



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE
CONCLUSÃO DE CURSO
ARTIGO CIENTÍFICO

**DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ENQUANTO INSTRUMENTOS PARA
UMA GESTÃO PAUTADA NA INTEGRIDADE ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO**

ORIENTANDO (A) – MARIA CLARA GAMA

ORIENTADOR (A) - PROF. (A) DRA. FERNANDA DE PAULA FERREIRA MOI

GOIÂNIA-GO

2026

MARIA CLARA GAMA

**DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ENQUANTO INSTRUMENTOS PARA
UMA GESTÃO PAUTADA NA INTEGRIDADE ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás Prof. (a) Orientador (a) – Dra. Fernanda de Paula Ferreira Moi.

GOIÂNIA-GO

2026

MARIA CLARA GAMA

**DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ENQUANTO INSTRUMENTOS PARA
UMA GESTÃO PAUTADA NA INTEGRIDADE ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO**

Data da Defesa: 20 de maio de 2026

BANCA EXAMINADORA

Orientador (a): Prof. (a): Dra. Fernanda de Paula Ferreira Moi	Nota
--	------

Examinador (a) Convidado (a): Prof. (a): Ms. Millene Baldy de Sant'anna Braga	Nota
---	------

Agradeço ao meu avô Divino, à minha avó Zeferina, aos familiares e amigos, pelo amor, carinho e apoio ao longo desta trajetória, e por acreditarem em meus sonhos mais do que eu mesma.

A minha chefe, amiga, advogada e companheira de todos os dias, Dra. Illana Mattos, a quem tenho como referência na carreira jurídica e pessoal, por estar ao meu lado diariamente, oferecendo apoio emocional e profissional, especialmente nos momentos mais desafiadores do último ano.

Ao Dr. Ruy Alves, advogado ímpar e de excelência, com quem venho adquirindo conhecimentos e fortalecendo meu amor pelo Direito, ao observá-lo exercer sua profissão com tamanha maestria. Agradeço, por fim, ao Vereador por Goiânia, Geverson Abel, pela

oportunidade de integrar meu atual ambiente de trabalho, no qual tive o privilégio de conhecê-los. Sou grata por cada ensinamento, pela confiança depositada e pela convivência diária com ambos, que se dedicam à advocacia com tanto empenho e paixão.

Estendo minha gratidão a todas as pessoas que acreditaram em mim, confiaram no meu potencial, compartilharam seus conhecimentos e me proporcionaram oportunidades que foram essenciais para que eu alcançasse esta etapa, especialmente no âmbito profissional e político.

Agradeço, de forma especial, à Ms. Milleny Baldy de Sant'anna Braga, orientadora em TCC I e examinadora da minha banca, e à Dra. Fernanda de Paula Ferreira Moi, orientadora em TCC II, pela dedicação, orientação e valiosas contribuições ao desenvolvimento deste trabalho.

SUMÁRIO

RESUMO

INTRODUÇÃO

1 ÉTICA MORAL E SERVIÇO PÚBLICO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

1.1 CONCEITOS DE ÉTICA E MORAL E SUAS DISTINÇÕES

1.2 ÉTICA, MORAL E CONTROLE SOCIAL

1.3 A ÉTICA APLICADA AO DIREITO

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

2.1 CONTEXTO DE PROMULGAÇÃO E FUNDAMENTOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

2.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS REGENTES

2.2.1 Princípio da legalidade

2.2.2 Princípio da impessoalidade

2.2.3 Princípio da publicidade

2.2.4 Princípio da eficiência

2.2.5 Princípio da moralidade

3 A CONDUTA ÉTICA DE SERVIDORES E GESTORES PÚBLICOS

3.1 DESAFIOS NA EFETIVAÇÃO DA ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO

3.2 INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ENQUANTO INSTRUMENTOS PARA UMA GESTÃO PAUTADA NA INTEGRIDADE ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO

MARIA CLARA GAMA¹

RESUMO

Este artigo examina a conexão entre ética, moral e administração pública e enfatiza a noção de moralidade administrativa conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Os objetivos são examinar os conceitos de ética e moralidade e diferenciá-los à luz dos princípios filosóficos e jurídicos; compreender a relação entre ética, moral e controle social na administração pública; analisar a administração pública conforme delineada na Constituição Federal de 1988 com suas disposições constitucionais; avaliar quais são as principais dificuldades em relação à aplicação da ética ao serviço público, identificando as ferramentas capazes de influenciar a ética na administração pública. Foi realizado com uma metodologia dedutiva adotando uma abordagem qualitativa por meio de estudos bibliográficos e documentais. Conclui-se que, embora exista um robusto arcabouço normativo, o sucesso da moralidade administrativa dependerá do aprimoramento dos mecanismos de controle, da transparência e da formação ética dos agentes públicos.

Palavras-chave: Ética pública; moralidade administrativa; administração pública; princípios constitucionais; gestão pública.

CONSTITUTIONAL PRINCIPLES AS INSTRUMENTS FOR MANAGEMENT BASED ON ETHICAL INTEGRITY IN PUBLIC SERVICE

ABSTRACT

This article examines the connection between ethics, morality, and public administration, emphasizing the notion of administrative morality as established by the 1988 Federal Constitution. The objectives are to examine the concepts of ethics and morality and differentiate them in light of philosophical and legal principles; to understand the relationship between ethics, morality, and social control in public administration; to analyze public administration as outlined in the 1988 Federal Constitution and its constitutional provisions; and to evaluate the main difficulties in applying ethics to public service, identifying tools capable of influencing ethics in public administration. A deductive methodology was used, adopting a qualitative approach through bibliographic and documentary studies. It concludes that, although a robust normative framework exists, the success of administrative morality will depend on improving control mechanisms, transparency, and the ethical training of public agents.

Keywords: Public ethics; administrative morality; public administration; constitutional principles; public management.

¹ Discente do curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Goiás

INTRODUÇÃO

No contexto atual a ética é a base de todo o fluxo social, governando e guiando o proceder humano de maneira que valores de justiça, ética e moral são ensinados desde o início da vida humana, desde o começo dos tempos, para todos. Assim, é de extrema importância saber o que é a ética e o dever ético, bem como a maneira ética de agir e de atuar, em especial na Administração Pública, pois esta tem entre outras finalidades, a obrigação de regular o interesse social e o uso de recursos públicos.

