

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Camila Gourgues Pereira

**A FORMALIZAÇÃO DA ÉTICA: UM ESTUDO SOBRE O CÓDIGO DE ÉTICA
PROFISSIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL DO PODER EXECUTIVO
FEDERAL**

**Porto Alegre
2017**

CAMILA GOURGUES PEREIRA

**A FORMALIZAÇÃO DA ÉTICA: UM ESTUDO SOBRE O CÓDIGO DE ÉTICA
PROFISSIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL DO PODER EXECUTIVO
FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso de especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Orientador: Prof. Dr. Ariston Azevedo

Porto Alegre

2017

CAMILA GOURGUES PEREIRA

**A FORMALIZAÇÃO DA ÉTICA: UM ESTUDO SOBRE O CÓDIGO DE ÉTICA
PROFISSIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL DO PODER EXECUTIVO
FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso de especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Orientador: Prof. Dr. Ariston Azevedo

Conceito Final:

Aprovada em: de de

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Cristina Amélia Pereira de Carvalho

Orientador – Prof. Dr. Ariston Azevedo

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal para averiguar em que consiste a ética formalizada no referido código. A pesquisa foi realizada de forma qualitativa e através de pesquisa documental, sendo que os dados foram obtidos de fontes públicas, como leis e decretos, e de documentos como livros e artigos. Para alcançar o objetivo geral, foi adotada a técnica de análise de conteúdo para tratar os dados coletados; foram utilizadas, então, três tipos de análises diferentes dessa técnica: a categorial, a temática e a lexical. A primeira dividiu o Código de Ética em quatro categorias de acordo com os sujeitos, a segunda fez uma divisão baseada nos temas abordados no Código, enquanto a terceira identificou as palavras plenas mais presentes no Código. A análise mostrou que há uma tendência à burocratização por causa da formalização das regras e da exigência da obediência no código em estudo. Também foram encontradas no Código de Ética características do utilitarismo e da ética empresarial.

Palavras-chave: Ética. Código de Ética. Ética na Administração Pública.

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the Code of Professional Ethics of Civil Public Servants of Brazil's Federal Executive Branch to investigate the ethics in this code. The methodology used was qualitative and documentary research, and the data were obtained from public sources (laws and decrees) and from books and articles. To achieve the purpose, the data were analyzed using three different techniques of the content analysis method: categorical, thematic and lexical. The first divided the Code of Professional Ethics in four categories, the second examined the Code for its themes and the third identified the most frequent words in the Code. It was observed that there is a tendency towards bureaucratization because of the formalization of the rules and the requirement of obedience in the Code of Professional Ethics. Characteristics of utilitarianism and business ethics were also found in the Code.

Keywords: Ethics. Code of Ethics. Ethics in Public Administration.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
1.1	OBJETIVOS	9
1.1.1	Objetivo Geral	9
1.1.2	Objetivos Específicos	9
1.2	JUSTIFICATIVA	9
2	REVISÃO TEÓRICA	11
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	11
2.2	ÉTICA	15
2.2.1	Código de Ética	20
2.2.2	Ética no Serviço Público	24
2.2.3	Ética no Serviço Público no Brasil	26
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	31
3.1	ENQUADRAMENTO DA PESQUISA	31
3.2	FONTES DE DADOS	32
3.3	INSTRUMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS	32
4	ANÁLISE DO CÓDIGO DE ÉTICA	35
4.1	ANÁLISE CATEGORIAL	35
4.2	ANÁLISE TEMÁTICA	37
4.3	ANÁLISE LEXICAL	40
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
	REFERÊNCIAS	45
	ANEXO A – Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal	50

1 INTRODUÇÃO

Um profissional competente não é somente aquele que possui habilidades, conhecimentos, técnicas ou capacidades para executar o serviço, mas também é aquele que possui uma conduta ética no trabalho. A conduta ética é essencial para alcançar a excelência profissional e ganhar a confiança dos superiores e dos demais colegas de trabalho. Nesse sentido, ser ético ultrapassa a execução de um bom trabalho técnico, conferindo ao profissional outros atributos importantes que também são levados em conta no ambiente de trabalho (GODINHO, 2015).

A ética não pode ser confundida com a moral. Embora às vezes esses termos sejam utilizados como sinônimos, eles são conceitos distintos. Vázquez (2007) diz que enquanto a ética é teórica e reflexiva, a moral é eminentemente prática, uma completando a outra com um inter-relacionamento entre elas, pois o agir e o conhecer são indissociáveis na ação humana. Para ele, a ética é a ciência da moral.

Marques (2016) conceitua ética como o aglomerado de princípios e valores morais que, dentro da sociedade, norteiam o comportamento humano. Buchaul (2013) também segue na mesma direção, pois para ele a ética é o conjunto de valores que orientam o comportamento do indivíduo. Não muito diferente é a opinião posta por Lisboa *et al* (1997 *apud* BORGES; MEDEIROS, 2007, p. 63)¹, que acreditam que a ética estabelece níveis de convivência aceitáveis entre as pessoas. Em suma, esses autores defendem ideias muito parecidas sobre a ética, podendo as mesmas serem sintetizadas nos seguintes termos: ética são princípios e valores que guiam o comportamento dos indivíduos, a fim de manter a vida em sociedade viável.

A moral seria, para Buchaul (2013), os costumes de uma população, o padrão de comportamento adotado por determinado grupo ou o conjunto de normas que regulam o comportamento de um grupo e que se origina e se modifica na própria existência histórico-social do agrupamento humano. Vázquez (2007) apresenta a moral como um sistema de normas, princípios e valores que regulamentam as relações entre os indivíduos ou entre eles e a comunidade. Como se pode notar, ambos os autores convergem ao citar a moral como uma forma de regulação das relações sociais em sociedades ou comunidades.

¹ LISBOA, Lázaro Plácido *et al*. **Ética Geral e Profissional e Contabilidade**. São Paulo: Atlas, 1997.

Marinho (2016) diz que as pessoas são quem fazem as empresas, e as pessoas são complexas e muitas delas não têm o tipo de conduta ética que é esperado que tenham, por isso é importante que as organizações, no caso, as empresas, tenham regras e normas bem definidas baseadas na conduta ética esperada. Algumas organizações formalizam essas regras e normas em **códigos de conduta ética** que prescrevem normas de comportamento que devem ser seguidas por seus funcionários. Os conselhos de classe profissional também possuem seus próprios códigos para orientar os profissionais, como o Código de Ética da Profissão Farmacêutica ou o Código de Ética dos Profissionais de Administração, por exemplos.

Segundo Meira (2005), para construir aquilo que chamam de ética, as empresas criam verdadeiros aparelhos burocráticos e mobilizam recursos humanos e financeiros em cursos, treinamentos, entre outros. Elas se dedicam à criação e à manutenção de variadas normas e regras que prescrevem a conduta ética e os valores éticos da empresa, formalizando esses em documentos como códigos de ética ou códigos de conduta. Para gerenciar tudo isso, as empresas criam os chamados Departamentos de Ética. É, dessa forma, que a ética se torna equivalente a procedimentos tipicamente burocráticos.

Sugerindo a ultrapassagem desse mecanismo formal – o código de ética ou de conduta no papel –, Daft (2006) avalia que as ferramentas eficazes para a implementação dos valores éticos em organizações são: a liderança baseada em valores, a estrutura organizacional e os sistemas da organização. O autor defende que o comportamento ético nas organizações depende de a ética ser inserida na cultura organizacional e é por isso que os valores éticos devem ser integrados às políticas e regras, assim como o código de ética deve ser divulgado e, também, a ética deve estar presente no processo de seleção e treinamento dos funcionários. Tal procedimento, é óbvio, colabora ainda mais para a consolidação do que Meira (2005) denominou de **burocratização da ética**.

O fenômeno da burocratização da ética pode ser encontrado tanto no setor privado quanto no setor público. No caso que aqui interessa, o setor público, as ações dos servidores são pautadas pela lei, conforme está expresso no caput do Art. 37 da Constituição Federal (CF/88), que diz que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios deve obedecer, entre outros, aos Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (BRASIL, 1988). Deste modo, o servidor público, assim como o trabalhador do setor privado, também precisa seguir leis, normas e regras no exercício da função pública.

Meira (2005, p. 12) acredita que:

As ações dos empregados são referenciadas como algo que inspira cuidados, e a principal preocupação é criar mecanismos para controlá-las. Percebe-se que, se as empresas são responsabilizadas pela má conduta de seus empregados, seu problema consiste em desenvolver o controle daquela porção 'antiética' da conduta.

A afirmação de Meira pode ser aplicada tanto para o setor privado quanto para o público. A Administração Pública viu a necessidade de criar mecanismos para conduzir a conduta ética dos servidores públicos, pois a imagem que esses transparecem para o público acaba refletindo na imagem que a sociedade tem da própria Administração. Dessa maneira, buscando pautar a ação dos seus servidores, a Administração Pública criou seus próprios códigos de ética, como o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

O referido Código de Ética foi aprovado pelo Decreto nº 1.171/94 em um momento em que atos de corrupção eram estimulados pelo mau exemplo da impunidade (o jurídico se mostrava ineficiente para corrigir algumas irregularidades encontradas nas condutas de diversos setores do serviço público) e, também, pela ausência de valores éticos e morais. O Código surgiu, então, para inserir uma consciência ética na conduta do servidor público, visando restaurar sua dignidade e sua honorabilidade (CANHIM, 1994). O Código de Ética abrange os servidores públicos dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta e indireta.

Este trabalho se propõe a **averiguar em que consiste a ética posta no referido código que regulamenta a conduta dos servidores públicos civis federais**. Assim, ao final deste estudo espera-se ser possível responder a seguinte pergunta: em que consiste a ética formalizada no Código De Ética Profissional Do Servidor Público Civil Do Poder Executivo Federal?

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desse trabalho é averiguar em que consiste a ética que se encontra formalmente estabelecida no Código de Ética Profissional Do Servidor Público Civil Do Poder Executivo Federal.

1.1.2 Objetivos Específicos

Para que o objetivo geral seja alcançado, os objetivos específicos a serem buscados são:

- a) Analisar os sujeitos que aparecem no Código de forma categorial;
- b) Examinar o Código de acordo com uma divisão temática baseada nos temas abordados;
- c) Analisar as palavras plenas mais presentes no Código por meio da análise lexical.

1.2 JUSTIFICATIVA

De modo muito gradativo, a sociedade brasileira tem insistentemente cobrado comportamentos éticos dos políticos, gestores e servidores públicos. As notícias constantes de casos de escândalos no serviço público, corrupção, fraudes, uso indevido do dinheiro público, entre outras, aumentam a preocupação e a insegurança da população para com a Administração Pública.

Em fevereiro deste ano, dois servidores públicos foram condenados por corrupção e fraude no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Eles inseriram dados falsos no sistema para a concessão de aposentadorias em Sorocaba/SP, cobrando propinas dos interessados para a obtenção irregular do benefício (JÚNIOR, 2017). Já em Mato Grosso, foram condenados oito servidores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por apropriação de recursos públicos por meio da utilização do Cartão de Pagamentos do Governo Federal; a fraude

movimentou aproximadamente R\$ 1,3 milhões de 2010 a 2013 (FERNANDES, 2017). Estes são apenas dois casos dos muitos que são encontrados em sites de busca quando procurado por corrupção e fraude no serviço público.

Um estudo sobre a ética na Administração Pública torna-se fundamental nesse quadro atual de desconfiança. O servidor público tem a função de trabalhar pelo bem e pelo interesse público, atendendo a todos com igualdade sem discriminação ou favorecimentos. Dessa maneira, um comportamento ético vindo deles é essencial para recuperar a confiança da sociedade na Administração Pública. O Código de Ética tem um papel relevante na conduta do servidor público, pois ele orienta os servidores e os ajuda a não esquecerem que a sua função envolve colocar o interesse público acima do privado, procurando sempre o bem-estar geral. Por menor que possa ser o desvio de conduta e por menor que seja o lucro pessoal ganho, no final poderá ser gerado um grande prejuízo para a população.

Assim, esse estudo servirá para que se entenda a importância do comportamento ético e das normas éticas dos servidores públicos. As informações e os resultados obtidos poderão ser utilizados pelos gestores ou servidores públicos para atuarem de forma mais honesta, transparente, justa e ética, do mesmo modo que estudantes sobre o assunto poderão beneficiar-se desse estudo ou, também, o público em geral que tenha interesse nesse tema.

