

ÍNDICE

ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO

Ética e moral.....	01
Ética, princípios e valores.....	04
Ética e democracia: exercício da cidadania.....	06
Ética e função pública.....	09
Ética no setor público.....	12
Lei nº 8.429/1992 e suas alterações. Disposições gerais. Atos de improbidade administrativa.....	14

ÉTICA E MORAL

A ética é composta por valores reais e presentes na sociedade, a partir do momento em que, por mais que às vezes tais valores apareçam deturpados no contexto social, não é possível falar em convivência humana se esses forem desconsiderados. Entre tais valores, destacam-se os preceitos da Moral e o valor do justo (componente ético do Direito).

Se, por um lado, podemos constatar que as bruscas transformações sofridas pela sociedade através dos tempos provocaram uma variação no conceito de ética, por outro, não é possível negar que as questões que envolvem o agir ético sempre estiveram presentes no pensamento filosófico e social.

Aliás, **uma característica da ética é a sua imutabilidade**: a mesma ética de séculos atrás está vigente hoje. Por exemplo, respeitar o próximo nunca será considerada uma atitude antiética. Outra característica da ética é a sua **validade universal**, no sentido de delimitar a diretriz do agir humano para todos os que vivem no mundo. Não há uma ética conforme cada época, cultura ou civilização. A ética é uma só, válida para todos eternamente, de forma imutável e definitiva, por mais que possam surgir novas perspectivas a respeito de sua aplicação prática.

É possível dizer que as diretrizes éticas dirigem o comportamento humano e delimitam os abusos à liberdade, estabelecendo deveres e direitos de ordem moral, sendo exemplos destas leis o respeito à dignidade das pessoas e aos princípios do direito natural, bem como a exigência de solidariedade e a prática da justiça¹.

Conceitos alternativos de ética:

- Ciência do comportamento adequado dos homens em sociedade, em consonância com a virtude.
- Disciplina normativa, não por criar normas, mas por descobri-las e elucidá-las. Seu conteúdo mostra às pessoas os valores e princípios que devem nortear sua existência.
- Doutrina do valor do bem e da conduta humana que tem por objetivo realizar este valor.
- Saber discernir entre o devido e o indevido, o bom e o mau, o bem e o mal, o correto e o incorreto, o certo e o errado.
- Fornece as regras fundamentais da conduta humana. Delimita o exercício da atividade livre. Fixa os usos e abusos da liberdade.
- Doutrina do valor do bem e da conduta humana que o visa realizar.

“Em seu sentido de maior amplitude, a Ética tem sido entendida como a ciência da conduta humana perante o ser e seus semelhantes. Envolve, pois, os estudos de aprovação ou desaprovação da ação dos homens e a consideração de valor como equivalente de uma medição do que é real e voluntarioso no campo das ações virtuosas”².

1 MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do Direito**. 26. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

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

É difícil estabelecer um único significado para a palavra ética, mas os conceitos acima contribuem para uma compreensão geral de seus fundamentos, de seu objeto de estudo.

Quanto à etimologia da palavra ética: No grego existem duas vogais para pronunciar e grafar a vogal *e*, uma breve, chamada *épsilon*, e uma longa, denominada *eta*. *Éthos*, escrita com a vogal longa, significa costume; porém, se escrita com a vogal breve, *éthos*, significa caráter, índole natural, temperamento, conjunto das disposições físicas e psíquicas de uma pessoa. Nesse segundo sentido, *éthos* se refere às características pessoais de cada um, as quais determinam que virtudes e que vícios cada indivíduo é capaz de praticar (aquele que possuir todas as virtudes possuirá uma virtude plena, agindo estritamente de maneira conforme à moral)³.

A ética passa por certa evolução natural através da história, mas uma breve observação do ideário de alguns pensadores do passado permite perceber que ela é composta por valores comuns desde sempre consagrados.

Entre os elementos que compõem a Ética, destacam-se a Moral e o Direito. Assim, a Moral não é a Ética, mas apenas parte dela. Neste sentido, Moral vem do grego *Mos* ou *Morus*, referindo-se exclusivamente ao regimento que determina a ação do indivíduo.

Assim, Moral e Ética não são sinônimos, não apenas pela Moral ser apenas uma parte da Ética, mas principalmente porque enquanto a Moral é entendida como a prática, como a realização efetiva e cotidiana dos valores; a Ética é entendida como uma “filosofia moral”, ou seja, como a reflexão sobre a moral. Moral é ação, Ética é reflexão.

ÉTICA	MORAL
• Mais ampla	• Parte da ética
• Teoria	• Prática
• Reflexão	• Ação
• Filosofia moral/ Doutrina	• Realização efetiva e cotidiana dos valores

No início do pensamento filosófico não prevalecia real distinção entre Direito e Moral, as discussões sobre o agir ético envolviam essencialmente as noções de virtude e de justiça, constituindo

uma das dimensões da virtude. Por exemplo, na Grécia antiga, berço do pensamento filosófico, embora com variações de abordagem, o conceito de ética aparece sempre ligado ao de **virtude**.

Aristóteles⁴, um dos principais filósofos deste momento histórico, concentra seus pensamentos em algumas bases:

- a) definição do bem supremo como sendo a felicidade, que necessariamente ocorrerá por uma atividade da alma que leva ao princípio racional, de modo que a felicidade está ligada à virtude;

2010.

3 CHAUI, Marilena. **Convite à filosofia**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2005.

4 ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2006.

- b) crença na bondade humana e na prevalência da virtude sobre o apetite;
- c) reconhecimento da possibilidade de aquisição das virtudes pela experiência e pelo hábito, isto é, pela prática constante;
- d) afastamento da ideia de que um fim pudesse ser bom se utilizado um meio ruim.

Já na Idade Média, os ideais éticos se identificaram com os religiosos. O homem viveria para conhecer, amar e servir a Deus, diretamente e em seus irmãos. Santo Tomás de Aquino⁵, um dos principais filósofos do período, lançou bases que até hoje são invocadas quando o tópico em questão é a Ética:

- a) consideração do hábito como uma qualidade que deverá determinar as potências para o bem;
- b) estabelecimento da virtude como um hábito que sozinho é capaz de produzir a potência perfeita, podendo ser intelectual, moral ou teologal – três virtudes que se relacionam porque não basta possuir uma virtude intelectual, capaz de levar ao conhecimento do bem, sem que exista a virtude moral, que irá controlar a faculdade apetitiva e quebrar a resistência para que se obedeça à razão (da mesma forma que somente existirá plenitude virtuosa com a existência das virtudes teológicas);
- c) presença da mediania como critério de determinação do agir virtuoso;
- d) crença na existência de quatro virtudes cardeais – a prudência, a justiça, a temperança e a fortaleza.

No Iluminismo, Kant⁶ definiu a lei fundamental da razão pura prática, que se resume no seguinte postulado: “age de tal modo que a máxima de tua vontade possa valer-te sempre como princípio de uma legislação universal”. Mais do que não fazer ao outro o que não gostaria que fosse feito a você, a máxima prescreve que o homem deve agir de tal modo que cada uma de suas atitudes reflita aquilo que se espera de todas as pessoas que vivem em sociedade. O filósofo não nega que o homem poderá ter alguma vontade ruim, mas defende que ele racionalmente irá agir bem, pela prevalência de uma lei prática máxima da razão que é o imperativo categórico. Por isso, o prazer ou a dor, fatores geralmente relacionados ao apetite, não são aptos para determinar uma lei prática, mas apenas uma máxima, de modo que é a razão pura prática que determina o agir ético. Ou seja, se a razão prevalecer, a escolha ética sempre será algo natural.

Quando acabou a Segunda Guerra Mundial, percebeu-se o quão graves haviam sido as suas consequências. O pensamento filosófico ganhou novos rumos, retomando aspectos do passado, mas reforçando a dimensão coletiva da ética. Maritain⁷, um dos redatores da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, defendeu que o

5 AQUINO, Santo Tomás de. **Suma teológica**. Tradução Aldo Vannucchi e Outros. Direção Gabriel C. Galache e Fidel García Rodríguez. Coordenação Geral Carlos-Josaphat Pinto de Oliveira. Edição Joaquim Pereira. São Paulo: Loyola, 2005. v. IV, parte II, seção I, questões 49 a 114.

6 KANT, Immanuel. **Crítica da razão prática**. Tradução Paulo Barreira. São Paulo: Ícone, 2005.

7 MARITAIN, Jacques. **Humanismo integral**. Tradução Afrânio Coutinho. 4. ed. São Paulo: Dominus Editora S/A, 1962.

homem ético é aquele que compõe a sociedade e busca torná-la mais justa e adequada ao ideário cristão. Assim, a atitude ética deve ser considerada de maneira coletiva, como impulsora da sociedade justa, embora partindo da pessoa humana individualmente considerada como um ser capaz de agir conforme os valores morais.

Já a discussão sobre o conceito de **justiça**, intrínseca a do conceito de ética, embora sempre tenha estado presente, com maior ou menor intensidade dependendo do momento, possuiu diversos enfoques ao longo dos tempos.

Pode-se considerar que, do pensamento grego até o Renascimento, a justiça foi vista como uma virtude e não como uma característica do Direito. Por sua vez, no Renascimento, o conceito de Ética foi bifurcado, remetendo-se a Moral para o espaço privado e remanescendo a justiça como elemento ético do espaço público. No entanto, como se denota pela teoria de Maquiavel⁸, o justo naquele tempo era tido como o que o soberano impunha (o rei poderia fazer o que bem entendesse e utilizar quaisquer meios, desde que visasse um único fim, qual seja o da manutenção do poder).

Posteriormente, no Iluminismo, retomou-se a discussão da justiça como um elemento similar à Moral, mas inerente ao Direito, por exemplo, Kant⁹ defendeu que a ciência do direito justo é aquela que se preocupa com o conhecimento da legislação e com o contexto social em que ela está inserida, sendo que sob o aspecto do conteúdo seria inconcebível que o Direito prescrevesse algo contrário ao imperativo categórico da Moral kantiana.

Ainda, Locke, Montesquieu e Rousseau, em comum defendiam que o Estado era um mal necessário, mas que o soberano não possuía poder divino/absoluto, sendo suas ações limitadas pelos direitos dos cidadãos submetidos ao regime estatal.

Tais pensamentos iluministas não foram plenamente seguidos, de forma que se firmou a teoria jurídica do positivismo, pela qual Direito é apenas o que a lei impõe (de modo que se uma lei for injusta nem por isso será inválida), que somente foi abalada após o fim trágico da 2ª Guerra Mundial e a consolidação de um sistema global de proteção de direitos humanos (criação da ONU + declaração universal de 1948). Com o ideário humanista consolidou-se o Pós-positivismo, que junto consigo trouxe uma **valorização das normas principiológicas do ordenamento jurídico**, conferindo-as normatividade.

Assim, a concepção de uma base ética objetiva no comportamento das pessoas e nas múltiplas modalidades da vida social foi esquecida ou contestada por fortes correntes do pensamento moderno. Concepções de insipiração positivista, relativista ou cética e políticas voltadas para o *homo economicus* passaram a desconsiderar a importância e a validade das normas de ordem ética no campo da ciência e do comportamento dos homens, da sociedade da economia e do Estado.

No campo do Direito, as teorias positivistas que prevaleceram a partir do final do século XIX sustentavam

8 MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2007.

9 KANT, Immanuel. **Doutrina do Direito**. Tradução Edson Bini. São Paulo: Ícone, 1993.

que só é direito aquilo que o poder dominante determina. Ética, valores humanos, justiça eram considerados elementos estranhos ao Direito, extrajurídicos. Pensavam com isso em construir uma ciência pura do direito e garantir a segurança das sociedades.¹⁰

Atualmente, entretanto, é quase universal a retomada dos estudos e exigências da ética na vida pública e na vida privada, na administração e nos negócios, nas empresas e na escola, no esporte, na política, na justiça, na comunicação. Neste contexto, é relevante destacar que ainda há uma divisão entre a Moral e o Direito, que constituem dimensões do conceito de Ética, embora a tendência seja que cada vez mais estas dimensões se juntem, caminhando lado a lado.

Dentro desta distinção pode-se dizer que alguns autores, entre eles Radbruch e Del Vechio são partidários de uma dicotomia rigorosa, na qual a Ética abrange apenas a Moral e o Direito. Contudo, para autores como Miguel Reale, as normas dos costumes e da etiqueta compõem a dimensão ética, não possuindo apenas caráter secundário por existirem de forma autônoma, já que fazem parte do nosso viver comum.¹¹



#FicaDica

- Posição 1 - Radbruch e Del Vechio - Ética = Moral + Direito
- Posição 2 - Miguel Reale - Ética = Moral + Direito + Costumes

Para os fins da presente exposição, basta atentar para o **binômio Moral-Direito como fator pacífico de composição da Ética**. Assim, nas duas posições adotadas, uma das vertentes da Ética é a Moral, e a outra é o Direito.