Desde a redemocratização do Brasil em 1988, com a criação da Constituição da República Federativa do Brasil, conhecida como “Constituição Cidadã”, a instituição do Estado Democrático de Direito traz uma preocupação especial com a conduta social do poder público, estabelecendo regras sobre o dever da administração pública, instituindo a ética e a moralidade administrativa como um dos pilares indispensáveis para se atingir a finalidade social.

Além disso, o Direito Brasileiro estabelece princípios explícitos e implícitos, que fornecem uma base fundamental, social e legal, sobre a qual as leis devem obedecer para serem criadas e aceitas no ordenamento jurídico. Essa “obrigação” tem o intuito de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, os quais devem refletir os valores do Estado, como o respeito aos direitos humanos, igualdade, justiça e democracia.

Estes dispositivos legais principiológicos explícitos estão presentes no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e exigem que os atores públicos não sigam apenas as disposições legais expressas, mas também as normativas implícitas, como a honestidade, a boa-fé, a razoabilidade e a proporcionalidade e a indisponibilidade do interesse público.

Dessa forma, surge a questão principal deste artigo: Seria possível os princípios constitucionais, bem como a ética na administração pública, serem aplicados para garantir que os agentes públicos que desempenham funções administrativas realmente ajam eticamente?

Com base nesse questionamento, o objetivo geral deste estudo é examinar a relação entre a ética e moralidade, no que diz respeito à administração pública, analisando se esses princípios são instrumentos capazes de conduzir e influenciar uma atuação integrada dos servidores e gestores públicos, no ato da prestação do serviço público.

De forma específica, busca-se compreender a relação entre ética, moral e controle social na administração pública; analisar a administração pública conforme delineada na Constituição Federal de 1988 com suas disposições constitucionais; avaliar quais são as principais dificuldades em relação à aplicação da ética ao serviço público, identificando as ferramentas

capazes de influenciar a ética na administração pública.

O tema se mostrou relevante diante dos desafios observados atualmente como a corrupção, a ineficiência burocrática e o declínio da confiança da população no Poder Público, visto que infelizmente muitos desacreditam que os atores públicos possam agir eticamente. Dessa forma, o estudo da ética e da moralidade dentro da administração pública se mostra um meio necessário para demonstrar que seus agentes devem agir com transparência e boa-fé, levando a uma atuação eticamente aceitável.

A análise proposta neste artigo parte do diálogo entre a tradição filosófica clássica, em especial o pensamento de Aristóteles, com a realidade da administração pública atual. Para o filósofo, a virtude é a expressão da ética, o que revela que as ações éticas não se limitam ao plano normativo-legal e precisam de aplicação concreta no comportamento humano.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho utiliza o método dedutivo, iniciando-se com a investigação de conceitos gerais de ética, moralidade e os princípios constitucionais da administração pública, para ao final analisar a aplicação da ética nas ações dos atores públicos.

A abordagem da pesquisa é qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental, utilizando doutrina jurídica e filosófica, legislação vigente, especialmente a Constituição Federal de 1988.

O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo traz os conceitos de ética e moral, as diferenciando, bem como traça a relação destas com o controle social e a aplicação e atuação da ética na administração pública. Além de demonstrar a influência da filosofia aristotélica na atuação do Estado, enquanto administrador público supremo.

O segundo capítulo demonstra como a administração pública é tratada e defendida pela Constituição Federal de 1988, abordando o contexto histórico da sua criação e como isso influenciou na normatização da atuação público-administrativa para resguardar a população, como também descreve os princípios constitucionais da administração pública previstos no artigo 37 da Constituição, em especial o princípio da moralidade administrativa e sua interligação com a ética na atuação dos agentes públicos.

Por fim, o terceiro capítulo demonstra como deve ser a aplicação prática no serviço público do comportamento ético, e como isso interfere na atuação dos servidores e gestores públicos, além de analisar os desafios que a ética enfrenta para ser efetivada na atuação pública.

1 ÉTICA, MORAL E SERVIÇO PÚBLICO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Embora ética e moralidade sejam consideradas sinônimos, elas têm distinções filosóficas cruciais; enquanto a moralidade está associada ao conjunto de valores, normas e costumes de uma determinada sociedade, a ética se apresenta como uma reflexão crítica sobre esses valores, orientando a conduta humana de uma maneira mais racional e universal. Dessa forma, não é possível entender a interferência da ética na administração pública, sem antes traçar a distinção entre ética e moral.

1.1 CONCEITO DE ÉTICA E MORAL E SUAS DISTINÇÕES

O conceito de ética e moral deve ser discutido para que seja possível compreender o comportamento humano em sociedade e como ele deve ser interpretado na prática das atividades realizadas pelos atores públicos no exercício de suas funções no âmbito da administração pública, isso porque, essas duas palavras não se referem à mesma questão teórica.

A moral pode ser entendida como um conjunto de normas, costumes e valores que servem de orientação para a conduta das pessoas em determinado momento histórico e social. Segundo Boff (2014), a moral é um aglomerado de normas que certa sociedade valida como corretas e que servem de regulamentação para as ações dos seus integrantes.

Ainda de acordo com Cotrim e Fernandes (2016, p. 327):

A palavra moral vem do latim *mos, mor-*, “costumes”, e refere-se ao conjunto de normas que orientam o comportamento humano tendo como base os valores próprios a uma comunidade ou cultura. Como as comunidades humanas são distintas entre si, tanto no espaço quanto no tempo, os valores também podem ser distintos de uma comunidade para outra, o que origina códigos morais diferentes. (Cotrim e Fernandes, 2016, p. 327).

Portanto, a moral varia de acordo com o tempo e o local, demonstrando que a cada período histórico certo conjunto de atitudes era considerado moral em detrimento do conjunto de outro período; sendo que em cada lugar do planeta a moral era e continua sendo diferente, pois a sociedade humana é formada por diversas etnias e grupos sociais, e cada um possui sua própria ideia do que considera moral. Dessa forma, o que determinada etnia considera moral pode ser imoral para outra.

A ética por sua vez é a reflexão do que é considerado moral, sendo ela que estuda e

analisa as normas, costumes e valores de uma sociedade para determinar se o que é feito com base naquele conjunto moral é recorrente em outras etnias e se é algo considerado justo para toda a sociedade humana e para o indivíduo isolado. Ou seja, é a ética que dita se a justiça está sendo feita ou não.

