

ESCOLA DE GESTÃO E CONTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PAINEL: ÉTICA NO SETOR PÚBLICO

JORGE HAGE

AGOSTO/2019

DISPENSÁVEL FALAR AQUI SOBRE O CONCEITO DE ÉTICA NO SETOR PÚBLICO (ENVOLVENDO NOÇÕES COMO RETIDÃO DA CONDUCTA HUMANA, MORALIDADE, PROBIDADE, INTEGRIDADE, FAZER O QUE É CERTO, COMPROMISSO COM O INTERESSE PÚBLICO, VOCAÇÃO PARA SERVIR, DEDICAÇÃO, RESPEITO AO CIDADÃO, IMPARCIALIDADE, RACIONALIDADE, DECORO, CIVILIDADE, ETC)



PERÍODO DO DISCURSO SOBRE ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO E SURGIMENTO DOS CÓDIGOS DE ÉTICA PÚBLICA (E CONDUCTA) (DA ALTA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA/DO SERVIDOR PÚBLICO) – ANOS 90 E INÍCIO DOS ANOS 2000:

- SUA IMPORTÂNCIA
- NORMAS INSTRUTIVAS X NORMAS IMPERATIVAS/PROIBITIVAS (OBS.: RELATIVIZAÇÃO DAS DIFERENÇAS)
- MAIOR ESPECIFICIDADE QUANTO A DETERMINADAS SITUAÇÕES E RELAÇÕES (INTERNAS E EXTERNAS)



SÃO DESSE PERÍODO:

- **CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL DO PODER EXECUTIVO FEDERAL E CRIAÇÃO DAS COMISSÕES DE ÉTICA DOS ÓRGÃOS/ENTIDADES (DEC. 1.171, DE 1999)**
CRIAÇÃO DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA DA PRESIDÊNCIA (DEC. DE 26.05.1999)
- **CÓDIGO DE CONDUITA DA ALTA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, DE 2000**
- **CÓDIGO DE CONDUITA ÉTICA DOS AGENTES PÚBLICOS EM EXERCÍCIO NA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, DE 2002**



SÃO AINDA DESSE PERÍODO:

- LEI 8.112, DE 1990 – REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA UNIÃO
- LEI 8.429/92 – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA



PERÍODO DE CONSTRUÇÃO DE NOVOS INSTRUMENTOS E INSTITUIÇÕES DE COMBATE À CORRUPÇÃO (O QUE ENVOLVE A QUESTÃO ÉTICA):

- **CRIAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU) – LEI 10.683/2003**
- **CRIAÇÃO DO SISTEMA DE CORREIÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL – DECRETO 5.480/2005**
- **SISTEMA DE GESTÃO DA ÉTICA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL – DECRETO 6.029/2007**
- **LEI DA TRANSPARÊNCIA – LC 131/2009**
- **LEI DA FICHA LIMPA – LC 135/2010**



- VEDAÇÃO DO NEPOTISMO – DECRETO 7.203/2010 (E SV 13 DO STF)
- LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO – LEI 12.527/2011
- LEI DA LAVAGEM DE DINHEIRO – 12.683/2012
- **LEI DOS CONFLITOS DE INTERESSES – LEI 12.813/2013**
- **LEI ANTICORRUPÇÃO – LEI 12.846/2013**
- LEI DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS – LEI 12.850/2013
- LEI DAS ESTATAIS – LEI 13.303/2016



NESSE CONTEXTO (ANOS 2003 ATÉ O PRESENTE):

- ALARGOU-SE O CAMPO DE CONSIDERAÇÃO DAS QUESTÕES ÉTICAS
- SURGIRAM NOVOS ATORES
- FAZ-SE NECESSÁRIO AJUSTAR COMPETÊNCIAS
- FORAM CONCEBIDOS OS NOVOS **PROGRAMAS DE INTEGRIDADE (E ÉTICA)**, MAIS AMPLOS – (PARA O SETOR EMPRESARIAL E PARA O SETOR PÚBLICO) NOS QUAIS O **CÓDIGO DE ÉTICA E CONDUTA** É APENAS UM DOS ELEMENTOS, EMBORA IMPORTANTE.



DECRETO 8.420/2015 - QUE REGULAMENTOU A LEI ANTICORRUPÇÃO (12.846/2013) – VOLTADA PARA O SETOR PRIVADO :

*“Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, **programa de integridade** consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na **aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta**, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.*



CONTINUAÇÃO

Parágrafo Único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

Art. 42. Para fins do disposto no § 4º do art. 5º, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:



I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;

II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;

III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;



V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;

VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;

VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;

VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;



IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;

X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé;

XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;

XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;



XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;

XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no [art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013](#); e



XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.

§ 1º Na avaliação dos parâmetros de que trata este artigo, serão considerados o porte e especificidades da pessoa jurídica, tais como:

I - a quantidade de funcionários, empregados e colaboradores;

II - a complexidade da hierarquia interna e a quantidade de departamentos, diretorias ou setores;

III - a utilização de agentes intermediários como consultores ou representantes comerciais;

IV - o setor do mercado em que atua;



V - os países em que atua, direta ou indiretamente;

VI - o grau de interação com o setor público e a importância de autorizações, licenças e permissões governamentais em suas operações;

VII - a quantidade e a localização das pessoas jurídicas que integram o grupo econômico; e

VIII - o fato de ser qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte.