Tradicionalmente, os estudos consagrados às relações entre o Direito e a Moral se esforçam em distingui-los, nos seguintes termos: o direito rege o comportamento exterior, a moral enfatiza a intenção; o direito estabelece uma correlação entre os direitos e as obrigações, a moral prescreve deveres que não dão origem a direitos subjetivos; o direito estabelece obrigações sancionadas pelo Poder, a moral escapa às sanções organizadas. Assim, as principais notas que distinguem a Moral do Direito **não se referem propriamente ao conteúdo**, pois é comum que diretrizes morais sejam disciplinadas como normas jurídicas.¹²

Com efeito, a partir da segunda metade do século XX (pós-guerra), **a razão jurídica é uma razão ética**, fundada na garantia da intangibilidade da dignidade da pessoa humana, na aquisição da igualdade entre as pessoas, na busca da efetiva liberdade, na realização da justiça e na construção de uma consciência que preserve integralmente esses princípios.

10 KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. 6. ed. Tradução João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

11 REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

12 PERELMAN, Chaim. **Ética e Direito**. Tradução Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

Assim, as principais notas que distinguem Moral e Direito são:

	Direito	Moral
Exterioridade	Comportamento exterior	Comportamento interior
Exigibilidade	Pode se exigir a obrigação derivada da lei	Não pode se exigir o cumprimento de obrigações morais
Coação	Sanções aplicadas pelo Estado	Sanções não organizadas (ex.: exclusão de um grupo social)



#FicaDica

Os critérios que distinguem Moral e Direito são:

- Exterioridade – Ética é exterior, Moral é interior;
- Exigibilidade – Direito é exigível, Moral não;
- Coação – Direito é coativo, Moral não – o Direito exerce sua pressão social a partir do centro ativo do Poder, a moral pressiona pelo grupo social não organizado. Tanto no Direito quanto na Moral existem sanções. Elas somente são aplicadas de forma diversa, sendo que somente o Direito aceita a coação, que é a sanção aplicada pelo Estado.

O descumprimento das diretivas morais gera sanção, e caso ele se encontre transposto para uma norma jurídica, gera coação (espécie de sanção aplicada pelo Estado). Assim, violar uma lei ética não significa excluir a sua validade. Por exemplo, matar alguém não torna matar uma ação correta, apenas gera a punição daquele que cometeu a violação. Neste sentido, explica Reale¹³: “No plano das normas éticas, a contradição dos fatos não anula a validade dos preceitos: ao contrário, exatamente porque a normatividade não se compreende sem fins de validade objetiva e estes têm sua fonte na liberdade espiritual, os insucessos e as violações das normas conduzem à responsabilidade e à sanção, ou seja, à concreta afirmação da ordenação normativa”.

Como se percebe, Ética e Moral são conceitos interligados, mas a primeira é mais abrangente que a segunda, porque pode abarcar outros elementos, como o Direito e os costumes. Todas as regras éticas são passíveis de alguma sanção, sendo que as incorporadas pelo Direito aceitam a coação, que é a sanção aplicada pelo Estado. Sob o aspecto do conteúdo, muitas das regras jurídicas são compostas por postulados morais, isto é, envolvem os mesmos valores e exteriorizam os mesmos princípios.

13 REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (MPU – ANALISTA DO MPU – CONHECIMENTOS BÁSICOS – CESPE – 2015) Com base nas disposições da Lei nº 8.429/1992 e nos preceitos de ética, moral e cidadania, julgue o item seguinte.

Uma vez que a moral se reveste de conteúdo mais doutrinário e normativo que a ética, é correto afirmar que um dos fundamentos de existência da noção de moral seria a formação de uma base teórica para o estudo da ética.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. A moral não se reveste de conteúdo mais doutrinário e normativo do que a ética, pelo contrário. Além disso, a moral não se fundamenta na necessidade de se formar uma base teórica para o estudo da ética, embora isso tenha ocorrido invariavelmente, quando se observa a evolução histórica do conceito de ética e sua normalização através dos tempos.

2. (MPU – TÉCNICO DO MPU – SEGURANÇA INSTITUCIONAL E TRANSPORTE – CESPE – 2015) Com relação a moral e ética, julgue o item a seguir.

A ética é um ramo da filosofia que estuda a moral, os diferentes sistemas públicos de regras, seus fundamentos e suas características.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. A ética é ramo da filosofia e subdivide-se classicamente em Moral e Direito. Estuda não apenas a moral, mas os sistemas de regras, seus fundamentos e suas características.

3. (MPU – TÉCNICO DO MPU – SEGURANÇA INSTITUCIONAL E TRANSPORTE – CESPE – 2015) Com relação a moral e ética, julgue o item a seguir.

Moral pode ser definida como todo o sistema público de regras próprio de diferentes grupos sociais, que abrange normas e valores que são aceitos e praticados, como certos e errados.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. A moral é responsável por criar regras internas a um grupo social, que correspondem a normas e valores. Estas normas e valores são aceitos como certos e errados de forma genérica e abstrata, de maneira consistente no grupo social. Assim, a moral é interna, mas não significa que não possa ser generalizada, criando a moral de um grupo social.

ÉTICA, PRINCÍPIOS E VALORES

A área da filosofia do direito que estuda a ética é conhecida como **axiologia**, do grego “valor” + “estudo, tratado”. Por isso, a axiologia também é chamada de **teoria dos valores**. Daí valores e princípios serem componentes da ética sob o aspecto da exteriorização de suas diretrizes. Em outras palavras, a mensagem que a ética pretende passar se encontra consubstanciada num conjunto de **valores**, para cada qual corresponde um postulado chamado **princípio**.

De uma maneira geral, a axiologia proporciona um estudo dos padrões de valores dominantes na sociedade que revelam princípios básicos. Valores e princípios, por serem elementos que permitem a compreensão da ética, também se encontram presentes no estudo do Direito, notadamente quando a posição dos juristas passou a ser mais humanista e menos positivista (se preocupar mais com os valores inerentes à dignidade da pessoa humana do que com o que a lei específica determina).

Os juristas, descontentes com uma concepção positivista, estadística e formalista do Direito, insistem na importância do elemento moral em seu funcionamento, no papel que nele desempenham a boa e a má-fé, a intenção maldosa, os bons costumes e tantas outras noções cujo aspecto ético não pode ser desprezado. Algumas dessas regras foram promovidas à categoria de princípios gerais do direito e alguns juristas não hesitam em considerá-las obrigatórias, mesmo na ausência de uma legislação que lhes concedesse o estatuto formal de lei positiva, tal como o princípio que afirma os direitos da defesa. No entanto, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro é expressa no sentido de aceitar a aplicação dos princípios gerais do Direito (artigo 4º).¹⁴

É inegável que o Direito possui forte cunho axiológico, diante da existência de valores éticos e morais como diretrizes do ordenamento jurídico, e até mesmo como meio de aplicação da norma. Assim, perante a Axiologia, o Direito não deve ser interpretado somente sob uma concepção formalista e positivista, sob pena de provocar violações ao princípio que justifica a sua criação e estruturação: a **justiça**.

Neste sentido, Montoro¹⁵ entende que o Direito é uma **ciência normativa ética**: “A finalidade do direito é dirigir a conduta humana na vida social. É ordenar a convivência de pessoas humanas. É dar normas ao *agir*, para que cada pessoa tenha o que lhe é devido. É, em suma, dirigir a liberdade, no sentido da justiça. Insere-se, portanto, na categoria das ciências normativas do agir, também denominadas ciências éticas ou morais, em sentido amplo. Mas o Direito se ocupa dessa matéria sob um aspecto especial: o da justiça”.

A formação da ordem jurídica, visando a conservação e o progresso da sociedade, se dá à luz de **postulados éticos**. O Direito criado não apenas é irradiação de princípios morais como também força aliciada para a **propagação e respeito** desses princípios.

¹⁴ PERELMAN, Chaïm. *Ética e Direito*. Tradução Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

¹⁵ MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do Direito**. 26. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

Um dos principais conceitos que tradicionalmente se relaciona à dimensão do **justo** no Direito é o de lei natural. **Lei natural** é aquela inerente à humanidade, independentemente da norma imposta, e que deve ser respeitada acima de tudo. O conceito de lei natural foi fundamental para a estruturação dos direitos dos homens, ficando reconhecido que a pessoa humana possui direitos inalienáveis e imprescritíveis, válidos em qualquer tempo e lugar, que devem ser respeitados por todos os Estados e membros da sociedade.¹⁶

O Direito natural, na sua formulação clássica, não é um conjunto de normas paralelas e semelhantes às do Direito positivo, mas é o fundamento do Direito positivo. É constituído por aquelas normas que servem de fundamento a este, tais como: “deve se fazer o bem”, “dar a cada um o que lhe é devido”, “a vida social deve ser conservada”, “os contratos devem ser observados” etc., normas essas que são de outra natureza e de estrutura diferente das do Direito positivo, mas cujo conteúdo é a ele transposto, notadamente na Constituição Federal.¹⁷

Importa fundamentalmente ao Direito que, nas relações sociais, uma ordem seja observada: que seja assegurada individualmente cada coisa que for devida, isto é, que a justiça seja realizada. Podemos dizer que o objeto formal, isto é, o valor essencial, do direito é a **justiça**.

No sistema jurídico brasileiro, estes princípios jurídicos fundamentais de cunho ético estão instituídos no sistema constitucional, isto é, firmados no texto da Constituição Federal. São os princípios constitucionais os mais importantes do arcabouço jurídico nacional, muitos deles se referindo de forma específica à ética no setor público. O mais relevante princípio da ordem jurídica brasileira é o da dignidade da pessoa humana, que embasa todos os demais princípios jurídico-constitucionais (artigo 1º, III, CF).

Claro, o Direito não é composto exclusivamente por postulados éticos, já que muitas de suas normas não possuem qualquer cunho valorativo (por exemplo, uma norma que estabelece um prazo de 10 ou 15 dias não tem um valor que a acoberta). Contudo, o é em boa parte.

A Moral é composta por diversos valores - bom, correto, prudente, razoável, temperante, enfim, todas as qualidades esperadas daqueles que possam se dizer cumpridores da moral. É impossível esgotar um rol de valores morais, mas nem ao menos é preciso: basta um olhar subjetivo para compreender o que se espera, num caso concreto, para que se consolide o agir moral - bom senso que todos os homens possuem (mesmo o corrupto sabe que está contrariando o agir esperado pela sociedade, tanto que esconde e nega sua conduta, geralmente). Todos estes valores morais se consolidam em princípios, isto é, princípios são postulados determinantes dos valores morais consagrados.

16 LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Cia. das Letras, 2009.

17 MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do Direito**. 26. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

Segundo Rizzatto Nunes¹⁸, “a importância da existência e do cumprimento de imperativos morais está relacionada a duas questões: a) a de que tais imperativos buscam sempre a realização do Bem - ou da Justiça, da Verdade etc., enfim valores positivos; b) a possibilidade de transformação do ser - comportamento repetido e durável, aceito amplamente por todos (consenso) - em dever ser, pela verificação de certa tendência normativa do real”.

Quando se fala em Direito, notadamente no direito constitucional e nas normas ordinárias que disciplinam as atitudes esperadas da pessoa humana, percebem-se os principais valores morais consolidados, na forma de princípios e regras expressos. Por exemplo, quando eu proíbo que um funcionário público receba uma vantagem indevida para deixar de praticar um ato de interesse do Estado, consolido os valores morais da bondade, da justiça e do respeito ao bem comum, prescrevendo a respectiva norma.

Uma norma, conforme seu conteúdo mais ou menos amplo, pode refletir um valor moral por meio de um princípio ou de uma regra. Quando digo que “todos são iguais perante a lei [...]” (art. 5º, *caput*, CF) exteriorizo o valor moral do tratamento digno a todos os homens, na forma de um **princípio** constitucional (princípio da igualdade). Por sua vez, quando proíbo um servidor público de “Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem” (art. 317, CP), estabeleço uma **regra** que traduz os valores morais da solidariedade e do respeito ao interesse coletivo. No entanto, sempre por trás de uma regra infraconstitucional haverá um princípio constitucional. No caso do exemplo do art. 317 do CP, pode-se mencionar o princípio do bem comum (objetivo da República segundo o art. 3º, IV, CF - “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”) e o princípio da moralidade (art. 37, *caput*, CF, no que tange à Administração Pública).

Conforme Alexy¹⁹, a distinção entre regras e princípios é uma distinção entre dois tipos de normas, fornecendo juízos concretos para o dever ser. A diferença essencial é que princípios são normas de otimização, ao passo que regras são normas que são sempre satisfeitas ou não. Se as regras se conflitam, uma será válida e outra não. Se princípios colidem, um deles deve ceder, embora não perca sua validade e nem exista fundamento em uma cláusula de exceção, ou seja, haverá razões suficientes para que em um juízo de sopesamento (ponderação) um princípio prevaleça. Enquanto adepto da adoção de tal critério de equiparação normativa entre regras e princípios, o jurista alemão Robert Alexy é colocado entre os nomes do pós-positivismo.

Em resumo, valor é a característica genérica que compõe de alguma forma a ética (bondade, solidariedade, respeito...) ao passo que princípio é a diretiva de ação esperada daquele que atende certo valor ético (por exem-

18 NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. **Manual de introdução ao estudo do direito**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

19 ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

plo, não fazer ao outro o que não gostaria que fosse feito a você é um postulado que exterioriza o valor do respeito; tratar a todos igualmente na medida de sua igualdade é o postulado do princípio da igualdade que reflete os valores da solidariedade e da justiça social). Por sua vez, virtude é a característica que a pessoa possui coligada a algum valor ético, ou seja, é a aptidão para agir conforme algum dos valores morais (ser bondoso, ser solidário, ser temperante, ser magnânimo).