Vázquez (2003, p. 21) explica que a ética “é a teoria, investigação ou explicação de um tipo de experiência humana ou forma de comportamento humano, ou da moralidade, considerada, no entanto, em sua totalidade, diversidade e variedade.”.

Já para Gomes (2014, p.131), a ética é “uma reflexão crítica da moralidade, mas ela não é puramente teoria, ela é um conjunto de princípios e disposições voltados para a ação, cujo objetivo é balizar as ações humanas.”.

A ética, portanto, analisa todos os conjuntos morais apresentados pelas mais diversas etnias e grupos e determina o que é considerado justo, correto e universal para todos. Ela busca guiar o indivíduo nas suas atitudes individuais e sociais, sendo então necessária na atuação da administração pública.

De acordo com essas definições, conclui-se que apesar de moral e ética estarem ligadas, elas não são a mesma coisa. Pois a moral é um conjunto de normas, valores e costumes construídos em um lugar, guiando um grupo específico de pessoas em determinada época e contexto. Já a ética é a reflexão crítica desses diversos conjuntos que busca encontrar padrões recorrentes para determinar o que é justo, correto e legítimo para o bem-estar de todos da sociedade humana.

A ética serve de amparo para a Administração Pública atuar, pois esta deve agir para além do que a lei estabelece como legal, aos seus agentes, enquanto atores que representam a administração devem realizar o que é justo, correto e legítimo para o bem-estar de toda a sociedade na qual atuam.

Aristóteles trata em sua obra *Ética a Nicômaco* (1991) sobre a ética e como a mesma tem relação com a justiça, para o filósofo o objetivo do ser humano seria encontrar a eudaimonia (felicidade). Segundo ele, o propósito de agir era alcançar a felicidade, sendo esta algo absoluto e autossuficiente, e para que esse objetivo fosse alcançado seria necessário praticar e agir de acordo com as virtudes, que podem ser interpretadas como atitudes justas, que correspondem, portanto, ao que a ética estuda e defende. Tais atitudes deveriam ser direcionadas a terceiros, ou seja, prestando um serviço ao próximo, e no caso da administração pública, aos seus administrados.

1.2 ÉTICA, MORAL E CONTROLE SOCIAL

A relação entre ética, moral e controle social revela-se fundamental para entender como a administração pública deve atuar na prestação de serviços à sociedade, pois é certo que essa atuação deve ser pautada em atitudes éticas.

Entre os valores éticos que os atores devem seguir destacam-se os seguintes: agir com honestidade e justiça, com boa-fé, razoabilidade e proporcionalidade, e prezando pela indisponibilidade do interesse público. A atuação pautada nessas qualidades estabelece parâmetros para que o interesse coletivo tenha suas solicitações atendidas e respeitadas.

Destaca-se o fato de que a ética sendo a reflexão da moral, os agentes ao procederem de segundo os valores considerados indispensáveis a toda a sociedade humana, agem de acordo com uma moral que resulta em um bom comportamento concreto, com ações públicas benéficas à população. Assim, é devidamente demonstrado que ao atuar em conformidade com a ética, os agentes não devem estar subordinados a um mero cumprimento de leis, mas devem agir de acordo com os princípios éticos que garantem uma gestão justa e que defende o interesse coletivo, o qual deve sempre ser a finalidade a ser alcançada por eles, como a felicidade era para Aristóteles.

É nesse contexto que o controle social aparece sendo um instrumento de fiscalização da atividade dos representantes públicos, pois garante aos cidadãos o direito de fiscalizar e verificar se os agentes estão atuando de maneira ética, evitando assim que se desviem da sua finalidade que é o bem-estar e o interesse da população que representam.

De acordo com Carvalho Filho (2015, p. 984):

Modernamente as normas jurídicas, tanto constitucionais como legais, têm contemplado a possibilidade de ser exercido controle do Poder Público, em qualquer de suas funções, por segmentos oriundos da sociedade. É o que se configura como controle social, assim denominado justamente por ser uma forma de controle exógeno do Poder Público nascido das diversas demandas dos grupos sociais. Cuida-se, sem dúvida, de poderoso instrumento democrático, permitindo a efetiva participação dos cidadãos em geral no processo de exercício do poder. É bem de ver, no entanto, que, conquanto semelhante modalidade de controle se venha revelando apenas incipiente, já se vislumbra a existência de mecanismos jurídicos que, gradativamente, vão inserindo a vontade social como fator de avaliação para a criação, o desempenho e as metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas.(...)A efetivação do controle social pode ocorrer basicamente de duas formas. De um lado, o controle natural, executado diretamente pelas comunidades, quer através dos próprios indivíduos que as integram, quer por meio de entidades representativas, como associações, fundações, sindicatos e outras pessoas do terceiro setor. De outro, o controle institucional, exercido por entidades e órgãos do Poder Público instituídos para a defesa de interesses gerais da coletividade, como é o caso do Ministério Público, dos Procons, da Defensoria Pública, dos órgãos de ouvidoria e outros do gênero. (...) Trata-se, com efeito, de um processo, em que cada etapa representa um

fator de ampliação desse tipo de controle. Urge, entretanto, que o Poder Público reduza cada vez mais sua postura de imposição vertical, admitindo a cogestão comunitária das atividades de interesse coletivo, e que a sociedade também se organize para realçar a expressão de sua vontade e a indicação de suas demandas, fazendo-se ouvir e respeitar no âmbito dos poderes estatais. (Carvalho Filho, 2015, p. 984).

De acordo com o autor, no atual Estado Democrático de Direito é resguardada à população o direito de fiscalizar o exercício da administração pública, seja ela de qual esfera for, seja do Executivo ou Legislativo; é direito da sociedade verificar e controlar a atuação pública, com o intuito de se evitar que os mesmos fujam dos seus deveres éticos e ajam com desvio da finalidade que lhes cabe, que é o bem-estar coletivo.

Carvalho Filho (2015) como observado reconhece o poder desse controle e o considera uma arma na democracia, pois infelizmente a Constituição Federal de 1988 surgiu após 21 anos de ditadura militar, período no qual a sociedade não possuía o direito de verificar a atuação pública e nem a barrar em casos de desobediência à ética.

O controle é exercido por fundações, instituições, sindicatos e organizações sem fins lucrativos, bem como pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, que devem atuar para resguardar o melhor interesse social. Ainda pode se manifestar em plebiscitos e referendos.

