



Ética e Transparência na Administração Municipal de São Paulo

Sumário

INTRODUÇÃO	3
CÓDIGO DE CONDOTA FUNCIONAL (CCF) NO COMBATE À CORRUPÇÃO	4
QUAIS SÃO OS PRINCÍPIOS E VALORES QUE DEVEM ORIENTAR CONDUTAS E DECISÕES ?	5
VALORES E PRINCÍPIOS DO CCF	8
ATIVIDADES DE NATUREZA POLÍTICO-ELEITORAL	9
CONFLITO DE INTERESSES	9
EXEMPLOS PRÁTICOS	13
PASSO A PASSO DA ÉTICA	15
ALTA ADMINISTRAÇÃO	17

Introdução

Ao tomar posse em um cargo público, independentemente do nível hierárquico, o servidor assume um compromisso com o bem público e com o uso adequado dos recursos - humanos e financeiros - para promover e manter as políticas públicas. No artigo 37 da Constituição Federal, tais responsabilidades são traduzidas por meio de cinco princípios fundamentais. São eles: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Embora esses valores sejam definidos constitucionalmente, eles costumam ser pouco debatidos, de modo que nem sempre é intuitivo para o agente público identificar como pode exercer esses princípios em seu cotidiano. Solucionar questões éticas exige reflexão e discussão sobre um tema que frequentemente suscita dúvidas. Essas situações dificilmente poderão ser resumidas e tratadas em previsões legais ou normas. Por isso, é necessário haver uma abordagem casuística ao tratar do tema nas organizações.

Instituído pelo Decreto Municipal nº 56.130, de 26 de maio de 2015, o Código de Conduta Funcional dos Agentes Públicos e da Alta Administração (CCF) tem como principal objetivo expor as condutas éticas desejáveis e os comportamentos vetados a esses servidores. Tais pontos são indispensáveis para que o servidor municipal exerça suas funções cotidianas sempre por meio da integridade e em consonância com o interesse público.

No Código, o leitor não encontrará orientações específicas, tal qual uma “receita de bom comportamento”, mas instrumentos essenciais para estimular a reflexão e assegurar que as tomadas de decisão sejam mais bem fundamentadas, resultando no bom uso dos recursos públicos.

Nesta cartilha, expomos os princípios e valores norteadores do Código de Conduta Funcional. Apresentamos também uma série de exemplos práticos com questões éticas para o debate. Por fim, indicamos um roteiro que visa ajudar o agente público a analisar sua situação e pesar as opções disponíveis antes de tomar uma decisão que tenha impacto para a gestão pública.

CCF no combate à corrupção

Para além de pautar os princípios norteadores que asseguram uma boa gestão dos recursos públicos, o Código de Conduta Funcional é também um instrumento poderoso para prevenir a corrupção e para assegurar um ambiente de trabalho confortável, que preze pelo respeito entre os servidores e, principalmente, pelo patrimônio público e os cidadãos. É importante lembrar ainda que, conforme o nome sugere, o Código se aplica a todos os servidores da administração municipal, independentemente de seu nível hierárquico.

Frequentemente a corrupção é entendida somente do ponto de vista financeiro, como um desvio de recursos públicos para benefício privado. Embora esta seja a forma mais evidente de se constatar um ato corrupto, ela está longe de ser a única. Muitas vezes, a corrupção pode se manifestar sem envolver explicitamente montantes financeiros, como, por exemplo, por meio da influência em processos burocráticos.

Outras vezes, os desvios de conduta podem ser provocados pela rotina, cultura institucional, pressão, liderança individualista, ou mesmo a pressão dos pares, e o CCF é um instrumento essencial tanto na prevenção dessas atitudes, quanto na apuração das irregularidades .