Ética, Moral, Direito, princípios, virtudes e valores são elementos constantemente correlatos, que se complementam e estruturam, delimitando o modo de agir esperado de todas as pessoas na vida social, bem como preconizando quais os nortes para a atuação das instituições públicas e privadas. Basicamente, a ética é composta pela Moral e pelo Direito (ao menos em sua parte principal), sendo que virtudes são características que aqueles que agem conforme a ética (notadamente sob o aspecto Moral) possuem, as quais exteriorizam valores éticos, a partir dos quais é possível extrair postulados que são princípios.



#FicaDica

Regras são comandos definitivos, com teor claro e preciso.

Princípios são normas amplas, trazem mandamentos de otimização.

Havendo conflito entre regras, a resolução se dá por critérios de especialidade ou anterioridade.

Havendo conflito entre princípios, a resolução se dá por ponderação à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.



EXERCÍCIO COMENTADO

1.(PRF – AGENTE ADMINISTRATIVO – FUNCAB – 2014) É certo que os princípios se distinguem de valores e regras. Sobre os princípios e sua função, é correto afirmar:

- Nem sempre os princípios devem ser aplicados em sua inteireza, pois, em caso de conflito entre regra e princípio, as regras predominam, em razão de sua superioridade normativa.
- Os princípios são comandos definitivos que se aplicam ou não se aplicam em uma determinada situação, segundo um parâmetro de “tudo ou nada”.
- Enquanto as regras são comandos definitivos, os princípios são normas de otimização, que comportam uma ideia de gradação capaz de permitir sua aplicação de forma ponderada.
- A noção de validade é essencial ao reconhecimento dos princípios porque estes devem ser sempre aplicados de modo que seja feito o que preveem na íntegra, em todas as situações.

e) Os princípios são valores individuais oriundos de juízos internos formulados por cada cidadão, valores estes que serão tolerados se estiverem de acordo com os valores sociais.

Resposta: Letra C. A alternativa correta é a “c”, pois descreve de forma clara a função das regras de trazer comandos definitivos (com baixa margem de interpretação, teor claro e preciso) e dos princípios de trazerem mandamentos de otimização (ou seja, são o fundamento para a melhor interpretação das regras) e que podem ser graduados (colisões de princípios são resolvidas por critérios de ponderação, diferente do conflito de normas, em que uma norma anula a outra – nos princípios, busca-se o equilíbrio).

A alternativa “a” está errada porque no conflito entre regras e princípios, prevalecem os princípios, justamente porque eles dão fundamento às regras.

As alternativas “b” e “d” estão erradas porque é possível a aplicação parcial de um princípio.

A alternativa “e” está errada porque os princípios são essencialmente gerais, não são formados em juízo individual.

ÉTICA E DEMOCRACIA: EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Historicamente, nota-se que por volta de 800 a.C. as comunidades de aldeias começaram a ceder lugar para unidades políticas maiores, surgindo as chamadas cidade-estado ou *polis*, como Tebas, Esparta e Atenas. Inicialmente eram monarquias, transformaram-se em oligarquias e, por volta dos séculos V e VI a.C., tornaram-se **democracias**. As origens da chamada democracia se encontram na Grécia antiga, sendo permitida a participação direta daqueles poucos que eram considerados cidadãos, por meio da discussão na *polis*.

Democracia (do grego, “demo” + “kratos”) é um regime de governo em que o poder de tomar decisões políticas está com os cidadãos, de forma direta (quando um cidadão se reúne com os demais e, juntos, eles tomam a decisão política) ou indireta (quando ao cidadão é dado o poder de eleger um representante). Com efeito, é um regime de governo em que se garante a soberania popular, que pode ser conceituada como “a qualidade máxima do poder extraída da soma dos atributos de cada membro da sociedade estatal, encarregado de escolher os seus representantes no governo por meio do sufrágio universal e do voto direto, secreto e igualitário”²⁰.

Uma democracia pode existir num sistema presidencialista ou parlamentarista, republicano ou monárquico – somente importa que seja dado aos cidadãos o poder de tomar decisões políticas (por si só ou por seu representante eleito).

20 BULOS, Uadi Lammêngo. **Constituição federal anotada**. São Paulo: Saraiva, 2000.



#FicaDica

A principal classificação das democracias é a que distingue a direta da indireta:

- a) direta, também chamada de pura, na qual o cidadão expressa sua vontade por voto direto e individual em cada questão relevante;
- b) indireta, também chamada representativa, em que os cidadãos exercem individualmente o direito de voto para escolher representante(s) e aquele(s) que for(em) mais escolhido(s) representa(m) todos os eleitores;
- c) semidireta, também conhecida como participativa, em que se tem uma democracia representativa mesclada com peculiaridades e atributos da democracia direta (sistema híbrido).

A democracia direta tornou-se cada vez mais difícil, considerado o grande número de cidadãos, de modo que a regra é a democracia indireta. Na Grécia Antiga, encontra-se um raro exemplo de democracia direta, que somente era possível porque, embora a população fosse grande, a maioria não era composta de pessoas consideradas como cidadãos, como mulheres, escravos e crianças, e somente os cidadãos tinham direito de participar do processo democrático.

Contemporaneamente, o regime que mais se aproxima dos ideais de uma democracia direta é a democracia semidireta da Suíça. Uma democracia semidireta é um regime de democracia em que existe a combinação de representação política com formas de democracia direta.

Democracia é um **conceito interligado à Ética no que tange ao elemento da justiça**, valor do Direito. Pode-se afirmar isto se considerados os três conceitos de Aristóteles sobre as dimensões da justiça (distributiva, comutativa e social), dos quais se origina a dimensão da **justiça participativa**.

Por esta dimensão da justiça participativa, resta despertada a consciência das pessoas para uma atitude de agir, de falar, de atuar, de entrar na vida da comunidade em que se vive ou trabalha. Enfim, busca despertar esta consciência de que há uma obrigação de cada um para com a sociedade de participar de forma consciente e livre e de se inteirar total e habitualmente na vida social que pertence.

Quem deve participar é quem vive na sociedade, é o cidadão, aquele que pode ter direitos. Participar é ao mesmo tempo um direito e um dever. O cidadão deve participar, esta é uma obrigação de todo aquele que vive em sociedade. E o cidadão deve ter espaço para participar, o fato de não participar em si já é uma injustiça. Com a ampliação do conceito de soberania e cidadania e, conseqüentemente, da responsabilidade do cidadão, torna-se ainda mais evidente esta necessidade de participar.

A referência à justiça participativa, corolário do conceito de cidadania, é de fundamental importância para o elemento moral da noção de ética, no sentido de possibilitar um agir voltado para o bem da sociedade.

Ninguém é obrigado a suportar desonestidades. A cidadania tem um compromisso com a efetivação da democracia participativa. E participar não é votar a cada eleição, não se interessar pelo andamento da política e até se esquecer de quem mereceu seu sufrágio.

Com efeito, participar é um direito de todo aquele que é cidadão, consolidando o conceito de democracia e reforçando os valores éticos de preservação do justo e garantia do bem comum.



#FicaDica

Quem é cidadão? Cidadão, por sua vez, é o nacional, isto é, aquele que possui o vínculo político-jurídico da nacionalidade com o Estado, que goza de direitos políticos, ou seja, que pode votar e ser votado.

- Nacionalidade: é o vínculo jurídico-político que liga um indivíduo a determinado Estado, fazendo com que ele passe a integrar o povo daquele Estado, desfrutando assim de direitos e obrigações.
- Povo: conjunto de pessoas que compõem o Estado, unidas pelo vínculo da nacionalidade.
- População: conjunto de pessoas residentes no Estado, nacionais ou não.
- Direitos políticos: instrumentos por meio dos quais a Constituição Federal permite o exercício da soberania popular, atribuindo poderes aos cidadãos para que eles possam interferir na condução da coisa pública de forma direta ou indireta¹.

¹ LENZA, Pedro. **Curso de direito constitucional esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

Na disciplina constitucional, os direitos políticos garantidos àquele que é cidadão encontram-se disciplinados nos artigos 14 e 15. O cidadão detém direitos políticos e, em regra, não poderá perdê-los, sofrendo apenas eventualmente com suspensão.



#FicaDica

Os direitos políticos somente são perdidos em dois casos, quais sejam cancelamento de naturalização por sentença transitada em julgado (o indivíduo naturalizado volta à condição de estrangeiro) e perda da nacionalidade brasileira em virtude da aquisição de outra (brasileiro se naturaliza em outro país e assim deixa de ser considerado um cidadão brasileiro, perdendo direitos políticos). Nota-se que não há perda de direitos políticos pela prática de atos atentatórios contra a Administração Pública por parte do servidor, mas apenas suspensão.

A **democracia brasileira adota a modalidade semi-direta**, porque possibilita a participação popular direta no poder por intermédio de processos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Contudo, a democracia indireta que é predominantemente adotada no Brasil, por meio do sufrágio universal (direito de todos de votar e de ser votado) e do voto direto e secreto com igual valor para todos.

A respeito da democracia brasileira, expõe Lenza²¹: “estamos diante da democracia semidireta ou participativa, um ‘sistema híbrido’, uma democracia representativa, com peculiaridades e atributos da democracia direta. Pode-se falar, então, em participação popular no poder por intermédio de um processo, no caso, o exercício da soberania que se instrumentaliza por meio do plebiscito, referendo, iniciativa popular, bem como outras formas, como a ação popular”.

Destaca-se o *caput* do artigo 14:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

O que diferencia o plebiscito do referendo é o momento da consulta à população: no plebiscito, primeiro se consulta a população e depois se toma a decisão política; no referendo, primeiro se toma a decisão política e depois se consulta a população. Embora os dois partam do Congresso Nacional, o plebiscito é convocado, ao passo que o referendo é autorizado (art. 49, XV, CF), ambos por meio de decreto legislativo. O que os assemelha é que os dois são “formas de consulta ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”²².

Na iniciativa popular, confere-se à população o poder de apresentar projeto de lei à **Câmara dos Deputados**, mediante assinatura de 1% do eleitorado nacional, distribuído por 5 Estados no mínimo, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles. Em complemento, prevê o artigo 61, §2º, CF:

Art. 61, § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Entretanto, os mecanismos enumerados no artigo 14, CF não são os únicos que contemplam possibilidades de participação direta no poder político por parte do cidadão brasileiro. Ao longo do texto constitucional e de legislações infraconstitucionais despontam inúmeros outros mecanismos que exteriorizam uma relação cada vez mais próxima entre o Estado e a sociedade civil.

Além da já mencionada **ação popular** – prevista no

21 LENZA, Pedro. **Curso de direito constitucional esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

22 LENZA, Pedro. **Curso de direito constitucional esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

artigo 5º, LXXIII, CF, segundo a qual “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” – merecem destaque **as audiências e as consultas públicas**.

“O objetivo maior das audiências é incentivar os presentes na busca de soluções de problemas públicos. Podem servir como forma de coleta de mais informações ou provas (depoimentos, pareceres de especialistas, documentos etc.) sobre determinados fatos. Também são realizadas na definição de políticas públicas, bem como para elaboração de projetos de lei, a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. Além disso, as audiências também podem ser feitas depois da implantação de políticas, para discussão e avaliação de seus resultados e impactos. Geralmente, a audiência é uma reunião com duração de um período (manhã, tarde ou noite), coordenada pelo órgão competente ou em conjunto com entidades da sociedade civil que a demandaram”²³. As consultas públicas possuem o mesmo objetivo, mas costumam ser feitas por outros veículos que não reuniões presenciais, por exemplo, páginas oficiais de *internet*.

Há que se denotar, ainda, uma **ampliação da perspectiva de cidadania**, vista não apenas como a participação política nas vias tradicionais de poder como também a participação na comunidade em que a pessoa está inserida. Neste foco, impõe-se a cada indivíduo que se inclua socialmente e traga contribuições para a comunidade em que está inserido, nos aspectos ambientais e sociais. Se inserem neste campo os **projetos sociais** desenvolvidos internamente em cada comunidade, buscando contribuir para o desenvolvimento de seus membros, como crianças, adolescentes, idosos, dependentes químicos, mulheres, famílias, trabalhadores desempregados, etc.



#FicaDica

Democracia – pode ser direta (exercida pelos cidadãos), indireta (exercida por representantes) ou semidireta (mesclando os dois, como no Brasil).

Cidadão – É direito e dever participar. A cidadania tem uma dimensão ética, sendo incumbência de cada um se integrar na vida da comunidade em que se insere. Não basta votar ou exercer as vias legais da participação direta. É preciso se integrar na comunidade e contribuir para que ela avance, garantindo o bem a todos.

23 <https://www.politize.com.br/audiencias-publicas-como-participar/>



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (ANTAQ – CONHECIMENTOS BÁSICOS – CESPE – 2014) No que diz respeito à democracia, julgue o item abaixo.

Em uma sociedade democrática, permite-se a criação de novos direitos e considera-se legítimo o conflito.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. A criação e a emergência de novos direitos num processo histórico fazem parte da vivência de uma sociedade democrática, aberta à alteração de suas normas, inclusive para a ampliação de direitos fundamentais. É da essência da democracia, ainda, a possibilidade de conflitos ideológicos, garantido o pluralismo do pensamento, inclusive e notadamente o político.

