

ÉTICA E FUNÇÃO PÚBLICA E ÉTICA E SERVIÇO PÚBLICO

Este momento destina-se a uma discussão sobre ética e função pública, com foco na ética no serviço público.

OBJETIVOS

Conteúdo	Objetivos específicos
Ética e função pública. Ética no setor público	1 Reconhecer pontos relevantes no material de ética no serviço público ofertado pela ENAP

O conteúdo apresentado estabelece conexão com o Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, Decreto n. 1171. É necessário direcionar a discussão para tópicos recorrentes em provas de concursos públicos, especialmente o material elaborado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) sobre ética e serviço público, oferecido a agentes públicos em diversas áreas da administração.

O objetivo é reconhecer pontos relevantes no material de ética no serviço público disponibilizado pela ENAP, resumindo seu conteúdo em três módulos. Para acesso integral aos documentos, é possível entrar em contato via Instagram ou por meio do fórum de dúvidas para obter o link para download. A proposta é que, a partir de questões aplicadas em concursos anteriores e da literalidade do material, seja possível perceber a essência do conteúdo, estabelecendo conexões com o decreto que define deveres, vedações e obrigações éticas.

MÓDULO 3 – A CONDUTA NO SERVIÇO PÚBLICO

“A conduta ética do servidor público não é apenas uma questão de comportar-se de acordo com o que é permitido. O essencial da conduta é a orientação interna que ele dá a suas ações: a motivação, o esmero, o gosto com que realiza seu ofício para cumprir seus deveres ou para fazer mais do que a função lhe prescreve”.

A partir de questões já aplicadas em concursos anteriores e da literalidade do material, busca-se perceber a essência do conteúdo, estabelecendo conexões com o decreto que delineia deveres, vedações e obrigações éticas. O módulo 3 do curso aborda a conduta no serviço público, enfatizando que essa conduta vai além do cumprimento da legislação, embora o princípio da legalidade sirva como referência básica. É essencial compreender a vocação para o exercício da atividade estatal e a função social que acompanha a posição de servidor público.

O ingresso na função pública resulta de um chamamento público, recrutamento e seleção, em que os candidatos se inscrevem e realizam provas. Além disso, existem regras para o exercício da atividade estatal, que não se restringem apenas ao cumprimento da lei. O bem comum deve sempre direcionar as condutas, sobrepondo os interesses coletivos aos interesses pessoais.

No material, destaca-se que a conduta ética do servidor público não se limita a agir conforme permitido pela legislação. O essencial reside na orientação interna que se dá às ações, na motivação para o exercício do cargo e no zelo pelo desempenho das atividades estatais. A função social do servidor público deve ser compreendida, afastando a perspectiva de patrimonialismo. A Constituição de 1988 estabelece instrumentos para combater o patrimonialismo, como a proibição de subordinação hierárquica direta a familiares em linha reta ou colateral, evidenciando a necessidade de impessoalidade no exercício do cargo público. Sem a compreensão da finalidade da atuação, pode haver o uso de favorecimentos e influências para atender a interesses pessoais, distorcendo a finalidade do serviço público.

“Há **certos aspectos** do serviço público que **não se medem pelo simples cumprimento exterior das normas**, mas **pela qualidade com que as regras são observadas**. Quantas vezes nossas leis são cumpridas “na letra”, mas não no seu “espírito”? A conduta, portanto, leva em conta a **escolha consciente do agente**”.

Muitas vezes, as leis são cumpridas apenas formalmente, sem que seu espírito e essência sejam respeitados, o que pode ocorrer devido à falta de uma escolha consciente.

A ética, entendida como a racionalização da conduta, implica a escolha livre, consciente e responsável, de maneira autônoma. Isso resulta no cumprimento da lei, mas pode infringir o princípio da moralidade. Cumprir a lei, por si só, não é suficiente para assegurar a qualidade no cumprimento normativo.

Frequentemente, o cumprimento se dá pelo receio de penalidades, resultando na negligência do bem comum em favor de interesses pessoais, familiares ou de terceiros. Ao analisar a intencionalidade por trás da ação e perceber a falta de qualidade no cumprimento da norma, verifica-se que a decisão foi influenciada por interesses pessoais, o que compromete os princípios defendidos pela administração pública.