2 REVISÃO TEÓRICA

Este capítulo tem o objetivo de apresentar as referências teóricas que servirão de base para o presente estudo. Primeiro será tratado sobre Administração Pública, após será apresentado o tema de ética seguido de uma breve síntese sobre código de ética. Por fim, será falado sobre ética no serviço público no mundo e no Brasil.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública é compreendida por Moraes (2014) como a atividade que o Estado desenvolve para alcançar os interesses coletivos e também o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas aos quais são atribuídos o exercício da função administrativa do Estado através das leis.

Assim como Moraes (2014), Di Pietro (2000) elucida os mesmos dois conceitos para administração pública: em sentido subjetivo, Administração Pública compreende os entes (pessoas jurídicas, órgãos, agentes públicos) que exercem função ou atividade administrativa. Em sentido objetivo, ela é a atividade exercida por tais entes, é a própria função administrativa. Ainda há um terceiro sentido dito pela autora, o sentido amplo, que seria a junção do sentido subjetivo e objetivo, ou seja, os entes e a função administrativa.

Meirelles (1978) também faz a mesma distinção que os autores anteriores entre os conceitos de administração pública: em sentido formal, Administração Pública é o conjunto dos órgãos para alcançar os objetivos do Governo; em sentido material, são as funções necessárias para os serviços públicos em geral; por último, no sentido operacional, é o desempenho dos serviços próprios do Estado ou por ele assumido em benefício da população. O autor ainda diz que, em uma visão global, a Administração é “o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visado à satisfação das necessidades coletivas” (MEIRELLES, 1978, p. 44).

A Administração Pública compreende a administração direta e a indireta. A direta é aquela cujas funções são exercidas diretamente pela Administração através de seus órgãos internos, já a indireta é aquela que a Administração age através de

outras instituições de direito público ou privado, ou seja, não age diretamente (MASCARENHAS, 2010).

A administração direta é composta pelos órgãos integrantes da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal e possuem funções administrativas conferidas pela lei (DI PIETRO, 2000). Na administração direta, cada órgão possui funções, cargos e agentes, e esses órgãos são de direito público e não possuem personalidade jurídica própria, pois são partes integrantes da estrutura administrativa da União, Estados, Municípios ou Distrito Federal. Esses órgãos possuem competência específica e são meros instrumentos de ação das funções que lhe foram conferidas (MEIRELLES, 1978).

Já a administração indireta é composta por entidades com personalidade jurídica própria de direito público ou privado: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas (DI PIETRO, 2000). Essas entidades desempenham funções do Estado de maneira descentralizada em qualquer esfera: federal, estadual, municipal ou distrital.

A Constituição Federal divide o Estado em três Poderes, independentes e harmônicos entre si: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (BRASIL, 1988). Moraes (2014) lembra que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes – seja da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios – deve obedecer aos princípios expressos na Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além destes, o autor também lembra outros princípios que também devem ser obedecidos, como: legitimidade, economicidade, eficácia, proporcionalidade, indisponibilidade do interesse público, igualdade dos administrados, entre outros.

Tanto na administração direta quanto na indireta, os responsáveis pela execução das atividades do Estado – que também devem obedecer a todos os princípios – são pessoas físicas que atuam como seus agentes: os servidores públicos.

A Lei nº 8.112/90 define **servidor** como a pessoa física que legalmente está investida em cargo público. Já **cargo público**, por sua vez, é definido como o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um servidor com vencimentos pagos pelos cofres públicos.

No entanto, outras definições e divisões são encontradas na literatura sobre servidor público. Di Pietro (2000, p. 305), por exemplo, traz o conceito de **agente**

público e o define como “toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da administração indireta”. Já Meirelles (1978) define agente público como as pessoas físicas que exercem alguma função estatal.

Di Pietro (2000) divide agente público em três espécies:

1. **Agentes políticos:** componentes do Governo em seu primeiro escalão, como Chefes do Poder executivo federal, estadual ou municipal;
2. **Servidores públicos:** as pessoas físicas que prestam serviço à administração direta e indireta, possuindo vínculo empregatício e com remuneração paga pelos cofres públicos. São divididos entre estatutários (sujeitos ao regime estatutário), empregados públicos (contratados sob o regime da legislação trabalhista) e temporários (contratados por tempo determinado para atender a alguma necessidade excepcional);
3. **Particulares em colaboração com o poder público:** são as pessoas físicas que prestam serviço ao Estado com ou sem remuneração. Podem fazê-lo por diversas formas, como delegação do poder público ou como gestores de negócio que, espontaneamente, se encarregam de alguma função pública em um momento de emergência.

Já o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) apresenta duas divisões: agente político e agente público. Para o CGU (2014), agente político é aquele detentor de cargo eletivo, eleito por mandatos transitórios, enquanto o agente público possui um sentido mais amplo, sendo aquele que presta qualquer tipo de serviço ao Estado. Agente público, para o CGU (2014), é subdividido em servidor público, empregado público, terceirizado e contratado por tempo determinado.

Os servidores públicos são aqueles que ocupam cargos de provimento efetivo (através de concurso público de provas ou provas e títulos) ou em comissão (de livre nomeação e exoneração), e são suscetíveis à responsabilização administrativa por processo administrativo disciplinar ou sindicância (CGU, 2014). Em âmbito federal, os servidores públicos são regidos pela Lei nº 8.112/90.

Empregados públicos ocupam cargos em autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. São contratados sob regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O contratado por tempo determinado não ocupa cargo público e é contratado de forma temporária por necessidade de interesse público (CGU, 2014).

Alguns autores não fazem distinção como as definições anteriores, trazendo servidor público como um conceito geral. Santos (2001, p. 227), por exemplo, define servidor público apenas como o “indivíduo encarregado por lei para o exercício de cargo administrativo de forma pública”, enquanto Nogueira Júnior (2002) diz que servidor público é quem está investido de qualquer cargo ou função pública de forma efetiva ou temporária – integrando ou não o quadro dos funcionários públicos –, podendo perceber remuneração (paga pelos cofres públicos) ou não.

As ações do Estado e de todos que trabalham na Administração Pública devem seguir, entre outros, o **princípio da supremacia do interesse público** e o **princípio da indisponibilidade do interesse público**. O primeiro diz que a Administração Pública deve ter, em primeiro lugar, o objetivo de atender ao interesse público e ao bem-estar coletivo. O interesse público, portanto, deve ter supremacia sobre os interesses individuais nas decisões tomadas pelo Estado, e é nesse quadro que a lei dá à Administração o poder de desapropriar, requisitar, intervir, policiar e punir visando o interesse geral (DI PIETRO, 2000).

O segundo princípio, o da Indisponibilidade do Interesse Público, enuncia que a Administração é apenas a gestora dos bens e dos interesses públicos, ou seja, esses são indisponíveis à Administração – assim como a seus servidores públicos – e pertencem ao povo, à sociedade (FERREIRA, 2012). Conseqüentemente, os servidores não podem renunciar ao exercício dos seus poderes sob pena de omissão, não podem deixar de punir quando há constatação de ato ilícito, não podem deixar de exercer o poder de polícia para beneficiar o direito individual acima do bem-estar coletivo. Ao haver omissão, é o interesse público que é prejudicado (DI PIETRO, 2000).

São esses princípios, entre outros, que asseguram à sociedade que a Administração trabalhe buscando atender aos interesses do povo e seu bem-estar. Ao tomar ações que ferem o interesse coletivo da sociedade e prevaleçam o interesse individual – como prejudicar um inimigo político, favorecer um amigo ou tentar conquistar vantagens pessoais para si ou para outros –, o ato da Administração se torna ilegal por haver desvio de poder (DI PIETRO, 2000).

2.2 ÉTICA

O termo ética vem do grego *ethos*, que significa modo de ser, costume ou caráter. O termo é comumente confundido com moral, que vem do latim *mos* ou *mores* e significa costumes no sentido de normas ou regras adquiridas por hábito (VÁZQUEZ, 2007). Essas definições, entretanto, não fornecem o significado atual dos termos, sendo ética definida como “a teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade” ou, também, a “ciência da moral” (VÁZQUEZ, 2007, p. 23). Nessa mesma linha, Maximiano (2009) considera a ética como uma teoria ou reflexão crítica dos fundamentos de um sistema de costumes de um grupo ou sociedade. Ela aborda o comportamento de pessoas e organizações, lidando com a aprovação ou a reprovação do comportamento observado em relação ao considerado ideal. Para o autor, o comportamento ideal é definido em códigos de conduta ou de ética. Definição semelhante também é expressa por Moreira (1999), para quem a ética, como parte da Filosofia, estuda o ser humano em relação às suas condutas ou às dos outros.

Embora os autores acima falem de comportamento esperado ou ideal, para Vázquez (2007) a ética não possui uma norma para cada situação concreta, pois o que fazer em cada situação é um problema prático-moral, e não teórico-ético. O autor defende que a ética, na qualidade de ciência da moral, não legisla o comportamento dos indivíduos, mas sim visa explicar, esclarecer ou investigar uma determinada realidade moral sob o ponto de vista sócio-histórico-cultural. Assim, a decisão de como agir numa situação é um problema prático-moral, mas a investigação dos condicionantes de nossos atos é competência da ética.

A ética não possui uma única definição. Ao longo dos anos diversos autores estudaram o assunto e trouxeram conceitos e ideias variadas sobre a ética, como a ética ambiental, a ética do dever, a ética profissional, a ética empresarial, e ética da virtude, entre outras.

As teorias deontológicas, teleológicas e a ética da virtude – de acordo com Patrus-Pena e Castro (2010) – são utilizadas pela maior parte das áreas da ética. Pelas **teorias deontológicas**, a conduta é orientada pelo dever, independentemente das consequências, e se reúnem nos princípios dos atos, em sua universalidade e justificação. Segundo os autores, as teorias deontológicas são divididas em dois grupos: normo-deontológicas e ato-deontológicas.

Immanuel Kant foi um dos estudiosos cuja teoria é considerada um modelo do primeiro grupo, os chamados deontologistas, e trouxe a teoria do dever ético. Segundo essa teoria, o conceito ético deve ser extraído do fato de que cada um deve se comportar de acordo com os princípios universais, sendo que qualquer conduta de padrão ético deve valer para todos que se encontrem na mesma situação, e também que só é possível exigir dos outros o que exigimos de nós mesmos (MOREIRA, 1999).

O dever – que corresponde à lei proveniente da razão e é imposto a todo ser racional – é o que diz se uma ação é boa, pois as ações só serão consideradas boas se forem praticadas por puro respeito ao dever (ARRUDA; WHITAKER; RAMOS, 2001). Essa teoria defende que os homens devem agir por dever e submeter sua ação à razão, pois a razão é o que torna o homem humano. A razão também seria o princípio da sociedade perfeita vivida pelos homens.

Diferentemente da normo-deontológica, a teoria ato-deontológica não acredita que as regras sejam universais. Os teóricos desse grupo são chamados de deontologistas da ação, pois para eles as regras devem ser aplicadas a cada situação específica (PATRUS-PENA; CASTRO, 2010). Não há para os deontologistas da ação uma norma geral que guie os homens em como agir em cada caso concreto, devendo eles empregarem a intuição para decidir como agir em cada caso determinado utilizando os valores de equidade, justiça e imparcialidade para se orientarem.

Já as **teorias teleológicas**, também chamadas de consequencialistas, dizem que os atos são “moralmente corretos ou aceitáveis se produzirem um resultado desejado como a realização de um interesse próprio ou a utilidade” (PATRUS-PENA; CASTRO, 2010, p. 11), ou seja, a determinação do que é moral para essas teorias depende dos resultados das ações, enquanto que para as teorias deontológicas a moral está relacionada com a conduta dos homens – o dever de agir, a intenção – e não com as consequências das ações.

Há dois tipos de consequencialistas: o egoísmo ético e o utilitarismo. O egoísmo ético considera o bem pessoal, pois seu princípio fundamental diz que ação moral é aquela que tem consequências boas para quem a realiza, independentemente se as consequências que ela traz para os outros são boas ou ruins (COSTA, 2002).

