



University of
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Unversitário Santo Agostinho

revistafsa

www4.fsnet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 19, n. 7, art. 3, p. 29-48, jul. 2022

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2022.19.7.3>

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



MIAR



O Sistema de Gestão Ética do Poder Executivo Federal e a Tutela da Res Publica: Atuação da Comissão de Ética Pública do Governo Federal

The Ethical Management System of the Federal Executive Power and the Protection of the Res Publica: Performance of the Federal Government Public Ethics Commission

Bruno Barbosa Dib

Mestrado em Administração Pública na Universidade Federal de Goiás
Graduação em Direito pela Universidade Salgado de Oliveira-Campus Goiânia
E-mail: brunodibadv@gmail.com

Paulo Martins dos Passos

Mestre em Geotecnia e Construção Civil pela Universidade Federal de Goiás
E-mail: paulompengc@gmail.com

Murilo Chaves Vilarinho

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás
Professor Adjunto na Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT0) / (UFG)
E-mail: murilovilarinho@ufg.br

Endereço: Bruno Barbosa Dib

Universidade Federal de Goiás, Av. Esperança, s/n -
Chácaras de Recreio Samambaia, Goiânia - GO, 74690-
900, Brasil.

Endereço: Paulo Martins dos Passos

Universidade Federal de Goiás, Av. Esperança, s/n -
Chácaras de Recreio Samambaia, Goiânia - GO, 74690-
900, Brasil.

Endereço: Murilo Chaves Vilarinho

Universidade Federal de Goiás, Av. Esperança, s/n -
Chácaras de Recreio Samambaia, Goiânia - GO, 74690-
900, Brasil.

**Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar
Rodrigues**

Artigo recebido em 03/03/2022. Última versão
recebida em 21/03/2022. Aprovado em 22/03/2022.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review
(avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação

RESUMO

Este artigo objetiva traçar um panorama sob o enfoque axiológico-normativo da temática da moralidade administrativa, visando caracterizar e analisar a atuação do Sistema de Gestão Ética do Poder Executivo Federal (SGEPEF), instituído pelo Decreto 6.029 de 2007, correlacionando-o à tutela da *res publica*. Metodologicamente, foi empregada pesquisa bibliográfica a respeito da temática Estado, democracia e *res publica*, desde a formação do Estado Moderno até o surgimento do Estado Democrático de Direito brasileiro. Além disso, foi realizada análise qualitativa das atas de reunião dos anos de 2000 a 2021 da Comissão de Ética Pública – órgão central do SGEPEF –, observando-se os principais temas submetidos à análise pelo colegiado. Os resultados obtidos conduziram à conclusão da importância do papel do SGEPEF na tutela da *res publica*, emprestando-se efetividade ao arcabouço normativo relacionado à moralidade administrativa.

Palavras Chave: Res Publica. Ética Pública. Sistema de Gestão de Ética. Moralidade.

ABSTRACT

This article aims to provide an overview, under the axiological-normative approach, of the theme of administrative morality, aiming to characterize and analyze the performance of the Ethical Management System of the Federal Executive Branch (SGEPEF), established by Decree 6029 of 2007, correlating it to the protection of the public res. Methodologically, bibliographic research was used on the theme State, democracy and *res publica*, from the formation of the modern State to the emergence of the Brazilian Democratic State of Law. In addition, a qualitative analysis of the meeting minutes of the 2000s was carried out to 2021 of the Public Ethics Commission - central body of SGEPEF, observing the main topics submitted for analysis by the collegiate. The results obtained led to the conclusion of the importance of the role of the SGEPEF in the protection of the *res publica*, lending effectiveness to the normative framework related to administrative morality.

Keywords: Res Publica. Public Ethics. Ethics Management System. Morality.

1 INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito brasileiro foi forjado por meio do processo de redemocratização deflagrado a partir da segunda metade da década de 1980, e notabilizou-se por garantir a participação popular na escolha de seus governantes (sufrágio), pela participação da sociedade na vida política do país (democracia participativa) e pelo império das leis. Nesse contexto, a gestão pública deve balizar-se por parâmetros norteadores de sua conduta, atuando com ética e respeitando, dentre outros, o Princípio da Moralidade Administrativa, razão pela qual erige-se a necessidade de melhor delimitação do que vem a ser moralidade administrativa, em contraponto à moral comum.

O ordenamento jurídico pátrio positivou um arcabouço normativo relacionado à tutela da moralidade administrativa e da coisa pública, dentre as quais a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Conflito de Interesses. De igual modo, a Administração Pública Federal, tendo em vista a necessidade de sistematizar estrategicamente a promoção da ética no serviço público federal, instituiu o Sistema de Gestão Ética do Poder Executivo Federal, através do Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. Ao identificar o Sistema de Gestão Ética do Poder Executivo Federal, analisando as características de sua atuação na defesa da tutela da moralidade administrativa, este artigo almeja demonstrar sua importância como ator central na tutela da *res publica*.

Para tanto, foi realizada pesquisa exploratória da literatura correlata, bem como foram analisadas as atas das reuniões realizadas pela Comissão de Ética Pública – CEP, vinculada à Presidência da República, dos anos de 2000 a 2021. Através da análise dos dados obtidos, evidenciaram-se os papéis de coordenação, de orientação, consultivo e pedagógico da Comissão de Ética Pública do Governo Federal.

2 METODOLOGIA

O método de pesquisa foi subdividido em duas etapas: pesquisa exploratória e bibliográfica (fonte secundária) e análise documental (fonte primária). Conceitua-se como pesquisa bibliográfica aquela fundamentada em material já publicado em revistas, artigos científicos, livros, monografias, dissertações e teses (MARCONI; LAKATOS, 2006).