Para a efetiva prevenção desses desvios, é necessário saber identificar um problema ético. Em primeiro lugar, uma questão ética envolve uma tomada de decisão que terá impacto sobre o outro ou para a sociedade como um todo. Essas situações são marcadas, muitas vezes, por uma complexidade que impede o uso de lentes binárias como o “certo e o errado”, o “bom e o mau”. Por vezes, é preciso decidir entre “dois certos” ou “dois errados”. Em outras situações, a decisão “errada” não é socialmente repudiada, e, portanto, não é simples identificá-la como tal.

O importante é que o agente público, antes de tomar uma decisão, possa avaliar as alternativas disponíveis e optar por aquela que preserva o interesse público. A ação ética envolve também o equilíbrio entre direitos individuais e coletivos, além de conceitos como justiça, igualdade e bem comum.

Outro elemento que caracteriza a questão ética é que ela, quase sempre, provoca debate e reflexão coletiva sobre as condutas. Isso significa que algumas questões terão de ser discutidas envolvendo diversos órgãos e servidores com conhecimentos de áreas diferentes.

A quem o código se aplica?

Agente público:

refere-se a todo aquele que exerce mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta ou indireta

Alta Administração:

refere-se aos cargos de Prefeito(a), Vice-Prefeito(a), Secretário(a) Municipal, Controlador(a) Geral do Município, Procurador(a) Geral do Município, Subprefeito(a), Secretário(a) Adjunto(a), Controlador(a) Adjunto(a), Secretário(a)-Executivo(a) Adjunto(a), Chefe de Gabinete, Subsecretário(a) e equivalentes hierárquicos nos órgãos da administração indireta.

QUAIS SÃO OS PRINCÍPIOS E VALORES QUE DEVEM ORIENTAR CONDUTAS E DECISÕES?

Interesse público em primeiro lugar

- Colocar o interesse público em primeiro lugar significa dar prioridade absoluta às cidadãs e aos cidadãos em qualquer tomada de decisão ou atividade realizada por servidores.
- Além de agir com presteza e eficiência, o agente público deve ser **IMPESSOAL**, isto é, o tratamento isonômico e não discriminatório dos administrados deve prevalecer.
- Não são toleradas distinções em razão de nacionalidade, sexo e orientação sexual, raça e etnia, origem social, religião, orientação política, idade e deficiência física. Outros princípios a observar são integridade, respeito ao meio ambiente, legalidade, responsabilidade, dignidade, iniciativa e assiduidade.

Exemplos de condutas a serem combatidas:

Assédio sexual

O assédio sexual pode ser considerado como todo tipo de ação, gesto, palavra ou comportamento que cause constrangimento para obter vantagem ou favorecimento sexual, independentemente, inclusive, da existência de hierarquia entre agressor e vítima. Cada agente público deve se esforçar para agir prevenir e combater este tipo de conduta. A administração municipal não deve tolerar o assédio sexual e moral, sendo de extrema importância que sejam facilitadas a denúncia e a proteção das vítimas deste comportamento.

Assédio moral

O assédio moral envolve toda conduta abusiva e intencional, sistemática e repetida, que se manifesta por comportamentos de formas diversas, como atos, gestos, falas, mensagens escritas com a intenção de atingir a dignidade, a integridade física ou psíquica de uma pessoa. O assédio pode se manifestar por meio de intimidações, antagonismos, pressões diversas, agressividade, recusa de diálogo, entre outros comportamentos inaceitáveis que podem gerar consequências graves para a saúde da pessoa que é atingida.

A exposição sistemática a comportamentos de assédio moral pode afetar a saúde mental da vítima, além de provocar sintomas como baixa auto-estima, mal-estar e baixa satisfação no trabalho, sintomas de stress, problemas de insônia, ansiedade, dificuldades de concentração, fadiga crônica, entre outros.

Exemplo para discussão

As reuniões são momentos bastante descontraídos na Secretaria de Modernização do Município de Passos Hilários. Como todos se conhecem há muito tempo, é recorrente brincarem uns com os outros de vez em quando. Rita acabou de entrar no serviço público e, por ser novata, é bastante tímida. Os servidores, apesar de boas pessoas, muitas vezes fazem comentários inapropriados para um ambiente de trabalho.