O utilitarismo defende que ação moralmente correta é aquela que produz uma quantidade maior de bem à quantidade de mal ou uma quantidade maior de bem à que se produziria em qualquer outra alternativa de ação para a maioria das pessoas (PATRUS-PENA; CASTRO, 2010), ou seja, a conduta escolhida deve trazer resultados positivos para a maior quantidade de pessoas possível. De forma semelhante às teorias deontológicas, o utilitarismo, de acordo com Patrus-Pena e Castro (2010), é classificado em:

1. Utilitarismo da regra: temos que agir conforme regras que promovam o maior bem aos envolvidos;
2. Utilitarismo da ação: é preciso examinar o ato em si, a situação particular, e determinar qual ação é mais benéfica para todos.

A **ética da virtude** (fundamentada nos pensamentos do filósofo Aristóteles) difere-se das anteriores por colocar em evidência o caráter, pois, para essa ética, a moralidade de uma ação depende do caráter da pessoa (PATRUS-PENA; CASTRO, 2010). Enquanto a teoria do dever supõe que o homem tem que agir por dever, a ética da virtude defende que o modo de agir de uma pessoa é consequência do modo de ser (ARRUDA; WHITAKER; RAMOS, 2001), portanto o agir bem das pessoas depende das virtudes que elas possuem.

Essa última vertente realça a importância da ética pessoal. Alguns autores acreditam que a ética deve enfatizar as pessoas, e não as regras. Para esses autores, as organizações – por exemplo – são éticas se as pessoas que as compuserem possuírem a integridade das virtudes morais (ARRUDA; WHITAKER; RAMOS, 2001). As virtudes, para Arruda, Whitaker e Ramos (2001), são as qualidades, hábitos bons, que permitem que as pessoas encontrem motivos para agir bem.

Para Aristóteles, as virtudes são nada mais que um meio-termo ou a justa medida entre o excesso e a falta (PATRUS-PENA; CASTRO, 2010). Por exemplo, a coragem é o meio-termo dos sentimentos de medo e insensatez e a temperança é meio-termo do prazer e do sofrimento. Aristóteles defendia também que a virtude depende da prática, visto que a adequação do caráter à circunstância é resultado do hábito, podendo ser aprendida (COSTA, 2002).

Arruda, Whitaker e Ramos (2001) também alegam que os hábitos bons devem ser praticados para desenvolver a virtude. Como a ética da virtude fala do caráter, o hábito de praticar ações boas enriquece o caráter da pessoa e, assim, ela

se torna mais virtuosa. Para os autores, em relação às organizações, é responsabilidade delas promover, incentivar e encorajar o comportamento ético, pois caso as pessoas não tragam a ética de berço, é a organização que deve ensiná-las a cultivar as virtudes. Obviamente que tal interpretação é passível de crítica, pois nada garante que uma determinada organização seja ética e, assim, esteja a estimular comportamentos éticos.

Outra definição de ética, segundo Moreira (1999), é a **ética empresarial** que é nada mais que o comportamento da empresa, o agir em conformidade com os princípios morais e as regras estabelecidas, no caso, pelo sistema de mercado, de onde provém a grande maioria de seus princípios adotados. O autor alega que a sociedade espera e exige um comportamento ético por parte da organização – e também dos empregados e dos administradores – em todos os seus relacionamentos. Contudo, o pensamento é o seguinte: tudo o que é legitimado pelo mercado vale. Um bom exemplo disso são as políticas salariais. Paga-se o que o mercado estabelece, independentemente se tal valor seja considerado socialmente justo ou não.

Uma cultura empresarial ética leva tempo para ser construída e geralmente possui valores como fidelidade, justiça, lealdade. Já as regras da cultura organizacional possuem aspectos como a forma de se vestir ou falar. São essas regras e valores que, culturalmente, mantêm a organização unida (ARRUDA; WHITAKER; RAMOS, 2001).

Meira (2002) traz a ideia de que **a ética nas empresas tem uma tendência à burocratização**, ou seja, que ela está transformando-se em uma “rotinização de procedimentos que se intensifica nas organizações, com o sentido de controlar o comportamento dos indivíduos” (MEIRA, 2002, p. 115). Essa convergência entre burocracia e ética é observada, segundo o autor, pela normatização, pela formalização das regras e pela exigência da obediência. A criação de departamentos de ética, comissões, códigos de ética, normas e regras, programas de treinamento, entre outros, é parte do processo de burocratização presente nas empresas (MEIRA, 2005), e tudo isso é – de alguma forma – uma demonstração da importação da ética filosófica para a ética empresarial, e também a demonstração de uma instrumentalidade em base exclusivamente utilitária e interesseira por parte destas.

Na ética empresarial é possível encontrar a presença do formalismo. Riggs (1964 *apud* RAMOS, 1983, p. 252)² traz o conceito de **formalismo**:

É a discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita que supõe regulá-la. Registra-se ali onde o comportamento efetivo das pessoas não observa as normas estabelecidas que lhe correspondem, sem que disso advenham sanções para os infratores. [...] corresponde ao grau de discrepância [...] entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade.

Essa definição de formalismo pode ser percebida dentro das organizações através dos códigos de ética, que são as normas de conduta desejadas dentro de uma organização. Segundo Carneiro (1999), nos códigos há uma distância daquilo que está escrito no código (o formal) e a forma como os empregados e os gestores se comportam (o real). Veja-se o caso da empresa Odebrecht que possui um código de ética que não admite corrupção, embora a própria empresa possua em sua estrutura um departamento destinado ao gerenciamento da propina paga a agentes públicos.

Os códigos de ética são normas escritas e podem revelar a discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita. Não é possível que existam regras prescritas para todas as situações práticas, o que leva a decisão ética a ser parte de um exercício reflexivo para tomar uma atitude eticamente positiva (REGINATTO, 2012). É dessa forma, a divergência entre o escrito e o real, que caracteriza a existência de um código de ética como formalismo.

Bresser-Pereira e Motta (1987) definem que o formalismo e a burocracia estão relacionados, e o formalismo, para os autores, se expressa na autoridade que deriva de normas racionais-legais escritas e exaustivas, e que essas normas definem as relações de mando e subordinação. As atividades são, então, distribuídas de forma sistemática buscando os fins pretendidos.

A hierarquia, a autoridade, as normas escritas, o caráter formal, a presença de superiores hierárquicos e a impessoalidade são características da burocracia que podem estar presentes nas organizações e, também, nos instrumentos de ética empresarial (REGINATTO, 2012). Os códigos de ética, por exemplo, são normas escritas e exaustivas que as organizações criam para definir e moldar a conduta que

² RIGGS, Fred W. **A ecologia da administração pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

eles esperam dos funcionários dentro das empresas. Ou seja, nessa definição de formalismo trazida por Bresser-Pereira e Motta (1987), os códigos também podem ser vistos como uma característica do formalismo e, conseqüentemente, da burocracia.

Em suma, a ética empresarial se apresenta como um “discurso de naturalização e universalização das virtudes burocráticas” (MEIRA, 2005, p.5). Ela instrumentalizou certos léxicos da ética filosófica para confirmar condutas que são ou não adequadas para os colaboradores das empresas; a diferença é que as organizações burocráticas incorporaram os termos ‘ética’ ou ‘antiética’ para se referir a essas condutas pela redefinição dos léxicos filosóficos em termos de referentes burocráticos e, como já frisado, utilitaristas (MEIRA, 2005).

2.2.1 Código de Ética

Código de ética é um documento com instruções para orientar as pessoas em relação às suas posturas e atitudes consideradas ideais, moralmente aceitas ou toleradas pela sociedade; o código é um roteiro que define comportamentos aceitáveis (UM-HABITAT, 2002 *apud* REATTO *et al*, 2014, p. 6)³.

Os primeiros códigos de ética começaram a ser construídos e debatidos após escândalos, más ações empresariais, pagamentos ilegais e eticamente suspeitos e pelo aumento de poder de grupos de interesse – que exigia condenações severas pelos delitos de empresários (PATRUS-PENA; CASTRO, 2010). Na década de 1970, algumas empresas americanas pagavam propinas a funcionários de países estrangeiros para conseguirem negócios novos ou reduzirem o custo dos negócios no exterior; empresas fabricantes de aeronaves pagaram, por exemplo, funcionários estrangeiros para estimular a compra de produtos americanos (IMPERT, 1991). Esses esquemas foram descobertos e divulgados e, após, quase todas as grandes empresas americanas instituíram normas éticas aceitáveis de comportamento.

Assim, os primeiros códigos de ética surgiram no final da década de 1970, quando foram publicados, na forma de pequenos livretos, pelas empresas americanas. Esses livretos foram escritos em uma linguagem semelhante aos “Dez Mandamentos”, isto é, “você não pode fazer isso ou aquilo”. Foi só a partir da

³ UM-HABITAT. United Nations Human Settlements Programme. **Developing and Managing Professional Codes of Ethics**. 2002.

década de 1990 que se percebeu que enfatizar as proibições não ajudava a acabar com a má conduta dos funcionários (e também dos gestores), e que o mais eficiente era que o funcionário estivesse em um ambiente de confiança com o código trazendo as diretrizes mais claras possíveis para uma conduta apropriada (IMPERT, 1991).

Embora os códigos tenham se tornado práticas usuais de tentativas das empresas de equacionar os problemas éticos – uma pesquisa de 1988 da revista *Management Solutions* levantou que mais de 200 empresas das 500 analisadas tinham adotado os códigos –, na prática esses códigos têm baixa eficácia. Eles são, em geral, adotados após algum escândalo e, até que ocorra algum novo escândalo, o perigo está apaziguado (CARNEIRO, 1991).

Humberg (1991) diz que quando a empresa decide fazer a implantação de valores éticos, ela precisa fazer adaptações internas. Um simples código escrito não é suficiente para cobrar dos empregados respeito ao mesmo. O fundamental para a atitude ética é que a empresa tenha uma nova postura envolvendo diálogo e abertura para poder discutir as possíveis divergências entre os valores, os pontos de vista da direção e de seus empregados. Um contínuo processo de informação e de treinamento dos empregados também é fundamental.

Há, na realidade, uma distância daquilo que está escrito no código (o formal) e a forma como os empregados e os gestores se comportam (o real) – daí o fenômeno do formalismo tratado acima. Carneiro (1991, p. 45) levantou alguns padrões que se repetem com frequência nos códigos:

- a) Os códigos tendem a utilizar linguagem genérica ('obedecer aos costumes da comunidade', 'comportar-se como um cidadão honesto' etc.);
- b) Os códigos tendem a ser *legalísticos*, ou seja, a reproduzir vedações legais ('não violar a legislação antitruste', 'respeitar os direitos do consumidor', 'contabilizar receitas e despesas', 'não pegar ou aceitar propinas', etc.);
- c) Os códigos tendem a ser instrumentos de proteção de interesses da própria empresa e não necessariamente da comunidade que é por ela atingida ('usar linguagem adequada', 'vestir-se com terno e gravata', 'não fazer negócios pessoais que possam conflitar com os interesses da empresa', etc.).

Essas características, para o autor, contribuem para a baixa eficácia dos códigos. Em primeiro lugar, a linguagem vaga não ajuda os funcionários a agirem diante de situações concretas. Em segundo lugar, geralmente eles são escritos de forma redundante, moralista e enfadonha. Em terceiro lugar, não há uma visão

dinâmica no processo – a mudança de padrões de conduta ética é um processo demorado, e o código escrito tem um papel limitado.

No entanto, nem todos os códigos são ineficazes. Singh (2011 *apud* MENDES; LÚCIO, 2013, p.369)⁴ realizou um estudo para avaliar a eficácia dos códigos e o estudo indicou que 43,8% da variância da eficácia pode ser explicada por cinco fatores: propósito do código, implementação do código, comunicação interna e reforço do código, comunicação corrente e externa do código e, por fim, existência recente da utilidade do código.

Wood (2000 *apud* MEIRA, 2002, p.134-137)⁵ realizou um estudo comparativo de 202 empresas americanas, 75 canadenses e 279 australianas para elaborar um quadro de análise dos códigos. A partir desse estudo, ele separou os códigos em sete categorias significativas: 1) conduta no interesse da empresa; 2) conduta contra a empresa; 3) leis citadas; 4) agências reguladoras governamentais referidas; 5) tipos de procedimentos de ajustamento e obrigação de cumprimento; 6) penalidades para comportamento legal; 7) informações gerais. Resumindo a pesquisa, o autor chegou à conclusão que o conteúdo dos códigos estabelece um conjunto de valores estruturados em três eixos: (I) a continuidade da empresa; (II) a recomendação da obediência, subordinação e comprometimento dos empregados; e (III) a legitimidade do poder hierárquico para julgar e punir.