Os materiais de referência para a pesquisa bibliográfica foram selecionados com o intuito de fundamentar as reflexões sobre ética na administração pública, por meio do pensamento de autores consagrados que contemplassem em suas reflexões os temas Estado, Estado Democrático de Direito, *res publica* e ética. Estabeleceram-se a leitura e o fichamento

dos textos dos autores abordados para a sistematização da teoria basal sobre os temas (a Tabela 1 apresenta a literatura abordada). Ademais, considerando-se as especificidades do tema, procedeu-se ainda à pesquisa sobre legislação pertinente à ética na administração pública.

Tabela 1 – Material bibliográfico de referência: Estado, Estado Democrático de Direito, *res pública* e Ética.

Bibliografia	Temática principal
Florenzano (2006)	Estado
Bobbio (2014)	Estado
Silva (1988)	Estado Democrático de Direito
Bobbio (1998)	Estado e Democracia
Bresser-Pereira (1997)	res publica
Bresser-Pereira (2004)	Estado Republicano
Fonseca (2007)	Ética
Braga (2007)	Ética
Taille (2016)	Ética

Elaborado pelos autores

A análise documental de análise qualitativa utilizou como fonte de dados as atas, extratos de atas e notas públicas disponibilizadas no sítio eletrônico da Comissão de Ética Pública¹. Realizou-se a leitura do material documental produzido entre os anos 2000 a 2021, investigando a atuação da comissão e o funcionamento do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal (SGEPEF).

Por fim, este trabalho pautou-se na construção de referencial teórico, análise de legislação e análise documental para discutir a temática da ética no serviço público, com recorte definido na atuação do SGEPEF.

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/assuntos/etica-publica/cep>

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Da formação do Estado Moderno

A formação do Estado moderno decorre de um processo histórico intimamente relacionado, de um lado, à formação da sociedade e, de outro, com as relações de poder decorrentes da própria organização social, sendo certo que devem ser levados em consideração, igualmente, os aspectos econômicos decorrentes da vida em sociedade, tal qual o direito à propriedade e a decisão política acerca do modelo econômico a ser adotado. Nesse sentido, parece fundamental ter em vista a ideia de unidade como chave central para a compreensão do fenômeno de surgimento do Estado tal como é conhecido hoje.

Para Bobbio (2007), o Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas, derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa). Contudo, relativamente ao momento histórico do surgimento dos primeiros Estados modernos, Florenzano (2007) afirma que:

A maioria dos historiadores atuais considera que isso ocorreu em meados do século XVI, dividindo-se a minoria restante entre os que retardam para o XVII a sua ocorrência e os que a antecipam para o século XV, contribuindo aos Estados italianos do *quattrocento* o mérito da primazia. (FLORENZANO, 2007, p. 16).

Quanto aos elementos característicos do Estado Moderno, sobre os quais muitos autores denominam como elementos essenciais, há uma diversidade de opiniões, tanto a respeito da identificação quanto do número, Dallari (2011), sem contemplar os pormenores de cada teoria, quatro elementos de base — a soberania, o território, o povo e a finalidade —, cuja síntese, segundo o autor, conduz a um conceito de Estado que parece realista, porque considera todas as peculiaridades verificáveis no plano da realidade social. Há, contudo, um aspecto sociológico acerca da formação do Estado. Florenzano (2007), ao adotar a corrente weberiana, correlaciona o surgimento dos Estados Modernos ocidentais com o capitalismo:

Max Weber também incluiu o Estado ao lado do capitalismo e daqueles fenômenos culturais, que, por serem encontrados em outros espaços e tempos, não podem ser considerados como uma criação exclusiva da Civilização Ocidental. Mas Weber procurou justamente demonstrar que somente na Civilização Ocidental teve lugar o desenvolvimento de um capitalismo racional, de fenômenos culturais dotados de universal[idade] em seu valor e significado”, e o desenvolvimento de um Estado como uma “entidade política, com uma ‘Constituição’ racionalmente redigida, um Direito racionalmente ordenado, e uma administração orientada por regras racionais,

as leis, e administrado por funcionários especializados.” (FLORENZANO, 2007, p. 11).

A noção de ordem jurídica, portanto, está implícita no conceito de Estado Moderno, uma vez que a ordem social se funda em uma Constituição, posicionada no vértice normativo do ordenamento jurídico, uma vez que as sociedades são ordens jurídicas, constituídas sob o pretexto da possibilidade de verificação, no campo social, dos elementos constitutivos do Estado. Para Bobbio (2007), para além do estudo da história, segue o estudo das leis, aptas a regulamentarem as relações existentes entre governantes e governados, isto é, o conjunto de normas constitutivas do direito público.

3.2 Do Estado Democrático de Direito

O Estado Democrático de Direito brasileiro foi forjado por meio do processo de redemocratização, deflagrado a partir de 1980, e notabiliza-se por garantir a participação popular na escolha de seus governantes (sufrágio), pela participação da sociedade na vida política do país (democracia participativa) e pelo império das leis. Cabe ressaltar, que a formulação da Constituição Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988) se deu em condições fundamentalmente diferentes das Cartas anteriores, pois representou a vontade popular – manifestada pela própria população na elaboração do processo legislativo, pelos meios de comunicação, e incorporada pelas elites e pela classe política, finalizando o processo de redemocratização do país. Ademais, para Santiago (2019), a Constituição de 1988 traz não apenas a previsão retórica quanto ao modelo estatal a ser observado, mas a ela agrega todos os elementos estruturantes desse paradigma estatal, não pairando dúvidas quanto à existência, neste país, das bases jurídicas estruturantes capazes de conduzir ao Estado Democrático.