Carlos se viu diante de um episódio desses na última reunião do comitê de compras: Rita era constantemente interrompida por seus colegas e não conseguia terminar uma frase. Ao procurar terminar seu raciocínio, os colegas davam risadas e se entreolhavam. Rita ficou irritada, mas se calou. Ao final da reunião, um servidor comentou baixo, mas Carlos ouvia a parte em que dizia: “Mulher é fogo viu...” e depois não entendeu o final da frase.

Rita passou o resto da semana mortificada. Disse que depois os mesmos servidores vieram-lhe fazer outros comentários: que não “aguentaria a pressão” do comitê, que uma pessoa “novinha” como ela não daria conta do trabalho. Ao relatar o fato à sua chefia imediata, o diretor da área procurou colocar panos quentes, mas as ofensas só aumentaram dia após dia.

Depois disso, ela passou a se ausentar do trabalho, e os demais começaram a concordar com os comentários, já que ela não estava mais lá. Carlos sentiu que deveria intervir em defesa da colega, porém não a conhecia direito. Já seus colegas sempre foram pessoas solícitas. Ele tem receio de se posicionar e ser isolado do grupo.

O que você faria se fosse Carlos?

VALORES E PRINCÍPIOS DO CÓDIGO DE CONDUTA FUNCIONAL

Ética

Integridade

Transparência

Respeito ao
Meio Ambiente

Respeito
à dignidade
da pessoa humana

Impessoalidade

Princípios e Valores

Dignidade
e decoro

Boa-fé

Iniciativa

Eficiência

Legalidade

Presteza

Responsabilidade

Compromisso com
o interesse público

Pontualidade

Assiduidade

É DEVER



- Assegurar o direito fundamental de acesso à informação, considerando a publicidade como preceito e o sigilo como exceção
- Assegurar a gestão transparente da informação pública sob sua responsabilidade
- Tratar com respeito e prontidão os usuários dos serviços públicos, buscando, quando possível, aperfeiçoar os processos de comunicação e contato com o público

É VEDADO



- Exigir motivos de solicitação para informações de interesse público
- Fazer uso de informações privilegiadas no âmbito interno de seu serviço em benefício próprio ou de outrem, salvo em defesa de direito
- Recusar-se, sem justificativa, a fornecer informação requerida, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa

ATIVIDADES DE NATUREZA POLÍTICO-ELEITORAL

É permitida a participação em atividades de caráter político-eleitoral como convenções e reuniões de partidos políticos, comícios e manifestações públicas autorizadas em lei. Devem ser observadas, no entanto, as seguintes regras:

- Não pode haver prejuízo da atividade pública;
- É vedado o uso de recursos públicos de qualquer espécie;
- É vedado utilizar-se de viagens de trabalho para esse propósito;
- Havendo a possibilidade de conflito de interesses entre a atividade e a função pública, o agente público deve se abster de participar da atividade ou se afastar do cargo.
- Saiba mais sobre as condutas vedadas aos agentes em período eleitoral no Manual “Condutas vedadas aos agentes públicos em eleições”, elaborado pela CGM. Disponível em: <http://goo.gl/VYXbmw>

CONFLITO DE INTERESSES

O conflito de interesses se caracteriza pelo confronto entre interesse público e o privado que pode resultar em prejuízo do interesse coletivo ou influenciar de maneira imprópria o desempenho da função pública.

Por que receber presentes pode trazer problemas para o servidor e a função pública?

O agente público não pode receber presentes, benefícios ou vantagens, exceto brindes que não têm valor comercial e que não ultrapassem o valor de R\$ 100 (cem reais). Ao aceitar um presente ou vantagem pessoal, o agente público corre o risco de tomar decisões influenciado pelo benefício que recebeu ou que receberá da empresa ou pessoa física. Dessa forma, sua decisão poderá resultar em prejuízo para a coletividade, uma vez que a melhor escolha para o interesse público pode ter sido preterida em benefício de uma opção que era menos vantajosa para a coletividade, mas que atende aos interesses de uma determinada empresa e/ou pessoa física.

