

ÉTICA E MORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nelson Malzoni

1ª Edição



Malzoni, Nelson

ÉTICA E MORALIDADE NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA / Nelson Malzoni.
- São Paulo, 2022.

177 f.

Obra Literária – Área Jurídica – 01ª Edição, São
Paulo, 2022.

Editora: Clube do Autor

1. Ética. 2. Gestão Pública. 3. Direito.

O AUTOR

Cidadão Emérito de Sorocaba/SP, nascido aos 12.10.1982, o Dr. Nelson Malzoni é Advogado, Escritor, Poeta, Jurista, Conciliador, Mediador, Psicanalista, Pesquisador, Historiador, Professor, Empresário, Consultor, Parecerista, Gestor Administrativo, Tutor e Conteudista Acadêmico, Assessor Jurídico, Coach, Palestrante e Consultor Empresarial.

É autor de 40 livros publicados (que totalizam 10.252 páginas escritas) e diversas antologias e livros como coautor. Também é autor de quase 3 mil poemas e leitor de 3.474 livros (até Maio de 2023). Tem inúmeros projetos literários e culturais em andamento. Com 40 anos de idade, realizou 392 cursos certificados, que vão de 10h a 5 mil horas de duração cada um. Fez cursos de inglês, espanhol, italiano, francês, alemão, latim, aramaico, esperanto e grego. É membro da Academia Sorocabana de Letras e mais 26 Instituições Culturais ou Jurídicas no país, além de Presidente e Fundador da Academia dos Intelectuais e Escritores do Brasil que reúne mais de 100 grandes expoentes culturais e educacionais em todos os cantos do país.

PREFÁCIO

A administração pública deve planejar suas ações buscando, precipuamente, exercer sua função de atender aos anseios da população. Considerando o histórico da gestão pública no Brasil e as máculas por ela acumuladas com o passar dos anos, como a corrupção, o nepotismo e o protecionismo, o concurso público, tal como é realizado atualmente, surgiu a partir da Constituição de 1988, com o intuito de moralizar o processo de contratação de servidores públicos, baseando-se, para isso, em princípios como o da isonomia.

O princípio da moralidade administrativa é um instrumento de conduta obrigatória que deve ser respeitado por todos os gestores públicos e está presente na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37.

SUMÁRIO

1 ASPECTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

1.1 ÉTICA E MORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA

1.2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF

1.3 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

1.4 COLABORAÇÃO PREMIADA NAS AÇÕES DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

1 ASPECTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O Estado ao ser constituído traz consigo uma função que justifica sua existência, que é a prestação de serviços à sociedade. Para o cumprimento desta função, ele necessita organizar-se imediatamente. Para tanto, instituiu a Administração Pública. Com o surgimento da Administração Pública, tornou-se necessário, a especialização de uma área do direito, para trazer regulamentação a esta, que é o Direito Administrativo.

A teoria da separação de Poderes desenvolvida por Montesquieu, *L' Esprit dês Lois*, 1748, e acolhida universalmente pelos Estados de Direito, foi o impulso decisivo para a formação do Direito Administrativo, pois o que havia a época eram normas esparsas relativas ao funcionamento da administração pública.

O Direito Administrativo não encontrou espaço para se desenvolver na Idade Média, pois nesta época imperavam as Monarquias, onde todo o poder pertencia ao soberano.

Era o período do chamado Estado de Polícia, que tinha por finalidade, apenas assegurar a ordem pública. Na segunda metade do século XIX foi-se consolidando a sistematização do direito administrativo. Contribuíram para tal, principalmente, jurisprudência e obras de autores franceses, obras de autores italianos e alemães. Formou-se um núcleo básico do direito administrativo, com os seguintes temas, principalmente: autoridade do Estado; personalidade jurídica do Estado; capacidade de direito público; ato administrativo unilateral e executório; direitos subjetivos públicos; interesse legítimo; jurisdição administrativa; poder discricionário; interesse público; serviço público; poder de polícia; hierarquia; contratos administrativos.

A formação do direito Administrativo, como ramo autônomo, teve início juntamente com o direito constitucional e outros ramos do direito público, a partir do momento em que começou a desenvolver-se – já na fase do Estado Moderno – o conceito de Estado de Direito, estruturado sobre o princípio da legalidade, e sobre o princípio da separação de poderes, que tem por objetivo

assegurar a proteção de direito individuais, não apenas nas relações entre particulares, mas também entre estes e o Estado.