Assim, sendo o Estado democrático, constitucionalmente previsto, consubstancia-se na representatividade popular estampada no parágrafo único do artigo 1º da CF/88 (BRASIL, 1988), no sufrágio, no exercício dos direitos políticos passivos, no pluralismo político e nos instrumentos de participação direta popular – referendo e plebiscito. Já o Estado de Direito consolida-se com o princípio da supremacia da lei, oposto ao arbítrio da autoridade, fazendo nascer o conceito de direitos públicos subjetivos oponíveis ao Estado, consistentes em um fazer estatal (atuação positiva), em uma visão de matriz comunitarista.

Contudo, vislumbra-se, inicialmente, a necessidade de conceituação de democracia, fundamental para a compreensão do que vem a ser o Estado Democrático de Direito. Segundo Silva (1988), a democracia, como realização de valores (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa) de convivência humana, é conceito mais abrangente que o de Estado de Direito, que

surgiu como expressão jurídica da democracia liberal. Seu conceito é tão histórico como o de democracia e se enriquece de conteúdo com o evoluir dos tempos. Mais do que um conceito abstrato, ideário, ou ideologia desprovida de pragmatismo, para a Teoria do Estado interessam os aspectos que entregam concretude à democracia como meio de exercício do poder. Nesse sentido, conforme Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), por Democracia se foi entendendo um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de Governo e para a formação das decisões políticas (ou seja, das decisões que abrangem toda a comunidade) mais do que uma determinada ideologia.

Em segundo lugar, cabe apresentar a diferenciação existente entre democracia formal e democracia substancial. O termo “democracia”, proveniente da Grécia antiga, significa “governo do povo” (*demos* = povo, *kratein* = governo). O cerne do modelo político contido no vocábulo era a participação dos governados no exercício do poder estatal, sem, contudo, se correlacionar com a finalidade da atuação estatal. Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), chama-se formal a primeira porque é caracterizada pelos chamados “comportamentos universais”; e substancial a segunda, porque faz referência a certos conteúdos inspirados em ideais característicos da tradição do pensamento democrático, com relevo para o igualitarismo. Assim, a democracia formal é mais um governo do povo, a substancial é mais um governo para o povo.

Apresentado o ideário democrático, cabe destacar que no Estado Democrático de Direito as regras da supremacia da Constituição (do Estado) e da hierarquia das leis, assim como o princípio da reserva legal, regulam a atuação estatal. A Constituição Federal brasileira de 1988 reafirma como fundamento da ordem jurídica o princípio da legalidade, fonte de direitos e deveres e limite ao poder do Estado e à autonomia da vontade. Deriva desse princípio a regra segundo a qual a competência administrativa (enquanto regramento de atuação estatal) vincula-se necessariamente a uma autorização legal pretérita. A união desses dois conceitos – Estado de Direito e Estado Democrático – faz surgir o Estado Democrático de Direito, que na lição de Silva (1988) concilia Estado Democrático e Estado de Direito, mas não consiste apenas na reunião formal dos elementos desses dois tipos de Estado, revelando um conceito novo que incorpora os princípios daqueles dois conceitos, mas os supera na medida em que agrega um componente revolucionário de transformação do *status quo*.

Da ideia da democracia substancial, em que o exercício do poder se dá em razão do povo, com a finalidade de atendimento das demandas sociais, temos que, quando se busca salvaguardar o bem comum (de uma coletividade), está-se diante do que se denomina interesse público, que surge como a relação de poder existente entre aqueles que, na

comunidade, estão investidos de autoridade e a sociedade. O interesse público, então, para além da dicotomia público-privada, subdivide-se em interesse público primário e interesse público secundário. O primeiro é o fim almejado pela Administração Pública, pois esse alcança o interesse da coletividade e possui supremacia sobre o particular; o segundo, por seu turno, diz respeito ao interesse patrimonial do Estado.

Acerca da finalidade da atuação estatal, como a busca da efetivação do interesse público primário, Martins Filho (2000) conceitua interesse público como a relação entre a sociedade e o bem comum por ela perseguido, através daqueles que, na comunidade, têm autoridade (governantes, administradores públicos, magistrados etc.), o relacionado à finalidade da atuação estatal. Para o autor, noção afim à de bem comum é a de interesse público: ao princípio ético do bem comum corresponde o princípio jurídico do interesse público.

3.3 Do Estado Democrático e República

Cícero (2000), citando discurso proferido por Robespierre à Convenção Nacional, em 1794, ensina que governo democrático ou republicano é não outra coisa, se não sinônimos, pois democracia consiste em um estado onde o povo soberano, guiado por suas leis, realiza por si tudo, ou por delegados eleitos, tudo aquilo que lhe faz bem, uma vez que todo governo democrático se sustenta sobre o pilar da virtude, esse sentimento que supõe a preferência dos interesses públicos sobre os particulares. Bresser-Pereira, ao abordar o Estado Republicano, assim conceitua a *res publica*:

Como um conceito mais geral do espaço público, a *res publica* ou 'o público' inclui tudo aquilo que é público, que pertence ao povo, que é de e para todos, que é manifesto e, portanto, dotado de publicidade, que é garantido ou assegurado mediante uma legislação pública. Como uma corporificação do bem comum ou do interesse público, a *res publica* assume um caráter normativo. (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 3)

Para Rousseau, grande teórico da Democracia moderna, segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), o ideal republicano e democrático coincidem perfeitamente. No Contrato social, confluem, até se fundirem, a doutrina clássica da soberania popular, a quem compete, por meio da formação de uma vontade geral inalienável, indivisível e infalível, o poder de fazer as leis, e o ideal da república, a doutrina contratualista do Estado fundado sobre o consenso, sobre a participação de todos na produção das leis e sobre o ideal igualitário que acompanhou a ideia republicana, uma contraposição às desigualdades sociais e políticas perpetradas por regimes monárquicos de natureza despótica.

