de modo prévio ou de modo posterior. A identificação prévia seria possível uma vez fixados critérios que apontassem os pontos de risco, dada a definição de "desvios éticos". A rigor, desvios são possíveis em qualquer conduta. Apenas a fixação de critérios como os mencionados poderia garantir a identificação das condutas mais suscetíveis a desvios. Essa fixação, se possível, permitiria que esse risco fosse identificado previamente ao registro de qualquer desvio de fato. A identificação posterior, por sua vez, é feita com base no registro de desvios efetivamente ocorridos. Nenhum órgão que respondeu afirmativamente a esta questão mencionou a existência de um procedimento de identificação prévio do risco de desvio. Vários apontaram determinadas áreas e procedimentos como mais suscetíveis, sem menção do que fundamenta essa informação. A identificação posterior dessas áreas mais suscetíveis é uma decorrência do monitoramento da observância das normas (e, desta forma, as repostas a esta questão deveria ser vista em conexão com as respostas à questão 13). Um resultado mais interessante teria sido encontrar algum procedimento regular de identificação prévia do risco de desvio.
- d) A questão 11 diz respeito à divulgação das normas de conduta ao público externo. Dos órgãos que responderam, a maioria apontou a internet como meio escolhido para divulgação dessas normas. Foram mencionados ainda fóruns específicos com clientes, fornecedores, etc, pronunciamentos da alta administração do órgão, divulgação aos meios de comunicação por intermédio de assessorias de comunicação, publicações disponíveis também para o público e o próprio Diário Oficial. As respostas sugerem que este tópico, que é fundamental na medida em que se queira associar a promoção da ética pública com a necessidade de honrar a confiança do público, merece ainda uma atenção mais cuidadosa.
- e) A questão 13 faz referência ao monitoramento da observância das normas

de conduta. As respostas mais freqüentes apontam para a responsabilidade dos diretores, chefes ou gerentes no que diz respeito a esse monitoramento. Além das chefias, foram mencionadas também as áreas de fiscalização, auditoria e recursos humanos como tendo responsabilidade com relação ao monitoramento. Outros meios mencionados são o acompanhamento de declarações confidenciais de informações, de declarações do Imposto de Renda e denúncias. É preciso ver as respostas a essa questão em conexão com as respostas à questão 2 para avaliar a consistência do esforço de gestão da ética. Caso a instância formalmente responsável por zelar pela efetividade das normas não seja a mesma responsável pelo monitoramento, põe-se a questão da comunicação entre essas várias instâncias e a questão da coordenação geral do processo.

- f) A questão 14 pergunta sobre a aplicação de sanções. Embora 70 órgãos tenham respondido afirmativamente, apenas 30 especificaram quais e quantas sanções foram efetivamente aplicadas em 2001. A aplicação efetiva de sanções pode indicar que o sistema, em alguma medida, está funcionando, pelo menos nos órgãos (30% do total de respondentes) que especificaram suas respostas afirmativas. Isso só funciona como indicador, naturalmente, na medida em que se espera que as transgressões sempre existirão. Embora essa expectativa seja razoável, a aplicação de sanções permanece um indicador ambíguo do funcionamento do sistema. Candidatos mais adequados seriam a quantidade de casos examinados pela comissão de ética ou outra instância responsável, o número de consultas para orientação ou esclarecimento de dúvidas e a qualidade do exame a que aqueles casos são submetidos e das orientações fornecidas.
- g) A questão 15 tem a intenção de ser a contrapartida positiva da questão anterior. Um número bem menor de órgãos respondeu afirmativamente a essa questão (que foi, de fato, a que teve menor número de respostas afirmativas). Algumas respostas expressam a estranheza dos respondentes diante da idéia de recompensar aquilo que, de qualquer modo (e, portanto, independentemente de recompensas) é exigido. Isso pode sugerir que a formulação da questão seja modificada. O ponto interessante talvez seja aferir em que medida a observância do padrão ético está sendo efetivamente levado em conta na determinação do mérito dos servidores por exemplo, para fins de promoção ou progressão funcional. Algumas das respostas, embora poucas, indicam que esse é o caso nos órgãos que responderam afirmativamente. Há ainda algumas poucas referências a prêmios ou medalhas de mérito que usam, entre seus critérios, aspectos de avaliação da conduta.

Passemos à segunda função, à função de **gestão**, que abrange, segundo a sugestão de classificação feita no início, as questões 2, 3 e 6. Vejamos as respostas:

- a) A questão 2 refere-se à existência de uma instância integrante da estrutura do órgão, com a responsabilidade de zelar pela efetividade das normas de conduta. A pergunta é, assim, sobre a instância que coordena o esforço de promoção da ética. As respostas mostram a preeminência da área de recursos humanos na condução do processo. Mais de metade das respostas fizeram alguma referência à participação da instância responsável pelos recursos humanos (recursos humanos, gestão de pessoas, e também áreas administrativas e de planejamento, etc.) no esforço de zelar pela efetividade das normas. Em seguida, muitas vezes em conjunção com a área de recursos humanos e outras. aparece a Comissão de Ética do órgão. Outras áreas lembradas são a corregedoria, a jurídica e a auditoria. São freqüentes também referências ao papel das diretorias, das gerências ou da presidência no acompanhamento da efetividade do cumprimento das normas. A preeminência da área de recursos humanos é coerente com a igual preeminência, no âmbito normativo, da Lei 8.112. A vinculação - ou, em todo caso, as relações - entre o esforço de promoção da ética pública e a política mais ampla de recursos humanos, assim, é um ponto a ser melhor considerado e analisado.
- b) A questão 3 pergunta sobre a existência de comissão de ética nos moldes do Decreto 1.171. Como já foi observado, esta questão foi a que teve o aumento mais significativo de respostas afirmativas entre setembro de 2001 e março de 2002. A periodicidade das reuniões das comissões já instaladas e em funcionamento é muito variada – desde uma vez por semana, em função, por exemplo, de um processo de criação e implementação de um código de ética, até nenhuma regularidade. Em todo caso, o número crescente de comissões de ética instaladas pode indicar que essas comissões estarão assumindo um papel mais importante, até mesmo como pontos de referência do processo como um todo.
- c) A questão 6 pergunta sobre as relações entre o plano de trabalho da área de gestão da ética e o planejamento do órgão. Apenas 27% dos respondentes apontaram uma relação nos termos da pergunta. As respostas, no entanto, indicam que a área de gestão da ética ainda não apresenta autonomia suficiente para ter um plano de trabalho específico. O planejamento da área de ética, segundo as respostas, em geral não se distingue do planejamento da área mais ampla a que se vincula no órgão (auditoria, gestão de pessoas, administração, etc.).

Por fim, examinemos o conjunto de questões referentes à função de **orientação**, ou seja, segundo a divisão proposta, as questões 7, 8, 9, 10 e 12.

- a) A questão 7 pretende aferir o grau de envolvimento da alta administração no processo de promoção da ética pública. Vale observar que esta, juntamente com a questão 1, foi das que mais obteve respostas afirmativas. As respostas descritivas apontam para várias formas de expressar o comprometimento com a promoção da ética, que vão desde o cumprimento das responsabilidades definidas nas normas pertinentes (como, por exemplo, instituição de comissão de ética) até a manifestação pública de posições em pronunciamentos públicos ou reuniões, passando pela inclusão de ações ligadas à gestão da ética no plano de trabalho, emissão de normas e elaboração de códigos de ética, transparência e disponibilização de informações, apoio aos trabalhos da comissão de ética, incentivo para participação em cursos e eventos relacionados à gestão da ética e consultas à Comissão de Ética Pública. O papel da alta administração como exemplo foi lembrado explicitamente uma vez.
- b) A questão 8 aborda o tópico da divulgação das normas. A grande maioria dos órgãos respondentes afirma ter algum meio de divulgação regular das normas relativas à conduta. Os meios mais citados são os eletrônicos: internet, intranet, correio eletrônico. É mencionada também a divulgação por meio de cópias das normas, cartilhas, manuais, jornais ou boletins de circulação interna. Note-se, no entanto, que as respostas descritivas dadas a esta questão sugerem que apenas cerca de 1/4 dos órgãos respondentes possuem um procedimento mais ativo de divulgação, procurando atingir mais diretamente o servidor, seja por meio de distribuição de materiais (cartilhas, manuais, folhetos, etc) por ocasião da admissão, seja por meio de correspondência (eletrônica ou tradicional) para atualização, seja por meio de treinamento, em geral também no momento da admissão. Por outro lado, se considerarmos os cursos de capacitação e treinamento como meios de divulgação, e levando em conta que mais da metade dos órgãos que afirmam possuir procedimentos regulares de divulgação respondeu afirmativamente à questão 9 (sobre programas de capacitação e treinamento), aquela proporção poderia ser revista.
- c) A questão 9 pergunta se as normas de conduta integram os programas de capacitação e treinamento do órgão. As respostas indicam que, em geral, os temas de ética, quando fazem parte dos programas de capacitação e treinamento, concentram-se no momento inicial, da admissão, do servidor. Não há indícios da existência de programas de treinamento voltados especificamente para a área de ética.
- d) A **questão 10** refere-se à existência de procedimentos de aferição do conhecimento das normas por parte dos servidores. Apenas 19 órgãos

- responderam afirmativamente. As respostas revelam, no entanto, que, com exceção das aferições realizadas em decorrência de processos de capacitação ou treinamento, não há nenhum procedimento regular de acompanhamento do grau de conhecimento das normas pelos servidores.
- e) A questão 12 pergunta pela existência de canais para apresentação de dúvidas e orientações. As respostas mostram que, em geral, as mesmas isntâncias que estão responsáveis pela gestão da ética (comissão de ética, áreas de recursos humanos, jurídica, de auditoria ou administrativa, etc.) possuem esses canais, seja por telefone ou por correio eletrônico.