Nesse mesmo sentido determina a Controladoria Geral da União (2010, p. 16-17):

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

[...]

O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente (Controladoria Geral da União, 2010, p. 16-17).

A atuação desses fiscalizadores garante que a administração pública aja com responsabilidade, limitando o uso indevido do poder que possui e evitando o desvio da finalidade pela qual devem atingir.

É importante mencionar que esse controle social está extremamente ligado aos princípios presentes no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, em especial o da publicidade, moralidade e eficiência, isso porque são esses princípios que devem regular e reger a prática pública, para que essa seja ética, legítima e justa e busque sempre atender ao interesse e bem-estar coletivo, evitando a corrupção e o desvio de recursos públicos.

A interligação entre ética, moral e controle social garante uma administração pública

transparente e esta é regulada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

1.3 A ÉTICA APLICADA AO DIREITO

A aplicação da ética no Direito é essencial para o desenvolvimento de um sistema jurídico que não se limita apenas a manter as leis, mas busca, acima de tudo, garantir a justiça² que é atingida com atitudes defendidas e obtidas pela ética, enquanto reflexão.

Essa relação é ainda mais importante quando se trata do Direito Administrativo, vez que os atores públicos devem sempre agir pautados por valores éticos. Isso porque são eles que atuam para que o interesse coletivo seja alcançado, devendo sempre agir pautados pelos princípios da honestidade, boa-fé, razoabilidade e proporcionalidade, e também pelo princípio da moralidade. Todas as decisões e ações dos servidores públicos devem ser guiados por estes valores, para que a finalidade social seja alcançada.

Como no ordenamento jurídico brasileiro diversos princípios são explícitos, alguns dos que regem a Administração Pública estão previstos no artigo 37 da Constituição Cidadã (1988, n/p.), sendo os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Sendo parâmetros caracterizados como verdadeiros limites ético-legais para a atuação do Estado. Em específico, o princípio da moralidade administrativa, porque ele regula e determina que o agente público enquanto prestador de serviços públicos e aplicador do direito deve sempre seguir, além das normas legais codificadas, as normas éticas implícitas, que decorrerem do que é considerado moral para todas os grupos humanos, agindo sempre com honestidade, boa-fé e visando alcançar a finalidade que é o bem-estar social coletivo.

Pois como defende Aristóteles (1991, p. 2):

Admite-se geralmente que toda arte e toda investigação, assim como toda ação e toda escolha, têm em mira um bem qualquer; e por isso foi dito, com muito acerto, que o bem é aquilo a que todas as coisas tendem. Mas observa-se entre os fins uma certa diferença: alguns são atividades, outros são produtos distintos das atividades que os produzem (Aristóteles, 1991, p. 2).

Assim, como a felicidade é o objetivo final para Aristóteles e seu bem almejado, no caso da administração pública o bem almejado deve ser o bem-estar social coletivo, e esse deve ser

² Embora o conceito de justiça seja fundamental para a compreensão do Direito e da ética, sua análise aprofundada não constitui objeto central do presente trabalho, que se limita ao estudo da ética e da moral no âmbito da Administração Pública, especialmente no que se refere ao princípio da moralidade administrativa.

alcançado com atitudes obtidas pela ética, que guiam um comportamento profissional regido pelo cumprimento das regras positivadas, pela justiça e pela moral, resultando em uma gestão pública considerada correta e aceitável por toda a sociedade.

Para entender como a moral está inserida na letra da lei, para ser colocada em prática é preciso analisar a sua previsão constitucional, no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, pois ela se manifesta como a moralidade administrativa, sendo o reflexo ético no Direito. Determinando desta forma, que a administração pública deve agir em conformidade com a lei, com as normas implícitas sociais, com os costumes, com as virtudes e com o interesse público coletivo e social, demonstrando que a reflexão obtida eticamente é necessária para uma conduta íntegra e legítima dos atores públicos.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Para entender a função da administração pública atualmente é preciso analisar o contexto em que surgiu e em que foi positivada, bem como as principais normas regentes presentes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Além disso, deve-se entender o que é a administração pública:

A expressão “Administração Pública” pode ser empregada em diferentes sentidos: 1º – Administração Pública em sentido subjetivo ou orgânico é o conjunto de agentes, órgãos e entidades públicas que exercem a função administrativa; 2º – Administração Pública em sentido objetivo, material ou funcional, mais adequadamente denominada “administração pública” (com iniciais minúsculas), é a atividade estatal consistente em defender concretamente o interesse público (Mazza, 2013, p. 39).

Assim, a administração pública pode ser entendida como um conjunto de órgãos, entidades e agentes públicos responsáveis por realizar as funções administrativas do Estado, visando à concretização do interesse público, bem como a função administrativa realizada em si.

Nesse mesmo sentido Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 184) traz que:

Basicamente, são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão Administração Pública: em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparta a atividade estatal: a função administrativa; em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a

Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo (Di Pietro, 2020, p. 184).

Portanto, a função administrativa é instrumental, sendo orientada para a realização dos objetivos do Estado, sempre subordinada à legalidade e visando o bem da sociedade.

Como dito, a Constituição Cidadã representa um marco na história político-social do Brasil, pois surgiu após a Ditadura Militar, estabelecendo um Estado Democrático de Direito e implementando um modelo de gestão pública com uma administração legal, eficiente, moral, transparente e que aceita o controle social da população, pois essa está a serviço do bem-estar social-coletivo. Sendo, portanto, imperioso analisar o seu contexto de criação.

2.1 CONTEXTO DE PROMULGAÇÃO E FUNDAMENTOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi o resultado escrito da redemocratização do Brasil após 21 anos vivendo sob regime militar. A Carta Magna do país estabeleceu fundamentos, direitos, objetivos e valores fundamentais e democráticos, para controlar o poder público e para garantir o bem-estar da população que representa.