Segundo Bresser-Pereira (2004), um Estado democrático forte garante os direitos políticos a todos os cidadãos, considerando cada um como igual aos outros. Um Estado social forte garante os direitos sociais, combatendo o desemprego e a desigualdade econômica. Para ser forte com relação aos três direitos humanos clássicos, o Estado precisa ser capaz de garantir os direitos republicanos, e contar com cidadãos que participem ativamente dos assuntos políticos. Em outras palavras, o Estado precisa ser republicano. O Estado republicano é um Estado suficientemente forte para se proteger da captura privada, defendendo o patrimônio público. O republicanismo, portanto:

exige proteção para a *res publica*, o pressuposto é o inverso. No entanto, em ambos os casos, a combinação de interesse próprio e interesse público é essencial. Sem uma noção razoavelmente clara de interesse público, é impossível definir a *res publica*. Em geral, *res publica* é o bem público; em um sentido mais restrito, é o patrimônio público. (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 136)

Nesse sentido, para Bresser-Pereira (2004), é impossível que haja a defesa do patrimônio público, se não há república, se os cidadãos não compreendem, claramente, a noção de espaço público, de bem comum ou de interesse público. Embora a preocupação com a proteção da *res publica* e a participação cívica sejam fenômenos antigos, eles só se disseminaram como anseios do povo e não, unicamente, das elites – nos últimos vinte e cinco anos do século XX. Em suma, no Estado republicano, a preocupação com a proteção do interesse público e do patrimônio público é primordial, contudo, nem sempre o interesse público será evidente.

No Brasil, o Estado patrimonialista do início do século XX ainda possuía características essencialmente oligárquicas, em que uma pequena parcela de senhores de terras e políticos patrimonialistas detinha o poder de governo (BRESSER-PEREIRA, 2001), com presença marcante do patrimonialismo típico do colonialismo, com protagonismo de políticos e burocratas advindos de uma classe média oligárquico-patrimonialista. Segundo a historiografia tradicional brasileira, com o advento do primeiro dos três golpes militares no país, ocorrido em 1930, começa a se formar o Estado burocrático gerido por Getúlio Vargas, quem realizou, com atraso em relação aos países ocidentais desenvolvidos, a reforma burocrática, caracterizada pela hierarquização e controle organizacionais, focalizando nos processos e baseando-se no formalismo e na presença constante de normas e rigidez de procedimentos. Esse modelo vigorou de maneira predominante durante boa parte do século XX, inclusive durante o período de ditadura militar.

Somente após a redemocratização, no governo Fernando Henrique Cardoso, com os ventos do neoliberalismo econômico soprando, e a conjuntura internacional favorável, por ocasião da criação, em 1995, do Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, é formulada, a ainda incompleta, reforma gerencial do Estado. O Estado Gerencial, conforme preconizado por Luiz Carlos Bresser-Pereira, notabiliza-se por privilegiar o controle por resultados a posteriori, maior autonomia e flexibilidade estatal, descentralização, responsabilidade (*accountability*), orientação para o cidadão, participação social, transparência e busca da eficiência.

Acerca da governança democrática, Bresser-Pereira (2004) pontua que é o processo principal através do qual os modernos sistemas de governo definem, para cada questão, qual é o interesse público. Assim, o Estado republicano é intrinsecamente democrático. Mas é mais do que democrático porque, assim como é capaz de proteger cidadãos individuais, é igualmente capaz de se proteger dos interesses conflitantes: ele possui as instituições e os cidadãos que ajudam a promover essa proteção. Sob muitos aspectos, entretanto, o direito administrativo ainda está preso às suas origens: ao século XIX. Nesse século, o direito administrativo surgiu como disciplina jurídica e preocupou-se com três problemas fundamentais que, a rigor, estão na base dos direitos republicanos: a afirmação do poder ou da soberania do Estado e da supremacia do interesse público sobre o privado; a defesa do Estado contra a corrupção e o nepotismo e a regulamentação da administração pública e da sua burocracia:

No século XXI, o grande desafio para o direito administrativo será proteger o Estado, ou mais precisamente, a *res publica*, para, dessa forma, proteger o cidadão. Cidadão-contribuinte, que paga impostos e tem direito que os serviços prestados pelo Estado sejam eficientes, custem o mínimo necessário. Cidadão-usuário, que recebe serviços e tem direito que eles sejam de boa qualidade. Cidadãos-cidadãos, que têm direito à *res publica*. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 307)

Nada obstante, para além do conceito jus-positivista de interesse público (interesse resguardado na lei aprovada pelos representantes do povo), há o consenso social de interesse público, a partir do qual, para o retromencionado autor, será possível identificar a violação do interesse público toda vez que, exposta a matéria à publicidade, ela provoca escândalo ou reação coletiva de desprezo ou revolta. A transparência efetiva da coisa pública e de sua gestão é a garantia mais concreta da democracia participativa contra a violação dos direitos republicanos e a privatização da *res publica*.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Sistema de Gestão Ética do Governo Federal

As concepções de ética e moral são, usualmente, utilizadas como sinônimos. A esse respeito, Taille (2016) afirma: “A sinonímia dos conceitos de moral e de ética é perfeitamente admissível e não são raros os autores que a aceitam.”. Contudo, para Fonseca (2006), a ética tem campo significativo mais abrangente do que o da moral. O objeto da ética é o estudo do mundo moral dos homens, esses considerados como seres sociais e históricos. Assim, os valores morais modificam-se na História e, por isso, são também construídos historicamente. As transformações histórico-sociais exigem, igualmente, reformulações nas doutrinas tradicionais éticas sobre vários aspectos. Desse modo, a ética seria entendida como campo apto ao estudo de processos individuais ou coletivos de busca de identidade e constituição do sentido da vida; e a moral como conjunto de valores sociais válidos em determinados espaços e momentos históricos, visando ao tratamento objetivo e imparcial de problemas práticos compartilhados sob o aspecto do que é igualmente correto para todos.