A administração deve funcionar em prol da coletividade, do bem comum e da própria finalidade administrativa.

REGRAS DE CONDUTA

- Para ajudar a desenvolver sua própria orientação interna, dando-lhe segurança e estímulo para a sua atuação profissional;
- Para ajudar a alcançar o domínio dos modos de realizar ou construir algo. Esse domínio implica a familiaridade com as regras ou procedimentos que indicam o que e como fazer.



5m

Essas regras de conduta se articulam com as chamadas regras constitutivas, que ajudam a alcançar o domínio dos modos de realizar ou construir atividades no exercício do cargo, promovendo familiaridade com as regras e procedimentos que orientam a execução dessas normas. A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) enfatiza a existência de regras de caráter legal, imperativo e cogente, que determinam comportamentos a serem seguidos ou proibições a serem observadas pelos servidores públicos.

Em decorrência das leis imperativas, surgem normas constitutivas, que oferecem um direcionamento sobre como executar as atividades necessárias. Essas normas apresentam uma perspectiva preventiva, educativa, orientadora e informativa, enquanto as normas imperativas se caracterizam por ordenar e proibir. A violação das normas imperativas resulta em consequências jurídicas.

Compreender que um código de ética possui uma natureza constitutiva é fundamental, pois trata-se de uma norma relacionada a regras de conduta que orientam os servidores a exercerem seus cargos com dignidade. O Decreto n. 1.171 é um exemplo de norma constitutiva, educativa e preventiva. Em contraste, a Lei n. 8.112, ou qualquer regime jurídico próprio de um estado ou município, representa uma norma imperativa que determina ou proíbe comportamentos específicos.

- Regras constitutivas (construtivas x regras impositivas)

ÉTICA E SERVIÇO PÚBLICO – MÓDULO 3: A CONDUTA NO SERVIÇO PÚBLICO

- **Regras Imperativas**

- São regras que simplesmente proíbem ou ordenam, pressupondo que o sujeito saiba fazer o que se ordena e conheça as condutas proibidas.

- **Regras Constitutivas**

- São regras que instruem as pessoas a fazer algo. Elas orientam o sujeito ético a realizar ou construir o que se deseja. Como toda regra, elas limitam o leque de coisas que poderiam ser feitas. Contudo, ao contrário das regras imperativas, as regras constitutivas mais orientam a ação do indivíduo do que a ordenam ou a proíbem.

Resumindo: as regras imperativas dizem o que não pode ser feito e o que deve ser feito.

As regras constitutivas dizem como fazer o que pode e deve ser feito.

O Decreto n. 1.171 estabelece os principais deveres e vedações, além das proibições de natureza ética, fornecendo diretrizes sobre como agir e comportar-se, evitando responsabilidades no âmbito administrativo, por meio do regime jurídico, decorrentes de infrações disciplinares.



10m

A violação de normas disciplinares é desnecessária, uma vez que o Decreto n. 1.171, que serve como Código de Ética, orienta sobre como agir para alcançar o bem comum e o interesse público, sem prejudicar a coletividade e resguardando a carreira funcional. Em provas, é comum ocorrer a inversão entre características de normas imperativas e constitutivas, atribuindo indevidamente uma à outra. As normas constitutivas instruem ações, enquanto as normas imperativas proíbem ou ordenam comportamentos.



DIRETO DO CONCURSO

01. Assinale a alternativa correta no que concerne à ética no serviço público.

- a) A conduta ética que se espera de um servidor não passa por dele se esperar além do que suas atribuições lhe exigem, mas sim o cumprimento fiel de suas competências legais.
- b) Para um agir ético, tão ou mais importante que o simples cumprimento de normas é a qualidade com que se dá a sua observância.
- c) As regras éticas direcionam o agir do agente, preferindo norteá-lo ao invés de desenvolver nele uma autonomia pessoal e subjetiva.
- d) As regras construtivas ordenam um agir ou proíbem uma conduta, deixando pouca ou nenhuma margem para o agente.
- e) As regras de uma conduta ética não subsidiam escolhas, mas sim incutem no juízo do agente uma formulação prévia e anterior de escolhas segundo valores e princípios de uma sociedade.