## III. CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES FINAIS

- 1. O exame das questões referentes à função de controle mostra, como ponto mais positivo, que há um grau razoável de conhecimento das normas com implicações para a conduta dos servidores. O número, no entanto, de respostas negativas à questão 1 sugere que ainda não há um entendimento comum sobre o que trata a ética pública, visto ser justamente o ordenamento normativo que reflete o sentido que se quer dar a ela. O fato de não se perceber a aplicação à questão da conduta de determinadas leis ou normas, de resto bem conhecidas e aplicadas a outras questões, sugere que o entendimento não é unitário.
- 2. Ainda quanto às normas, a pluralidade de referências normativas pode ser, por um lado, positivo, caso essa pluralidade permita dar um alcance mais amplo às normas, isto é, permitir que cubram uma extensão maior do amplo domínio das questões de conduta (mas mesmo isso deve ser visto com cautela: a tentativa de esgotar esse domínio de questões com regras tem mais chance de fracassar do que ser bem sucedida). Por outro lado, a complexidade implicada por essa pluralidade pode ser fonte de dificuldades, caso não haja algum esforço de coordenação ou de sistematização.
- 3. Com relação aos demais aspectos da função de controle, o questionário não enfatiza especialmente os quesitos relacionados ao controle exercido pela sociedade (que meios são postos à disposição para que esse controle seja exercido?). Apenas pelas respostas dadas não é possível inferir algo sobre esse ponto. O acompanhamento em geral (monitoramento, tratamento de denúncias, identificação de riscos, aplicação de sanções, etc.) é feito ainda de forma eminentemente reativa, o que é consistente com a ênfase nos aspectos disciplinares que ainda predomina.
- 4. Com relação à função de gestão, destacamos, como fato positivo, o aumento do número de comissões de ética constituídas ou em constituição. Com isso, podese talvez esperar que a área de gestão da ética ganhe proximamente um contorno próprio mais definido e uma maior autonomia.
  - 5. É digno de nota também o fato apontado de que a área de recursos humanos

tem, hoje, um lugar importante na gestão da ética pública. Esse papel central pode sugerir uma reflexão mais geral sobre o lugar da ética na política mais ampla do serviço público.

6. Quanto à função de orientação, as respostas indicam, como seria de se esperar neste momento, que os meios disponíveis são usados de forma não sistemática. Os esforços de divulgação, treinamento e orientação só serão sólidos na medida em que se solidificar a estrutura de gestão.

#### **ANEXO**

# **QUESTIONÁRIO**

		AGO/2001	
QUESITOS			
	SIM	NÃO	
1. Sua entidade ou órgão identifica normas de conduta gerais e específicas do órgão ou entidade aplicáveis para seus servidores ou empregados?			
Informe as normas identificadas:			
2. A responsabilidade por zelar pela efetividade das normas de conduta está formalmente atribuída a área que integra a estrutura da entidade ou órgão?			
Informe a área ou áreas responsáveis:			
2. A antidada au áraña tam camicaña da ática (Decreta 1171/04)2			
A entidade ou órgão tem comissão de ética (Decreto 1171/94)?  Informe com que freqüência a comissão se reúne:			
miorite com que requeriola a comissão se realie.			
4. A entidade ou órgão conta com mecanismo de proteção para aqueles que denunciam transgressões às normas de conduta, assim como para os servidores ou empregados com responsabilidades pela apuração das transgressões?			
Informe quais os mecanismos de proteção utilizados:			
Há identificação das áreas e processos mais suscetíveis a desvios éticos?			
Informe as áreas e processos mais suscetíveis a desvios éticos:			

6. O plano de trabalho da área de gestão da ética resulta do planejamento da entidade ou órgão?		
Informe como o plano é acompanhado:		
7. A alta administração do órgão ou entidade demonstra por atos específicos estar		
comprometida com a disseminação e a observância das normas de conduta pela		
declaração pública desse compromisso?		
Exemplifique como:		
8. As normas de conduta são divulgadas entre os servidores ou empregados da		
entidade ou órgão?		
Informe como:		
9. As normas de conduta integram os programas de capacitação e treinamento da		
entidade ou órgão?		
	00001	itação
Exemplifique e informe qual o percentual de servidores ou empregados que receberam	Capac	ilação
ou treinamento nas normas de conduta em 2002:		
	ı — ı	
10. A entidade ou órgão afere o grau de conhecimento das normas de conduta por		
parte dos seus servidores ou empregados?		
Informe como essa aferição é feita:		
11. As normas de conduta são divulgadas para o público externo à entidade ou órgão,		
a exemplo de usuários dos serviços e fornecedores?		
Informe como:		
12. Há canais estabelecidos para apresentação de dúvidas e prestação de		
orientações sobre a aplicação das normas de conduta a situações práticas do dia a		
dia dos servidores ou empregados?		
Informe os canais de comunicação utilizados:		
inionne os canais de comunicação utilizados.		
40. A change decided as a second of a figure 1.0		
13. A observância das normas de conduta é monitorada?		
Informe como é feito o monitoramento:		

14. Os desvios de conduta e transgressões das normas de conduta são apurados?	
Informe os tipos de sanções e a freqüência com que cada uma foi aplicada em 2002:	
15. Sua entidade ou órgão utiliza alguma forma de reconhecimento ou premiação da ética?	
Exemplifique como isso é feito:	