

**Secretaria da Administração Penitenciária
do Estado de São Paulo**

SAP-SP

Analista Administrativo

Edital de Abertura de Inscrições CCP N° 008 de 9-1-2018

JN047-2018

DADOS DA OBRA

Título da obra: Policia Militar do Maranhão e Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão

Cargo: Analista Administrativo

(Baseado no Edital de Abertura de Inscrições CCP N° 008 de 9-1-2018)

- Língua Portuguesa
 - Matemática
- Noções de Informática
 - Atualidades
- Noções de Administração Pública
 - Direito Constitucional
 - Direito Administrativo

Autora

Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco
Bruna Pinotti Garcia Oliveira

Gestão de Conteúdos

Emanuela Amaral de Souza

Diagramação

Elaine Cristina
Igor de Oliveira
Camila Lopes

Produção Editorial

Suelen Domenica Pereira

Capa

Joel Ferreira dos Santos

Editoração Eletrônica

Marlene Moreno

SUMÁRIO

Língua Portuguesa

Leitura e interpretação de diversos tipos de textos (literários e não literários)	01
Sinônimos e antônimos.	07
Sentido próprio e figurado das palavras.	07
Pontuação.	14
Classes de palavras: substantivo, adjetivo, numeral, pronome, verbo, advérbio, preposição e conjunção: emprego e sentido que imprimem às relações que estabelecem.	17
Concordância verbal e nominal.	55
Regência verbal e nominal.....	60
Colocação pronominal.....	66
Crase.	68

Matemática

Operações com números reais.....	01
Mínimo múltiplo comum e máximo divisor comum.	07
Razão e proporção.....	08
Porcentagem.	10
Regra de três simples e composta.....	11
Média aritmética simples e ponderada.....	13
Juro simples.	13
Equação do 1.º e 2.º graus.....	14
Sistema de equações do 1.º grau.....	16
Relação entre grandezas: tabelas e gráficos.....	17
Sistemas de medidas usuais.....	20
Noções de geometria: forma, perímetro, área, volume, ângulo, teorema de Pitágoras.	22
Raciocínio lógico.....	29
Resolução de situações-problema.....	37

Noções de Informática

MS-Windows XP – conceito de pastas, diretórios, arquivos e atalhos, área de trabalho, área de transferência, manipulação de arquivos e pastas, uso dos menus, programas e aplicativos, interação com o conjunto de aplicativos MS-Office 2003.	01
MS-Word 2003 – estrutura básica dos documentos, edição e formatação de textos, cabeçalhos, parágrafos, fontes, colunas, marcadores simbólicos e numéricos, tabelas, impressão, controle de quebras e numeração de páginas, legendas, índices, inserção de objetos, campos predefinidos, caixas de texto.	12
MS-Excel 2003 – estrutura básica das planilhas, conceitos de células, linhas, colunas, pastas e gráficos, elaboração de tabelas e gráficos, uso de fórmulas, funções e macros, impressão, inserção de objetos, campos predefinidos, controle de quebras e numeração de páginas, obtenção de dados externos, classificação de dados.	31
MS-PowerPoint 2003 – estrutura básica das apresentações, conceitos de slides, anotações, régua, guias, cabeçalhos e rodapés, noções de edição e formatação de apresentações, inserção de objetos, numeração de páginas, botões de ação, animação e transição entre slides.	46
Correio Eletrônico – uso de correio eletrônico, preparo e envio de mensagens, anexação de arquivos.	70
Internet: Navegação Internet, conceitos de URL, links, sites, busca e impressão de páginas.	72

SUMÁRIO

Atualidades

Questões relacionadas a fatos políticos, econômicos e sociais, nacionais e internacionais, divulgados na mídia local e/ou nacional.....	01
---	----

Noções de Administração Pública

Princípios Constitucionais da Administração Pública. Princípios Explícitos e Implícitos.	01
Ética na Administração Pública.	03
Administração Pública.	07
Organização Administrativa. Centralização. Descentralização. Desconcentração.	08
Órgãos Públicos. Administração Indireta.	10
Autarquias.	11
Fundações Públicas.	13
Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.	13
A Constituição Federal de 1988 - Artigos 5º ao 17, 215 e 216.	14
A Lei nº 10.261/68 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civil do Estado) –	15
Atos Administrativos: Conceito; Atributos; Elementos; Classificação; Vinculação e discricionariedade; Anulação; Revogação e Convalidação.	43
Licitação (Lei nº 8.666/1993 e alterações posteriores) - Conceito. Princípios; Modalidades; Procedimento; Dispensa e inexigibilidade; Revogação e anulação e Sanções Administrativas.	48
Contrato Administrativo: Características; Formalização, execução e rescisão; Espécies.	85
A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) –	87
Convênios.	108
Bens Públicos: Conceito; Regime Jurídico; Classificação; Afetação e desafetação; Formas de aquisição e alienação de bens públicos e Formas de utilização dos bens públicos pelos particulares.	109
Questões relacionadas à Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e ao Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012.	110