2. (MPU – ANALISTA DO MPU – CONHECIMENTOS BÁSICOS – CESPE – 2015) Com base nas disposições da Lei nº 8.429/1992 e nos preceitos de ética, moral e cidadania, julgue o item seguinte.

O exercício da cidadania sofre influência das questões éticas e morais que moldam o comportamento individual do cidadão. Isso porque o conjunto das condutas individuais compõe o comportamento de determinado grupo social, do qual são extraídas as demandas que subsidiaram a adoção de políticas públicas e a concretização de direitos sociais.

() CERTO () ERRADO

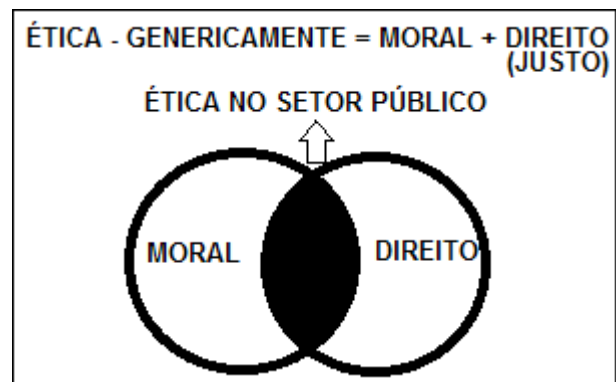
Resposta: Certo. Cidadania é um conceito estritamente relacionado à ética, no sentido de impor a cada indivíduo que se inclua socialmente e traga contribuições para a comunidade em que está inserido. Assim, na relação entre ética e cidadania pensa-se no indivíduo como parte de um todo. Suas condutas pertencem ao grupo social, pois nele está inserido. A observação das necessidades dos coletivos, que são os grupos sociais, permite delimitar políticas públicas e concretizar direitos sociais para além da perspectiva individual.

ÉTICA E FUNÇÃO PÚBLICA

Quando se fala em ética na função pública, não se trata do simples respeito à moral social: a obrigação ética no setor público vai além e encontra-se disciplinada em detalhes na legislação, tanto na esfera constitucional (notadamente no artigo 37) quanto na ordinária (em que se destaca a Lei nº 8.429/92 - Lei de Improbidade Administrativa, a qual traz um amplo conceito de funcionário público no qual podem ser incluídos os servidores do Banco do Brasil). Ocorre que o funcionário de uma instituição financeira da qual o Estado participe de certo modo ex-

terioriza os valores estatais, sendo que o Estado é o ente que possui a maior necessidade de respeito à ética. Por isso, o servidor além de poder incidir em ato de improbidade administrativa (cível), poderá praticar crime contra a Administração Pública (penal). Então, a ética profissional daquele que serve algum interesse estatal deve ser ainda mais consolidada.

Se a Ética, num sentido amplo, é composta por ao menos dois elementos - a Moral e o Direito (justo); no caso da disciplina da Ética no Setor Público a expressão é adotada num sentido estrito - ética corresponde ao valor do justo, previsto no Direito vigente, o qual é estabelecido com um olhar atento às prescrições da Moral para a vida social. Em outras palavras, quando se fala em ética no âmbito dos interesses do Estado não se deve pensar apenas na Moral, mas sim em efetivas normas jurídicas que a regulamentam, o que permite a aplicação de sanções. Veja o organograma:



As regras éticas do setor público são mais do que regulamentos morais, são normas jurídicas e, como tais, passíveis de **coação**. A desobediência ao princípio da moralidade caracteriza ato de improbidade administrativa, sujeitando o servidor às penas previstas em lei. Da mesma forma, o seu comportamento em relação ao Código de Ética pode gerar benefícios, como promoções, e prejuízos, como censura e outras penas administrativas. A disciplina constitucional é expressa no sentido de prescrever a moralidade como um dos princípios fundadores da atuação da administração pública direta e indireta, bem como outros princípios correlatos. Logo, o Estado brasileiro deve se conduzir moralmente por vontade expressa do constituinte, sendo que à imoralidade administrativa aplicam-se sanções.

Assim, tem-se que a obediência à ética não deve se dar somente no âmbito da vida particular, mas também na atuação profissional, principalmente se tal atuação se der no âmbito estatal, caso em que haverá coação. O Estado é a forma social mais abrangente, a sociedade de fins gerais que permite o desenvolvimento, em seu seio, das individualidades e das demais sociedades, chamadas de fins particulares. O Estado, como pessoa, é uma ficção, é um arranjo formulado pelos homens para organizar a sociedade de disciplinar o poder visando que todos possam se realizar em plenitude, atingindo suas finalidades particulares.²⁴

²⁴ SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Método, 2011.

O **Estado tem um valor ético**, de modo que sua atuação deve se guiar pela moral idônea. Mas não é propriamente o Estado que é aético, porque ele é composto por homens. Assim, falta ética ou não aos homens que o compõe. Ou seja, o bom comportamento profissional do funcionário público é uma questão ligada à ética no serviço público, pois se os homens que compõe a estrutura do Estado tomam uma atitude correta perante os ditames éticos há uma ampliação e uma consolidação do valor ético do Estado.

Alguns cidadãos recebem poderes e funções específicas dentro da administração pública, passando a desempenhar um papel de fundamental interesse para o Estado. Quando estiver nesta condição, mais ainda, será exigido o respeito à ética. Afinal, o Estado é responsável pela manutenção da sociedade, que espera dele uma conduta ilibada e transparente.

Quando uma pessoa é nomeada como servidor público, passa a ser uma **extensão** daquilo que o Estado representa na sociedade, devendo, por isso, respeitar ao máximo todos os consagrados preceitos éticos.

Todas as profissões reclamam um agir ético dos que a exercem, o qual geralmente se encontra consubstanciado em Códigos de Ética diversos atribuídos a cada categoria profissional. No caso das profissões na esfera pública, esta exigência se amplia.

Não se trata do simples respeito à moral social: a obrigação ética no setor público vai além e encontra-se disciplinada em detalhes na legislação, tanto na esfera constitucional (notadamente no artigo 37) quanto na ordinária (em que se destacam o Decreto nº 1.171/94 - Código de Ética - a Lei nº 8.429/92 - Lei de Improbidade Administrativa - e a Lei nº 8.112/90 - regime jurídico dos servidores públicos civis na esfera federal).

Em verdade, "[...] a profissão, como exercício habitual de uma tarefa, a serviço de outras pessoas, insere-se no complexo da sociedade como uma atividade específica. Trazendo tal prática benefícios recíprocos a quem a pratica e a quem recebe o fruto do trabalho, também exige, nessas relações, a preservação de uma conduta condizente com os princípios éticos específicos. O grupamento de profissionais que exercem o mesmo ofício termina por criar as distintas classes profissionais e também a conduta pertinente. Existem aspectos claros de observação do comportamento, nas diversas esferas em que ele se processa: perante o conhecimento, perante o cliente, perante o colega, perante a classe, perante a sociedade, perante a pátria, perante a própria humanidade como conceito global"²⁵. Todos estes aspectos serão considerados em termos de conduta ética esperada.



#FicaDica

O agente público é uma extensão do Estado e representa a sua vontade. Por isso mesmo, deve se guiar pelos mesmos princípios que ele se guia, conforme o mandamento constitucional.

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

Em geral, as diretivas a respeito do comportamento profissional ético podem ser bem resumidas em alguns princípios basilares.

Segundo Nalini²⁶, o princípio fundamental seria o de *agir de acordo com a ciência*, se mantendo sempre atualizado, e *de acordo com a consciência*, sabendo de seu dever ético; tomando-se como princípios específicos:

- *Princípio da conduta ilibada* - conduta irrepreensível na vida pública e na vida particular.
- *Princípio da dignidade e do decoro profissional* - agir da melhor maneira esperada em sua profissão e fora dela, com técnica, justiça e discrição.
- *Princípio da incompatibilidade* - não se deve acumular funções incompatíveis.
- *Princípio da correção profissional* - atuação com transparência e em prol da justiça.
- *Princípio do coleguismo* - ciência de que você e todos os demais operadores do Direito querem a mesma coisa, realizar a justiça.
- *Princípio da diligência* - agir com zelo e escrupulo em todas funções.
- *Princípio do desinteresse* - relegar a ambição pessoal para buscar o interesse da justiça.
- *Princípio da confiança* - cada profissional de Direito é dotado de atributos personalíssimos e intransferíveis, sendo escolhido por causa deles, de forma que a relação estabelecida entre aquele que busca o serviço e o profissional é de confiança.
- *Princípio da fidelidade* - Fidelidade à causa da justiça, aos valores constitucionais, à verdade, à transparência.
- *Princípio da independência profissional* - a maior autonomia no exercício da profissão do operador do Direito não deve impedir o caráter ético.
- *Princípio da reserva* - deve-se guardar segredo sobre as informações que acessa no exercício da profissão.
- *Princípio da lealdade e da verdade* - agir com boa-fé e de forma correta, com lealdade processual.
- *Princípio da discricionariedade* - geralmente, o profissional do Direito é liberal, exercendo com boa autonomia sua profissão.
- Outros princípios éticos, como informação, solidariedade, cidadania, residência, localização, continuidade da profissão, liberdade profissional, função social da profissão, severidade consigo mesmo, defesa das prerrogativas, moderação e tolerância.

O rol acima é apenas um pequeno exemplo de atitudes que podem ser esperadas do profissional, mas assim como é difícil delimitar um conceito de ética, é complicado estabelecer exatamente quais as condutas esperadas de um servidor: melhor mesmo é observar o caso concreto e ponderar com razoabilidade.

Em suma, respeitar a ética profissional é ter em mente os princípios éticos consagrados em sociedade, fazendo com que cada atividade desempenhada no exercício da profissão exteriorize tais postulados, inclusive direcionando os rumos da ética empresarial na escolha de diretrizes e políticas institucionais.

26 NALINI, José Renato. Ética geral e profissional. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

O funcionário que busca efetuar uma gestão ética se guia por determinados mandamentos de ação, os quais valem tanto para a esfera pública quanto para a privada, embora a punição dos que violam ditames éticos no âmbito do interesse estatal seja mais rigorosa.

Neste sentido, destacam-se os dez mandamentos da gestão ética nas empresas públicas:

PRIMEIRO: *"Amar a verdade, a lealdade, a probidade e a responsabilidade como fundamentos de dignidade pessoal".*

Significa desempenhar suas funções com transparência, de forma honesta e responsável, sendo leal à instituição. O funcionário deve se portar de forma digna, exteriorizando virtudes em suas ações.

SEGUNDO: *"Respeitar a dignidade da pessoa humana".*

A expressão "dignidade da pessoa humana" está estabelecida na Constituição Federal Brasileira, em seu art. 3º, III, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Ao adotar um significado mínimo apreendido no discurso antropocentrado do humanismo, a expressão valoriza o ser humano, considerando este o centro da criação, o ser mais elevado que habita o planeta, o que justifica a grande consideração pelo Estado e pelos outros seres humanos na sua generalidade em relação a ele. Respeitar a dignidade da pessoa humana significa tomar o homem como valor-fonte para todas as ações e escolhas, inclusive na atuação empresarial.

TERCEIRO: *"Ser justo e imparcial no julgamento dos atos e na apreciação do mérito dos subordinados".*

Retoma-se a questão dos planos de carreira, que exteriorizam a imparcialidade e a impessoalidade na escolha dos que deverão ser promovidos, a qual se fará exclusivamente com base no mérito. Não se pode tomar questões pessoais, como desavenças ou afinidades, quando o julgamento se faz sobre a ação de um funcionário - se agiu bem, merece ser recompensado; se agiu mal, deve ser punido.

QUARTO: *"Zelar pelo preparo próprio, moral, intelectual e, também, pelo dos subordinados, tendo em vista o cumprimento da missão institucional".*

A missão institucional envolve a obtenção de lucros, em regra, mas sempre aliada à promoção da ética. Na missão institucional serão estabelecidas determinadas metas para a empresa, que deverão ser buscadas pelos funcionários. Para tanto, cada um deve se preocupar com o aperfeiçoamento de suas capacidades, tornando-se paulatinamente um melhor funcionário, por exemplo, buscando cursos e estudando técnicas.

QUINTO: *"Acatar as ordens legais, não ser negligente e trabalhar em harmonia com a estrutura do órgão, respeitando a hierarquia, seus colegas e cada concidadão, colaborando e aceitando colaboração".*

Existe uma hierarquia para que as funções sejam desempenhadas da melhor maneira possível, pois a desordem não permite que as atividades se encadeiem e se enlacem, gerando perda de tempo e desperdício de recursos. Não significa que ordens contrárias à ética devam

ser obedecidas, caso em que a medida cabível é levar a questão para as autoridades responsáveis pelo controle da ética da instituição. Cada atividade deve ser desempenhada da melhor maneira possível, isto é, não se pode deixar de praticá-la corretamente por ser mais trabalhoso (por negligência entende-se uma omissão perigosa). No tratamento dos demais colegas e do público, o funcionário deve ser cordial e ético, embora somente assim estará contribuindo para a gestão ética da empresa.

SEXTO: *"Agir, na vida pessoal e funcional, com dignidade, decoro, zelo, eficácia e moralidade".*

O bom comportamento não deve se fazer presente somente no exercício das funções. Cabe ao funcionário se portar bem quando estiver em sua vida privada, na convivência com seus amigos e familiares, bem como nos momentos de lazer. Por melhor que seja como funcionário, não será aceito aquele que, por exemplo, for visto frequentemente embriagado ou for sempre denunciado por violência doméstica.