- a) A conduta ética esperada de um servidor não se limita ao cumprimento de suas obrigações, mas deve incluir uma compreensão da função social e a qualidade do cumprimento das normas. Essa qualidade é determinada pela consciência, autonomia e entendimento da função social.
 - b) A qualidade com que se observa as normas é tão ou mais importante que o simples cumprimento das mesmas. Essa perspectiva está alinhada ao material da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).
 - c) As regras éticas não apenas direcionam o agir do agente, mas também buscam desenvolver uma consciência e uma autonomia pessoal, em vez de limitar o agente à obediência passiva.
 - d) As regras construtivas, sinônimo de regras constitutivas, não devem ser confundidas com normas imperativas, que realmente ordenam ou proíbem comportamentos.
 - e) As regras de conduta ética subsidiam escolhas, oferecendo instruções e orientações que auxiliam o agente em suas decisões, proporcionando segurança no exercício da função.
-

02. Em relação às reflexões a respeito da ética e da conduta no setor público, analise as afirmativas a seguir:

I – A conduta ética do servidor público não é apenas uma questão de comportar-se de acordo com o que é permitido. O essencial da conduta é a orientação interna que ele dá a suas ações: a motivação, o esmero, o gosto com que realiza seu ofício para cumprir seus deveres ou para fazer mais do que a função lhe prescreve.

II – Há certos aspectos do serviço público que não se medem pelo simples cumprimento exterior das normas, mas pela qualidade com que as regras são observadas. Quantas vezes nossas leis são cumpridas “na letra”, mas não no seu “espírito”? A conduta, portanto, leva em conta a escolha consciente do agente.

III – Ao se falar em regras de conduta, é possível ajudar o servidor a desenvolver sua própria orientação interna, dando-lhe segurança e estímulo para a sua atuação profissional.

- a) se apenas as afirmativas I e II estiverem corretas.
- b) se apenas as afirmativas I e III estiverem corretas.
- c) se apenas as afirmativas II e III estiverem corretas.
- d) se todas as afirmativas estiverem corretas.



I – O aspecto essencial dessa conduta reside na orientação interna, que abrange o caráter, a vocação para a coletividade e a qualidade com que as ações são realizadas, buscando motivação e esmero.

II – Aponta que certos aspectos do serviço público não se mensuram apenas pelo cumprimento superficial das normas, mas sim pela qualidade da observância das regras. O cumprimento “na letra” sem considerar o “espírito” da norma é uma crítica pertinente. A escolha consciente do agente é fundamental, refletindo a autonomia e a racionalização da conduta em prol do bem comum.

III – Indica que o uso de regras de conduta pode facilitar o desenvolvimento da orientação interna do servidor, proporcionando segurança e estímulo para sua atuação profissional.

POR QUE ESTAMOS DISCUTINDO ÉTICA? DO MORALISMO À ÉTICA

A discussão sobre ética surge da necessidade de transitar do moralismo para uma perspectiva ética. O moralismo refere-se à tentativa de regulamentar comportamentos com base em valores de caráter moral, que podem ter, por exemplo, uma influência religiosa. Contudo, após a promulgação da Constituição de 1988, fundamentada no princípio da impessoalidade, torna-se inviável gerenciar a esfera pública com base em questões subjetivas, como distinções morais.

A moral é, por sua natureza, temporal, cultural e variável, resultando em diferentes percepções de virtudes e vícios entre as pessoas. A administração pública não deve se orientar por padrões moralistas, mas sim por uma perspectiva de equidade, reconhecendo a diversidade existente na sociedade e a marginalização histórica de grupos que não tiveram acesso a direitos iguais.

A Constituinte de 1988 permitiu a participação de movimentos sociais, conferindo visibilidade a grupos marginalizados, sem que isso caracterizasse um estado de amoralidade. Essa formalização das demandas sociais resulta em um reconhecimento de visões de mundo distintas, sem que isso constitua um problema intrínseco.