Direito Constitucional

Direito Constitucional – Do Direito Constitucional: Natureza e conceito. Objeto.	01
O Poder Constituinte: Originário. Derivado. Decorrente.....	04
Da Constituição: Conceito. Objeto e conteúdo. Supremacia e as Cláusulas Pétreas. Controle de Constitucionalidade. Ação declaratória de constitucionalidade (noções). Ação direta de inconstitucionalidade (noções). Arguição de descumprimento de preceito fundamental (noções).....	07
Dos Princípios Constitucionais: Conceito e conteúdo. Função e relevância dos princípios constitucionais. Do Estado Brasileiro: A República Federativa. Poder e divisão. O estado democrático de direito.....	15
A Constituição Federal de 1988: Princípios Constitucionais. Direitos e Deveres individuais e coletivos.	21
Da Organização Político-Administrativa. Da União. Dos Estados Federados. Dos Municípios.....	57
Das Finanças Públicas: Normas Gerais. Dos orçamentos.....	66

Direito Administrativo

O Direito Administrativo e o Regime Jurídico-Administrativo: As funções do Estado. A função política ou de governo.	01
Princípios constitucionais do Direito Administrativo Brasileiro.	02
Autarquias, Fundações públicas e Empresas públicas e Sociedades de Economia Mista: Conceito. Regime jurídico. Relações com a pessoa que as criou.	02
Contrato de Gestão: Contrato de Gestão entre Estado e entidades da Administração indireta/Organizações sociais. 02	

SUMÁRIO

Atos Administrativos: Conceito. Perfeição. Requisitos. Elementos. Pressupostos. Vinculação e discricionariedade. Revogação. Invalidez.	07
O procedimento (ou processo) administrativo: Conceito. Requisitos. Importância.	07
Licitação (Lei Federal nº 8.666/93 e alterações posteriores): Princípios e pressupostos; Conceito e finalidade; Modalidades. Contrato Administrativo: Alterações; Extinção; Prazo e prorrogação; Formalidades; Pagamentos e Equilíbrio econômico-financeiro. Responsabilidade do Estado.	16
Controle externo e interno. Controle parlamentar direto. Controle pelo Tribunal de Contas. Discricionariedade administrativa e Controle judicial.	16
Responsabilidade Patrimonial extracontratual do Estado. Responsabilidade subjetiva. Responsabilidade objetiva.	23
Servidores Públicos: Agentes Públicos; Cargo, emprego e função pública; Estabilidade; Provimento e Vacância.	27

NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Princípios Constitucionais da Administração Pública. Princípios Explícitos e Implícitos.	01
Ética na Administração Pública.	03
Administração Pública.	07
Organização Administrativa. Centralização. Descentralização. Desconcentração.	08
Órgãos Públicos. Administração Indireta.	10
Autarquias.	11
Fundações Públicas.	13
Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.	13
A Constituição Federal de 1988 - Artigos 5º ao 17, 215 e 216.	14
A Lei nº 10.261/68 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civil do Estado) –	15
Atos Administrativos: Conceito; Atributos; Elementos; Classificação; Vinculação e discricionariedade; Anulação; Revogação e Convalidação.	43
Licitação (Lei nº 8.666/1993 e alterações posteriores) - Conceito. Princípios; Modalidades; Procedimento; Dispensa e inexigibilidade; Revogação e anulação e Sanções Administrativas.	48
Contrato Administrativo: Características; Formalização, execução e rescisão; Espécies.	85
A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) –	87
Convênios.	108
Bens Públicos: Conceito; Regime Jurídico; Classificação; Afetação e desafetação; Formas de aquisição e alienação de bens públicos e Formas de utilização dos bens públicos pelos particulares.	109
Questões relacionadas à Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e ao Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012.	110

PROF. MA. BRUNA PINOTTI GARCIA OLIVEIRA

Advogada e pesquisadora. Doutoranda em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília – UNB. Mestre em Teoria do Direito e do Estado pelo Centro Universitário Eurípides de Marília (UNIVEM) – bolsista CAPES. Professora de curso preparatório para concursos e universitária da Universidade Federal de Goiás – UFG. Autora de diversos trabalhos científicos publicados em revistas qualificadas, anais de eventos e livros, notadamente na área do direito eletrônico, dos direitos humanos e do direito constitucional.