Dignidade é a característica que incorpora todas as demais, significando o bom comportamento enquanto pessoa humana, tratando os outros como gosta de ser tratado. Decoro significa discrição, aparecer o mínimo possível, não se vangloriar com base em feitos institucionais. Zelo quer dizer cuidado, cautela, para que as atividades sempre sejam desempenhadas do melhor modo. Eficácia remete ao dever de fazer com que suas atividades atinjam o fim para o qual foram praticadas, isto é, que não sejam abandonadas pela metade. Moralidade significa respeitar os ditames morais, mais que jurídicos, que exteriorizam os valores tradicionais consolidados na sociedade através dos tempos.

SÉTIMO: *"Jamais tratar mal ou deixar à espera de solução uma pessoa que busca perante a Administração Pública satisfazer um direito que acredita ser legítimo".*

O bom atendimento do público é necessário para que uma gestão possa ser considerada ética. Aquele que tem um direito merece ser ouvido, não pode ser deixado de lado pelo funcionário, esperando por horas uma solução. Mesmo que a pessoa esteja errada, isto deve ser esclarecido, de forma que a confiabilidade na instituição não fique abalada.

OITAVO: *"Cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos, as instruções e as ordens das autoridades a que estiver subordinado".*

O Direito é uma das facetas mais relevantes da Ética porque exterioriza o valor do justo e o seu cumprimento é essencial para que a gestão ética seja efetiva.

NONO: *"Agir dentro da lei e da sua competência, atento à finalidade do serviço público".*

Não basta cumprir o Direito, é preciso respeitar a divisão de funções feitas com o objetivo de otimizar as atividades desempenhadas.

DÉCIMO: *"Buscar o bem-comum, extraído do equilíbrio entre a legalidade e finalidade do ato administrativo a ser praticado".*

Bem comum é o bem de toda a coletividade e não de um só indivíduo. Este conceito exterioriza a dimensão

coletiva da ética. Maritain²⁷ apontou as características essenciais do bem comum: redistribuição, pela qual o bem comum deve ser redistribuído às pessoas e colaborar para o desenvolvimento delas; respeito à autoridade na sociedade, pois a autoridade é necessária para conduzir a comunidade de pessoas humanas para o bem comum; moralidade, que constitui a retidão de vida, sendo a justiça e a retidão moral elementos essenciais do bem comum.



#FicaDica

A partir da consagração do princípio da moralidade, é possível afirmar que agir de forma ética no desempenho de funções públicas não é questão de mera moralidade, mas verdadeiramente jurídica, com arcabouço legal, notadamente, Decreto nº 1.171/1994, Lei nº 8.112/1990, Lei nº 8.429/1992. Obedecer aos ditames da ética é verdadeiro dever funcional do servidor, o qual, se desobedecido, pode gerar punições.



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (TRT 5ª REGIÃO – ANALISTA JUDICIÁRIO – PSICOLOGIA – CESPE – 2008) Com relação à ética nas organizações, julgue os itens a seguir.

As escolhas dos dirigentes, perante dilemas éticos, são influenciadas por fatores de ordem individual, como idade, grau de instrução, valores morais, que são parâmetros decisivos no processo de tomada de decisão.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. As escolhas dos gestores, quando enfrentam dilemas éticos, são também influenciadas por fatores de ordem individual, que podem ser decisivos no processo de tomada de decisão e são válidos, cabendo na margem de discricionariedade dos atos administrativos, podendo abranger aspectos como gênero, idade, grau de instrução, orientações filosóficas ou valores morais.

2. (TRT 5ª REGIÃO – ANALISTA JUDICIÁRIO – PSICOLOGIA – CESPE – 2008) Com relação à ética nas organizações, julgue os itens a seguir.

O comportamento ético da organização independe da filosofia pessoal e dos processos cognitivos de decisão de seus dirigentes.

() CERTO () ERRADO

27 MARITAIN, Jacques. **Os direitos do homem e a lei natural**. 3. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1967.

Resposta: Errado. A cultura estabelecida no âmbito de uma empresa e a forma como o dirigente lida com seus funcionários interfere no comportamento da organização. Tudo isso é matéria da cultura organizacional, em seu aspecto ético.

3. (MPU – TÉCNICO DO MPU – SEGURANÇA INSTITUCIONAL E TRANSPORTE – CESPE – 2015) Acerca de ética deontológica e de ética e democracia, julgue o próximo item.

Ser honesto e verdadeiro e cumprir promessas são considerados princípios éticos.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. Não pode ser considerada conduta ética ser desonesto e mentir, ou então deixar de cumprir promessas feitas licitamente. Assim, honestidade e seriedade são primados éticos que devem ser cumpridos no exercício da função pública.

ÉTICA NO SETOR PÚBLICO

O paradigma da Ética Pública parte da noção de liberdade social, envolta nos valores da segurança, igualdade e solidariedade. Neste sentido, cada pessoa deve ter espaço para exercer individualmente sua liberdade moral, cabendo à ética pública garantir que os indivíduos que vivem em sociedade realizem projetos morais individuais.

A Ética Pública pode ser vista sob o aspecto da moralidade crítica e sob o aspecto da moralidade legalizada: quando se estuda a lei posta ou a ausência de lei e questiona-se a falta de justiça, há uma moralidade crítica; quando a regra justa é incorporada ao Direito, há moralidade legalizada ou positivada.

Sobre a Ética Pública, explica Nalini²⁸: “Ética é sempre ética, poder-se-ia afirmar. Ser ético é obrigação de todos. Seja no exercício de alguma atividade estatal, seja no comportamento individual. Mas pode-se falar em ética realçada quando se atua num universo mais amplo, de interesse de todos. Existe, pois, uma Ética Pública, e apura-se o seu sentido em contraposição com o de Ética Privada. Um nome pelo qual a Ética Pública tem sido conhecida é o da justiça”.

Assim, ética pública seria a moral incorporada ao Direito, consolidando o valor do justo. Diante da relevância social de que a Ética se faça presente no exercício das atividades públicas, as regras éticas para a vida pública são mais do que regras morais, são regras jurídicas estabelecidas em diversos diplomas do ordenamento, possibilitando a coação em caso de infração por parte daqueles que desempenham a função pública.

Os valores éticos inerentes ao Estado, os quais permitem que ele consolide o bem comum e garanta a preservação dos interesses da coletividade, se encontram exteriorizados em princípios e regras. Estes, por sua vez, são

28 NALINI, José Renato. **Ética geral e profissional**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

estabelecidos na Constituição Federal e em legislações infraconstitucionais, a exemplo das que serão estudadas neste tópico, quais sejam: Decreto nº 1.171/94, Lei nº 8.112/90 e Lei nº 8.429/92.

Todas as diretivas de leis específicas sobre a ética no setor público partem da Constituição Federal, que estabelece alguns princípios fundamentais para a ética no setor público. Em outras palavras, é o texto constitucional do artigo 37, especialmente o *caput*, que permite a compreensão de boa parte do conteúdo das leis específicas, porque possui um caráter amplo ao preconizar os princípios fundamentais da administração pública. Estabelece a Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

É de fundamental importância um olhar atento ao significado de cada um destes princípios, posto que eles estruturam todas as regras éticas prescritas no Código de Ética e na Lei de Improbidade Administrativa, tomando como base os ensinamentos de Carvalho Filho²⁹ e Spitzcovsky³⁰:

- a) **Princípio da legalidade:** Para o particular, legalidade significa a permissão de fazer tudo o que a lei não proíbe. Contudo, como a administração pública representa os interesses da coletividade, ela se sujeita a uma relação de subordinação, pela qual só poderá fazer o que a lei expressamente determina (assim, na esfera estatal, é preciso lei anterior editando a matéria para que seja preservado o princípio da legalidade). A origem deste princípio está na criação do Estado de Direito, no sentido de que o próprio Estado deve respeitar as leis que dita.
- b) **Princípio da impessoalidade:** Por força dos interesses que representa, a administração pública está proibida de promover discriminações gratuitas. Discriminar é tratar alguém de forma diferente dos demais, privilegiando ou prejudicando. Segundo este princípio, a administração pública deve tratar igualmente todos aqueles que se encontrem na mesma situação jurídica (princípio da isonomia ou igualdade). Por exemplo, a licitação reflete a impessoalidade no que tange à contratação de serviços. O princípio da impessoalidade correlaciona-se ao princípio da finalidade, pelo qual o alvo a ser alcançado pela administração pública é somente o interesse público. Com efeito, o interesse particular não pode influenciar no tratamento das pessoas, já que se deve buscar somente a preservação do interesse coletivo.
- c) **Princípio da moralidade:** A posição deste princípio no artigo 37 da CF representa o reconhecimento de uma espécie de moralidade administrativa, intimamente relacionada ao poder público. A ad-

ministração pública não atua como um particular, de modo que enquanto o descumprimento dos preceitos morais por parte deste particular não é punido pelo Direito (*a priori*), o ordenamento jurídico adota tratamento rigoroso do comportamento imoral por parte dos representantes do Estado. O princípio da moralidade deve se fazer presente não só para com os administrados, mas também no âmbito interno. Está indissociavelmente ligado à noção de bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei, mas também dos princípios éticos regentes da função administrativa. **TODO ATO IMORAL SERÁ DIRETAMENTE ILEGAL OU AO MENOS IMPESSOAL**, daí a intrínseca ligação com os dois princípios anteriores.

- d) **Princípio da publicidade:** A administração pública é obrigada a manter transparência em relação a todos seus atos e a todas informações armazenadas nos seus bancos de dados. Daí a publicação em órgãos da imprensa e a afixação de portarias. Por exemplo, a própria expressão "*concurso público*" (art. 37, II, CF) remonta ao ideário de que todos devem tomar conhecimento do processo seletivo de servidores do Estado. Diante disso, como será visto, se negar indevidamente a fornecer informações ao administrado caracteriza ato de improbidade administrativa. Somente pela publicidade os indivíduos controlarão a legalidade e a eficiência dos atos administrativos. Os instrumentos para proteção são o direito de petição e as certidões (art. 5º, XXXIV, CF), além do *habeas data* e - residualmente - do mandado de segurança.
- e) **Princípio da eficiência:** A administração pública deve manter o ampliar a qualidade de seus serviços com controle de gastos. Isso envolve eficiência ao contratar pessoas (o concurso público seleciona os mais qualificados ao exercício do cargo), ao manter tais pessoas em seus cargos (pois é possível exonerar um servidor público por ineficiência) e ao controlar gastos (limitando o teto de remuneração), por exemplo. O núcleo deste princípio é a procura por produtividade e economicidade. Alcança os serviços públicos e os serviços administrativos internos, se referindo diretamente à conduta dos agentes.

Além destes cinco princípios administrativo-constitucionais diretamente selecionados pelo constituinte, podem ser apontados como princípios de natureza ética relacionados à função pública a probidade e a motivação:

- a) **Princípio da probidade:** um princípio constitucional incluído dentro dos princípios específicos da licitação, é o dever de todo o administrador público, o dever de honestidade e fidelidade com o Estado, com a população, no desempenho de suas funções. Possui contornos mais definidos do que a moralidade. Diógenes Gasparini³¹ alerta que alguns autores tratam como distintos os princípios da moralidade e da probidade administrativa, mas não há características que permitam tratar os

29 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

30 SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Método, 2011.

31 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

mesmos como procedimentos distintos, sendo no máximo possível afirmar que a probidade administrativa é um aspecto particular da moralidade administrativa.

- b) **Princípio da motivação:** É a obrigação conferida ao administrador de motivar todos os atos que edita, gerais ou de efeitos concretos. É considerado, entre os demais princípios, um dos mais importantes, uma vez que sem a motivação não há o devido processo legal, uma vez que a fundamentação surge como meio interpretativo da decisão que levou à prática do ato impugnado, sendo verdadeiro meio de viabilização do controle da legalidade dos atos da Administração. Motivar significa mencionar o dispositivo legal aplicável ao caso concreto e relacionar os fatos que concretamente levaram à aplicação daquele dispositivo legal. Todos os atos administrativos devem ser motivados para que o Judiciário possa controlar o mérito do ato administrativo quanto à sua legalidade. Para efetuar esse controle, devem ser observados os motivos dos atos administrativos.



#FicaDica

São princípios da administração pública, nesta ordem:

Legalidade
Impessoalidade
Moralidade
Publicidade
Eficiência

Para memorizar: veja que as iniciais das palavras formam o vocábulo LIMPE, que remete à limpeza esperada da Administração Pública.



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (Instituto Rio Branco – Diplomata – CESPE – 2017) Com relação à classificação da Constituição Federal de 1988, ao controle de constitucionalidade e à atividade administrativa do Estado brasileiro, julgue (C ou E) o item que se segue.

O princípio da impessoalidade, que consagra a ideia de que o poder público deve dispensar tratamento isonômico e impessoal aos particulares, deve ser entendido de forma absoluta, já que não comporta exceções ou tratamentos diferenciados pela administração.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. Em alguns casos, o desigual deve ser tratado de forma desigual, pois o contrário que não seria isonômico. É o caso da fila preferencial para gestantes e idosos nas repartições públicas, típico tratamento diferenciado lícito e ético.