Existem benefícios para a adoção dos códigos. Patrus-Pena e Castro (2010) enumeram alguns, tais como:

1. Evitam que a interpretação de princípios e valores dependa da subjetividade de cada pessoa;
2. Proporcionam ajuda em situações ambíguas que não se sabe como agir;
3. Intensificam o cumprimento de normas proibitivas;
4. Permitem expressar os interesses e objetivos da empresa com clareza;
5. É uma forma de estabelecer novos controles em resposta às demandas sociais.

Arruda, Whitaker e Ramos (2001) alegam que após a organização adotar um código de ética, é fundamental estabelecer um comitê de ética. Esse comitê deve ser composto por pessoas íntegras, de diversos departamentos, e deve servir de

⁴ SINGH, Jang B. Determinants of the Effectiveness of Corporate Codes of Ethics: An Empirical Study. **Journal of Business Ethics**. v. 101, jul-2011, p. 385-395.

⁵ WOOD, Greg. A cross cultural comparison of the contents of codes of ethics: USA, Canada and Australia. **Journal of Business Ethics**, 25 – 2000, p. 287-298.

aconselhamento ou ajuda na tomada de decisão, podendo também ser utilizado para investigar ou solucionar casos. Segundo os autores, o comitê tem a missão de delinear uma política a ser adotada e também modernizar o código ocasionalmente, acompanhando as mudanças.

Os códigos não são exclusivos empresariais. Há outros tipos de códigos, como os códigos de ética profissionais, que são instrumentos reguladores, uma espécie de contrato de classe, que ditam as relações de valor existentes entre o ideal moral traçado e os diversos campos da conduta humana. Sá (2009) afirma que não pode existir um padrão universal aplicado a todos os casos, pois as peculiaridades de um código profissional dependem das características próprias de cada profissão. Há, então, códigos de ética, e não somente um único código de ética.

Para Maximiano (2009), os códigos de ética são normas de conduta, e eles podem ser explícitos (como os juramentos que os médicos fazem) ou implícitos (como a obrigação de oferecer socorro se alguém está passando por dificuldades). O autor acredita que os códigos de ética são formados pelos valores, pois são esses que moldam o comportamento ético e possibilitam que os comportamentos sejam classificados em qualquer escala de desenvolvimento moral. A ideia de que os códigos evoluem também é defendida pelo autor, pois para ele há códigos mais evoluídos e mais atrasados; um exemplo disso é a política de *apartheid* na África do Sul, pois nos anos 90 os negros tinham menos direitos que os brancos, e na atualidade houve a integração racial e democratização do país.

Como as pessoas possuem formações culturais, científicas, experiências e opiniões diferentes, o código se torna um padrão de conduta para esses cenários complexos, com a missão de ser uma padronização e formalização para evitar que os julgamentos subjetivos deturpem, impeçam ou restrinjam a aplicação de princípios (MOREIRA, 1999). Então, a existência de padrões e políticas se torna de suma importância para que esses profissionais de diferentes formações culturais possam saber qual é a conduta adequada e apropriada (ARRUDA; WHITAKER; RAMOS, 2001).

2.2.2 Ética no Serviço Público

Nos últimos anos foi presenciado um forte crescimento do interesse sobre a ética na Administração Pública e, segundo Bilhim (2014), isto está relacionado com a reforma da Nova Gestão Pública, pois a Nova Gestão – que despontou no final dos anos setenta após pressões de natureza econômica, financeira e social – levou os governos a questionarem e a repensarem a estrutura da Administração Pública, procurando trabalhar melhor e gastar menos (MOZZICAFREDDO, 2001; ARAÚJO, 2012 *apud* BILHIM, 2014, p. 63)⁶, embora tenha recebido duras críticas em seus propósitos e meios.

A Nova Gestão Pública representou mudanças para os funcionários e os gestores em questões de estratégia, de sistema administrativo e de processos de trabalho, pois se antes se perguntava “o que vocês fazem na Administração?”, de tal modo que a resposta era “interpreto e aplico a lei”, agora a resposta passou a ser “melhor permanentemente o que faço” – a interpretação e a aplicação da lei se transformaram em um meio, deixando de ser um fim (BILHIM, 2014).

A ética tornou-se fundamental no serviço público também porque a conduta dos funcionários públicos afeta diretamente a imagem e a confiança nas organizações públicas. Bilhim (2014, p. 63-64) cita outros fatores de pressão que levaram a ética a ocupar um ponto central nos dias de hoje:

As dificuldades materiais e de recursos; as necessidades cada vez mais crescentes e complexas da sociedade; a perspectiva crítica e atenta que a cidadania implica, nomeadamente a comunicação social; as questões de reestruturação e mudança da própria administração; a exigência, cada vez maior de que os processos de decisão sejam mais amplamente participados na dinâmica evolutiva da sociedade.

Em Portugal, por exemplo, o tema ética começou a ter importância em 1993. Bilhim (2014) explica que naquele ano foi aprovada uma “Carta Deontológica do Serviço Público”, publicada em 17 de março, destinada a funcionários públicos da administração central, regional ou local. A Carta se baseia em valores considerados essenciais no serviço público e contém uma síntese dos comportamentos esperados

⁶ ARAÚJO, Joaquim. Da Nova Gestão Pública à Nova Governação Pública. In: SILVESTRE, Araújo. **Coletânea Administração Pública**. Lisboa: Escolar, 2012.

MOZZICAFREDDO, Juan. A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, PT, n. 40, p. 9-22, 2002.

dos funcionários públicos. No entanto, segundo o autor, atualmente se reconhece que a Carta Deontológica teve uma utilidade nula – tornou-se apenas um documento guardado na gaveta. A Carta diz explicitamente que a divulgação da mesma seria acompanhada de ações de formação, encontros e seminários, mas nada disso aconteceu. Não houve a integração da Carta nas ações de formação e ela tampouco foi utilizada nos encontros periódicos entre dirigentes e funcionários. Faltou cumprir o essencial, o trabalho com as pessoas, para que ela obtivesse eficácia⁷.

A Grã-Bretanha tornou-se referência para os países que queriam enfrentar o problema ético no serviço público ao elaborar em maio de 1995 o Relatório Nolan. Este é um documento que trata dos comportamentos éticos dos funcionários públicos, dos políticos e dos parlamentares e suas recomendações foram adotadas no Reino Unido e são analisadas pelas universidades de todo o mundo. O Relatório recomenda sete princípios da vida pública: interesse público, integridade, objetividade, *accountability*, transparência, honestidade e liderança (NOLAN, 1997).

Os Estados Unidos da América também são um exemplo de referência em controle da ética governamental. O sistema de controle vigente deles possui uma ampla rede de órgãos vinculados às três esferas de governo e dispõem, inclusive, do *Office of Government Ethics* (OGE) que é responsável por coordenar as ações de controle da moralidade da atuação estatal (MOURA, 2006). Moura (2006) salienta que o Programa de Ética dos Estados Unidos tem quatorze princípios gerais que se baseiam em duas ideias fundamentais: os servidores públicos devem atender qualquer pessoa física ou jurídica sem tratamento diferenciado e não podem utilizar seus cargos para obterem vantagens pessoais.

A Dinamarca, a Finlândia e a Nova Zelândia possuem um robusto sistema de acesso à informação e um sistema de regras de conduta para dirigentes e funcionários públicos que fizeram eles pontuarem em primeiro no ranking do Índice de Percepção da Corrupção (IPC) de 2012. Já o Afeganistão, a Coreia do Norte e a Somália receberam os valores mais baixos do ranking entre os 176 países analisados devido à falta de transparência de seus dirigentes (BILHIM, 2014).

Toda ação social é orientada por valores e, no caso do serviço público, a ação pública é orientada por uma ética específica: a do bem comum (CHANLAT, 2002). Essa ética deve ser um fator de motivação para qualquer funcionário público; é ela

⁷ Uma pesquisa mais detalhada sobre essa implementação seria interessante e oportuna.

que motiva o trabalho de muitos professores, médicos, policiais e bombeiros. Segundo Chanlat (2002), sentimentos relacionados a essa ética costumam aparecer em grandes catástrofes, como a grande tempestade que atingiu a França em 1999 quando chegaram espontaneamente técnicos – aposentados ou não – para ajudar a restabelecer a energia elétrica, ou o atentado ao World Trade Center em que vários policiais e bombeiros perderam suas vidas ao prestar socorro aos cidadãos.

Chanlat (2002) ressalta que embora nós estejamos em uma época que o que vale mais é o sucesso individual, a vida coletiva é impossível sem cooperação e solidariedade. O autor ainda lembra que os serviços públicos são essenciais para a sociedade e que a ética do bem comum é um fator essencial nesse tipo de trabalho.

2.2.3 Ética no Serviço Público no Brasil

A Constituição de 1988 foi promulgada após o país passar por uma ditadura militar, que perdurou de 1964 até a redemocratização, em 1985. A nova Constituição, que substituiu a Constituição de 1967, assegurou uma série de direitos dos cidadãos e trouxe deveres que o próprio Estado deveria seguir. Pode-se dizer que foi a partir dessa nova Constituição que a ética passou a integrar qualquer ato estatal, sendo ela indispensável para a validade e a eficácia dos atos (CANHIM, 1994). O Art. 37 apresenta os princípios que devem ser seguidos por qualquer um dos Poderes e, entre outros, traz expresso o Princípio da Moralidade (BRASIL, 1988). Ou seja, a moralidade tornou-se imprescindível na prática de qualquer ato pela Administração Pública. Para reforçar a obrigatoriedade de seguir os princípios do Art. 37, o parágrafo 4º desse mesmo artigo diz que atos de improbidade administrativa implicam em suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário (BRASIL, 1988).

Conseqüentemente, os servidores públicos devem sempre se comportarem moralmente e segundo a ética, pois são eles que agem em nome da Administração Pública. Inclusive, a Lei nº 8.112/90 – que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União – determina, no Art. 116, inciso IX, que os servidores têm o dever de manter conduta compatível com a moralidade administrativa (BRASIL, 1990).

A Constituição de 1988 também trouxe ao país as primeiras eleições diretas após 30 anos para a Presidência da República. Fernando Collor de Mello tomou

posse em 1990, mas renunciou ao cargo em 1992, após o processo de impeachment devido a denúncias e acusações de corrupção governamental. Fatores como a mobilização dos jovens (que repudiavam a corrupção nos círculos de poder) e a veiculação do caso pela mídia foram fundamentais para a queda do presidente (MENDES, 2010). Os argumentos políticos, mas também éticos, perpassaram a todo esse processo de culpabilidade do presidente.

O então vice-presidente Itamar Franco assumiu o cargo vago em meio a um período de desconfiança dos cidadãos sobre o serviço público, pois o início dos anos 90 foi marcado por atos de corrupção decorrentes da ausência de valores éticos e morais e também por conta da impunidade, visto que o jurídico se mostrava ineficiente para corrigir as falhas de condutas de vários setores do serviço público (CANHIM, 1994).

A população perdia a fé no Estado por serem comuns os atos de desrespeito ao ser humano, muitas vezes sendo tratados de forma humilhante (principalmente aqueles que mais necessitavam de assistência, como menores de idade, idosos e enfermos) e tendo que esperar horas, dias ou até meses para a solução de seus problemas, seja em filas de hospitais públicos – frequentemente sem condições materiais e humanas para prestação de serviços – ou aguardando atendimento de um processo sobre algum direito seu (CANHIM, 1994).

O servidor público assumia, então, a postura de um inimigo do cidadão. Agia sem preceitos éticos, não prestando as informações que eram buscadas e operando os serviços públicos de uma forma que em certos casos podia ser considerada até como maus tratos; os cidadãos, infelizmente às vezes sem consciência de seus direitos, podiam até considerar que essa postura era normal, acreditando que os servidores tinham direito de não serem incomodados pelos problemas alheios (CANHIM, 1994).

A preocupação do governo com a questão da conduta ética no serviço público levou a ser criado um Código de Ética. A decisão pela criação desse Código foi tomada na 2ª Reunião Ordinária de uma Comissão Especial – criada pelo Decreto nº 1.001, de 6 de dezembro de 1993. O Código foi então elaborado e aprovado no dia 6 de abril de 1994, em Sessão Plenária, sendo publicado em 22 de junho de 1994 o Decreto nº 1.171, que aprovou o **Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal** (CANHIM, 1994).