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRINCÍPIOS EXPLÍCITOS E IMPLÍCITOS.

Os princípios da Administração Pública são regras que surgem como parâmetros para a interpretação das demais normas jurídicas. Têm a função de oferecer coerência e harmonia para o ordenamento jurídico. Quando houver mais de uma norma, deve-se seguir aquela que mais se compatibiliza com os princípios elencados na Constituição Federal, ou seja, interpreta-se, sempre, consoante os ditames da Constituição.

Princípios constitucionais expressos

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. 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 Filho¹ e Spitzcovsky²:

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.

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

² SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Método, 2011.

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 deve-se 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 administração 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 evidentemente a fornecer informações ao administrado caracteriza ato de improbidade administrativa.

No mais, prevê o §1º do artigo 37, CF, evitando que o princípio da publicidade seja deturpado em propaganda político-eleitoral:

*Artigo 37, §1º, CF. A **publicidade** dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter **caráter educativo, informativo ou de orientação social**, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.*

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. Neste viés, ainda, prevê o artigo 37, CF em seu **§3º**:

*Artigo 37, §3º, CF. A lei disciplinará as formas de **participação do usuário na administração pública direta e indireta**, regulando especialmente:*

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

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.

Outros princípios administrativos

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 Gasparini³ alerta que alguns autores tratam veem como distintos os princípios da moralidade e da probidade administrativa, mas não há características que permitam tratar os 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.

³ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

Em relação à necessidade de motivação dos atos administrativos vinculados (aqueles em que a lei aponta um único comportamento possível) e dos atos discricionários (aqueles que a lei, dentro dos limites nela previstos, aponta um ou mais comportamentos possíveis, de acordo com um juízo de conveniência e oportunidade), a doutrina é unânime na determinação da obrigatoriedade de motivação com relação aos atos administrativos vinculados; todavia, diverge quanto à referida necessidade quanto aos atos discricionários.

Meirelles⁴ entende que o ato discricionário, editado sob os limites da Lei, confere ao administrador uma margem de liberdade para fazer um juízo de conveniência e oportunidade, não sendo necessária a motivação. No entanto, se houver tal fundamentação, o ato deverá condicionar-se a esta, em razão da necessidade de observância da Teoria dos Motivos Determinantes. O entendimento majoritário da doutrina, porém, é de que, mesmo no ato discricionário, é necessária a motivação para que se saiba qual o caminho adotado pelo administrador. Gasparini⁵, com respaldo no art. 50 da Lei n. 9.784/98, aponta inclusive a superação de tais discussões doutrinárias, pois o referido artigo exige a motivação para todos os atos nele elencados, compreendendo entre estes, tanto os atos discricionários quanto os vinculados.

c) Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos:

O Estado assumiu a prestação de determinados serviços, por considerar que estes são fundamentais à coletividade. Apesar de os prestar de forma descentralizada ou mesmo delegada, deve a Administração, até por uma questão de coerência, oferecê-los de forma contínua e ininterrupta. Pelo princípio da continuidade dos serviços públicos, o Estado é obrigado a não interromper a prestação dos serviços que disponibiliza. A respeito, tem-se o artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor:

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.

d) Princípios da Tutela e da Autotutela da Administração Pública:

a Administração possui a faculdade de rever os seus atos, de forma a possibilitar a adequação destes à realidade fática em que atua, e declarar nulos os efeitos dos atos eivados de vícios quanto à legalidade. O sistema de controle dos atos da Administração adotado no Brasil é o jurisdicional. Esse sistema possibilita, de forma inexorável, ao Judiciário, a revisão das decisões tomadas no âmbito da Administração, no tocante à sua legalidade. É, portanto, denominado controle finalístico, ou de legalidade.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

⁵ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

À Administração, por conseguinte, cabe tanto a anulação dos atos ilegais como a revogação de atos válidos e eficazes, quando considerados inconvenientes ou inoportunos aos fins buscados pela Administração. Essa forma de controle endógeno da Administração denomina-se princípio da autotutela. Ao Poder Judiciário cabe somente a anulação de atos reputados ilegais. O embasamento de tais condutas é pautado nas Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal.