15m

Conforme Eduardo Bittar, o verdadeiro desafio reside em impor aos outros aquilo que se considera ser a realidade própria. A ética, por outro lado, consiste na capacidade de coexistir com a diferença, cultivando apreço, tolerância e respeito pela diversidade. A ausência de diversidade, ao contrário, gera desumanização e exclusão histórica, resultando em um panorama social desprovido de direitos.

A Constituição de 1988 estabeleceu, formalmente, a igualdade entre homens e mulheres perante a lei. No entanto, a efetivação dessa igualdade na prática é um processo que requer tempo, considerando séculos de desigualdade. Recentemente, legislações infraconstitucionais têm sido introduzidas para garantir que homens e mulheres recebam remuneração igual ao exercerem as mesmas funções, o que evidencia que a igualdade formal não se traduz automaticamente em igualdade material.

Avanços significativos ocorreram, como a visibilidade conferida ao movimento negro e à população LGBTQIA+, que conquistaram direitos em áreas como sucessão e casamento civil. É importante reconhecer que divergências de opinião sobre esses temas podem surgir do campo moral e da visão de mundo individual. Contudo, na administração pública, não cabe questionar tais posições, em função do princípio da impessoalidade.

Assim, é necessário conciliar a subjetividade dos valores pessoais com a objetividade dos princípios constitucionais, especialmente o princípio da impessoalidade, que orienta a ética na função pública.



DIRETO DO CONCURSO

03. Acerca de ética, princípios, valores e moral, julgue o item que se segue.

Dado que, ao longo das últimas décadas, certas práticas sociais inovadoras têm sido desenvolvidas principalmente por meio de atores políticos que compõem um campo dito progressista e que a contestação de ideais conservadores tem tido uma maior aceitação social, por meio, por exemplo, da organização de movimentos sociais, essa realidade que se constitui representa um atual estado de amoralidade e de descrédito do discurso ético, por não buscar a manutenção dos valores e costumes tradicionais.



20m



Independentemente da posição progressista ou conservadora, todos os indivíduos possuem uma moral, entendida como um conjunto de virtudes e vícios. Os progressistas apresentam um senso moral distinto em relação aos conservadores, refletindo visões de mundo e de sociedade diferentes. A problemática no campo ético reside na tentativa de um grupo impor sua visão a outro, seja a de progressistas sobre conservadores ou vice-versa.

Durante as décadas de 1960 e 1970, o discurso político que enfatizava a moral e os bons costumes vinha associado a ideias conservadoras. Defendê-los era defender valores sedimentados na sociedade, tidos como essenciais à manutenção da ordem estabelecida. Por outro lado, os que abraçavam ideias progressistas ou de mudança social tendiam a entender essa ênfase como um moralismo antiquado, sem muito propósito e, especialmente, como uma forma de controle ideológico da contestação...

... Embora certas práticas sociais inovadoras tenham ganhado terreno, e a própria ideia de “contestação” tenha conquistado ampla aceitação social, isso não representou um estado de amoralidade ou descrédito do discurso ético, mas representa uma abordagem distinta, baseada em uma visão de mundo diferente.

Dois princípios fundamentais para a avaliação da ética de uma conduta são a coerência e a universalização. A coerência refere-se à congruência entre o que se diz e o que se faz. A universalização implica desejar ao outro aquilo que se gostaria que fosse feito a si mesmo nas mesmas circunstâncias. Esses princípios aplicam-se igualmente a progressistas e conservadores. Por exemplo, um discurso progressista que defenda a visibilidade da mulher e a equidade se torna incoerente se, na prática, ocorrer violência de gênero. Nesse sentido, a Lei Maria da Penha é um exemplo de legislação que busca proteger a equidade de gênero, mas sua eficácia depende da coerência das ações dos indivíduos.

RACIONALIZAÇÃO/REGRAS

04. Os princípios da coerência e universalização são suficientes para se definir, diante de um conflito de valores, se uma conduta é eticamente aceitável.



Esses dois princípios, coerência e universalização, parecem incluir dois importantes elementos para se avaliar se uma conduta é justificável e podem ser bastante úteis para se julgar se uma determinada ação de um servidor público é eticamente aceitável.