O regime atual e a criação da Constituição Cidadã foram alvo de análise do doutrinador constitucionalista, Vicente Paulo (2011, p. 30):

Com o fim dos governos militares e a redemocratização do País, 7 mostrou-se evidente a necessidade de dotar o País de uma nova Constituição. José Sarney, o primeiro presidente da fase iniciada com o ocaso do ciclo militar, denominada "Nova República", encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de emenda à Constituição que resultou na EC 26, de 27 de novembro de 1985. Essa emenda, conforme acima apontado, convocava uma Assembleia Nacional Constituinte, composta, na verdade, pelos próprios deputados federais e senadores de então. A instalação da Assembleia Nacional Constituinte ocorreu em 1.º de fevereiro de 1987 e os seus trabalhos foram concluídos em 5 de outubro de 1988, com a promulgação da Constituição atual. Embora boa parte do trabalho de nosso constituinte originário de 1988 tenha sido desfigurada pela enorme quantidade de emendas que a Constituição atual sofreu - merecendo especial ênfase a significativa mudança de orientação no que respeita à ordem econômica -, pode-se, em uma grande síntese, afirmar que a Constituição de 1988 pretendeu dar ao Brasil a feição de uma social-democracia, de criar um verdadeiro Estado Democrático Social de Direito, com a previsão de uma imensa quantidade de obrigações para o Estado, traduzidas em prestações positivas, passíveis, em tese, de serem exigidas pela população em geral, muitas como verdadeiros direitos subjetivos. Essa a razão da Carta de 1988 ter recebido o epíteto de "Constituição Cidadã" (Vicente Paulo, 2011, p. 30).

O autor narra o contexto histórico e jurídico da criação da atual constituição do país, destacando o quão importante foi para a redemocratização do Brasil em termos políticos e

sociais, uma vez que a nova ordem visava regular todos os âmbitos da sociedade, do político ao social.

A lei suprema do país foi elaborada por uma Assembleia Nacional Constituinte, representando um marco democrático, pois vários representantes do congresso atuaram na sua elaboração, limitando o poder do Estado, com o intuito de evitar um novo período escuro e cruel na vida política e social do Brasil. Essa nova Constituição rompeu com tudo o que o antigo regime defendia e se pautou em um novo regrado pelos fundamentos que se fizeram presentes e claros na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no seu artigo primeiro, sendo a democracia, soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, pelos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e a pluralidade política ³ e na ética.

Por fim, o autor demonstra que a Constituição Cidadã não foi criada apenas para ser mais uma norma, mas representou um tratado entre o Estado e a sociedade e a relação entre os dois. A administração pública passou então a ser regida pelos princípios explícitos na Carta Magna, presentes no artigo 37, demonstrando que os servidores públicos devem sempre agir em nome do poder estatal, mas para atender o interesse social e coletivo de toda a sociedade e sua população.

2.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS SEUS PRINCÍPIOS REGENTES

Os princípios explícitos da administração pública como dito estão presentes no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, são eles que regulamentam e regem a atuação dos agentes públicos na prestação dos serviços públicos, sendo eles representantes do Executivo, Legislativo e até mesmo do Judiciário, e em qualquer hierarquia estatal.

Assim de acordo com a lei:

Art. 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988, n/p).

³ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988, n.p.).

Esses princípios, por conseguinte, possuem a função de orientar e o dever de guiar os agentes públicos nas suas atribuições, para que suas atitudes sejam eticamente válidas, legítimas, corretas, transparentes e moralmente aceitas e para que não atuem de forma autoritária e arbitrária

Como o artigo 37 regulamenta a administração pública e a atividade dos seus atores é possível entender o quão importante ela é na sociedade. Assim, a ação administrativa realizada pelos agentes públicos observa os limites legais e os princípios constitucionais que asseguram a legitimidade, eficiência e moralidade dos atos praticados.

2.2.1 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade determina que, ao contrário dos indivíduos privados, a administração pública só pode agir dentro dos parâmetros da lei. Ou seja, a ação administrativa é limitada pela lei na medida em que um ato praticado em desacordo com as normas não pode ser considerado válido. Isso significa que a Administração Pública só pode agir se a lei determinar que aja, ao contrário dos particulares que podem fazer tudo o que a lei não proíbe, aqui os atores públicos somente são autorizados a fazerem o que a legislação autoriza.

Logo, esse princípio é um limite e uma garantia do exercício da função administrativa, pois protege a sociedade de ações do Estado movidas pela vontade ou interesses pessoais do agente público. Nesse sentido, ensina Alexandre Mazza (2013, p 74):

Inerente ao Estado de Direito, o princípio da legalidade representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular. O exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, mas deve obrigatoriamente respeitar a vontade da lei (Mazza, 2013, p. 74).

Concordando com esse entendimento, Hely Lopes Meirelles (1998, p. 85) afirma que:

As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irregáveis pelos agentes públicos (Meirelles, 1998, p. 85).

Assim, esse princípio é um dos parâmetros legais e éticos da administração pública, pois determina que a lei não pode ser descumprida e que todas as ações dos atores públicos devem ser estritamente subordinadas a literalidade normativa para que o interesse coletivo seja

preservando, evitando que os agentes ajam por conta própria de forma arbitrária, abusiva e buscando realizar interesses particulares e corruptos. Seguir a lei é um dever da administração pública, representando para a sociedade que é um direito que pode ser exigido por meio do controle social, quando não estiver sendo respeitado.

2.2.2 Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade busca tratar os indivíduos da sociedade com igualdade, destinando o mesmo tratamento a todos, tratando todos da mesma maneira, sem delegar privilégios para uns e para outros não. Como a administração pública age em nome do Estado e do Poder Público deve tratar todos da mesma forma, destinando a todos o mesmo valor, sempre prezando pelo melhor interesse público e coletivo. Ou seja, o Estado é imparcial e suas atitudes também devem ser. Segundo Carvalho Filho (2015, p. 20-21):

O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros. Aqui reflete a aplicação do conhecido princípio da finalidade, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória (Carvalho Filho, 2015, p. 20-21).

Para Hely Lopes Meirelles (1998, p. 88) esse princípio está relacionado ao da finalidade:

(...)nada mais é do que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal (Meirelles, 1998, p. 88).

Dessa maneira, o ato deve ser legal e atingir a finalidade objetiva que a lei determina como resultado final.

Em virtude disso, o princípio da impessoalidade garante um tratamento igualitário, justo e, portanto, ético a todos os administrados que se relacionam com a administração pública, pois essa deve agir para que a finalidade que é o bem-estar social-coletivo seja obtida, evitando que ocorra privilégios para uns e tratamento desigual para outros. Assim, as atitudes públicas serão manifestamente legítimas e equilibradas, conforme estabelece a lei.