Nesse sentido, Fonseca (2006), reflete que moralidade pública: consiste numa esfera em que todos os seres humanos participam, na medida em que cada sistema moral precisa ser confrontado por outros, a fim de revelar sua unilateralidade. Especificamente quanto à moralidade administrativa, um dos princípios da administração pública, Braga (2007), citando o constitucionalista José Afonso da Silva, explica:

A ideia subjacente ao princípio é que a moralidade administrativa não é moralidade comum, mas moralidade jurídica. Essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto.” A Constituição de 1988, consoante o eminente publicista, “quer que a imoralidade administrativa, em si, seja fundamento da nulidade do ato viciado.” (BRAGA, 2007, p. 56).

Nesse sentido, a efetiva aplicação do princípio da moralidade administrativa, assim como os demais institutos destinados à proteção da *res publica*, consiste em um dos principais desafios dos Estados modernos. Para Braga (2007), diante do aumento da ineficiência do Estado em atender às demandas sociais, e do desvio do dinheiro público, é que deve haver a correção de rumos mediante a mobilização da sociedade organizada (já que o sistema político é dificilmente capaz de autocorreção). Mobilização essa inspirada por imperativos éticos, a fiscalizar a atuação do governo, isto é, dos agentes públicos, em todos os níveis e até mesmo revertendo suas prioridades e adequando-as às verdadeiras necessidades sociais.

Desse modo, do ponto de vista jurídico-normativo, encontram-se referências ao princípio da moralidade, expressa ou implicitamente, em diversos instrumentos normativos

pátrios. A Constituição Federal de 1988, como dito, traz o princípio da moralidade insculpido no art. 37, emanando vetores dogmáticos por todo microsistema de proteção à moralidade. Ademais, no espectro infraconstitucional, podemos destacar a existência de normas tanto de índole civil-administrativa, quanto penal: 1) Título XI do Código Penal Brasileiro – Decreto 2.848/1940 (Dos Crimes Contra a Administração Pública); 2) Lei 1.079/1950 (Lei dos Crimes de Responsabilidade); 3) Lei 8.112/1990 (regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais); 4) Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa); 5) Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo); 6) Lei 12.813/2013 (Lei de Conflito de Interesses); e 7) Decreto nº 6.029/2007 (Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal).

No Brasil, a primeira ação para implementar uma estratégia de promoção da ética no serviço público federal foi a aprovação do Decreto nº 1.171 de 22 de junho de 1994, que instituiu o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. A seção I (Das Regras Deontológicas) da referida norma traz em seu bojo os valores e ideais da moralidade pública, conforme se observa:

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. (BRASIL, 1994).

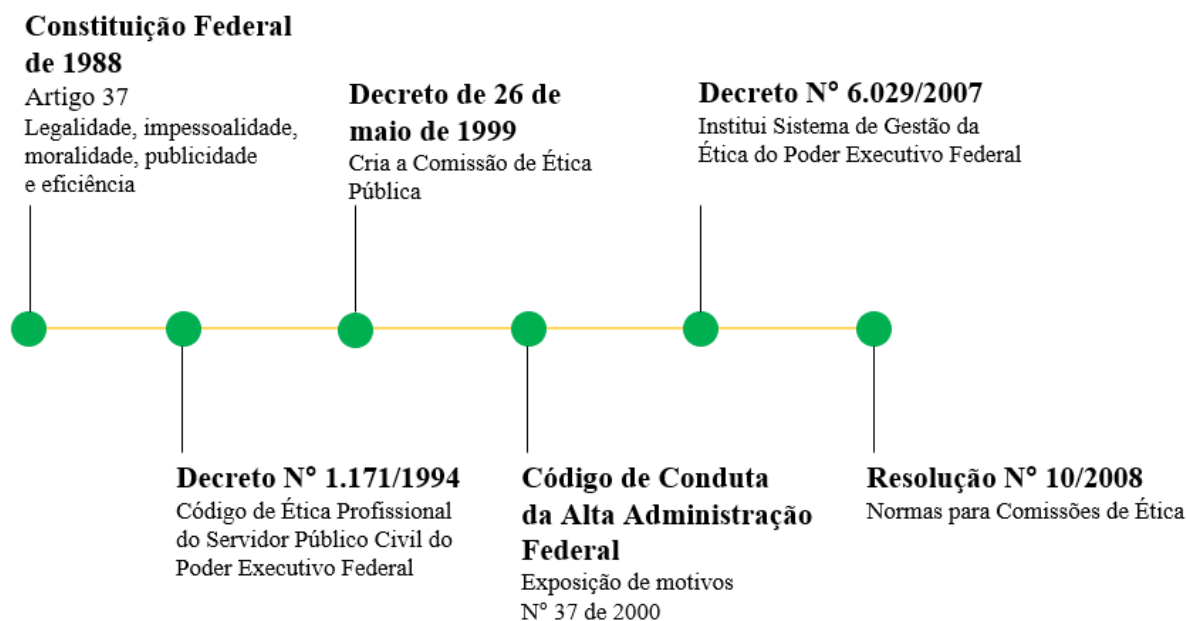
Cinco anos depois, foi criada, pelo Decreto nº 26 /1999, a Comissão de Ética Pública, vinculada ao Presidente da República, cujo objetivo é "revisão das normas que dispõem sobre conduta ética na Administração Pública Federal, elaborar e propor a instituição do Código de Conduta das Autoridades, no âmbito do Poder Executivo Federal." (Brasil, 1999). Seu funcionamento como órgão central viria a ser confirmado com a edição do Decreto 6.029/2007, que "Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal". (Brasil, 2007). Cabe mencionar, ainda, que a edição do Código de Conduta da Alta Administração Federal (CCAAF) foi por ato administrativo do Presidente da República (Exposição de Motivos nº 37/2000).