Exemplo para discussão

Fernando é fiscal da Prefeitura de Sucupira do Sul. Ele costuma fazer inspeções para certificar que casas noturnas estejam em dia com as normas de segurança. Fernando se orgulha muito de seu trabalho, pois sabe que garante a diversão de jovens, sem que suas vidas sejam postas em risco. Lugares fechados em que há aglomeração de pessoas precisam seguir uma série de normas e procedimentos para evitar incêndios, por exemplo.

Fernando acumulou bastante experiência no seu trabalho e, inclusive, realizou diversos treinamentos e especializações nas melhores escolas técnicas do país. Por esse motivo, ele passou a ser escalado para fiscalizar normas de segurança de grandes eventos artísticos e esportivos de sua cidade. A última missão realizada foi para um grande torneio internacional de tênis, que contou com a presença dos melhores atletas do mundo.

Os organizadores do torneio, para agradecer o trabalho de fiscalização, ofereceram 10 ingressos cortesia a Fernando e sua equipe. Todos ficaram muito felizes, uma vez que essa seria uma oportunidade única de ver atletas conhecidos em ação. O ingresso mais barato para assistir ao torneio custa 100 dólares. Fernando não viu problema em aceitar o presente, pois a fiscalização já tinha sido realizada e o recebimento daquela vantagem não influenciou seu trabalho.

O que você acha dessa situação?

Quais os cuidados que o agente público deve ter ao participar de evento externo?

Participar de eventos faz parte das atividades profissionais dos agentes públicos.

O agente público deve estar particularmente atento a:

- convites realizados por empresas e qualquer organização que tenha interesse em decisões a serem tomadas pela administração e/ou por ele próprio no exercício da sua função;
- oferecimento de pagamento e/ou reembolso das despesas de viagem;
- hipóteses em que o pagamento das despesas por terceiros são permitidas, tendo o cuidado de não aceitar viagens que não sejam em classe econômica e que não se atenham a um caráter estritamente profissional;

Em caso de dúvida, o agente público deve consultar a existência de normativa sobre participação em eventos externos, ou a Controladoria Geral do Município.

Remuneração

É vedado ao agente público receber remuneração, quando participa de um evento de interesse institucional. Neste caso, o agente público pede afastamento, mas continua a receber seu salário, uma vez que a atividade externa é considerada como parte de suas responsabilidades e atribuições. Apenas as despesas de transporte, hospedagem e alimentação poderão ser custeadas pelo promotor do evento, desde que ele não tenha interesse em decisão, individual ou em instância coletiva, a ser tomada pelo agente público em questão.

É permitido ao agente público receber remuneração quando participa de um evento de interesse pessoal, desde que a atividade seja realizada fora dos horários de trabalho, ou que o agente público peça afastamento do cargo sem vencimentos a receber. Neste caso, a remuneração deve ser informada à Divisão de Promoção da Ética da Controladoria.

Exemplo para discussão

Henrique é um médico em uma UBS no município de Soro da Boa Vista, de aproximadamente 200 mil habitantes. Depois de entrar ainda jovem no serviço público, Henrique procurou se especializar ainda mais no seu ramo que é a pediatria. Os plantões são particularmente puxados, principalmente quando ele precisa cobrir as faltas de seus colegas.

No entanto, por entender que esta é sua vocação, o servidor não se mostra insatisfeito com o volume de trabalho. Henrique passou a integrar o comitê de farmacologia da secretaria de saúde, o órgão técnico encarregado de fazer as compras de medicamentos.

No fim de ano vai haver um congresso que reúne pesquisadores de saúde infantil na cidade de San José, na Costa Rica. O servidor tem bastante interesse em participar, pois quer se manter atualizado.