Súmula 346. A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Os atos administrativos podem ser extintos por revogação ou anulação. A Administração tem o poder de rever seus próprios atos, não apenas pela via da anulação, mas também pela da revogação. Aliás, não é possível revogar atos vinculados, mas apenas discricionários. A revogação se aplica nas situações de conveniência e oportunidade, quanto que a anulação serve para as situações de vício de legalidade.

e) Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade:

Razoabilidade e proporcionalidade são fundamentos de caráter instrumental na solução de conflitos que se estabelecem entre direitos, notadamente quando não há legislação infraconstitucional específica abordando a temática objeto de conflito. Neste sentido, quando o poder público toma determinada decisão administrativa deve se utilizar destes vetores para determinar se o ato é correto ou não, se está atingindo indevidamente uma esfera de direitos ou se é regular. Tanto a razoabilidade quanto a proporcionalidade servem para evitar interpretações esdrúxulas manifestamente contrárias às finalidades do texto declaratório.

Razoabilidade e proporcionalidade guardam, assim, a mesma finalidade, mas se distinguem em alguns pontos. Historicamente, a razoabilidade se desenvolveu no direito anglo-saxônico, ao passo que a proporcionalidade se origina do direito germânico (muito mais metódico, objetivo e organizado), muito embora uma tenha buscado inspiração na outra certas vezes. Por conta de sua origem, a proporcionalidade tem parâmetros mais claros nos quais pode ser trabalhada, enquanto a razoabilidade permite um processo interpretativo mais livre. Evidencia-se o maior sentido jurídico e o evidente caráter delimitado da proporcionalidade pela adoção em doutrina de sua divisão clássica em 3 sentidos:

- adequação, pertinência ou idoneidade: significa que o meio escolhido é de fato capaz de atingir o objetivo pretendido;

- necessidade ou exigibilidade: a adoção da medida restritiva de um direito humano ou fundamental somente é legítima se indispensável na situação em concreto e se não for possível outra solução menos gravosa;

- proporcionalidade em sentido estrito: tem o sentido de máxima efetividade e mínima restrição a ser guardado com relação a cada ato jurídico que recaia sobre um direito humano ou fundamental, notadamente verificando se há uma proporção adequada entre os meios utilizados e os fins desejados.

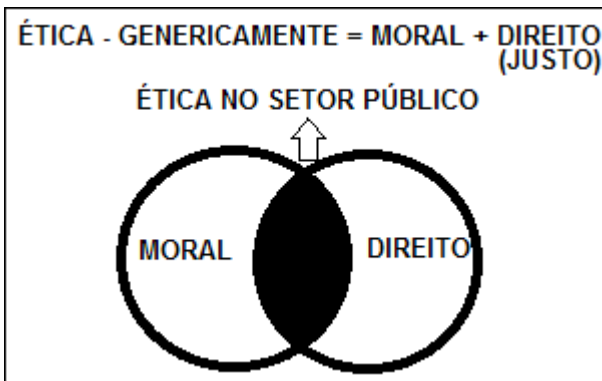
f) Supremacia do interesse público sobre o privado: Na maioria das vezes, a Administração, para buscar de maneira eficaz tais interesses, necessita ainda de se colocar em um patamar de superioridade em relação aos particulares, numa relação de verticalidade, e para isto se utiliza do princípio da supremacia, conjugado ao princípio da indisponibilidade, pois, tecnicamente, tal prerrogativa é irrenunciável, por não haver faculdade de atuação ou não do Poder Público, mas sim "dever" de atuação.

Sempre que houver conflito entre um interesse individual e um interesse público coletivo, deve prevalecer o interesse público. São as prerrogativas conferidas à Administração Pública, porque esta atua por conta de tal interesse. Com efeito, o exame do princípio é predominantemente feito no caso concreto, analisando a situação de conflito entre o particular e o interesse público e mensurando qual deve prevalecer.

ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO 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 exterioriza 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.⁶

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.

⁶ SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Método, 2011.

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”⁷. Todos estes aspectos serão considerados em termos de conduta ética esperada.

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

Segundo Nalini⁸, 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 discricção.

- *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.

⁷ SÁ, Antônio Lopes de. *Ética profissional*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

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

NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- *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.

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 antropocentrismo 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. Maritain⁹ 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.

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.

⁹ MARITAIN, Jacques. **Os direitos do homem e a lei natural**. 3. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1967.

A Ética Pública pode ser vista sob o aspecto da moralidade crítica e sob o aspecto da moralidade legalizada: quando estuda-se 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 Nalini¹⁰: "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 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: [...]

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.

¹⁰ NALINI, José Renato. **Ética geral e profissional**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.