Segundo Mendes (2010), o objetivo do Código de Ética é guiar e aconselhar a ética profissional do servidor público, buscando um resgate da conduta ética no serviço público. A criação do Código justifica-se porque a conduta ética propicia uma melhoria dos serviços públicos e conseqüentemente há uma restauração da cidadania, além de que a existência de uma consciência ética no servidor público corrige as falhas de conduta que ferem os direitos humanos universais dos cidadãos que utilizam os serviços públicos.

O referido Código é dividido em duas partes: a primeira fala sobre os princípios que devem ser seguidos pelos servidores, enquanto a segunda dispõe sobre a criação das Comissões de Ética em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta.

A primeira parte é dividida em três seções (BRASIL, 1994):

1. Da Regras Deontológicas: indica elementos que devem nortear a conduta do servidor. Destaca-se a dignidade, o decoro, a consciência dos princípios morais, o elemento ético e o bem comum, assim como a publicidade de qualquer ato administrativo e o direito à verdade de toda pessoa;
2. Dos Principais Deveres do Servidor Público: apresenta os deveres fundamentais do servidor público, como agir com rapidez e perfeição, sendo leal e justo buscando sempre o bem comum, sem qualquer preconceito em relação à raça, sexo, nacionalidade, cor, idade, religião, cunho político e posição social;
3. Das Vedações ao Servidor Público: traz as vedações ao servidor público que, entre outras, destaca-se a proibição de usar o cargo ou função para favorecer a si ou para outrem, usar artifícios para dificultar o exercício de direito de qualquer pessoa, alterar ou deturpar o teor de documentos e exercer atividade profissional aética ou de cunho duvidoso.

A segunda parte trata das criações das Comissões de Ética. Segundo o Decreto nº 1.171/94 (BRASIL, 1994), em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta ou em qualquer órgão ou entidade que exerça atribuições delegadas do poder público deveria ser criada uma Comissão de Ética.

Essa Comissão seria encarregada de orientar e aconselhar o servidor sobre a sua ética profissional. No entanto, conforme Mendes (2010), em 2008 existiam 307

órgãos do Poder Executivo Federal e somente 221 constituíram a Comissão de Ética, ou seja, apenas 72% dos órgãos. Desses 221 órgãos, muitos não cumpriam todas as atribuições previstas no Código. Durante pesquisa realizada em 2008, quase metade dos servidores questionados (48,1%) afirmaram não conhecer o trabalho da Comissão de Ética do governo federal, estadual ou municipal (BRASIL, 2009).

O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal não foi a única tentativa de instituir a ética no setor público, mas sim apenas o início. Em 1999, foi criada a **Comissão de Ética Pública da Presidência da República** (CEP); em 2000, foi aprovado o **Código de Conduta da Alta Administração Federal**; em 2002, foi instituído o **Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República**; e, em 2007, foi instituído o **Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal** (MENDES, 2010).

Como se pode perceber, o Decreto nº 1.171/94 foi apenas o início do processo da instauração da conduta ética no setor público brasileiro. Os exemplos acima descritos são apenas uma amostra da preocupação do governo com o comportamento ético dos seus servidores, buscando inspirar confiança e respeito no setor público, e não desconfiança e descaso.

Em 2008, após todas as medidas acima terem sido realizadas, foi feita uma pesquisa (BRASIL, 2009) sobre a percepção dos valores éticos pela sociedade e entre os servidores públicos no serviço público para avaliar o impacto do trabalho desenvolvido da ética pública entre os servidores e o reflexo deste na sociedade.

Quando questionados se entendem o significado de ética, 50,1% dos servidores disseram entender e 18,2% afirmaram que não compreendem, enquanto 63,7% dos cidadãos falaram que sabem sobre o que se trata e 32,4% admitiram não entender. O resultado de duas questões mostrou que houve uma discrepância entre se considerar ético e seguir a lei. Da sociedade, 59,4% se considera ética e 78,4% já descumpriu a lei, enquanto 51,3% dos servidores se consideram éticos e 22,5% já descumpriram a lei (BRASIL, 2009).

Em relação ao tratamento que recebem dos servidores, 46,6% dos indivíduos entrevistados afirmaram que são bem tratados enquanto 24,8% alegaram ser maltratados. Quando perguntados se seus direitos são respeitados pelo Estado, 26,9% do público em geral disse que sim e 46,1% disse que não, já entre os

servidores públicos, 36,8% dos entrevistados não acham que seus direitos como cidadãos são respeitados e 60% acreditam que sim (BRASIL, 2009).

A maioria do público (31,4%) acredita que os servidores aplicam a lei com parcialidade. Entre os servidores, 44,8% dos entrevistados admitiram que agem dentro da lei e 16,9% agem para agradar os políticos que os indicaram. Cerca de 45% dos servidores vê a profissão com orgulho, 19,6% como qualquer outra e 11,9% com desprezo (BRASIL, 2009).

De um modo geral, os servidores acreditam que a maior parte do tempo eles estão voltados para o interesse da comunidade, como é de se esperar de um servidor público que deve zelar pelo interesse geral e pelo bem comum. Fato curioso é que essa afirmação só foi discordada pelo grupo que recebe entre três a cinco salários mínimos, que assumiu estar mais voltado para o interesse individual (BRASIL, 2009). Essa pesquisa também verificou que o “jeitinho brasileiro” tende a crescer com a renda, sendo mais comum entre os que recebem mais de dez salários mínimos.

Já o resultado dessa questão entre o público foi diferente. Quase metade dos entrevistados acreditam que os servidores atuam para agradar os políticos que os indicaram, para beneficiar os amigos ou a si mesmo. Apenas 33,3% dos entrevistados acredita que os servidores estão preocupados com a sociedade. A grande maioria (56,6%) acha que a preocupação deles é com o Estado ou com o governo.

Como foi possível perceber, essa pesquisa de 2008 mostrou resultados preocupantes, pois em todas as respostas notou-se que há uma falta de conhecimento das normas e da legislação brasileira, ou seja, há uma lacuna nas áreas de divulgação das normas de conduta (BRASIL, 2009).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A parte de procedimentos metodológicos se apresenta como um dos pontos essenciais de um estudo, pois é a partir da escolha do método de pesquisa que o estudo se desenvolve. Assim, o tipo de método escolhido e empregado depende do problema de pesquisa, e o método também é uma influência direta no caminho adotado para que os objetivos propostos sejam alcançados.

3.1 ENQUADRAMENTO DA PESQUISA

Para o desenvolvimento deste trabalho, o método de pesquisa escolhido quanto à abordagem foi a pesquisa qualitativa, pois esta não utiliza instrumental estatístico complexo na análise de dados e se fundamenta em análises qualitativas (VIEIRA; ZOUAIN, 2005). A pesquisa qualitativa, para Denzin e Lincoln (2006 *apud* AUGUSTO *et al*, 2013)⁸, envolve uma abordagem interpretativa do mundo porque os pesquisadores realizam as análises em seus cenários naturais, procurando compreender os fenômenos de acordo com os significados atribuídos a eles pelas pessoas.

Os dados coletados na pesquisa qualitativa são predominantemente descritivos, e nesse tipo de pesquisa há uma preocupação bem maior com o processo do que com o produto – para os pesquisadores, o interesse é verificar “como” um problema se manifesta nas atividades, procedimentos ou interações cotidianas (CRESWEL, 2007 *apud* AUGUSTO *et al*, 2013)⁹.

De acordo com a classificação dos procedimentos técnicos utilizados, esta é uma pesquisa documental. A pesquisa documental utiliza materiais que ainda não receberam tratamento analítico ou, também, que podem ser reelaborados dependendo dos objetos de pesquisa. Para Gil (2002), esta é a principal diferença entre a pesquisa documental e a bibliográfica, pois esta última utiliza contribuições de autores variados sobre um determinado assunto – comumente as fontes deste tipo de pesquisa são livros ou artigos científicos.

⁸ DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (Orgs.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41.

⁹ CRESWEL, J. W. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

A pesquisa documental utiliza, em geral, materiais de fontes muito diversificadas e dispersas. Ela utiliza dois tipos de documentos: de “primeira mão”, ou seja, documentos que ainda não receberam tratamento analítico como cartas pessoais, memorandos, ofícios, regulamentos, gravações, entre outros; e documentos de “segunda mão”, documentos que já tiveram algum tipo de análise, como relatórios ou tabelas estatísticas (GIL, 2002).

3.2 FONTES DE DADOS

Os dados coletados para a realização deste estudo foram obtidos de fontes públicas, pois todos estão disponíveis para consulta de alguma forma pelo público, seja por meio físico ou eletrônico. A principal fonte, e também objeto de estudo, é o Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, que aprovou o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. O Código citado é apresentado no anexo A deste trabalho.

Outras fontes como livros e artigos foram utilizadas para a revisão teórica, tendo em vista que ela é a base para a análise e a interpretação do referido Código de Ética. Outros textos como matérias legais e notícias também foram consultados para compreender e descrever a revisão teórica.

3.3 INSTRUMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS

A análise de dados foi realizada pela técnica de análise de conteúdo, que é um método de análise de dados em que é possível a utilização de diversas técnicas para tratar o material coletado (DELLAGNELO; SILVA, 2005). Patton (1990 *apud* DELLAGNELO; SILVA, 2005, p.100)¹⁰ sintetiza análise de conteúdo como um processo de identificação, codificação e categorização dos dados, já por Bardin (1977, p.38) ela é definida da seguinte maneira:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

¹⁰ PATTON, Michael Quinn. **Qualitative evaluation and research methods**. Thousand Oaks: Sage, 1990.

Esta técnica possui três fases. A primeira é a chamada pré-análise, que é quando são escolhidos os documentos, são formuladas as hipóteses e os materiais são preparados (GIL, 2002). Essa primeira fase é uma parte simples onde o material é organizado.

A segunda fase trata-se da exploração do material, que é quando as unidades são escolhidas, enumeradas e classificadas (GIL, 2002). Para a classificação, Bardin (1977) diz que ela pode ser realizada por formas como a análise categorial que, para a autora, classifica o texto segundo a presença de itens de sentido. Outras formas de análise são a análise dos significados – como, por exemplo, uma análise temática – e também a análise dos significantes, como uma análise léxica ou dos procedimentos. Já Gil (2002) salienta que uma das formas utilizadas na análise de conteúdo é a análise das unidades lexicais dos textos, enumerando as ocorrências destas. Esta forma é utilizada para descrever com precisão fenômenos como atitudes, valores e representações presentes nos textos.

Para este trabalho foram utilizadas as três formas citadas de análise: categorial, temática e lexical. A análise categorial dividiu o Código de acordo com os sujeitos que aparecem ou a quem se referem os trechos; neste caso, foram encontradas quatro categorias: servidor público, Administração Pública (Estado), usuários dos serviços públicos e sociedade.

A análise temática utilizou uma adaptação dos temas apresentados por Wood (2000 *apud* MEIRA, 2002, p.134-137)¹¹ que são: 1) conduta no interesse da empresa; 2) conduta contra a empresa; 3) leis citadas; 4) agências reguladoras governamentais referidas; 5) tipos de procedimentos de ajustamento e obrigação de cumprimento; 6) penalidades para comportamento legal; 7) informações gerais. Assim, para este trabalho os temas utilizados serão: 1) conduta no interesse da Administração Pública; 2) vedações de conduta no interesse da Administração Pública; 3) obrigações de cumprimento; e 4) comissões de ética.

A última análise foi a lexical, em que foi analisado o número de ocorrências das palavras mais utilizadas. Bardin (1977) diz que há dois tipos de unidades de vocábulos, as palavras plenas que são aquelas portadoras de sentido como substantivos, verbos e adjetivos, e as palavras instrumento que são aquelas que

¹¹ WOOD, Greg. A cross cultural comparison of the contents of codes of ethics: USA, Canada and Australia. **Journal of Business Ethics**, 25 – 2000, p. 287-298.

possuem função de ligação, por exemplo, artigos, preposições e pronomes. Para este trabalho, foram utilizadas somente as palavras plenas.

A terceira e última fase da análise de conteúdo é o tratamento, a inferência e a interpretação dos dados (GIL, 2002). Os dados na segunda fase – a fase da análise da exploração do material – foram interpretados para que, por fim, o objetivo proposto do trabalho fosse atingido e fosse averiguado em que consiste a ética que se encontra formalmente estabelecida no Código de Ética Profissional Do Servidor Público Civil Do Poder Executivo Federal.

4 ANÁLISE DO CÓDIGO DE ÉTICA

A análise do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal foi realizada pela técnica de análise de conteúdo. Para isso, então, foram utilizadas três análises diferentes: categorial, temática e lexical.