O promotor do evento é a Baifzer, empresa do ramo farmacêutico de grande porte em expansão no país, a qual possui diversos medicamentos no mercado. A Baifzer se ofereceu para pagar todas as despesas da viagem: passagem aérea, estadia, transporte e alimentação, de modo que a viagem não dará nenhum ônus ao município. Henrique solicitou aprovação à chefia imediata, e iniciou-se o processo de afastamento.

Ocorre, no entanto, que ao olhar a passagem emitida, Henrique achou estranho que a viagem seria pela classe executiva, e o hotel era o Arenas Del Oceano, um hotel 5 estrelas a aproximadamente 100 km de San José, onde será o Congresso. Henrique nunca ficou em um hotel 5 estrelas, tampouco andou de classe executiva. Essa seria a oportunidade de um descanso merecido após tanto trabalho.

O servidor, no entanto, não sabe se estará tomando a atitude correta ao viajar. O que você faria no lugar de Henrique?

Atividades paralelas

As atividades paralelas ao exercício do cargo público são com frequência uma fonte de dúvidas para os agentes públicos. Lecionar, prestar consultorias ou mesmo se engajar em trabalho comunitário são exemplos de atividades comuns que o agente público pode desenvolver em algum momento de sua trajetória na administração.

As atividades são permitidas desde que o agente público respeite os seguintes pontos:

- a atividade deve ser compatível com o horário de trabalho;
- deve-se tomar o cuidado de não fazer uso de informações privilegiadas;
- não realizar atividade que possa prejudicar o interesse coletivo.

EXEMPLOS PRÁTICOS

Emprego paralelo

Situação:

Dois funcionários da Guarda Civil exercem uma segunda atividade como seguranças particulares em uma casa noturna. Residentes locais já reclamaram diversas vezes à GCM pelo nível de barulho e problemas de segurança ocasionados pela casa noturna. Os mesmos guardas são chamados para averiguar uma reclamação no local em que prestam serviço.

Análise:

A imparcialidade dos policiais fica comprometida uma vez que há desconfiança em relação à possibilidade de uso de influência para proteger a casa noturna de qualquer investigação ou sanção. Para resolver a situação os agentes deveriam declarar-se impedidos de realizar a averiguação. Além disso, deveriam considerar a possibilidade de encerrar a atividade paralela, caso a situação de conflito de interesses seja recorrente.

Seminários e outros eventos

Situação:

Maria vai participar em breve de uma conferência internacional promovida por organização multilateral do qual o Brasil faz parte. O tema do evento é relacionado com compras públicas, e foi decidido pela chefe de Maria, com aprovação do secretário e do prefeito, que sua participação seria de interesse institucional. Parte das despesas será paga pela organizadora do evento.

Análise:

A participação da funcionária no evento foi considerada de interesse da Prefeitura. Em geral, a cobertura de despesas deve ser efetuada pelo próprio órgão em que o agente público está lotado, para evitar conflito de interesses. A regulamentação do CCF permite, no entanto, que despesas de hospedagem, transporte e alimentação sejam cobertas pelo promotor do evento, desde que seja efetuada uma análise que afaste a probabilidade de conflito de interesses.

Presentes e brindes

Situação:

Carlos é pregoeiro há algum tempo. Ele recebe uma vez por ano um brinde composto por caneta, caderno e agenda com o logotipo de uma empresa que sempre concorre nos pregões realizados pela prefeitura.

Análise:

Em tese, é permitido receber este brinde, desde que a somatória dos valores dos bens não ultrapasse R\$ 100. No entanto, é necessário estar atento para a natureza sensível de alguns cargos e funções, como é o caso da função de pregoeiro, que lida rotineiramente com atividades em que há presença constante de interesses privados. Nesse sentido, para evitar qualquer dúvida quanto à integridade do agente público, recomenda-se que o presente seja devolvido ou doado para entidade de caráter assistencial ou filantrópica reconhecida como de utilidade pública. Em caso de dúvida quanto ao valor do brinde, o servidor poderá solicitar avaliação no comércio ou consultar a Controladoria.