2.2.3 Princípio da publicidade

O princípio da publicidade é um dos mais importantes na administração pública, e facilita o controle social do que é praticado por ela. Esse princípio determina que tudo o que é praticado pela administração pública deve ser exposto para toda a sociedade verificar e monitorar, para que fique claro para a coletividade que a gestão pública está sendo conduzida eticamente e de acordo com os preceitos legais estabelecidos pela Constituição Cidadã. Segundo o doutrinador Carvalho Filho (2015, p. 26) o princípio da publicidade:

Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem (Carvalho Filho, 2015, p. 26).

A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, representa um marco na concretização do princípio da publicidade, uma vez que regulamenta o direito fundamental de acesso às informações públicas. Ela impõe à administração pública a obrigação de divulgar todas as informações e atos considerados de interesse coletivo aos administrados e o dever de entregar a estes as respostas, informações ou documentos solicitados. Essa lei garante que a sociedade exerça seu controle social, fiscalizando e buscando que a gestão pública sempre aja de forma efetiva, pública, transparente, legítima e ética.

O princípio da publicidade está extremamente ligado aos demais, em especial ao da moralidade e da eficiência, pois permite que a sociedade observe todas as atitudes praticadas pelos atores públicos, evitando que esses ajam de maneira ilegal ou antiética para com o interesse social-coletivo.

2.2.4 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência, por sua vez, determina que a Administração Pública deve atuar com qualidade, rapidez e economia, sempre almejando resguardar o melhor uso dos recursos públicos. Buscando que a gestão pública seja orientada para trazer ótimos resultados, atendendo às necessidades sociais-coletivas, mas gastando menos recursos.

De acordo com Alexandre Mazza (2013, p. 92):

Acrescentado no art. 37, caput, da Constituição Federal pela Emenda n. 19/98, o princípio da eficiência foi um dos pilares da Reforma Administrativa que procurou implementar o modelo de administração pública gerencial voltada para um controle de resultados na atuação estatal. Economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional são valores encarecidos pelo princípio da eficiência. É impossível deixar de relacionar o princípio da eficiência com uma lógica da iniciativa privada de como administrar. Porém, o Estado não é uma empresa; nem sua missão, buscar o lucro. Por isso, o princípio da eficiência não pode ser analisado senão em conjunto com os demais princípios do Direito Administrativo. A eficiência não pode ser usada como pretexto para a Administração Pública descumprir a lei. Assim, o conteúdo jurídico do princípio da eficiência consiste em obrigar a Administração a buscar os melhores resultados por meio da aplicação da lei (Mazza, 2013, p. 92).

Portanto, o princípio da eficiência busca orientar a administração pública para agir e alcançar o melhor resultado possível, mas usando os recursos públicos adequadamente, sem exageros e sem desperdício do dinheiro público, sempre prezando pela legalidade e pelos preceitos éticos estabelecidos.

2.2.5 Princípio da moralidade

Por fim, o princípio da moralidade administrativa traça a relação entre a conduta ética e a prestação dos serviços públicos. De acordo com esse princípio os agentes públicos devem seguir a lei fielmente, além de agirem com boa-fé, honestidade, integridade e visando alcançar o alvo que é o bem-estar social coletivo. De acordo com José dos Santos Carvalho Filho: “[...]o princípio da moralidade administrativa impõe ao administrador público a observância de padrões éticos de conduta” (Carvalho Filho, 2015, p. 22).

Conforme Meirelles (1998, p. 86): “A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública [...]”, logo, é possível que sejam anuláveis os atos que, em sentido formal, são legalmente válidos, mas materialmente violam os princípios éticos básicos.

Desse modo, o princípio da moralidade administrativa integra e une o Direito Administrativo com os valores reflexivos de ética, sendo assim, uma ferramenta necessária para manter uma gestão pública adequada, correta e transparente, que visa atender o bem-estar e o interesse coletivo.

Defende Meirelles (1998, p. 88) que:

[...] a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum; ela é composta por regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre o Bem e o Mal, mas também pela

idéia geral de administração e pela idéia de função administrativa (Meirelles, 1998, p. 88).

Além disso, confirma o entendimento Carvalho Filho (2015, p. 22):

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram (Carvalho Filho, 2015, p. 22).

Assim, de acordo com os autores acima, a moralidade administrativa não se confunde com a moral comum, pois aquela é um aglomerado de regras éticas e legais que devem ser seguidas pelo administrador público, para que aja de forma honesta, justa, conveniente e com boa-fé; e a moral comum busca apenas agir corretamente, sempre buscando praticar boas ações. Assim, determinados atos, embora não previstos em lei, podem ser considerados antiéticos na administração pública, tornando-se ilegítimos, pois como dito, a ética é a reflexão das mais diversas atitudes morais existentes.

Além disso, Carvalho Filho (2015) defende que o padrão ético deve se dar da administração para com os administrados e da Administração com os seus atores e órgãos públicos, ou seja, todas as ações devem ser pautadas na ética, com o intuito de evitar práticas indevidas como corrupção, abuso de poder, perseguição e favoritismo que ferem o princípio da impessoalidade

A ética para Aristóteles e a atuação ética da administração pública se interligam quando a felicidade para ser encontrada para o filósofo necessita da prática de virtudes (atitudes justas); já na administração o bem-estar e o interesse social são encontrados com a prática de ações baseadas na moral, justiça, sendo corretas e legítimas, que são, portanto, a finalidade do estudo ético. Assim, para Aristóteles o objetivo final era a felicidade e para a administração pública, deve ser o bem-estar e o interesse social.

Ao observar as regras da Constituição Federal de 1988 e o ensinamento de Aristóteles, a administração pública deve cumprir tanto uma obrigação legal quanto um dever ético, agindo de maneira moral, justa, íntegra e legítima, e de boa-fé. Pois, fica demonstrado que a lei não tem resultado se os atores públicos não a obedecem em conjunto com os preceitos éticos.

Assim, os princípios constitucionais da Administração Pública não apenas orientam a ação estatal, mas também servem como instrumentos de controle e limitação do poder público, garantindo uma gestão baseada na legalidade, justiça, ética e na busca do interesse coletivo.

3 A CONDUTA ÉTICA DE SERVIDORES E GESTORES PÚBLICOS

Compreender a conduta dos representantes públicos que prestam serviços para a administração pública ou atuam nela como gestores de acordo com a ética não é uma missão fácil. Isso porque, é necessário avaliar os padrões de atuação desses agentes, para analisar se as suas condutas profissionais seguem além das normas formais principiológicas da Constituição Federal de 1988, os valores da boa-fé, da honestidade, da razoabilidade e proporcionalidade e da justiça, para que o bem-estar e o interesse social sejam atingidos.