A hierarquização dos princípios também é inadequada, pois todos são igualmente relevantes e se complementam. Os princípios de coerência e universalização, conforme mencionado no material da ENAP, ressaltam a importância de alinhar as convicções pessoais com as ações realizadas. A incompatibilidade entre teoria e prática resulta em uma atuação antiética.

Ademais, é essencial desejar aos outros aquilo que se gostaria que fosse feito a si mesmo. Frequentemente, observa-se a tendência de flexibilizar a aplicação de penas ou julgamentos com base em quem se encontra na situação. Por exemplo, uma pessoa pode desejar a pena máxima para outrem, mas, ao se ver na mesma circunstância, espera a pena mínima. Essa dualidade revela um comportamento que, ao longo da história, tem permeado a sociedade.

A desigualdade social se manifesta em várias situações, como a percepção de violência e morte entre diferentes grupos raciais. A morte de crianças negras, frequentemente atribuída a balas perdidas, tende a ser naturalizada na sociedade, enquanto casos semelhantes envolvendo crianças de famílias com maior poder aquisitivo geralmente geram mais comoção. Isso é evidenciado em processos de seleção, em que, independentemente da qualificação, indivíduos negros são frequentemente associados a atividades de subalternidade ou criminalidade.

Quando uma criança é deixada em um local movimentado, a resposta da sociedade varia conforme a raça da criança. Crianças de fenótipo eurocentrado geralmente atraem mais atenção e cuidado imediato, ao passo que crianças negras recebem menos mobilização e, quando ocorre, geralmente é em um tempo considerável após a situação inicial. Portanto, as questões sociais influenciam a avaliação ética das condutas.

Os princípios de coerência e universalização são importantes para avaliar se a conduta é justificável e são úteis para julgar a aceitabilidade ética das ações de servidores ou agentes públicos.

06. São regras que instruem as pessoas a fazer algo. Elas orientam o sujeito ético a realizar ou construir o que se deseja. Como toda regra, elas limitam o leque de coisas que poderiam ser feitas. Elas mais orientam a ação do indivíduo do que a ordenam ou a proíbem. Trata-se de regras

- a) imperativas.
- b) declaratórias.
- c) constitutivas.
- d) restritivas.



É necessário considerar que tipo de regra está sendo discutido. Essas regras orientam o sujeito ético na realização ou construção de seus desejos. Assim como ocorre com todas as regras, elas limitam o conjunto de ações que poderiam ser realizadas, orientando mais a ação do indivíduo do que ordenando ou proibindo.

Dado que não se trata de normas que ordenam ou proíbem, deve-se identificar o tipo de norma em questão. As opções incluem normas imperativas, declaratórias, constitutivas ou restritivas. A diferença entre norma constitutiva e norma imperativa é relevante neste contexto, uma vez que as normas constitutivas visam orientar ações sem necessariamente impor ordens ou proibições.

PATRIMONIALISMO

07. O patrimonialismo é caracterizado pelo governo ou pela forma de exercício do poder em que a distinção entre público e privado é quase inexistente, defluindo todo o poder de um governante ou grupo específico, de modo que os cargos públicos são inacessíveis por via meritória.

Considerando essas informações, assinale a opção que apresenta princípio ético previsto na Constituição Federal de 1988 que seria afrontado, com maior intensidade, pela investidura em cargo público na forma patrimonialista.

- a) razoabilidade
- b) impessoalidade
- c) supremacia do interesse público
- d) publicidade
- e) boa-fé objetiva



O patrimonialismo é uma forma de governar em que há fusão entre público e privado, resultando na administração pública como uma extensão da esfera privada. Essa prática leva à escolha de parentes e amigos para ocuparem cargos públicos, em detrimento da seleção meritória. A Constituição de 1988 estabelece, entre seus princípios, a impessoalidade, que proíbe essa prática.

A proibição do nepotismo foi reforçada pela Súmula Vinculante 3 do Supremo Tribunal Federal, que impede a subordinação de parentes até o terceiro grau. A continuidade de práticas patrimonialistas gera, socialmente, a concepção de clientelismo, na qual as relações de poder são baseadas em vínculos pessoais e não em princípios éticos ou meritocráticos.