§ 2º A efetividade do programa de integridade em relação ao ato lesivo objeto de apuração será considerada para fins da avaliação de que trata o caput .



§ 3º Na avaliação de microempresas e empresas de pequeno porte, serão reduzidas as formalidades dos parâmetros previstos neste artigo, não se exigindo, especificamente, os incisos III, V, IX, X, XIII, XIV e XV do caput .

§ 4º Caberá ao Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União expedir orientações, normas e procedimentos complementares referentes à avaliação do programa de integridade de que trata este Capítulo.

§ 5º A redução dos parâmetros de avaliação para as microempresas e empresas de pequeno porte de que trata o § 3º poderá ser objeto de regulamentação por ato conjunto do Ministro de Estado Chefe da Secretaria da Micro e Pequena Empresa e do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União.



PARA O SETOR PÚBLICO:

- GUIAS E MANUAIS DE INTEGRIDADE PÚBLICA (ELABORADOS PELA CGU)
- DECRETO 9.203/2017
- PORTARIAS CGU 1.089/2018 E 57/2019
- **Programa de Integridade:** conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta;



- **Plano de Integridade:** documento, aprovado pela alta administração, que organiza as medidas de integridade a serem adotadas em determinado período de tempo, devendo ser revisado periodicamente.
- Tal programa pressupõe, antes de tudo, o **Compromisso da Alta Administração**
- Seu primeiro requisito é a **constituição de uma Unidade de Gestão da Integridade e da Ética**, responsável pela implementação e monitoramento permanente (ou atribuição dessas funções a unidade já existente, ou pessoa com ascendência e acesso pleno a todos os setores do órgão ou entidade)



- Exige o prévio **Mapeamento, Análise e Avaliação dos Riscos** relativos à integridade naquele órgão ou entidade. (Exs.- Pelo Servidor ou Dirigente: uso indevido do cargo, uso de informações da função em benefício próprio ou de terceiro, uso de influência ou do acesso a pessoas do órgão, conflito de interesses, recebimento de propina, dispensa indevida de licitação, direcionamento, fracionamento indevido, desvio de recursos públicos, aplicação irregular de recursos de convênios ou de fundos transferidos, nepotismo, vazamento de informações sigilosas, etc)
- A partir disso, formula-se o programa propriamente dito (atividades/etapas que o compõem):
 - **Código de ética/conduita**



- **Elaboração/revisão das políticas/normas / procedimentos específicos**, necessários em cada caso (Exs.: prevenção de conflitos de interesses, prevenção do nepotismo, transparência e acesso à informação, registro e divulgação de audiências com representantes de interesses, seleção de pessoal com pesquisa de antecedentes, declarações periódicas de bens e interesses, regulamento de compras, se necessário, tratamento e apuração das denúncias recebidas, funcionamento dos controles internos, cumprimento das recomendações de auditoria dos órgãos de controle, procedimentos de responsabilização e aplicação de medidas disciplinares)



- **Implementação de Canal de Denúncias, se for o caso**
- **Treinamento/capacitação dos servidores**
(OBS: os códigos de ética – e outras normas do programa – serão de pouca utilidade sem ampla disseminação, conhecimento e treinamento das pessoas)
- **Monitoramento do Programa de Integridade e Ética**



ALGUMAS QUESTÕES QUE EXIGEM ATENÇÃO:

1. O Sistema de Gestão da Ética (Dec. 6.029/2007) continua existindo e define as competências da CEP e das Comissões de Ética de cada órgão/entidade
2. Muitas dessas competências coincidem (total ou parcialmente) com outras das Unidades do Sistema de Correição (Dec. 5.480/2005), ou das novas Unidades de Gestão da Integridade (Portarias 1089/2018 e 57/2019, da CGU), apesar de se permitir sua atribuição a unidades já existentes



CONTINUAÇÃO

3. Distinção mais clara existe apenas em alguns aspectos entre a CGU e a CEP, como no referente a condutas dos Ministros de Estado (que respondem apenas à CEP) ou nos assuntos da Lei de Conflito de Interesses

4. Há, por vezes, dificuldade de distinção entre infrações éticas e infrações disciplinares (comparar Código de Ética Profissional do Servidor Público/Decreto 1.171/94 – itens XIV e XV – e Lei 8.112/90, arts. 116 e 117)

5. Podem surgir dúvidas até mesmo sobre a espécie de **Processo cabível** e de **Sanções aplicáveis** em cada caso.



CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO/DECRETO 1.171/94

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;*

CONTINUAÇÃO

- 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;*

CONTINUAÇÃO

- 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;*

CONTINUAÇÃO

- 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;*

CONTINUAÇÃO

- 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;*

CONTINUAÇÃO

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.

.....”

LEI 8.112/1990 – REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

TÍTULO IV

DO REGIME DISCIPLINAR

CAPÍTULO I

DOS DEVERES

“Art. 116. São deveres do servidor:

I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II - ser leal às instituições a que servir;

III - observar as normas legais e regulamentares;

IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

CONTINUAÇÃO

V - atender com presteza:

a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;

b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;

c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

VI - levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo;

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

CONTINUAÇÃO

VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;

VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;

IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

X - ser assíduo e pontual ao serviço;

XI - tratar com urbanidade as pessoas;

XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa.”



OBRIGADO PELA ATENÇÃO

JORGE HAGE SOBRINHO

jorge@hagecompliance.com.br