É certo que a ética desempenha teoricamente um papel fundamental como orientação da atuação dos agentes públicos. Dessa maneira, Aristóteles (1991) argumenta que a felicidade é alcançada com a prática das virtudes e do bem para terceiros, dessa forma, os atores públicos somente alcançam a ética quando agem como Aristóteles defendia, procedendo com virtudes e com bondade, mas resguardando o interesse público e coletivo e obedecendo aos princípios constitucionais

Os agentes públicos no cumprimento de suas funções não agem por si mesmos, mas como representantes do Estado e da Administração Pública, sendo os responsáveis pela prestação de ações, direitos, atividades e políticas públicas. Nesse sentido, esclarece Di Pietro (2020, p. 1233): “Agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta” (Di Pietro, 2020, p. 1233).

Portanto, os agentes públicos devem agir com responsabilidade, boa-fé, com compromisso com o bem-estar social da sociedade a que prestam serviços e respeitando os valores constitucionais do Estado, dessa forma, a ética já pode os interpretar como justos.

A atuação administrativa requer não apenas competência técnica, mas também uma postura ética compatível com a relevância da função pública, devendo os agentes públicos agirem pautados pelos princípios constitucionais previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988; isso porque o ator público deve ser impessoal, zelando pelo interesse público e social, e nunca pelo seu próprio interesse.

Deve, assim, agir dentro da legalidade, executando somente aquilo que a lei permite e quando observar que a mesma está sendo imoral, questionar o ato para que a função seja executada de forma moralmente correta. Com a obrigação ainda de sempre buscar evitar gastos desnecessários, prezando pela eficiência do ato e dos recursos públicos, que devem ser capazes de mover toda a sociedade; atentando-se sempre a publicar os atos e ações feitos para que a sociedade seja capaz de observar e analisar tudo o que é produzido, e desse modo o controle

social seja devidamente exercido.

Assim, a confiança da população que é quem merece receber as virtudes dos agentes públicos é obtida com o comportamento que eles diferem enquanto atuam; quando agem conforme determinam os padrões éticos e os princípios constitucionais, a sociedade confia em seus representantes, gestores e demais agentes públicos.

A sociedade espera que os atores ajam com base nos princípios constitucionais e respeitem a opinião que os administrados exalam quando exercem o controle social, buscam que seus representantes pratiquem os atos com equidade, promovendo o interesse social coletivo, com justiça e caráter, valorizando a transparência e resultando no bem-estar coletivo.

3.1 DESAFIOS NA EFETIVAÇÃO DA ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO

Existem desafios significativos na aplicação da ética na Administração Pública, apesar da regulamentação constitucional e da reflexão ética existente.

As dificuldades principais são a corrupção dos servidores públicos e a improbidade administrativa, ambos desafios que surgem quando os agentes param de agir conforme os padrões éticos esperados e ferem os princípios constitucionais do artigo 37 da Constituição Cidadã.

A corrupção é um crime previsto no Código penal:

Corrupção passiva

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Corrupção ativa

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa (Brasil, 1940, n/p).

Existem dois tipos de corrupção: a passiva, onde o agente público solicita ou recebe em razão da função pública que exerce ou exercerá vantagem indevida ou aceita promessa de que receberá para praticar algum ato administrativo ou deixar de praticá-lo, a depender da situação concreta.

E a corrupção ativa, em que o agente público recebe uma vantagem indevida ou a promessa de receber essa vantagem para que pratique, omita ou retarde algum ato que deveria executar, sem ordens diretas.

Já a improbidade administrativa pode ser definida como a conduta inadequada, imoral, desonesta, ilegal e ilícita de agentes públicos ou terceiros que com eles mantenham vínculos, que causam danos à administração pública e causam enriquecimento ilícito a quem pratica o ato. Conforme Fernandes (1997, p. 174):

A improbidade, por sua vez, significa a má qualidade de uma administração pela prática de atos que implicam em enriquecimento ilícito do agente ou em prejuízo ao erário, ou ainda em violação aos princípios que orientam a pública administração. Em suma, podemos dizer que todo ato contrário à moralidade administrativa é ato configurador de improbidade. Porém, nem todo ato de improbidade administrativa representa violação à moralidade administrativa (Fernandes, 1997, p. 174).

Ainda segundo Di Pietro (2020, p. 1825):

A inclusão do princípio da moralidade administrativa na Constituição foi um reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público. Até então, a improbidade administrativa constituía infração prevista e definida apenas para os agentes políticos. Para os demais, punia-se apenas o enriquecimento ilícito no exercício do cargo. Com a inserção do princípio da moralidade na Constituição, a exigência de moralidade estendeu-se a toda a Administração Pública, e a improbidade ganhou abrangência maior, porque passou a ser prevista e sancionada com rigor para todas as categorias de servidores públicos e a abranger infrações outras que não apenas o enriquecimento ilícito (Di Pietro, 2020, p. 1825).

Os autores trazem uma relação entre a improbidade administrativa (desafio) e o princípio da moralidade (solução). Fica claro que a improbidade administrativa estará presente sempre que o princípio da moralidade for violado, mas o contrário não é verdadeiro, pelo fato de que caso a lei ou os padrões éticos sejam violados a improbidade também ocorrerá.

A inclusão do princípio da moralidade na Constituição Federal de 1988 decorreu, de acordo com Di Pietro (2020, p. 1825), da necessidade de se combater a corrupção e a impunidade no setor público. Isso porque antes da Constituição de 1988, a responsabilização por improbidade administrativa era restrita, resultando em punição apenas para o agente público que participou diretamente do ato.

Dessa forma, nota-se que os atores ao agirem dessa maneira ferem o que defende Aristóteles, que é a busca pelo bem, no caso administrativo, a justiça.

Assim, apesar do princípio da moralidade administrativa e os demais do artigo 37 da Constituição Federal objetivarem o combate de atitudes antiéticas, como corrupção e a improbidade administrativa, elas ainda ocorrem, gerando questionamentos jurídicos e éticos.

3.2 INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os avanços dos instrumentos de promoção da ética na Administração Pública dependem de sua utilização e implementação, pois somente assim será possível direcionar e supervisionar as ações dos agentes públicos.