2. (FUB – Conhecimentos Básicos – CESPE – 2016) Com referência à Constituição Federal de 1988 e às disposições nela inscritas relativamente a direitos sociais e políticos, administração pública e servidores públicos, julgue o item subsequente.

Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência são princípios aplicáveis exclusivamente à administração pública federal: eles não se aplicam à administração pública dos estados, do Distrito Federal nem dos municípios.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. Nos termos do artigo 37, *caput*, CF: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]".

3. (Instituto Rio Branco – Diplomata – CESPE – 2015) No que diz respeito à organização dos poderes, ao princípio da legalidade e ao controle dos atos administrativos, julgue (C ou E) o seguinte item.

O princípio da legalidade consiste em estatuir que a regulamentação de determinadas matérias há de fazer-se necessariamente por lei formal, e não por quaisquer outras fontes normativas.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. A legalidade pode emanar de diversas fontes de regulação, por exemplo, Decretos, Regulamentos, Portarias.

LEI Nº 8.429/1992 E SUAS ALTERAÇÕES. DISPOSIÇÕES GERAIS. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei nº 8.429/92 trata da improbidade administrativa, que é uma espécie qualificada de imoralidade, sinônimo de desonestidade administrativa. A improbidade é uma lesão ao princípio da moralidade, que deve ser respeitado estritamente pelo servidor público. O agente ímprobo sempre será um violador do princípio da moralidade, pelo qual "a Administração Pública deve agir com boa-fé, sinceridade, probidade, lhanza, lealdade e ética"³².

A Lei nº 8.429/92 reforça os princípios da administração consagrados no artigo 37, *caput*, CF em seu artigo 4º, dentre eles o da moralidade:

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

³² LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

Com o advento da Lei nº 8.429/92, os agentes públicos passaram a ser responsabilizados na esfera civil pelos atos de improbidade administrativa descritos nos artigos 9º a 11, ficando sujeitos às penas do art. 12. A existência de esferas distintas de responsabilidade (civil, penal e administrativa) impede falar-se em *bis in idem*, já que, ontologicamente, não se trata de punições idênticas, embora baseadas no mesmo fato, mas de responsabilização em esferas distintas do Direito.

A legislação em estudo, por sua vez, divide os atos de improbidade administrativa em quatro categorias:

- Ato de improbidade administrativa que importe enriquecimento ilícito;
- Ato de improbidade administrativa que importe lesão ao erário;
- Ato de improbidade administrativa decorrente de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário;
- Ato de improbidade administrativa que atente contra os princípios da administração pública.



#FicaDica

Os atos de improbidade administrativa não são crimes de responsabilidade. Trata-se de punição na esfera cível, não criminal. Por isso, caso o ato configure simultaneamente um ato de improbidade administrativa desta lei e um crime previsto na legislação penal, o que é comum no caso do artigo 9º, responderá o agente por ambos, nas duas esferas.

Em suma, a lei encontra-se estruturada da seguinte forma: inicialmente, trata das vítimas possíveis (sujeito passivo) e daqueles que podem praticar os atos de improbidade administrativa (sujeito ativo); ainda, aborda a reparação do dano ao lesionado e o ressarcimento ao patrimônio público; após, traz a tipologia dos atos de improbidade administrativa, isto é, enumera condutas de tal natureza; seguindo-se à definição das sanções aplicáveis; e, finalmente, descreve os procedimentos administrativo e judicial.

Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

O preâmbulo da lei em estudo já traz alguns elementos importantes para a sua boa compreensão:

- o agente público pode estar exercendo **mandato**, quando for **eleito** para tanto; **cargo**, no caso de um conjunto de atribuições e responsabilidades conferido a um servidor submetido a regime **estatutário** (é o caso do ingresso por concurso); **emprego** público, se o servidor se submeter a regime **celetista** (CLT); **função pública**, que corresponde à categoria **residual**, valendo para o servidor que

tenha tais atribuições e responsabilidades mas não exerça cargo ou emprego público. Percebe-se que o conceito de agente público que se sujeita à lei é o mais amplo possível.

- o exercício pode se dar na administração **direta, indireta** ou **fundacional**. A administração pública apresenta uma estrutura direta e outra indireta, com seus respectivos órgãos. Por exemplo, são órgãos da administração direta os ministérios e secretarias, isto é, os órgãos que compõem a estrutura do Executivo, Legislativo ou Judiciário; são integrantes da administração indireta as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

1. Sujeito passivo

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

“Sujeito passivo é a pessoa que a lei indica como vítima do ato de improbidade administrativa”. A lei adota uma noção ampla, pela qual são abrangidas entidades que, sem integrarem a Administração, possuem alguma espécie de conexão com ela.³³

O agente público pode ser ou não um servidor público. O conceito de agente público é melhor delimitado no artigo seguinte.

Ele poderá estar vinculado a qualquer instituição ou órgão que desempenhe diretamente o interesse do Estado. Assim, estão incluídos todos os integrantes da administração direta, indireta e fundacional, conforme o preâmbulo da legislação. Pode até mesmo ser uma entidade privada que desempenhe tais fins, desde que a verba de criação ou custeio tenha sido ou seja pública em mais de 50% do patrimônio ou receita anual.

Caso a verba pública que tenha auxiliado uma entidade privada a qual o Estado não tenha concorrido para criação ou custeio, também haverá sujeição às penalidades da lei. Em caso de custeio/criação pelo Estado que seja inferior a 50% do patrimônio ou receita anual, a legislação ainda se aplica. Entretanto, nestes dois casos, a **sanção patrimonial** se limitará ao que o ilícito repercutiu

³³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

sobre a contribuição dos cofres públicos. Significa que se o prejuízo causado for maior que a efetiva contribuição por parte do poder público, o ressarcimento terá que ser buscado por outra via que não a ação de improbidade administrativa.

Basicamente, o dispositivo enumera os principais sujeitos passivos do ato de improbidade administrativa, dividindo-os em três grupos:

- personas da administração direta, diretamente vinculadas a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios;
- personas da administração indireta, isto é, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista;
- pessoa cuja criação ou custeio o erário tenha contribuído com mais de 50% do patrimônio ou receita naquele ano.

No parágrafo único, a lei enumera os sujeitos passivos secundários, que são: a) entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo creditício pelo Estado; b) pessoa cuja criação ou custeio o erário tenha contribuído com menos de 50% do patrimônio ou receita naquele ano.

2. Sujeito ativo

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Os sujeitos ativos do ato de improbidade administrativa se dividem em duas categorias: os agentes públicos, definidos no art. 2º, e os terceiros, enumerados no art. 3º.

“Denomina-se sujeito ativo aquele que pratica o ato de improbidade, concorre para sua prática ou dele extrai vantagens indevidas. É o autor ímprobo da conduta. Em alguns casos, não pratica o ato em si, mas oferece sua colaboração, ciente da desonestidade do comportamento. Em outros, obtém benefícios do ato de improbidade, muito embora sabedor de sua origem escusa”³⁴.

A ampla denominação de agentes públicos conferida pela lei de improbidade administrativa apenas tem efeito para os fins desta lei, ou seja, visando a imputação dos atos de improbidade administrativa. Percebe-se a amplitude pelos elementos do conceito:

- Tempo: exercício transitório ou definitivo;
- Remuneração: existente ou não;
- Espécie de vínculo: por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função;

³⁴ Ibid.

- Local do exercício: em qualquer entidade que possa ser sujeito passivo. Por exemplo, o funcionário de uma ONG criada pelo Estado é considerado agente público para os efeitos desta lei.

O terceiro, por sua vez, é aquele que pratica as condutas de induzir ou concorrer em relação ao agente público, ou seja, incentivando-o ou mesmo participando diretamente do ilícito. Este terceiro jamais será pessoa jurídica, deve necessariamente ser pessoa física.

3. Ressarcimento do dano

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Integral ressarcimento do dano é a devolução corrigida monetariamente de todos os valores que foram retirados do patrimônio público. No entanto, destaca-se que a lei garante não só o integral ressarcimento, mas também a devolução do enriquecimento ilícito: mesmo que a pessoa não cause prejuízo direto ao erário, mas lucre com um ato de improbidade administrativa, os valores devem ir para os cofres públicos.

Art. 6º No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

Estabelece o artigo 186 do Código Civil: “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”. Este é o artigo central do instituto denominado responsabilidade civil, que tem como elementos: ação ou omissão voluntária (agir como não se deve ou deixar de agir como se deve), culpa ou dolo do agente (dolo é a vontade de cometer uma violação de direito e culpa é a falta de diligência), nexa causal (relação de causa e efeito entre a ação/omissão e o dano causado) e dano (prejuízo sofrido pelo agente, que pode ser individual ou coletivo, moral ou material, econômico e não econômico). É a este instituto que se relacionam as sanções da perda de bens e valores e de ressarcimento integral do dano.

O tipo de dano que é causado pelo agente ao Estado é o material. No caso, há um correspondente financeiro direto, de modo que a condenação será no sentido de pagar ao Estado o equivalente ao prejuízo causado.

O agente público e o terceiro que com ele concorram responderão pelos danos causados ao erário público com seu patrimônio. Inclusive, perderão os valores patrimoniais acrescidos devido à prática do ato ilícito. O dano causado deverá ser ressarcido em sua totalidade.

Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança.

Caso o sujeito ativo faleça no curso da ação de improbidade administrativa, os herdeiros arcarão com o dever de ressarcir o dano, claro, nos limites dos bens que ele deixar como herança.

4. Indisponibilidade de bens

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Será oferecida representação ao Ministério Público para que ele postule a indisponibilidade dos bens do indiciado, de modo a garantir que ele não aliene seu patrimônio para não reparar o ilícito. Por indisponibilidade entende-se bloquear os bens para que não sejam vendidos ou deteriorados, garantindo que o dano possa ser reparado quando da condenação judicial.

A indisponibilidade será suficiente para dar integral ressarcimento ao dano ou retirar todo o acréscimo patrimonial resultante do ilícito.

5. Atos de Improbidade Administrativa

Como não é possível ser desonesto sem saber que se está agindo desta forma, o elemento comum a todas as hipóteses de improbidade administrativa é o dolo, que consiste na intenção do agente em praticar o ato desonesto (alguns entendem como inconstitucionais todas as referências a condutas culposas - inclusive parte do STJ).

Os atos de improbidade administrativa foram divididos, originalmente, em três grupos, nos artigos 9º, 10 e 11, conforme a gravidade do ato, indo do grupo mais grave ao menos grave. Em seguida, foi inserido um novo grupo no artigo 10-A. A cada grupo é aplicada uma espécie diferente de sanção no caso de confirmação da prática do ato apurada na esfera administrativa.

Nos três grupos originais do capítulo II, enquanto o *caput* traz as condutas genéricas, os incisos delimitam condutas específicas, que nada mais são do que exemplos de situações do *caput*, logo, os incisos são uma relação meramente exemplificativa³⁵, sendo suficiente bem compreender como encontrar os requisitos genéricos para fins de provas. No grupo acrescido posteriormente, o legislador não discriminou em incisos as condutas praticáveis.

³⁵ Ibid.



#FicaDica

Todos os atos de improbidade descritos nos artigos 9º, 10 e 11 contam com um rol de condutas que se enquadram nos elementos do *caput*. Contudo, basta o enquadramento no *caput* para se caracterizar o ato de improbidade administrativa. Significa dizer que o rol é apenas exemplificativo em cada um dos artigos.

5.1 Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

O grupo mais grave de atos de improbidade administrativa se caracteriza pelos elementos: **enriquecimento + ilícito** + resultante de uma **vantagem patrimonial indevida** + em razão do **exercício** de cargo, mandato, emprego, função ou outra **atividade** nas **entidades do artigo 1º**:

- O enriquecimento deve ser ilícito, afinal, o Estado não se opõe que o indivíduo enriqueça, desde que obedeça aos ditames morais, notadamente no desempenho de função de interesse estatal.
- Exige-se que o sujeito obtenha vantagem patrimonial ilícita. Contudo, é dispensável que efetivamente tenha ocorrido dano aos cofres públicos (por exemplo, quando um policial recebe propina prática ato de improbidade administrativa, mas não atinge diretamente os cofres públicos).
- É preciso que a conduta se consume, ou seja, que realmente exista o enriquecimento ilícito decorrente de uma vantagem patrimonial indevida.
- Como fica difícil imaginar que alguém possa se enriquecer ilicitamente por negligência, imprudência ou imperícia, todas as condutas configuram atos dolosos (com intenção).
- Não cabe prática por omissão.³⁶

Entende Carvalho Filho³⁷ que no caso do art. 9º o requisito é o enriquecimento ilícito, ao passo que "o pressuposto exigível do tipo é a percepção de vantagem patrimonial ilícita obtida pelo exercício da função pública em geral. Pressuposto dispensável é o dano ao erário". O elemento subjetivo é o dolo, pois fica difícil imaginar que um servidor obtenha vantagem indevida por negligência, imprudência ou imperícia (culpa). Da mesma forma, é incompatível com a conduta omissiva, aceitando apenas a

³⁶ SPITZCOVSKY, Celso. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Método, 2011.

³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos... Op. Cit.

comissiva (ação).