A hierarquização de profissões e a valorização desigual de atividades funcionais resultam em discriminação e preconceito, exacerbados pelo patrimonialismo, em que o acesso a cargos públicos ocorre por relações pessoais, como indicações ou amizades, ao invés de concursos públicos. Nesse contexto, o princípio ético mais diretamente afrontado pela investidura patrimonialista é a impessoalidade, que busca garantir que a administração pública não se confunda com interesses privados ou familiares.

Segundo o sociólogo alemão Max Weber, patrimonialismo é uma forma de organização da sociedade inspirada na economia doméstica e baseada numa autoridade fortalecida pela tradição. O termo original é do latim, *patrimonium*, e significa o conjunto de bens paternos, a herança familiar. Em outras palavras, no patrimonialismo, o poder do Estado está na mão de determinadas famílias, que se servem dos recursos públicos como se fossem propriedade privada sua e exercem o poder não com base na lei, mas no próprio interesse dessas famílias dominantes, que se estabeleceram no passado e foram se mantendo poderosas ao longo dos anos.

Clientelismo: Trata-se de um fenômeno de personalização do poder, ou seja, o Estado é tomado como parte do patrimônio pessoal do político e não como coisa pública, um caso de confusão entre a esfera pública e a esfera privada. Um caso típico desse tipo de dificuldade é a corrupção. O Estado impessoal, que está a serviço de todos, baseia-se em relações políticas horizontais, ou seja, não entre superiores e subordinados, mas entre cidadãos e servidores públicos, com direitos e deveres estabelecidos em lei e da vontade consagrada pelo voto, e não dependentes da vontade arbitrária de indivíduos ou famílias poderosas.

PATRIMONIALISMO

Esse processo de transformação é gradual e não ocorre de forma imediata. A administração pública é frequentemente utilizada para atender aos interesses das famílias dominantes, que se mantêm influentes ao longo dos anos. O clientelismo, como fenômeno de personalização do poder, resulta na confusão entre a esfera pública e privada, contribuindo para a corrupção. Essa realidade, herdada da estrutura histórica do país, não mudará rapidamente, uma vez que a corrupção reflete comportamentos cotidianos.

Pesquisas, como as realizadas pelo Datafolha em parceria com o Instituto Ético, revelam uma percepção negativa entre os jovens brasileiros em relação à ética na sociedade. Embora 90% deles considerem a sociedade antiética, muitos flexibilizam suas condutas se houver benefícios pessoais, como no caso da compra de produtos piratas. Atos como jogar lixo no chão, desrespeitar sinais de trânsito e não devolver o que foi encontrado são exemplos de pequenas corrupções que, muitas vezes, são desconsideradas em comparação com a grande corrupção atribuída aos governantes.

Uma experiência em Águas Claras, onde picolés eram vendidos em um sistema self-service, revelou índices baixos de honestidade, demonstrando que maior escolaridade ou poder aquisitivo não garantem comportamento ético. A ética, portanto, deve ser vista como um indicador do desenvolvimento social. O desenvolvimento está associado à vocação para a coletividade, enquanto a falta dessa vocação resulta na necessidade de leis impositivas.

A responsabilidade não deve ser atribuída exclusivamente aos parlamentares, pois é fundamental modificar comportamentos corruptíveis do dia a dia. A incoerência na luta contra a corrupção, exemplificada por manifestações que geram sujeira, evidencia a falta de ética. O Estado deve ser impessoal e servir a todos, estabelecendo relações horizontais entre cidadãos e servidores, com direitos e deveres assegurados pela lei e o voto.

É crucial promover a participação popular nas decisões coletivas para garantir a construção de direitos e uma cidadania ativa, evitando que o poder permaneça nas mãos de famílias influentes que atendem a seus próprios interesses.



35m

GABARITO

01. b**03. E****06. c****02. d****04. E****07. b**

Este material foi elaborado pela equipe pedagógica do Gran Concursos, de acordo com a aula preparada e ministrada pelo professor Glauber Marinho.

A presente gravação tem como objetivo auxiliar no acompanhamento e na revisão do conteúdo ministrado na videoaula. Não recomendamos a substituição do estudo em vídeo pela leitura exclusiva deste material.