Segundo Mendes *et al.* (2015), uma vez estabelecidas as normas e os valores éticos fundamentais, expressos tanto na Constituição Federal de 1988 quanto no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto nº 1.171/1994, e no Código de Conduta da Alta Administração Federal (2000), fez-se necessário estruturar, estrategicamente, a regulamentação das regras morais aplicáveis aos servidores públicos federais da União. Nesse sentido, por meio do Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, foi instituído o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal com a finalidade de promover atividades que dispõem sobre a conduta ética no âmbito do Poder Executivo federal, competindo-lhe:

- I - Integrar os órgãos, programas e ações relacionadas com a ética pública;
- II - contribuir para a implementação de políticas públicas tendo a transparência e o acesso à informação como instrumentos fundamentais para o exercício de gestão da ética pública;
- III - promover, com apoio dos segmentos pertinentes, a compatibilização e interação de normas, procedimentos técnicos e de gestão relativos à ética pública;
- IV – articular ações com vistas a estabelecer e efetivar procedimentos de incentivo e incremento ao desempenho institucional na gestão da ética pública do Estado brasileiro. (BRASIL, 2007)

Integram o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal: a Comissão de Ética Pública - CEP, instituída pelo Decreto de 26 de maio de 1999; as Comissões de Ética de que trata o Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994; e as demais Comissões de Ética e equivalentes nas entidades e órgãos do Poder Executivo federal. O Decreto também instituiu que à Comissão de Ética Pública compete coordenar, avaliar e supervisionar o Sistema de Gestão da Ética Pública do Poder Executivo federal. O Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, estabelece que em todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta e indireta 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. O contexto normativo do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal é sumarizado em linha temporal na Figura 1.

Figura 1 – Contexto normativo do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal



Fonte: Elaborado pelos autores

4.2 Análise documental

A análise de atas, extratos de atas e notas públicas evidenciou a ação da CEP como gestora do SGEPEF e demonstrou que desde seu princípio atuou como órgão de referência de consulta para órgãos da administração direta e indireta. Todavia, por haver desconfiança dos poucos resultados apresentados no início dos trabalhos no ano de 2000 (fato relatado em uma reunião da CEP ao se repercutir publicação da imprensa escrita sobre a comissão), já em 2001 os relatos presentes nas atas indicavam balanço de média de 500 orientações e 40 notificações prestadas nos primeiros meses de atuação.

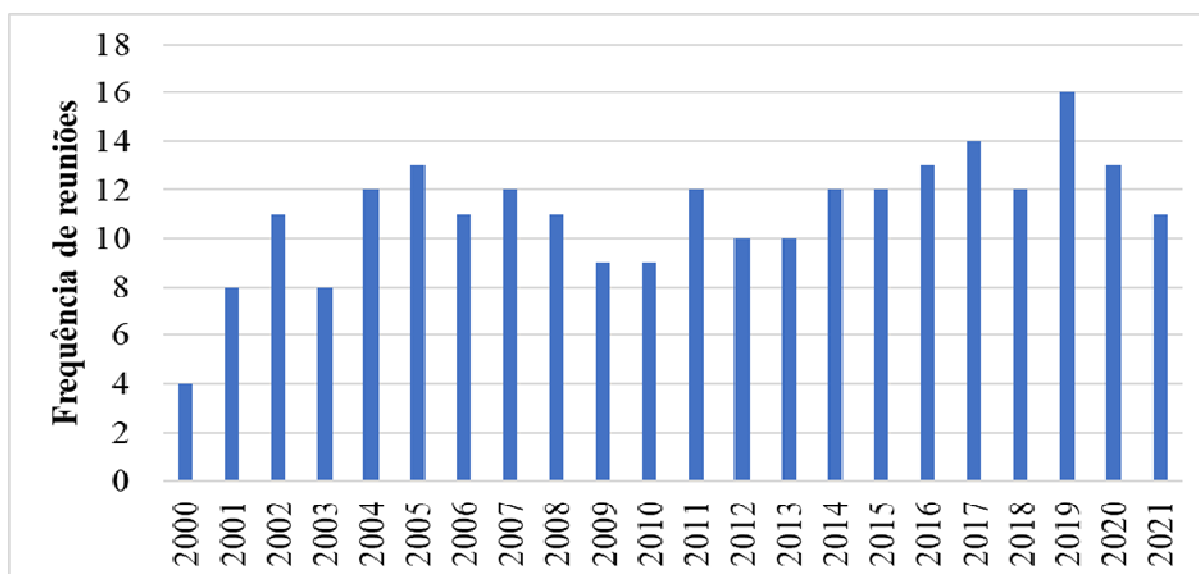
Ao todo, desde sua primeira reunião em 21/09/2000, ocorreram 244 reuniões (ordinárias e extraordinárias) com intuito de deliberar sobre temas relacionados à ética na administração pública federal do poder executivo. Realizou-se média de onze reuniões por ano (Figura 2).

O papel de tutela da *res publica* pelo CEP se evidencia desde o ano 2000 (ainda sem a criação do SGEPEF, que ocorreu em 2007), no início de suas atividades e em busca do estabelecimento de convênios, parcerias e cooperação técnica com instituições nacionais e internacionais.