Todas as condutas descritas abaixo são meros exemplos de condutas compostas pelos elementos genéricos da cabeça do artigo. Com efeito, estando eles presentes, não importa a ausência de dispositivo expresso no rol abaixo.

I - 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 do agente público;

Significa receber qualquer vantagem econômica, inclusive presentes, de pessoas que tenham interesse direto ou indireto em que o agente público faça ou deixe de fazer alguma coisa.

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

Tratam-se de espécies da conduta do inciso anterior, na qual o fim visado é permitir a aquisição, alienação, troca ou locação de bem móvel ou imóvel por preço diverso ao de mercado. Percebe-se um ato de improbidade que causa prejuízo direto ao erário.

No inciso II, o Estado que compra, troca ou aluga bem móvel ou imóvel para sua utilização acima do preço de mercado; no inciso III, um bem móvel ou imóvel pertencente ao Estado é vendido, trocado ou alugado em preço inferior ao de mercado.

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

Todo aparato dos órgãos públicos serve para atender ao Estado e, conseqüentemente, à preservação do bem comum na sociedade. Logo, quando um servidor público utiliza esta estrutura material ou pessoal para atender aos seus próprios interesses, causa prejuízo direto aos cofres públicos e obtém uma vantagem indevida (a natural vantagem decorrente do uso de algo que não lhe pertence).

V - 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,

Nenhum ato administrativo pode ser praticado ou omitido para facilitar condutas como lenocínio (explorar, estimu-

lar ou facilitar a prostituição), narcotráfico (envolver-se em atividades no mundo das drogas, como venda e distribuição), contrabando (importar ou exportar mercadoria proibida), usura (agiotagem, fornecer dinheiro a juros absurdos) ou qualquer outra atividade ilícita. Se, ainda por cima, se obter vantagem indevida pela tolerância da prática do ilícito, resta caracterizado um ato de improbidade administrativa da espécie mais grave, ora descrita neste art. 9º em estudo.

VI - 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 a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

Da mesma forma, é vedado o recebimento de vantagens para fazer declarações falsas na avaliação de obras e serviços em geral.

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 do patrimônio ou à renda do agente público;

A desproporção entre e pode ser praticado por ação ou omissão.

O objeto da tutela é a preservação do patrimônio público, em todos seus bens e valores. O pressuposto exigível é a ocorrência de dano ao patrimônio dos sujeitos passivos.

Este artigo admite expressamente a variante culposa, o que muitos entendem ser inconstitucional. O STJ, no REsp nº 939.142/RJ, apontou alguns aspectos da inconstitucionalidade do artigo. Contudo, "a jurisprudência do STJ consolidou a tese de que é indispensável a existência de dolo nas condutas descritas nos artigos 9º e 11 e ao menos de culpa nas hipóteses do artigo 10, nas quais o dano ao erário precisa ser comprovado. De acordo com o ministro Castro Meira, a conduta culposa ocorre quando o agente não pretende atingir o resultado danoso, mas atua com negligência, imprudência ou imperícia (REsp nº 1.127.143)"³⁸. Para Carvalho Filho³⁹, não há inconstitucionalidade na modalidade culposa, lembrando que é possível dosar a pena conforme o agente aja com dolo ou culpa.

O ponto central é lembrar que neste artigo não se exige que o sujeito ativo tenha percebido vantagens indevidas, **basta o dano ao erário**. Se tiver recebido vantagem indevida, incide no artigo anterior. Exceto pela não percepção da vantagem indevida, os tipos exemplificados se aproximam muito dos previstos nos incisos do art. 9º.

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores inte-

³⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Improbidade administrativa*: desonestidade na gestão dos recursos públicos. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br>>. Acesso em: 26 mar. 2013.

³⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos... Op. Cit.

grantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

Todos os bens, rendas, verbas e valores que integram a estrutura da administração pública somente devem ser utilizados por ela. Por isso, não cabe a incorporação de seu patrimônio ao acervo de qualquer pessoa física ou jurídica e mesmo a simples utilização deve obedecer aos ditames legais. Quem agir, aproveitando da função pública, de modo a permitir tais situações, incide em ato de improbidade administrativa, ainda que não receba nenhuma vantagem por seu ato (havendo enriquecimento ilícito, está presente um ato do art. 9º, categoria mais grave).

Aliás, nem ao menos importa se o ato é benéfico, por exemplo, uma doação. O patrimônio público deve ser preservado e sua transmissão/utilização deve obedecer a legislação vigente.

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

Incisos diretamente correlatos aos incisos II e III do artigo anterior, exceto pelo fato do sujeito ativo não perceber vantagem indevida pela sua conduta. Aliás, é exatamente pela falta deste elemento que o ato se enquadra na categoria intermediária, e não mais grave, dentro da classificação das improbidades.

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

A realização de operações financeiras, como a liberação de verbas e o investimento destas, e a concessão de benefícios são papéis muito importantes desempenhados pelo agente público, que deverá cumprir estritamente a lei.

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de

processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

Processo licitatório é aquele em que se realiza a licitação, procedimento detalhado prescrito em lei pelo qual o Estado contrata serviços, adquire produtos, aliena bens, etc. A finalidade de cumprir o procedimento legal de forma estrita é garantir a preservação do interesse da sociedade, não cabendo ao agente público passar por cima destas regras (Lei nº 8.666/93).

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

Todas as despesas que podem ser assumidas pelo Poder Público encontram respectiva previsão em alguma lei ou diretriz orçamentária.

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

A arrecadação de tributos é essencial para a manutenção da máquina estatal, não podendo o agente público ser negligente (se omitir, deixar de ser zeloso) no que tange ao levantamento desta renda.

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

Para que as verbas públicas sejam aplicadas é preciso obedecer o procedimento previsto em lei, preservando o interesse estatal.

Dos incisos VI a XI resta clara a marca desta categoria intermediária de atos de improbidade administrativa: que seja causado prejuízo ao erário, sem que o agente responsável pelo dano receba vantagem indevida. A questão é preservar o interesse estatal, garantindo que os bens e verbas públicas sejam corretamente utilizados, arrecadados e investidos.

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

Como visto, quanto o agente público obtém vantagem própria, direta ou indireta, incide nas hipóteses mais graves do artigo anterior. Caso concorde com o enriquecimento ilícito de terceiro, por exemplo, seu superior hierárquico, ou colabore para que ele ocorra, também cometerá ato de improbidade administrativa, embora de menor gravidade.

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

Não se deve permitir que terceiros utilizem do aparato da máquina estatal, tanto material quanto pessoal, mesmo que não se obtenha vantagem alguma com tal concessão.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

A celebração de contratos de qualquer natureza compromete diretamente o orçamento público, causando prejuízo ao erário. Por isso, deve-se obedecer às prescrições legais que disciplinam a celebração de contratos administrativos, deliberando com responsabilidade a respeito das contratações necessárias e úteis ao bem comum.

XVI – facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVII – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVIII – celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XIX – frustrar a licitude de processo seletivo para celebração de parcerias da administração pública com entidades privadas ou dispensá-lo indevidamente;

XX – agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

XXI – liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

5.3 Atos de Improbidade Administrativa Decorrentes de Concessão ou Aplicação Indevida de Benefício Financeiro ou Tributário

Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

Art. 8º-A. A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento).

§ 1º O imposto não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no caput, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar.

Uma das alterações recentes à disciplina do ISS visou evitar a continuidade da guerra fiscal entre os municípios, fixando-se a alíquota mínima em 2%.

Com efeito, os municípios não poderão fixar dentro de sua competência constitucional alíquotas inferiores a 2% para atrair e fomentar investimentos novos (incentivo fiscal), prejudicando os municípios vizinhos.

Em razão disso, tipifica-se como ato de improbidade administrativa a eventual concessão do benefício abaixo da alíquota mínima.

5.4 Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

O grupo mais ameno de atos de improbidade administrativa se caracteriza pela **simples violação a princípios da administração pública**, ou seja, aplica-se a qualquer atitude do sujeito ativo que viole os ditames éticos do serviço público. Isto é, o legislador pretende a preservação dos princípios gerais da administração pública.⁴⁰

- O objeto de tutela são os princípios constitucionais;
- Basta a vulneração em si dos princípios, sendo dispensáveis o enriquecimento ilícito e o dano ao erário;
- Somente é possível a prática de algum destes atos com **dolo** (intenção);
- Cabe a prática por ação ou omissão.

Será preciso utilizar razoabilidade e proporcionalidade para não permitir a caracterização de abuso de poder, diante do **conteúdo aberto** do dispositivo.

Na verdade, trata-se de tipo subsidiário, ou seja, que se aplica quando o ato de improbidade administrativa não tiver gerado obtenção de vantagem indevida ou dano ao erário.

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III – revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

⁴⁰ SPITZCOVSKY, Celso... Op. Cit.

- IV - negar publicidade aos atos oficiais;
- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII - 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.
- VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.
- IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.
- X - transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congêneres, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei do SUS).

É possível perceber, no rol exemplificativo de condutas do artigo 11, que o agente público que pratique qualquer ato contrário aos ditames da ética, notadamente os originários nos princípios administrativos constitucionais, pratica ato de improbidade administrativa.

Com efeito, são deveres funcionais: praticar atos visando o bem comum, agir com efetividade e rapidez, manter sigilo a respeito dos fatos que tenha conhecimento devido a sua função, tornar públicos os atos oficiais, zelar pela boa realização de atos administrativos em geral (como a realização de concurso público), prestar contas, entre outros.

6. Das Penas

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

As sanções da Lei de Improbidade Administrativa são de natureza extrapenal e, portanto, têm caráter civil.

Como visto, no caso do art. 9º, categoria mais grave, o agente obtém um enriquecimento ilícito (vantagem econômica indevida) e pode ainda causar dano ao erário, por isso, deverá não só reparar eventual dano causado mas também colocar nos cofres públicos tudo o que adquiriu indevidamente. Ou seja, poderá pagar somente o que enriqueceu indevidamente ou este valor acrescido do valor do prejuízo causado aos cofres públicos (quanto o Estado perdeu ou deixou de ganhar). No caso do artigo 10, não haverá enriquecimento ilícito, mas sempre existirá dano ao erário, o qual será reparado (eventualmente, ocorrerá o enriquecimento ilícito, devendo o valor adquirido ser tomado pelo Estado). Já no artigo 11, o máximo que pode ocorrer é o dano ao erário, com o devido ressarcimento. Na hipótese do artigo 10-A, não se denota nem enriquecimento ilícito e nem dano ao erário, pois no máximo a prática de guerra fiscal pode gerar.

Em todos os casos há **perda da função pública**.

Nas três categorias iniciais, são estabelecidas sanções de suspensão dos direitos políticos, multa e vedação de contratação ou percepção de vantagem, graduadas conforme a gravidade do ato, enquanto que na quarta categoria apenas se prevê a suspensão de direitos políticos e a multa.

Vale lembrar a disciplina constitucional das sanções por atos de improbidade administrativa, que se encontra no art. 37, § 4º, CF:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.



#FicaDica

A única sanção que se encontra prevista na LIA mas não na CF é a de multa. (art. 37, §4º, CF). Não há nenhuma inconstitucionalidade disto, pois nada impediria de o legislador infraconstitucional ampliasse a relação mínima de penalidades da Constituição, pois esta não limitou tal possibilidade e porque a lei é o instrumento adequado para tanto¹.

¹ Ibid.

Carvalho Filho⁴¹ tece considerações a respeito de algumas das sanções:

- Perda de bens e valores: "tal punição só incide sobre os bens acrescidos após a prática do ato de improbidade. Se alcançasse anteriores, ocorreria confisco, o que restaria sem escora constitucional. Além disso, o acréscimo deve derivar de origem ilícita".
- Ressarcimento integral do dano: há quem entenda que engloba dano moral. Cabe acréscimo de correção monetária e juros de mora.
- Perda de função pública: "se o agente é titular de mandato, a perda se processa pelo instrumento de cassação. Sendo servidor estatutário, sujeitar-se-á à demissão do serviço público. Havendo contrato de trabalho (servidores trabalhistas e temporários), a perda da função pública se consubstancia pela rescisão do contrato com culpa do empregado. No caso de exercer apenas uma função pública, fora de tais situações, a perda se dará pela revogação da designação". Lembra-se que determinadas autoridades se sujeitam a procedimento especial para perda da função pública, ponto em que não se aplica a Lei de Improbidade Administrativa.
- Multa: a lei indica inflexibilidade no limite máximo, mas flexibilidade dentro deste limite, podendo os julgados nesta margem optar pela mais adequada. Há ainda variabilidade na base de cálculo, conforme o tipo de ato de improbidade (a base será o valor do enriquecimento ou o valor do dano ou o valor da remuneração do agente). A natureza da multa é de sanção civil, não possuindo caráter indenizatório, mas punitivo.
- Proibição de receber benefícios: não se incluem as imunidades genéricas e o agente punido deve ser ao menos sócio majoritário da instituição vitimada.
- Proibição de contratar: o agente punido não pode participar de processos licitatórios.

	Artigo 9º	Artigo 10	Artigo 10-A	Artigo 11
Suspensão de direitos políticos	8 a 9 anos	5 a 8 anos	5 a 8 anos	3 a 5 anos
Multa	Até 3X o enriquecimento experimentado	Até 2X o dano causado.	Até 3X o valor do benefício financeiro ou tributário concedido	Até 100X o valor da remuneração do agente
Vedação de contratação ou vantagem	10 anos	5 anos	–	3 anos

7. Declaração de Bens

Nos termos do artigo 13, LIA, para que uma pessoa tome posse e exerça o cargo de agente público deve apresentar declaração de bens que deverá ser renovada anualmente (§2º) sob pena de demissão (§3º). Assim, trata-se de condição para o exercício das atribuições de agente público.