A análise categorial dividiu o Código em quatro categorias de acordo com os sujeitos que aparecem ou a quem se referem os trechos. A segunda análise, a temática, utilizou quatro divisões baseadas nos temas abordados no Código. Por fim, a análise lexical – a terceira e última das análises – identificou as palavras plenas que mais estão presentes no Código.

4.1 ANÁLISE CATEGORIAL

Após leitura e interpretação do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, é possível identificar que o Código possui sujeitos a quem os incisos e alíneas se referem. A análise categorial dividiu o Código de acordo com esses sujeitos, assim foram encontradas quatro categorias: servidor público, Administração Pública (Estado), usuários dos serviços públicos e sociedade.

Pode-se detectar que **o principal sujeito do Código é o servidor público**, pois praticamente todos os artigos se referem a ele de alguma forma. Boa parte do Código está direcionada principalmente a dar instruções de como o servidor pode ou não agir. É possível perceber que para a criação do Código houve uma preocupação da Administração Pública em criar normas claras de como seus servidores deveriam se comportar – segundo Meira (2005), as empresas precisam ter uma certa precaução nas ações de seus funcionários, porque geralmente as organizações são responsabilizadas pela má conduta deles, por isso a necessidade de criar mecanismos para controlá-los.

A Administração explana no Código de Ética qual é a conduta ética esperada pelos seus servidores, como – por exemplo – ser assíduo e frequente ao serviço, cumprir as tarefas de seu cargo ou função, jamais retardar qualquer prestação de contas, não alterar ou deturpar o teor de documentos, não utilizar artifícios para procrastinar ou dificultar o exercício regular de direito por qualquer pessoa, entre tantas outras condutas que estão elucidadas no Código.

Essa formalização das regras e a exigência da obediência (há uma alínea que prevê que haja respeito à hierarquia desde que não exista nenhuma ação vista como imoral, ilegal ou aética) é vista por Meira (2002) como uma tendência à burocratização, pois há uma normatização dos procedimentos esperados visando controlar o comportamento dos servidores. Acredita-se, então, que *pode ser visualizado no Código de Ética uma certa tendência à burocratização da ética por essa normatização dos procedimentos.*

É importante ressaltar que o Código de Ética está praticamente isento de punições para os servidores que ferirem a ética. Há apenas um inciso que prevê alguma espécie de repreensão, sendo dito que a pena aplicável ao servidor público é a de censura, sem se aprofundar no que exatamente seria isso. A falta de penalidades claras ao servidor faltoso pode ser considerada como um ponto negativo pelo servidor, pois o mesmo pode ter a ideia de que nada ocorrerá a ele se descumprir algo que esteja previsto no Código.

A Administração Pública é mencionada poucas vezes. Há três menções que vale a pena destacar: quando é dito que deve ser acrescida a ideia de que o fim é sempre o bem comum para a moralidade na Administração Pública; quando é falado que salvo caso de interesse superior do Estado e da Administração, entre outros, a publicidade de qualquer ato administrativo tem como requisito eficácia e moralidade, sendo sua omissão considerada comprometimento ético contra o bem comum; e que o servidor não pode omitir ou falsear a verdade, mesmo que vá contra o interesse da Administração Pública. É dada uma ênfase entre a moralidade e a Administração, sendo que há um princípio previsto na Constituição Federal que torna a moralidade imprescindível em todos os atos administrativos, ou seja, a Constituição já prevê que deve haver moralidade em todos os atos praticados pelos servidores públicos quando em exercício em nome da Administração, e não somente nesses casos mencionados no Código.

Os usuários dos serviços públicos recebem destaque pela preocupação que o Código tem em lembrar os servidores públicos do tipo de tratamento que eles devem ter com os cidadãos já que ser ético, conforme Godinho (2015), é ser reconhecido tanto pelo seu trabalho quanto pela sua conduta exemplar. Destaca-se que todo o cidadão tem o direito de ter a verdade, de não ser tratado mal (pelo contrário, deve receber tratamento cuidadoso), de não precisar esperar pela solução de seu problema, de não ter sua reputação prejudicada, de não ser iludido e ter

respeitada suas limitações e capacidades. O Código apresenta uma série de normas formalizadas importantes em relação ao tratamento que deve ser dado aos cidadãos, pois a sociedade espera um comportamento ético vindo da organização e também dos seus funcionários (MOREIRA, 1999).

A sociedade, dentre as categorias de sujeitos encontradas, é a que menos tem destaque no Código de Ética, sendo citada somente uma vez apenas para dizer que o trabalho do servidor perante a ela deve ser entendido como acréscimo ao seu próprio bem-estar, ou seja, ela é lembrada unicamente para o servidor recordar que também faz parte dela. Considerando que Vázquez (2007) define ética como a ciência do comportamento dos homens em sociedade, e que Maximiano (2009) vê ética como uma reflexão crítica dos fundamentos de um sistema de costumes de um grupo ou sociedade, é de se admirar que um Código de Ética tenha tão pouca preocupação com a sociedade, visto que os servidores públicos trabalham para buscar o interesse do bem comum dela e que códigos de ética são documentos com instruções para orientar as pessoas com comportamentos moralmente aceitos pela sociedade (UM-HABITAT, 2002 *apud* REATTO *et al*, 2014, p. 6)¹².

4.2 ANÁLISE TEMÁTICA

Wood (2000 *apud* MEIRA, 2002, p.134-137)¹³ realizou um estudo que comparou 556 empresas americanas, canadenses e australianas para poder elaborar um quadro de análise de códigos de ética. Nesse estudo, ele conseguiu encontrar sete temas distintos nos códigos das empresas analisadas, que são: 1) conduta no interesse da empresa; 2) conduta contra a empresa; 3) leis citadas; 4) agências reguladoras governamentais referidas; 5) tipos de procedimentos de ajustamento e obrigação de cumprimento; 6) penalidades para comportamento legal; 7) informações gerais.

Após leitura do Código de Ética que é objeto deste estudo, foi possível encontrar quatro temas específicos para a realização da análise temática: 1) conduta no interesse da Administração Pública; 2) vedações de conduta no interesse da

¹² UM-HABITAT. United Nations Human Settlements Programme. **Developing and Managing Professional Codes of Ethics**. 2002.

¹³ WOOD, Greg. A cross cultural comparison of the contents of codes of ethics: USA, Canada and Australia. **Journal of Business Ethics**, 25 – 2000, p. 287-298.

Administração Pública; 3) obrigações de cumprimento; e 4) comissões de ética. Os três primeiros dizem respeito respectivamente às seções I, II e III do Capítulo I, enquanto o quarto engloba o Capítulo II do anexo do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. O Quadro 1 apresenta os quatro temas com o número de incisos ou alíneas que cada um possui.

Quadro 1 – Temas

Temas	Ocorrências
Conduta no interesse da AP	13 incisos
Vedações de conduta no interesse da AP	15 alíneas
Obrigações de cumprimento	21 alíneas
Comissões de ética	4 incisos

Fonte: Elaborado pela autora

O primeiro tema – **conduta no interesse da Administração Pública** – discorre sobre as condutas esperadas pela Administração de seus servidores públicos no desempenho da função pública. É possível perceber que há uma ênfase para a moral, o ético, o agir com moralidade, evitar os danos morais, e que o fim deve ser o bem comum. Também é possível constatar que o Código busca passar a ideia para o servidor que o trabalho que ele executa deve ser visto como um acréscimo do seu próprio bem-estar e deve integrar a sua vida particular, pois a atividade pública deve ser vista como oportunidade de crescimento e um patrimônio. As atitudes tomadas na função pública devem preservar a honra e a tradição dos serviços públicos, e erros, descaso e acúmulos de desvios caracterizam imprudência no serviço público.

As **vedações de conduta no interesse da Administração Pública**, como o próprio nome já sugere, apresentam proibições de condutas ou ações que os servidores públicos não podem ter quando no exercício da função. É possível perceber que metade das vedações diz respeito a condutas consideradas antiéticas relacionadas à posição que o servidor possui, como a proibição de utilizar o cargo ou função – ou amizades e influências – para obter qualquer tipo de benefício ou usar informações privilegiadas para si ou para terceiros (parentes, amigos, entre outros), assim como também é proibido exigir qualquer tipo de suborno para executar sua

função ou permitir que perseguições, antipatias ou interesses interfiram no seu tratamento com o público.

Carneiro (1991) já havia reconhecido que a linguagem genérica ('não faça isso ou aquilo') e legalística (que simplesmente segue a lei, como 'não aceitar propinas') que os códigos geralmente têm contribuem para sua a baixa eficácia dos mesmos, porque não ajudam os funcionários a agirem na prática. Outro elemento de baixa eficácia dos códigos é eles protegerem os interesses da empresa (no caso, da Administração) e não os da comunidade, o que é evidenciado – por exemplo – na vedação do Código de Ética em estudo que diz que o servidor não pode apresentar-se embriagado no serviço.

Como é ressaltado por Meira (2005), as ações dos empregados exigem cuidado porque as empresas costumam ser responsabilizadas pela má conduta deles, o que explicaria a necessidade de criar mecanismos para controlá-los e evitar a conduta antiética. A Administração Pública buscou justamente isso – evitar as ações antiéticas dos seus servidores para melhorar a imagem que a sociedade tinha dela – ao desenvolver essas vedações.

O terceiro tema, as **obrigações de cumprimento**, ao contrário das vedações, declaram aquilo que o servidor deve fazer. O servidor deve desempenhar as atribuições do cargo com rapidez e rendimento, evitando filas, demonstrando um caráter legal e justo, tratando cuidadosamente os usuários, sendo cortês e respeitando a capacidade e as limitações individuais dos cidadãos sem qualquer tipo de preconceito. Também é dito que o servidor deve ter respeito à hierarquia – um elemento da burocracia –, mas ao mesmo tempo não ter medo de representar contra qualquer comprometimento imoral, ilegal ou aético e denunciar estas ações, mesmo se vindas de superiores hierárquicos.

Mais uma vez são vistos os elementos de baixa eficácia elencados por Carneiro (1991), ao mostrar novamente uma linguagem genérica dizendo que o servidor deve fazer isso ou aquilo e mostra que há o interesse apenas da Administração (e não da comunidade), ao exigir que o servidor se apresente com vestimentas adequadas, por exemplo. Isto dificulta para os servidores na hora de agir porque o Código de Ética, na teoria, não possui normas para todas as situações concretas que podem vir a acontecer, pois a prática possui situações inesperadas que não podem ser previstas pelo Código.

A quarta temática, **comissões de ética**, inicialmente possuía dez incisos na data de sua publicação, mas seis foram revogados em 2007, restando atualmente apenas quatro. Os incisos vigentes dizem que deveria ser criada uma Comissão de Ética em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta autárquica e fundacional, que seria encarregada de orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor.

O decreto reconhece servidor público – para efeitos de apuração de comprometimento ético – como qualquer um que preste serviços ligados direta ou indiretamente a qualquer órgão do poder estatal, independentemente se de forma temporária ou não, ou recebendo remuneração ou não. Também é dito que a pena aplicável ao servidor faltoso é a de censura.

As comissões de ética são vistas como fundamentais após a adoção do código de ética para Arruda, Whitaker e Ramos (2001), pois são elas que teriam a missão de aconselhar quando necessário, investigar casos aéticos e modernizar o código ocasionalmente. Infelizmente, Mendes (2010) constatou que em 2008 apenas 72% do total de órgãos possuíam uma Comissão de Ética, demonstrando que existe uma falha no cumprimento do Código.

A criação dessas comissões de ética em órgãos e entidades da Administração Pública Federal evidencia a vontade da Administração de divulgar, controlar e supervisionar a ética e o referido Código de Ética dentro do serviço público, e isto vai ao encontro do que Meira (2005) diz ser parte do processo de burocratização nas empresas.

4.3 ANÁLISE LEXICAL

Para a realização da análise lexical do Código de Ética foram consideradas apenas as palavras plenas, ou seja, aquelas que possuem algum sentido (como substantivos, verbos e adjetivos). As palavras instrumentos – artigos, preposições, pronomes, conjunções, entre outras – não foram consideradas porque possuem apenas função de ligação, não trazendo sentido para o texto. Além das palavras instrumentos, os incisos revogados também não foram considerados. Palavras no masculino, no feminino e no plural foram consideradas como uma mesma palavra para a contagem.