Ainda no ano de 2002, a CEP se conecta e propõe intercâmbio para verificação de práticas semelhantes na gestão da ética nos Estados Unidos da América, Canadá, México e Argentina. Em 2005, somam-se aos países já mencionados Uruguai, Chile e Porto Rico (Rede

Américas). As atas deixam clara a existência de uma rede de atores internacionais interessados na comissão e a intenção de se conectar com práticas de governança da CEP, destacando-se as tratativas com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização das Nações Unidas (ONU), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Figura 2 – Frequência de reuniões da CEP



Elaborado pelos autores com dados da Comissão de Ética Pública da Presidência da República.

O papel de instância consultiva na aplicação do CCAAF e do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e, portanto, de efetivadora do respeito à *res publica* resta evidente nos documentos oficiais em que se nota a gestão das pautas principais de consultas realizadas à CEP e que são posteriormente regulamentadas na forma de resoluções ou proposições de adequação em outros instrumentos legais.

O papel de coordenação, avaliação e supervisão do SGEPEF é demonstrado na atuação e na promoção do conhecimento da ética na administração pública em eventos (seminários, palestras, visitas), nos ciclos de avaliação da gestão da ética do poder executivo federal, manutenção de banco de dados que contenham sanções éticas (aplicada pela CEP e demais comissões do SGEPEF). Ademais, em reuniões, a CEP decidiu pela divulgação de boletins de sua atuação, publicação do ementário de precedentes (consultas já consolidadas no sistema), organização do Concurso de Boas Práticas na Gestão da Ética a partir de 2015.

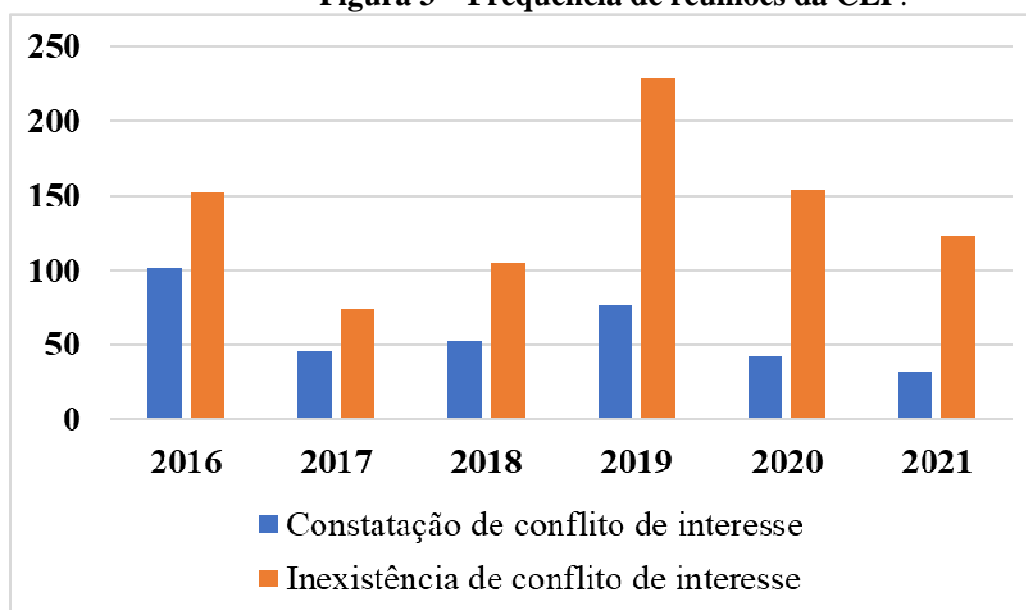
Além de condensar tais atividades de promoção do conhecimento e incentivo de boas práticas, a atuação da CEP se manifesta distintamente em seu papel orientador, fornecendo bases para extinguir dúvidas quaisquer que possam surgir na interpretação ou prática do

CCAAF e do código de ética dos servidores. Ao longo dos anos, as reuniões oportunizaram a deliberação sobre: recomendação de abertura de investigações e/ou procedimentos administrativos, sanções éticas (advertência ou censura ética), recomendações de ressarcimento ao erário, nepotismo cruzado, participação de gestores em eventos político-eleitorais, recebimento de brindes/presentes, custeio de viagens, conduta pessoal, patrimônio pessoal, publicidade e orientações diversas às comissões do sistema e aos gestores da alta administração federal.

Distinguem-se como principais assuntos aqueles relacionados a conflitos de interesse, com especial monta para os que impõem necessidade de se cumprir quarentena estabelecida em legislação para assumir cargos fora da administração pública. Confrontam-se, nesse sentido, o público e o privado, devendo prevalecer o bem comum (do interesse público) como aponta Bresser-Pereira (2004), ao abordar o Estado Republicano em que é manifesto e garantido para o povo a *res publica*.

Dos dados de extratos de reuniões da CEP, disponíveis apenas nos últimos cinco anos, infere-se que tal conflito é tema relevante nas deliberações da comissão e de comissões do sistema que recorrem à gestora do SGEPEF para dirimir dúvidas (Figura 3). Somente nos últimos cinco anos foram realizadas 1188 consultas (média de 99 por ano) específicas sobre conflito de interesses. Desse total, em 30% dos casos constatou-se a existência de conflitos de interesse nas consultas.

Figura 3 – Frequência de reuniões da CEP.



Fonte: Elaborado pelos autores, com dados da Comissão de Ética Pública da Presidência da República.