Como identificar um problema ético e como proceder diante dele?

Os passos propostos abaixo são simples. A sugestão é ficarmos alertas e aplicarmos sistematicamente este roteiro quando estivermos diante de uma decisão importante!

1. Reconheça o problema

- A decisão que você está prestes a tomar pode ter impacto negativo sobre alguém ou algum grupo?
- Existe algum recurso (humano, financeiro, material) envolvido sendo utilizado para uma finalidade diferente da inicialmente proposta?

2. Analise a situação examinando os fatos, as circunstâncias e as regras aplicáveis, a fim de encontrar as possíveis soluções.

- Quais são as informações mais relevantes nesse caso?
- Que fatos não são de seu conhecimento?
- O que te preocupa mais sobre essa questão e por quê?
- Quais indivíduos ou grupos podem ser afetados por essa decisão?
- Quais são as opções possíveis?

3. Avalie as consequências de cada solução, assim como os resultados da ausência de ação.

- Qual alternativa produziria maior benefício ao maior número de pessoas?
- Qual opção respeitaria da melhor maneira os direitos (vida, dignidade) das pessoas envolvidas?
- Qual opção será melhor para a comunidade como um todo e não só alguns particulares?
- Qual a opção te levaria a agir como a pessoa que você gostaria de ser?
- Se você contasse sobre sua decisão a uma pessoa qualquer ou que você respeita por ser íntegra, o que você acha que ela diria sobre a situação?

4. Consulte a **chefia imediata** e/ou a **Divisão de Promoção da Ética da CGM** sobre a questão e as soluções que podem ser dadas ao problema, pelo e-mail eticacgm@prefeitura.sp.gov.br.

5. Depois da tomada de decisão, aja e reflita sobre as consequências

- O que ocorreu após a decisão e o que você pode aprender com ela?
- Como sua decisão poderia ter sido aplicada com maior cuidado às pessoas envolvidas?

Como saber se você está em situação de conflito de interesses?

As questões a seguir podem ajudar o agente público a identificar situações em que o seu dever para o interesse público pode estar ameaçado por um interesse privado. Caso a resposta para qualquer uma das perguntas seja afirmativa, o servidor pode estar em situação que configura conflito de interesses e deve procurar orientação para gerenciar o problema de modo a garantir que o desempenho da função pública seja protegido.

- Eu ou meu parente/sócio/familiar poderá ser beneficiado ou afetado negativamente pela minha decisão ou ação?
- Obterei benefícios no futuro que poderão colocar em dúvida minha imparcialidade na minha tomada de decisão?
- Mantenho ou mantive relação pessoal, profissional ou financeira com uma parte interessada?
- Minha reputação, ou de familiar, sócio ou amigo, pode estar em risco devido à minha decisão ou ação?

- Minha decisão/ação pode resultar em ganho/perda financeira para mim, meu familiar, amigo o sócio?
- A situação em que estou pode ter algum impacto em futuras oportunidades de emprego no setor privado/terceiro setor?
- Recebi algum presente ou benefício de alguém ou alguma organização que pode obter vantagem ou desvantagem decorrente de minha decisão ou ação?
- Tenho ainda dúvidas relacionadas com minha decisão/ação?

Além de tudo que já foi exposto aqui, a alta administração deve seguir algumas normas específicas relacionadas com a evolução de patrimônio e a participação em capital empresas e instituições:

- **Artigo 18** - Alterações relevantes no patrimônio das autoridades devem ser imediatamente comunicadas a CGM
- **Artigo 19** - “As autoridades públicas da alta administração, que mantiverem participação superior a 5% (cinco por cento) do capital de sociedade de economia mista, de instituição financeira ou de empresa que negocie com o Poder Público, comunicarão esse fato à Controladoria Geral do Município.”

Recomenda-se a leitura do Código de Conduta Funcional na íntegra, além de verificar as portarias relacionadas e os procedimentos a serem seguidos em cada caso.



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA GERAL