No total foram encontradas 1002 ocorrências de palavras plenas distribuídas em 570 palavras. O Quadro 2 traz as primeiras 50 palavras da contagem em ordem decrescente de ocorrências, o que totaliza 370 casos. Estas 370 ocorrências representam 36,93% do total de 1002.

Quadro 2 – As 50 Primeiras Palavras Plenas

Palavras Plenas	Ocorrências	Palavras Plenas	Ocorrências
público(s)	34	atribuições	5
servidor(es)	26	código	5
ética/ético(s)	19	conduta	5
serviço(s)	19	direta	5
toda/todas(os)	14	federal	5
função/funções	12	fim/fins	5
pública(s)	11	lei	5
pessoa(s)	9	órgão/órgãos	5
ser	9	profissional	5
ato(s)	8	usuário(s)	5
bem	8	comum	4
interesse(s)	8	constituição	4
poder	8	entidade(s)	4
comissão/comissões	7	espécie	4
dano(s)	7	estado	4
é	7	exercer	4
exercício	7	moralidade	4
moral/morais	7	ordem/ordens	4
trabalho	7	patrimônio	4
administração	6	pode	4
cargo	6	prestação	4
direito(s)	6	tempo	4
própria/próprio(s)	6	vida	4
superior(es)	6	adequada/adequadas(os)	3
administrativa/administrativo(s)	5	atendimento	3

Fonte: Elaborado pela autora

Como é possível observar, as palavras que mais aparecem estão relacionadas entre si, tais como: público, servidor, ético, moral, serviço, moralidade, conduta, comissões, ordem, adequado, atendimento, cargo, usuário, fins, função, pessoa, interesse, entre outras elencadas acima. Analisando essas palavras e considerando o conhecimento já obtido pelas análises anteriores (categorial e

temática), pode-se chegar à conclusão que o Código de Ética tem sim uma certa preocupação com a conduta ética do servidor na sua função pública dentro do serviço público, e, também, com os usuários do serviço público. O objetivo do Código de dar condutas éticas de como o servidor pode ou não agir é aparentemente atingido.

Marinho (2016) ressalta a importância das normas e regras das organizações serem bem definidas, pois as organizações são feitas pelas pessoas e elas são seres complexos, muitas não possuindo a conduta ética que é esperada pela comunidade que se encontram. Assim, é importante que essas normas e regras sejam formalizadas nos chamados códigos de ética para prescrever as ações de seus funcionários.

Como pode-se observar, o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal é uma formalização das normas e regras que a Administração Pública espera de seus servidores. Essa formalização das regras e a exigência da obediência observada no Código demonstra, segundo Meira (2002), uma tendência à burocratização – ou seja – há uma rotinização de procedimentos buscando controlar o comportamento dos indivíduos. Há, segundo o autor, uma convergência entre ética e burocracia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho era averiguar em que consiste a ética que se encontra formalmente estabelecida no Código de Ética Profissional Do Servidor Público Civil Do Poder Executivo Federal, ou seja, entender de que maneira a ética se encontra formalizada no referido código. Para isso, foi realizada uma análise de conteúdo dividindo o texto de forma categorial, temática e lexical. Ao longo da análise, fica evidente a preocupação da Administração Pública neste código de ética em dar instruções de como o servidor público deve ou não agir, ou seja, a Administração criou regras claras da conduta que ela espera de seus servidores. Essas características – a formalização das regras e a exigência da obediência – mostram, segundo Meira (2005), uma tendência clara à burocratização.

O código de ética em estudo busca moldar a conduta comportamental dos servidores através de regras escritas que manifestam qual é a conduta ética esperada pela Administração Pública de seus servidores. O Código, no entanto, em nenhum momento explana o que, para ele, é ética. Analisando o Código, é possível perceber que a ética encontrada se aproxima muito mais das teorias teleológicas do que das outras detalhadas neste trabalho, mais especificamente do utilitarismo de regra.

De acordo com as normas do código estudado, os servidores públicos devem, por exemplo, desempenhar suas funções com eficiência, sem desvios de conduta, sem preconceitos e atender ao público da melhor maneira possível, e é dessa forma que o Código se aproxima do utilitarismo de regra, pois este diz que as pessoas precisam agir conforme regras que tragam o maior bem aos envolvidos. Embora a sociedade apareça pouco citada neste código, a ética do bem comum é aquela que orienta toda ação social (CHANLAT, 2002), e, assim, os servidores públicos ao terem a obrigação de agirem conforme regras que devem prevalecer o interesse público, também buscam trazer o bem para a sociedade.

Por um outro lado, também há elementos da ética empresarial. O Código de Ética traz condutas para regulamentar o comportamento dos servidores, para eles agirem em conformidade com os princípios morais e as regras estabelecidas, de certa forma, pela sociedade, o que se aproxima da definição de ética empresarial dada por Moreira (1999). A sociedade espera um tipo de conduta ética vinda da

Administração Pública, e esta formalizou em regras escritas a conduta que os seus servidores precisam ter.

Como limitação da pesquisa, pode-se salientar a impossibilidade de encontrar documentos que mostrem como foram planejadas e criadas as regras, os deveres e as vedações do Código de Ética em estudo. Ter essa informação poderia engrandecer o estudo para entender melhor como se deu a criação deste e buscar compreender de que maneira os formuladores do Código queriam formalizar a ética nesse código que regulamenta a conduta dos servidores públicos civis federais.

O Código de Ética estudado é aplicado a todos os servidores civis federais e, dentre estes, há uma infinidade de tipos de cargos públicos abrangidos pelo Código, como Agente de Inteligência, Técnico Administrativo em Educação, Auditor-Fiscal da Receita Federal, Professor, Delegado da Polícia Federal, Perito Criminal Federal, Auxiliar de Serviços Gerais, Condutor de Lancha, Motorista, entre tantos outros. Foi possível observar que o Código traz normas teoricamente aplicáveis a qualquer cargo e, também, que essas normas são um pouco genéricas e não muito específicas, o que pode ser explicado pelo grande número de servidores englobados pelo Código, pela impossibilidade de prever todas as situações que podem existir na prática e para não tornar as possibilidades de ações dos servidores muito rígidas.

O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal foi formulado em 1994 no meio de escândalos envolvendo corrupção governamental e desconfiança dos cidadãos sobre o serviço público. Um pouco mais de 23 anos depois da sua publicação, a situação atual do serviço público brasileiro não é muito diferente, pois atos de corrupção e de fraudes no serviço público continuam sendo veiculadas pela mídia corriqueiramente. A grande diferença entre 1994 e 2017 é que antigamente não existiam todas as medidas que foram tomadas de lá para cá – o próprio Código objeto deste trabalho, outros códigos que surgiram, as comissões de ética, entre outros. Se mesmo após anos de tentativas tentando estabelecer uma conduta ética no setor público a situação continua parecida com a de antigamente, seria interessante, então, um estudo questionando: como seria possível instaurar uma conduta ética no servidor público que é esperada pela sociedade?

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Maria Cecília Coutinho de; WHITAKER, Maria do Carmo; RAMOS, José Maria Rodriguez. **Fundamentos de ética empresarial e econômica**. São Paulo: Atlas, 2001.

AUGUSTO, Cleiclele Albuquerque; SOUZA, José Paulo de; DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Pesquisa Qualitativa: rigor metodológico no tratamento da teoria dos custos de transação em artigos apresentados nos congressos da Sober (2007-2011). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 745-764, out./dez., 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032013000400007>. Acesso em: 03 mai. 2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BILHIM, João. As Práticas dos Gestores Públicos em Portugal e os Códigos de Ética. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 35, n. 69, p. 61-82, dez. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2014v35n69p61>>. Acesso em: 02 set. 2017.

BORGES, Erivan; MEDEIROS, Carlos. Comprometimento e ética profissional: um estudo de suas relações juntos aos contabilistas. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, v. 18, n. 44, p. 60-71, 2007.

BRASIL. **Pesquisa sobre valores éticos**. Brasília: Presidência da República, Comissão de Ética Pública, 2009.

BRASIL. **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 04 mai. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sob o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas. Brasília, DF: Poder Executivo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112compilado.htm>. Acesso em: 28 abr. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 16 mar. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MOTTA, Fernando Carlos Prestes. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BUCHAUL, Ricardo B. Moral, ética e virtude. **Revista Ciência & Maçonaria**. Brasília, v. 1, n. 2, p. 95-101, jul./dez., 2013.

CANHIM, Romildo. **Exposição de Motivos nº 001/1994-CE**. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/download/institucional/comissao-de-etica/legislacao/legislacao-aplicada-a-gestao-da-etica-e-de-pessoas/Exposicao%20de%20Motivos%20Codigo%20de%20Etica%20do%20Serv%20%20Publico.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

CARNEIRO, João Geraldo Piquet. Uma nova visão da ética empresarial. In: TEIXEIRA, Nelson Gomes (Org.). **A ética no mundo da empresa**. São Paulo: Pioneira, 1991, p. 35-46.

CGU (Brasil). **Agente públicos e agentes políticos**. 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/agentes-publicos-e-agentes-politicos>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

CHANLAT, Jean-François. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, VII, 2002, Lisboa. **Anais...** Portugal, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043316.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2017.

COSTA, Cláudio F. Razões para o utilitarismo: uma avaliação comparativa de pontos de vista éticos. **ethic@ - An international Journal for Moral Philosophy**, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 155-174, jan. 2002. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ethic/article/view/14591>>. Acesso em: 26 set. 2017.

DAFT, Richard L. **Organizações: teorias e projetos**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; SILVA, Rosimeri Carvalho da. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA; Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em Administração: teoria e prática**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005, p. 97-108.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FERNANDES, Eduarda. Servidores do IBGE são condenados a prisão por fraude de R\$ 1,3 milhão. **RD News**, Cuiabá, 16 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.rdnews.com.br/judiciario/servidores-do-ibge-sao-condenados-a-prisao-por-fraude-de-r-1-3-milhao/79893>>. Acesso em: 31 mar. 2017.

FERREIRA, Ana Luíza Gonçalves. Princípio da Supremacia do Interesse Público e Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público: Pilares do Regime Jurídico-Administrativo. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 20 out. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.40101&seo=1>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODINHO, Suzana. A importância da conduta ética no trabalho. **Linkedin**, 18 nov. 2015. Disponível em: < <https://pt.linkedin.com/pulse/import%C3%A2ncia-da-conduta-%C3%A9tica-trabalho-suzana-godinho>>. Acesso em: 31 mar. 2017.

IMPERT, John E. Ética empresarial: a perspectiva na indústria americana. In: TEIXEIRA, Nelson Gomes (Org). **A ética no mundo da empresa**. São Paulo: Pioneira, 1991, p. 65-78.

HUMBERG, Mário Ernesto. Ética empresarial no Brasil e no mundo. In: TEIXEIRA, Nelson Gomes (Org.). **A ética no mundo da empresa**. São Paulo: Pioneira, 1991, p. 3-12.

JÚNIOR, Wilson Gonçalves. Servidor do INSS é condenado por fraude em aposentadorias. **Cruzeiro do Sul**, Sorocaba, 15 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.jornalcruzeiro.com.br/materia/765408/servidor-do-inss-e-condenado-por-fraude-em-aposentadorias>>. Acesso em: 31 mar. 2017.

MARINHO, Silvia. A importância da ética nas empresas. **RH PORTAL**, 13 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.rhportal.com.br/artigos-rh/a-importancia-da-etica-nas-empresas/>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

MARQUES, José Roberto. A importância da conduta ética no trabalho. **Portal IBC**, 21 set. 2016. Disponível em: <<http://www.ibccoaching.com.br/portal/comportamento/importancia-conduta-etica-trabalho/>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

MASCARENHAS, Paulo. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador, 2010. Disponível em: <<http://www.paulomascarenhas.com.br/ManualdeDireitoConstitucional.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à administração**. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRA, Fábio Bittencourt. O Processo de Burocratização da Ética (ou como se produz a ética na própria empresa). In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO, XXIX, 2005, Brasília. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, 2005. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2005-eorb-2957.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

MEIRA, Fábio Bittencourt. **Ética empresarial e gerencialismo**: um estudo sobre a ética da ética empresarial. 2002. 199f. Dissertação (Mestrado em Administração). – EAESP (Escola de Administração de Empresas de São Paulo), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1978.