Como previsto na Constituição Federal, o Brasil adota a divisão clássica de Montesquieu, ou seja, organizando os poderes constituídos em Legislativo, Executivo e Judiciário, que atuam de forma independente, mas harmônica. A administração é a atividade do que não é senhor absoluto. Tanto na administração privada como na pública há uma atividade dependente de uma vontade externa, individual ou coletiva, vinculada ao princípio da finalidade; vale dizer que toda atividade de administração deve ser útil ao interesse que o administrador deve satisfazer.

O conhecimento dos conceitos que envolvem a expressão “administração pública” ajuda a compreender o campo de sua atuação e indica o caminho que deve ser tomado para obter o êxito no trato da coisa pública. É por meio da administração pública que se torna possível o controle da eficiência do Estado no cumprimento do interesse público.

Para Meirelles (2004, p. 64), a administração pública pode ser conceituada considerando-se os sentidos formal, material, operacional e global:

Em sentido formal, a Administração Pública, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

O que se observa, porém, é que nem todos os gestores públicos lançam mão dessa importante ferramenta para a consecução de suas atividades, o que faz com que os resultados obtidos na gestão pública muitas vezes estejam aquém de sua real capacidade. Diante disso, nos confrontamos com a dualidade existente na administração

pública: a escassez econômica para consecução do interesse público e a má gestão dos recursos disponíveis, gerando gastos desnecessários, ineficientes ou equivocados, inclusive com seu capital intelectual. É necessário que haja, portanto, uma mudança na forma de condução das instituições públicas. Neste sentido, Siqueira e Mendes (2009, p. 241) afirmam que:

A modernização da administração pública é o processo contínuo em que modelos e modismos gerenciais são constantemente implantados na expectativa de que a estrutura governamental possa atender de modo mais eficiente e eficaz às demandas sociais.

Ou seja, é preciso que haja uma preocupação não só com a adoção das ferramentas da nova administração pública, mas em fazê-lo de forma acertada, uma vez que a administração é o instrumento que o Estado possui para, intermediado pelo servidor público, executar sua função de atender as demandas sociais.

Tendo em vista que as instituições públicas existem para pôr em prática o disposto na legislação, e que para isso devem atuar de acordo com limites também impostos em lei, Bergue (2007, p.18) define a gestão de pessoas para o setor público como:

O esforço orientado para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento de pessoas nas organizações públicas, em conformidade com os ditames constitucionais e legais, observadas as necessidades e condições do ambiente em que se inserem.

O que se observa, porém, é que as instituições da administração pública ainda tratam gestão de pessoas como um setor cujas atribuições se restringem a algumas ações motivacionais e a contratação e demissão de seus servidores. A responsabilidade para atuar como intermediário na relação organização/servidor – com promoção de ações de capacitação, qualificação e avaliação de desempenho –, quando existente, é relegada a segundo plano. Sobre essa questão, Pacheco

(2002, p. 95) afirma que “as coordenações de RH precisam rever sua postura tradicional, que tendeu a considerar como seu objetivo principal ‘assegurar o bem-estar dos servidores’”.

A gestão de pessoas no serviço público possui especificidades advindas da própria natureza das instituições que fazem parte do setor público. Vários são os pontos que podem ser apontados como causadores desses diferenciais, dentre eles a finalidade dessas instituições, a forma de ingresso de seus servidores, e as políticas de remuneração e dos métodos de avaliação de desempenho adotados.

Inicialmente, a contratação de servidores públicos pautava-se no nepotismo –favorecimento de parentes ou amigos – sem que houvesse preocupação quanto à qualificação do servidor para ocupar o cargo e, na maior parte dos casos, sem um programa institucional para qualificá-lo após sua contratação. Esse quadro começou a mudar com a promulgação da Carta Magna, em 1988, que legislava no sentido de dar uma maior transparência,

profissionalismo e imparcialidade a administração pública, instituindo o concurso público como forma de ingresso no serviço público. Isto é, enquanto no setor privado o recrutamento de pessoal pode ser direcionado para um público-alvo restrito, com variação nas formas e requisitos para seleção, a partir da Constituição de 1988, na esfera pública, o ingresso de servidores passa a ser pautado pelos princípios da igualdade de acesso e continuidade no serviço público, de modo que qualquer cidadão que satisfaça os requisitos básicos solicitados para a ocupação de um determinado cargo poderá pleiteá-lo.