Dentre esses instrumentos, destaca-se inicialmente a própria Constituição Federal do Brasil, pois foi ela quem introduziu os princípios da administração pública no ordenamento jurídico brasileiro, os editando no seu artigo 37. Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência devem reger toda a atuação administrativa, determinando que seus agentes cumpram os princípios explícitos, bem como os padrões éticos estabelecidos pela sociedade para que alcancem a justiça e o bem-estar social coletivo.

Decreto nº 1.171/1994, que estabelece o Código de Ética Profissional para os Servidores Públicos Civis do Poder Executivo Federal, ele determina os padrões de conduta dos agentes baseados na dignidade, decoro e integridade. No início da primeira seção do decreto, é evidente o quanto os princípios éticos são valorizados e devem ser cumpridos

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 (Brasil, 1994, n/p.).

O decreto busca que os agentes honrem e preservem o serviço público do qual fazem parte, evidenciando assim, a importância da reflexão ética para a administração pública.

As leis de responsabilização também são instrumentos de proteção da moralidade administrativa e de promoção da ética pública. Entre elas destaca-se a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) a qual prevê sanções para os representantes públicos que praticam atos contrários aos princípios da administração pública ou causem prejuízo ao erário, como enriquecimento ilícito, fraude e desvio de recursos públicos.

Já a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) visa responsabilizar e punir as pessoas jurídicas que praticam atos lesivos contra a administração pública:

[...]

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de

organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente (Brasil, 2013, n/p).

Essas leis e decretos fortalecem os mecanismos de combate à corrupção e improbidade administrativa e demonstram que a ética administrativa não é apenas reflexiva, mas também atua na procura por consequências jurídicas concretas.

O decreto nº 1.171/1994 também estabeleceu as Comissões de Ética que devem ser criadas em todas as entidades e órgãos ligados à Administração Pública Federal, devendo agir preventivamente para orientar sobre condutas éticas ou de forma punitivista caso ocorra violação ética no exercício da atuação pública:

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 (Brasil, 1994, n/p.).

Deve ficar claro que a execução de todos esses instrumentos é necessária para a devida aplicação da ética na gestão do serviço público e na atuação dos seus agentes públicos.

Assim, a resposta obtida para o questionamento de que se seria possível os princípios constitucionais, bem como a ética na administração pública, serem aplicados para garantir que os agentes públicos que desempenham funções administrativas realmente ajam eticamente? É de que, embora exista um robusto arcabouço normativo, legislativo e ético, o sucesso da aplicação dos princípios constitucionais, em especial o da moralidade administrativa como parâmetro ético na atuação dos agentes públicos para que a justiça seja obtida, bem como o bem-estar social coletivo; dependerá do aprimoramento dos mecanismos de controle e informação sobre a ética para os representantes públicos e da merecida punição em casos de desvio da finalidade pública, como os observados com o cometimento de atos de corrupção e de improbidade administrativa, pois esses atos ainda são praticados.

CONCLUSÃO

Este estudo mostrou que ética e moral são componentes essenciais para a compreensão

e o funcionamento adequado da Administração Pública no Estado Democrático de Direito. A distinção entre os dois conceitos permitiu identificar que, embora a moral se manifeste como um conjunto de valores socialmente construídos, a ética é um instrumento de reflexão que dá origem às ações da humanidade de acordo com uma ordem baseada em critérios racionais de justiça e virtude.

Ficou claro que a finalidade da atuação dos agentes públicos é a prática da virtude para que o bem-estar social e coletivo sejam alcançados com base na conduta ética dos atores públicos.

Sob as normas constitucionais brasileiras, a Constituição Federal de 1988 foi vista como um passo importante na formalização da ética como princípio implícito obtido da interpretação das diretrizes presentes no artigo 37 que delineiam as ações esperadas como justas e corretas da administração pública. De todos os princípios, o da moralidade administrativa destaca-se como mais necessário eticamente, pois o agente público deve ser guiado não apenas pela legalidade formal; mas também por normas éticas, incluindo aquelas que regem a honestidade, a boa-fé e o interesse social-coletivo.

Por outro lado, grandes problemas, incluindo corrupção e improbidade administrativa ainda persistem, assim, é necessário melhorar e investir na formação ética do serviço público, com a aplicação efetiva das Comissões de Ética, da Lei Anticorrupção, Lei de Improbidade Administrativa e dos Códigos de Ética Profissional para os Servidores Públicos Civis do Poder Executivo Federal e todos os demais, bem como o respeito supremo aos princípios constitucionais da administração pública.

Assim, embora exista um robusto arcabouço normativo, legislativo e ético, o sucesso da aplicação dos princípios constitucionais, em especial o da moralidade administrativa como parâmetro ético na atuação dos agentes públicos para que a justiça seja obtida, bem como o bem-estar social coletivo, dependerá do aprimoramento dos mecanismos de controle e informação sobre a ética para os agentes públicos e da merecida punição em casos de desvio da finalidade pública, como os observados com o cometimento de atos de corrupção e de improbidade administrativa, pois esses atos ainda são praticados.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. Leonel Vallandro e Gerd Bornheim, da versão inglesa de W. D. Ross. São Paulo: Nova Cultura, 1991.

BOFF, Leonardo. Ética e moral: a busca dos fundamentos. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)] Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 maio 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, DF: CGU, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial.pdf>. Acesso em: 15 maio 2026.

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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 23 jun. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em: 15 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 8429, de 2 de 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. Brasília: Diário Oficial da União, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em 15 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 15 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 15 maio 2026.

CARVALHO FILHO, J. d. S. Manual de direito administrativo. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015. rev., ampl. e atual.

COTRIM, G; FERNANDES, M. Fundamentos de filosofia. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020. rev., ampl. E atual.

FERNANDES, F. S. Improbidade administrativa. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 210, p. 171–181, 1997. DOI: 10.12660/rda.v 210.1997.47094. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47094>. Acesso em: 14 maio 2026.

GOMES, Nanci, Ética na administração pública: desafios e possibilidades. Revista da

Administração Pública, [S. l.], v.48, n.4, p.129-150, 2014.

MAZZA, A. Manual de Direito Administrativo. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

VÁZQUEZ, A. S. Ética. 35. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

VICENTE PAULO, M. A. Direito Constitucional Descomplicado. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2011. rev. e atual.