A finalidade é a de assegurar que o agente público não receba vantagens indevidas, possuindo instrumento para fiscalizá-lo caso o faça.

Os bens abrangidos pela declaração não são apenas os do agente público, mas também os de seus dependentes. Por isso, não adiantará nada o agente colocar os bens decorrentes do enriquecimento ilícito em nome de pessoas que dele dependam, e não em seu nome.

8. Procedimento Administrativo e Processo Judicial

Desde logo, destaca-se que o procedimento na via administrativa não tem idoneidade para ensejar a aplicação de sanções de improbidade. Após o encerramento do processo administrativo, deverá ser ajuizada ação de improbidade administrativa. Na sentença judicial será possível aplicar as sanções da lei de improbidade administrativa.⁴²

Legitimidade ativa: qualquer pessoa (artigo 14, *caput*).

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

Requisitos da representação: escrita ou reduzida a termo e assinada; qualificação do representante; informações sobre o fato e sua autoria e indicação das provas de que tenha conhecimento. Ausentes, haverá rejeição, mas ainda assim o MP poderá apurar o fato (artigo 14, §§ 1º e 2º).

Comissão processante no procedimento administrativo:

- Dá ciência do processo administrativo ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, que poderão designar representante para acompanhá-lo (artigo 15). O objetivo da lei foi contribuir para a formação da convicção dos representantes destes órgãos desde logo.
- Pode representar ao MP para requerer o sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público.

Ação de improbidade administrativa:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

"Ação de improbidade administrativa é aquela que pretende o reconhecimento judicial de condutas de improbidade da Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa. Sem dúvida, cuida-se de poderosos instrumentos de controle judicial sobre atos que a lei caracteriza como de improbidade"⁴³.

Caso tenha sido postulada alguma medida cautelar, o prazo para que seja ajuizada a ação de improbidade administrativa é de 30 dias, sob pena de perda da eficácia da medida (bens e verbas são desbloqueados).

A legitimidade ativa é concorrente, porque a ação pode ser proposta tanto pelo Ministério Público quanto pela pessoa jurídica interessada.

A legitimidade passiva é daquele que cometeu o ato de improbidade.

No pedido, se postulará, primeiro, o reconhecimento do ato de improbidade administrativa, depois, a aplicação das sanções cabíveis.

§ 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei

§ 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

Caso não tenha sido totalmente recomposto o patrimônio com a ação de improbidade, a Fazenda Pública ajuizará ação própria.

§ 3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo

⁴³ Ibid.

Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.

Dispõe o art. 6º, §3º da Lei nº 4.717/65: "A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente". Significa que é possível inverter a legitimidade, sendo que a pessoa jurídica inicia o processo como legitimado passivo, mas, como é invertido o interesse processual, passa para o polo ativo. No entanto, como pessoa jurídica não figura como ré de ação de improbidade administrativa, somente cabe a aplicação do dispositivo no sentido de autorizar que a pessoa jurídica reforce o pedido de reconhecimento de improbidade e de aplicação de sanções ao lado do Ministério Público.

§ 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

A atuação do Ministério Público nos processos judiciais pode ser como parte, quando ajuizar a ação, e como fiscal da lei, quando outro legitimado o fizer. No caso, como também a pessoa jurídica de direito público prejudicada pode ajuizar a ação, se o fizer, o Ministério Público atuará como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

§ 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.

Tornar o juízo preventivo é assegurar que todas as ações que sejam propostas com mesma causa de pedir (fatos e fundamentos jurídicos) ou mesmo objeto sejam julgadas pelo mesmo juízo. Será preventivo o juízo em que primeiro for proposta a ação.

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil.

A ação de improbidade administrativa será instruída com provas do ato de improbidade administrativa praticado, geralmente o processo administrativo que tramitou anteriormente. Todas estas provas serão explicadas, fundamentando porque restou caracterizado o ato de improbidade.

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.

Se a petição inicial preencher os requisitos do parágrafo anterior e os demais requisitos processuais civis, o requerido será notificado para se manifestar por escrito e, se quiser, apresentar documentos.

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação.

Se o juiz se convencer com as informações da manifestação do requerido, rejeitará a ação; se não, receberá definitivamente a petição inicial e determinará a citação do réu para contestar a ação.

§ 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento.

Agravo de instrumento é o recurso interposto contra decisões que não colocam fim no processo.

§ 10-A. Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias.

§ 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito.

Durante o processo o juiz pode perceber que a ação de improbidade administrativa não deveria ter sido aceita, caso em que a extinguirá.

§ 12. Aplica-se aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos regidos por esta Lei o disposto no art. 221, caput e § 1º, do Código de Processo Penal.

Estes dispositivos tratam da tomada de depoimentos de determinados agentes públicos.

§ 13. Para os efeitos deste artigo, também se considera pessoa jurídica interessada o ente tributante que figurar no polo ativo da obrigação tributária de que tratam o § 4º do art. 3º e o art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

O §4º do artigo 3º mencionado foi vetado. Interpretando o artigo 8º-A, entende-se ser legitimada para propositura da ação a pessoa jurídica de direito público que seria beneficiada pela alíquota que deveria ter sido recolhida na esfera de seu município pois nele que o prestador se encontrava.

Art. 17-A. (VETADO): (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)

Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilícitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

Na verdade, este dispositivo apenas lembra algumas das sanções que poderão ser aplicadas na sentença da ação de improbidade administrativa. Não significa que as demais sanções previstas nesta lei não sejam aplicáveis.

9. Disposições penais

Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente. Pena: detenção de seis a dez meses e multa.

Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado.

A legislação pretende que as denúncias de atos de improbidade administrativas sejam sérias e fundamentadas, não levianas. O art. 19 introduz um tipo penal, ele não faz parte exatamente das outras penalidades da lei, por isso exatamente que está apartado das demais.

Este crime será denunciado e apurado perante um juízo criminal, fora da ação de improbidade administrativa. O artigo 19 é um crime a ser denunciado em ação penal pública proposta pelo Ministério Público, único legitimado.

Na verdade, ele não passa de uma forma específica da denúncia caluniosa do Código Penal (artigo 339, CP).

Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

Não cabe, em regra, tomar medida cautelar para suspender direitos políticos e determinar a perda da função pública. O máximo que é possível, visando garantir a instrução processual, é afastar o agente público do exercício do cargo sem prejuízo da remuneração enquanto tramita a ação de improbidade administrativa.

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei depende:

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento;

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

Não importa se o ato praticado pelo agente não causou dano ao erário, tanto que existem os atos da categoria mais leve (artigo 11).

Também é irrelevante se o Tribunal de Contas aprovou ou rejeitou as contas prestadas pelo agente, embora isto sirva de elemento de prova.

Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

O Ministério Público poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo de

ofício, a pedido da autoridade administrativa ou mediante representação.

10. Prescrição

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

Prescrição é um instituto que visa regular a perda do direito de acionar judicialmente.

A ação de improbidade administrativa não poderá ser proposta se:

- a) prescrição no caso de cargo provisório - passados 5 anos após o término do exercício de mandato, cargo em comissão ou função de confiança pelo réu;
- b) prescrição no caso de cargo definitivo - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público (por exemplo, na esfera federal, o prazo é de 5 anos a contar da data em que o fato se tornou conhecido).



EXERCÍCIO COMENTADO

1. (AL-RO – ANALISTA LEGISLATIVO (PROCESSO LEGISLATIVO) – FGV – 2018) Determinado gestor público, no exercício de suas funções, não obstante provocado pelo Ministério Público, deixou de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação. De acordo com a Lei nº 8.429/92, em tese, o agente público:

- a) não cometeu ato de improbidade administrativa, por falta de tipicidade legal, mas está incurso em crime de responsabilidade.
- b) não cometeu ato de improbidade administrativa, por falta de dano ao erário, mas está sujeito à punição na esfera disciplinar.
- c) não cometeu ato de improbidade administrativa, por falta de repercussão criminal da conduta, mas está sujeito à multa administrativa.
- d) cometeu ato de improbidade administrativa e está sujeito, dentre outras, à perda da função pública e suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos.
- e) cometeu ato de improbidade administrativa e está sujeito, dentre outras, à pena privativa de liberdade e pagamento de multa de até vinte salários mínimos.

Resposta: Letra D.

Em "a", "b" e "c", houve ato de improbidade administrativa.

Em "d", nos termos do artigo 11, IX, Lei nº 8.429/1992:

"Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...]

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação". Quanto às penalidades, disciplina o artigo 12, III, lei nº 8.429/1992: "na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos".

Em "e", não se aplica pena privativa de liberdade, pois a natureza do ato de improbidade é civil, e a multa é de 100 vezes a remuneração do agente (artigo 11, III, Lei nº 8.429/1992).



HORA DE PRATICAR!

1. (ANVISA – TÉCNICO ADMINISTRATIVO – CESPE – 2016) Acerca da ética no serviço público, julgue o item a seguir.

Por ser o Brasil um Estado democrático de direito, princípios éticos não podem ser utilizados como instrumento de interpretação da CF e das leis.

() CERTO () ERRADO

2. (ANVISA – TÉCNICO ADMINISTRATIVO – CESPE – 2016) Acerca da ética no serviço público, julgue o item a seguir.

O princípio da moralidade expresso na CF é reflexo da ciência da ética, na medida em que esta trata de uma dimensão geral daquilo que é bom.

() CERTO () ERRADO

3. (EBSERH – ASSISTENTE ADMINISTRATIVO – CESPE – 2018) Julgue o seguinte item, a respeito da ética no serviço público.

O uso do cargo ou função pública para obter favorecimento, desde que não haja prejuízo a outrem, não constitui afronta à ética e à moral do serviço público.

() CERTO () ERRADO

4. (EBSERH – ASSISTENTE ADMINISTRATIVO – CESPE – 2018) Julgue o seguinte item, a respeito da ética no serviço público.

Apesar de a função pública ser tida como exercício profissional, ela não se integra à vida particular do indivíduo e, portanto, os atos praticados em sua vida privada não poderão acrescer ou diminuir o seu conceito na vida funcional.

() CERTO () ERRADO

5. (SUFRAMA – NÍVEL SUPERIOR – CESPE – 2014) Julgue o item a seguir, acerca da organização político-administrativa do Estado, da administração pública e dos servidores públicos.

Em decorrência da regra constitucional que prevê o tratamento isonômico e segundo a qual todos são iguais perante a lei, a administração pública deve atuar sem favoritismo ou perseguição e tratar todos de modo igual, sem fazer qualquer tipo de discriminação.

() CERTO () ERRADO

6. (FUB – CONHECIMENTOS BÁSICOS – CESPE – 2016) Com relação à ética no setor público, julgue o item subsequente.

É dever fundamental do servidor comunicar a seus superiores ato ou fato contrário ao interesse público.

() CERTO () ERRADO

7. (FUB – CONHECIMENTOS BÁSICOS – CESPE – 2016)

Com relação à ética no setor público, julgue o item subsequente.

Não são considerados servidores públicos, para fins de apuração de comportamento ético pela Comissão de Ética, aqueles que prestem serviços de natureza excepcional à administração, com ou sem remuneração.

() CERTO () ERRADO

8. (FUB – CONHECIMENTOS BÁSICOS – CESPE – 2016)

Com relação à ética no setor público, julgue o item subsequente.

O servidor não poderá omitir a verdade, ainda que possa contrariar interesses de pessoa interessada ou da administração pública.

() CERTO () ERRADO

9. (FUB – CONHECIMENTOS BÁSICOS – CESPE – 2016)

Eduardo, servidor público em estágio probatório, frequentemente se ausentava de seu local de trabalho sem justificativa e, quando voltava, se apresentava nitidamente embriagado. Em razão desses fatos, a comissão de ética, tendo apreciado a conduta do servidor, decidiu aplicar a ele a penalidade de advertência. Eduardo foi, então, reprovado no estágio probatório e, por isso, foi demitido, sem que a administração pública tenha observado o contraditório e a ampla defesa.

Considerando essa situação hipotética, julgue o item a seguir.

A penalidade de advertência aplicada pela comissão de ética encontra-se prevista no Código de Ética Profissional do Servidor Público.

() CERTO () ERRADO

10. (FUB – CONHECIMENTOS BÁSICOS – CESPE – 2016)

Eduardo, servidor público em estágio probatório, frequentemente se ausentava de seu local de trabalho sem justificativa e, quando voltava, se apresentava nitidamente embriagado. Em razão desses fatos, a comissão de ética, tendo apreciado a conduta do servidor, decidiu aplicar a ele a penalidade de advertência. Eduardo foi, então, reprovado no estágio probatório e, por isso, foi demitido, sem que a administração pública tenha observado o contraditório e a ampla defesa.

Considerando essa situação hipotética, julgue o item a seguir.

A conduta de Eduardo – que se ausentava do trabalho e, quando comparecia, estava embriagado – violou deveres e vedações impostas ao servidor público pelo Código de Ética Profissional do Servidor Público.

() CERTO () ERRADO