MENDES, Annita Valléria Calmon; LÚCIO, Magda de Lima. O discurso da ética na Administração Pública Federal: uma análise dos códigos de ética. **GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Empresarial**, v. 11, n. 2, p. 1-32, 2013. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/gestaoorg/index.php/gestao/article/view/571/294>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

MENDES, Annita Valléria Calmon. **Ética na Administração Pública Federal: a implementação de Comissões de Ética Setoriais – entre o desafio e a oportunidade de mudar o modelo de gestão**. Brasília: FUNAG, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOREIRA, Joaquim Manhães. **A ética empresarial no Brasil**. São Paulo: Pioneira, 1999.

MOURA, Carlos Eduardo de. **Ética pública e princípio da boa fé nas licitações e contratos administrativos**. 2006. 121p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006.

NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. Por um novo conceito de servidor público. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 229, p. 199-210, jul./set., 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46438/45178>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

NOLAN, Lord. **Normas de conduta para a vida pública**. Tradução de Isabel Taveira, Istvan Vajda, Patrícia Zimbres, Theresa Catarina e Vanira Taveira. Brasília: ENAP, 1997, 152p.

PATRUS-PENA, Roberto; CASTRO, Paulo Pessoa de. **Ética nos negócios**. São Paulo: Atlas, 2010.

RAMOS, Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

REATTO, Diogo; GUIMARÃES, Maria Celeste; SANTOS, Tânia Letícia dos; GRANZOTO, Bianca. Percepção de estudantes de Administração sobre o ensino de ética geral e profissional e conhecimento do Código de Ética do Administrador. In: CONGRESSO VIRTUAL BRASILEIRO, XI, 2014, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: XI CONVIBRA, 2014. Disponível em: <http://www.convibra.com.br/upload/paper/2014/31/2014_31_9933.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2017.

REGINATTO, Vinícius Araujo. **Análise de conteúdo do Código de Ética dos Profissionais de Administração**. 2012.72f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração). – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

SÁ, Antonio Lopes de. **Ética profissional**. São Paulo: Atlas, 2009.

SANTOS, Washington dos. **Dicionário jurídico brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

VÁZQUEZ, Adolfo Sanchez. **Ética**. 29ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. **Pesquisa qualitativa em Administração: teoria e prática**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

ANEXO A – Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal

DECRETO Nº 1.171, DE 22 DE JUNHO DE 1994

Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, e ainda tendo em vista o disposto no art. 37 da Constituição, bem como nos arts. 116 e 117 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nos arts. 10, 11 e 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992,

DECRETA:

Art. 1º Fica aprovado o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, que com este baixa.

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta implementarão, em sessenta dias, as providências necessárias à plena vigência do Código de Ética, inclusive mediante a Constituição da respectiva Comissão de Ética, integrada por três servidores ou empregados titulares de cargo efetivo ou emprego permanente.

Parágrafo único. A constituição da Comissão de Ética será comunicada à Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, com a indicação dos respectivos membros titulares e suplentes.

Art. 3º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de junho de 1994, 173º da Independência e 106º da República.

ITAMAR FRANCO
Romildo Canhim

Este texto não substitui o publicado no DOU de 23.6.1994.

ANEXO

Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal

CAPÍTULO I

Seção I

Das Regras Deontológicas

I – A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do

cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

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

III – A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

IV – A remuneração do servidor público é custeada pelos tributos pagos direta ou indiretamente por todos, até por ele próprio, e por isso se exige, como contrapartida, que a moralidade administrativa se integre no Direito, como elemento indissociável de sua aplicação e de sua finalidade, erigindo-se, como consequência, em fator de legalidade.

V – O trabalho desenvolvido pelo servidor público perante a comunidade deve ser entendido como acréscimo ao seu próprio bem-estar, já que, como cidadão, integrante da sociedade, o êxito desse trabalho pode ser considerado como seu maior patrimônio.

VI – A função pública deve ser tida como exercício profissional e, portanto, se integra na vida particular de cada servidor público. Assim, os fatos e atos verificados na conduta do dia-a-dia em sua vida privada poderão crescer ou diminuir o seu bom conceito na vida funcional.

VII – Salvo os casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior do Estado e da Administração Pública, a serem preservados em processo previamente declarado sigiloso, nos termos da lei, a publicidade de qualquer ato administrativo constitui requisito de eficácia e moralidade, ensejando sua omissão comprometimento ético contra o bem comum, imputável a quem a negar.

VIII – Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública. Nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corruptivo do hábito do erro, da opressão ou da mentira, que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação.

IX – A cortesia, a boa vontade, o cuidado e o tempo dedicados ao serviço público caracterizam o esforço pela disciplina. Tratar mal uma pessoa que paga seus tributos direta ou indiretamente significa causar-lhe dano moral. Da mesma forma, causar dano a qualquer bem pertencente ao patrimônio público, deteriorando-o, por descuido ou má vontade, não constitui apenas uma ofensa ao equipamento e às instalações ou ao Estado, mas a todos os homens de boa vontade que dedicaram sua inteligência, seu tempo, suas esperanças e seus esforços para construí-los.

X – Deixar o servidor público qualquer pessoa à espera de solução que compete ao setor em que exerça suas funções, permitindo a formação de longas filas, ou qualquer outra espécie de atraso na prestação do serviço, não caracteriza apenas atitude contra a ética ou ato de desumanidade, mas principalmente grave dano moral aos usuários dos serviços públicos.

XI – O servidor deve prestar toda a sua atenção às ordens legais de seus superiores, velando atentamente por seu cumprimento, e, assim, evitando a conduta negligente. Os repetidos erros, o descaso e o acúmulo de desvios tornam-se, às vezes, difíceis de corrigir e caracterizam até mesmo imprudência no desempenho da função pública.

XII – Toda ausência injustificada do servidor de seu local de trabalho é fator de desmoralização do serviço público, o que quase sempre conduz à desordem nas relações humanas.

XIII – O servidor que trabalha em harmonia com a estrutura organizacional, respeitando seus colegas e cada concidadão, colabora e de todos pode receber colaboração, pois sua atividade pública é a grande oportunidade para o crescimento e o engrandecimento da Nação.

Seção II

Dos Principais Deveres do Servidor Público

XIV – São deveres fundamentais do servidor público:

- a) desempenhar, a tempo, as atribuições do cargo, função ou emprego público de que seja titular;
- b) exercer suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, pondo fim ou procurando prioritariamente resolver situações procrastinatórias, principalmente diante de filas ou de qualquer outra espécie de atraso na prestação dos serviços pelo setor em que exerça suas atribuições, com o fim de evitar dano moral ao usuário;
- c) ser probo, reto, leal e justo, demonstrando toda a integridade do seu caráter, escolhendo sempre, quando estiver diante de duas opções, a melhor e a mais vantajosa para o bem comum;
- d) jamais retardar qualquer prestação de contas, condição essencial da gestão dos bens, direitos e serviços da coletividade a seu cargo;
- e) tratar cuidadosamente os usuários dos serviços aperfeiçoando o processo de comunicação e contato com o público;
- f) ter consciência de que seu trabalho é regido por princípios éticos que se materializam na adequada prestação dos serviços públicos;

- g) ser cortês, ter urbanidade, disponibilidade e atenção, respeitando a capacidade e as limitações individuais de todos os usuários do serviço público, sem qualquer espécie de preconceito ou distinção de raça, sexo, nacionalidade, cor, idade, religião, cunho político e posição social, abstendo-se, dessa forma, de causar-lhes dano moral;
- h) ter respeito à hierarquia, porém sem nenhum temor de representar contra qualquer comprometimento indevido da estrutura em que se funda o Poder Estatal;
- i) resistir a todas as pressões de superiores hierárquicos, de contratantes, interessados e outros que visem obter quaisquer favores, benesses ou vantagens indevidas em decorrência de ações imorais, ilegais ou aéticas e denunciá-las;
- j) zelar, no exercício do direito de greve, pelas exigências específicas da defesa da vida e da segurança coletiva;
- l) ser assíduo e frequente ao serviço, na certeza de que sua ausência provoca danos ao trabalho ordenado, refletindo negativamente em todo o sistema;
- m) comunicar imediatamente a seus superiores todo e qualquer ato ou fato contrário ao interesse público, exigindo as providências cabíveis;
- n) manter limpo e em perfeita ordem o local de trabalho, seguindo os métodos mais adequados à sua organização e distribuição;
- o) participar dos movimentos e estudos que se relacionem com a melhoria do exercício de suas funções, tendo por escopo a realização do bem comum;
- p) apresentar-se ao trabalho com vestimentas adequadas ao exercício da função;
- q) manter-se atualizado com as instruções, as normas de serviço e a legislação pertinentes ao órgão onde exerce suas funções;
- r) cumprir, de acordo com as normas do serviço e as instruções superiores, as tarefas de seu cargo ou função, tanto quanto possível, com critério, segurança e rapidez, mantendo tudo sempre em boa ordem.
- s) facilitar a fiscalização de todos atos ou serviços por quem de direito;
- t) exercer com estrita moderação as prerrogativas funcionais que lhe sejam atribuídas, abstendo-se de fazê-lo contrariamente aos legítimos interesses dos usuários do serviço público e dos jurisdicionados administrativos;
- u) abster-se, de forma absoluta, de exercer sua função, poder ou autoridade com finalidade estranha ao interesse público, mesmo que observando as formalidades legais e não cometendo qualquer violação expressa à lei;
- v) divulgar e informar a todos os integrantes da sua classe sobre a existência deste Código de Ética, estimulando o seu integral cumprimento.

Seção III

Das Vedações ao Servidor Público

XV – E vedado ao servidor público;

- a) o uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem;
- b) prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores ou de cidadãos que deles dependam;
- c) ser, em função de seu espírito de solidariedade, conivente com erro ou infração a este Código de Ética ou ao Código de Ética de sua profissão;
- d) usar de artifícios para procrastinar ou dificultar o exercício regular de direito por qualquer pessoa, causando-lhe dano moral ou material;
- e) deixar de utilizar os avanços técnicos e científicos ao seu alcance ou do seu conhecimento para atendimento do seu mister;
- f) permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público, com os jurisdicionados administrativos ou com colegas hierarquicamente superiores ou inferiores;
- g) pleitear, solicitar, provocar, sugerir ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagem de qualquer espécie, para si, familiares ou qualquer pessoa, para o cumprimento da sua missão ou para influenciar outro servidor para o mesmo fim;
- h) alterar ou deturpar o teor de documentos que deva encaminhar para providências;
- i) iludir ou tentar iludir qualquer pessoa que necessite do atendimento em serviços públicos;
- j) desviar servidor público para atendimento a interesse particular;
- l) retirar da repartição pública, sem estar legalmente autorizado, qualquer documento, livro ou bem pertencente ao patrimônio público;
- m) fazer uso de informações privilegiadas obtidas no âmbito interno de seu serviço, em benefício próprio, de parentes, de amigos ou de terceiros;
- n) apresentar-se embriagado no serviço ou fora dele habitualmente;
- o) dar o seu concurso a qualquer instituição que atente contra a moral, a honestidade ou a dignidade da pessoa humana;
- p) exercer atividade profissional aética ou ligar o seu nome a empreendimentos de cunho duvidoso.

CAPÍTULO II

DAS COMISSÕES DE ÉTICA

XVI – Em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta autárquica e fundacional, ou em qualquer órgão ou entidade que exerça atribuições delegadas pelo poder público, deverá ser criada uma Comissão de Ética, encarregada de orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, competindo-lhe conhecer concretamente de imputação ou de procedimento susceptível de censura.

XVII – (Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007)

XVIII – À Comissão de Ética incumbe fornecer, aos organismos encarregados da execução do quadro de carreira dos servidores, os registros sobre sua conduta ética, para o efeito de instruir e fundamentar promoções e para todos os demais procedimentos próprios da carreira do servidor público.

XIX – (Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007)

XX – (Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007)

XXI – (Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007)

XXII – A pena aplicável ao servidor público pela Comissão de Ética é a de censura e sua fundamentação constará do respectivo parecer, assinado por todos os seus integrantes, com ciência do faltoso.

XXIII – (Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007)

XXIV – Para fins de apuração do comprometimento ético, entende-se por servidor público todo aquele que, por força de lei, contrato ou de qualquer ato jurídico, preste serviços de natureza permanente, temporária ou excepcional, ainda que sem retribuição financeira, desde que ligado direta ou indiretamente a qualquer órgão do poder estatal, como as autarquias, as fundações públicas, as entidades paraestatais, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, ou em qualquer setor onde prevaleça o interesse do Estado.

XXV – (Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007)