Do exposto, verifica-se que o SGEPEF, capitaneado pela CEP, estrutura e materializa o arcabouço legal sobre ética, efetivando a proteção do interesse público, seja através de seu papel consultivo, seja por meio das orientações expedidas, do processamento e apuração de infrações éticas, ou, ainda, promovendo o conhecimento (caráter pedagógico).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destarte, depreende-se que o respeito à moralidade administrativa é pressuposto para a consagração do interesse público, isto é, da *res publica*. A congruência dos conceitos de Estado, Estado Democrático de Direito e *res publica*, fundamentados pelo ideal de unidade e pelo arcabouço legal constitutivo, é possibilitada pela existência da ética (que não é condição suficiente, mas necessária) e da moral administrativa. Assim, o papel exercido pelo SGEPEF ao dirimir dúvidas, em sua maioria quanto a conflito de interesses, ao atuar no processamento das sanções éticas e ao emitir recomendações, reforça o ideal de democracia no qual o Estado Democrático de Direito brasileiro se fundamenta, haja vista que garantir o interesse público é garantir o interesse popular no Estado constituído.

Nesse Estado orientado para o cidadão (em uma democracia que se pressupõe ser para o povo, pelo povo e com o povo), a administração pública encontra no SGEPEF meio de evidenciar e aclarar a prevalência do interesse público. As tratativas sobre ética e moralidade administrativa contextualizam, desse modo, a governança democrática, a busca pela eficiência e eficácia da máquina pública sustentada pelo contribuinte. Além disso, cabe sublinhar que a falta de ética na gestão pública, na medida em que é uma ameaça à administração pública eficiente, é uma ameaça ao Estado e à democracia.

Ademais, o SGEPEF surge a partir de uma Constituição Federal (CF/88) advinda da redemocratização brasileira em que se manifestou o desejo popular (manifestado no processo legislativo constituinte). Nesse diapasão, o Princípio da Moralidade Administrativa, insculpido no artigo 37 da Carta Maior, emana vetores norteadores balizadores do arcabouço normativo, bem como a atuação estatal, visando garantir o respeito à ética pública e à moralidade administrativa, e o respeito à coisa pública, em um Estado que corporifique o bem comum como ideal. Portanto, fundamentada em um interesse originário de democracia, a atuação da CEP, bem como a formalização do SGEPEF, constitui importantes ferramentas de defesa do patrimônio público, a partir de uma concepção de que a tutela da *res publica* é fundamental para assegurar o alcance dos objetivos do ideário democrático.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. República e democracia. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, n. 51, pp. 5-30, São Paulo, 2000.

BARROSO, R. C. Democracia e Exercício do Poder: apontamentos sobre a participação política. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 23 n. 1, Curitiba, 2004.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade**: Para uma teoria geral da política. 14ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. v.1 11ª ed. Brasília: Editora UNB, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 fev. 2022.

_____. **Decreto Lei No 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal Brasileiro. Brasil, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 09 fev. 2022.

_____. **Lei Nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasil, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em: 09 fev. 2022.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasil, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 09 fev. 2022.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 e junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Brasil, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 09 fev. 2022.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasil, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 09 fev. 2022.

_____. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasil, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em: 09 fev. 2022.

_____. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013**. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Brasil, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm. Acesso em: 09 fev. 2022.

_____. **Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007.** Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasil, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm. Acesso em: 09 fev. 2022.

_____. **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994.** Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Brasil, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em: 09 fev. 2022.

_____. **Decreto de 26 de maio de 1999.** Cria a Comissão de Ética Pública e dá outras providências. Brasil, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Dnnconduta.htm. Acesso em: 09 fev. 2022.

_____. **Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000.** Código de Conduta da Alta Administração Federal. Brasil, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/cod_conduta.htm. Acesso em: 09 fev. 2022.

_____. **Resolução nº 10, de 29.09.2008.** Estabelece as normas de funcionamento e de rito processual para as Comissões de Ética instituídas pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, e disciplinadas pelo Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. Brasil, 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/assuntos/etica-publica/legislacao/resolucoes-da-cep>. Acesso em: 09 fev. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial.** In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), **Brasil: Um Século de Transformações.** São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O Surgimento do Estado Republicano.** Trabalho apresentado no III Simpósio Internacional sobre Justiça. Porto Alegre, 2003 (revisado em fevereiro de 2004).

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FLORENZANO, M. Sobre as Origens e o Desenvolvimento do Estado Moderno no Ocidente. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 71, pp. 11-39, 2007.

FONSECA, D. M. O campo da ética, seu lugar na política. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 43, n. 169, pp. 255-262, 2006.

GABARDO, E. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, n. 2, pp. 95-130. Curitiba: 2017.

MARTINS FILHO, I. G. S. **O Princípio Ético do Bem Comum e a Concepção Jurídica do Interesse Público.** Revista do TST, v. 66, nº 2, Brasília, 2000.

SANTIAGO, M. F. **Estado democrático de direito: uma utopia possível?** Revista Da Faculdade De Direito Da UFG, n. 43, Goiânia, 2019.

SILVA, J. A. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 173, pp. 15-34, 1988.

TAILLE, Y. L. Moral e ética no mundo contemporâneo. **Revista USP**, São Paulo, n. 110, pp. 29-42, 2016.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

DIB, B. B; PASSOS, P. M; VILARINHO, M. C. O Sistema de Gestão Ética do Poder Executivo Federal e a Tutela da Res Publica: Atuação da Comissão de Ética Pública do Governo Federal. **Rev. FSA**, Teresina, v. 19, n. 7, art. 3, p. 29-48, jul. 2022

Contribuição dos Autores	B. B. Dib	P. M. Passos	M. C. Vilarinho
1) concepção e planejamento.	X	X	X
2) análise e interpretação dos dados.	X	X	X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X	X