Essa legislação, apesar de moralizar, em muitos aspectos, as relações de trabalho na administração pública, continua sendo inapropriada, tendo em vista que seu cunho protecionista acaba inibindo o espírito empreendedor no setor público. Além disso, segundo o mesmo autor, a aplicação da estabilidade para todos os servidores públicos, sem qualquer restrição, prejudica a atuação da gestão de pessoas, por dificultar o estímulo à competência. Portanto, são vários os desafios apresentados para a existência de uma gestão de

peças eficazes para o serviço público, o que exige uma adaptação para que suas ações possam ser aplicadas na gestão de pública. Ou seja, para alcançar seu objetivo no serviço público a gestão de pessoas precisa aprender a lidar com a estabilidade inerente ao servidor público sem perder sua força e a conviver com as constantes modificações decorrentes das constantes transformações resultantes das trocas de governo. Isso requer estratégias de gestão de pessoas mais flexíveis, que favoreçam o desenvolvimento de instituições públicas em longo prazo.

As organizações, inobstante o fato de serem públicas ou privadas, são entidades por intermédio das quais se relacionam pessoas em busca de metas não só individuais, como também metas coletivas, almejando com tal propósito atingi-las de maneira a alcançar a máxima utilidade e benefício a um custo mínimo. O que diferencia, basicamente, a organização do setor público daquela que promove o setor privado para as empresas pode ser vislumbrado por intermédio do poder de coação que tem o Estado em razão do particular. Não se pode ver como traço distintivo entre as duas formas de

organização a problemática da estrutura hierárquica, pois tanto uma como a outra utilizam o modelo de mando.

A gestão que promove o Estado para prestar os serviços que lhe são cometidos tem caráter singular. Pois, ao mesmo tempo em que as empresas prestam um serviço ao público, pondo ao seu dispor produtos e serviços úteis, possuem esses entes como fim último de sua existência a obtenção de lucros a maior quantidade possível. Já com o Estado acontece algo bem diferente com a prestação de seus serviços.

E para que um Estado possa bem cumprir com os seus fins, possa funcionar corretamente, os gestores públicos têm que ter primeiro em conta os interesses gerais da sociedade e, por outro lado, devem estar respaldados pela legitimidade democrática em seu maior grau, bem como dispor dos meios de informação suficientes para gerar com eficiência a gestão que levam a cabo; e para que tudo isso seja possível e mais eficaz, é necessário que haja uma estrutura administrativa interna capaz de apresentar as soluções adequadas para os problemas

com que se enfrentam os poderes públicos na hora de implantar uma política pública.

Para que o setor público esteja apto a atender as demandas sociais, para que, objetivamente, possa funcionar, algumas condições hão que ser postas em evidência, ou seja, a gestão há que ter como prioridade absoluta os interesses da sociedade; que o Estado-gestor tenha informações suficientes que possibilitem o exercício pleno de seu poder-dever e, ao mesmo tempo, não se torne demasiado paquidérmico; deve estar o Estado amparado por uma organização interna preparada, e deve ser movimentada por uma coordenação adequada, bem como dotada de mecanismos motivadores e incentivadores em relação ao seu aparato humano.

A gestão do setor público, por sua vez, significa o resultado da dedicação ao contínuo estudo da organização interna do governo, tendo em vista o seu próprio funcionamento jurídico-político. Os serviços públicos são aqueles prestados diretamente à sociedade pela Administração depois de definida a sua

essencialidade e necessidade. Assim são privativos do poder público, ou seja, só a AP deve prestá-los. O conceito de serviço público nasce justamente para determinar a separação entre direito público e privado, distinção esta que remonta à fase absolutista.

A administração pode ser compreendida como um grupo junto e igual de conhecimentos acadêmicos, dos vários setores da sabedoria humana, usados nas organizações de modo a irem dar garantias a sua vivência e eficácia. Para alcançar os seus objetivos, a administração faz uso dos conhecimentos completos para combinar técnicas, estratégias e atos com condições de ir alcançar as suas metas, colocando simultaneamente, fatos com os seus indivíduos e a sociedade. A administração é feita por um grupo de atividades como fazer coisas novas, definir, liderar, controlar, etc.

Nos órgãos públicos, o processo de administração deve ser olhado em dois modos: amplo e restrito. No caso do sentido amplo e no modo subjetivo alcança os órgãos do governo e também os órgãos administrativos. Como pode