



08, 09, 10 e 11 de novembro de 2022
ISSN 2177-3866

ÉTICA E CÓDIGOS DE CONDUTA: CONSIDERAÇÕES SOBRE EXPERIÊNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE PORTUGAL E ESPANHA

CESAR FONSECA RAMALHO

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU

SANDRO TRESCASTRO BERGUE

ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTROLE / TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RS

ÉTICA E CÓDIGOS DE CONDUTA: CONSIDERAÇÕES SOBRE EXPERIÊNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE PORTUGAL E ESPANHA

Resumo

O artigo analisa os códigos de conduta instituídos em Portugal e Espanha a partir do referencial proposto pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e de conceitos do campo da filosofia. Os objetivos são verificar a presença dos tópicos recomendados e analisar quesitos de destaque em relação aos marcos conceituais correspondentes. De natureza qualitativa, o estudo assume contornos de pesquisa exploratória e descritiva assentado na análise documental de dados colhidos diretamente junto aos síticos institucionais dos governos. Os resultados apontam aderência dos códigos aos parâmetros sugeridos pela OCDE, tanto quanto a precisão conceitual frente aos referenciais filosóficos atinentes à conduta moral. Evidencia-se a necessidade de avançar em relação à positivação de valores e princípios de conduta, para alcançar e integrar a ética como capacidade de realizar juízos crítico-reflexivos que tomem os códigos como um dos parâmetros.

Palavras-chave: Ética. Códigos de conduta. Filosofia.

Introdução

Assiste-se um movimento de valorização da ética na administração pública brasileira com destacada repercussão em segmentos como o da gestão por competências (BERGUE, 2022; ENAP, 2020a; 2020b; WHITTON, 2007) e o dos sistemas de integridade (CALDEIRA; DUFLOTH, 2021; BRASIL, [2021a]; [2021b]; [2021c]; OCDE, 2021). Neste segundo caso, uma de suas expressões se revela na emergência dos códigos de conduta, que no discurso convencional são denominados códigos de ética (BERGUE, 2021). Importa assinalar, entretanto, que as dimensões das competências dos servidores públicos e agentes políticos e a da edição de códigos de conduta no contexto dos programas de integridade exigem ser reconhecidas como aspectos complementares e que se reforçam mutuamente, em especial no que se refere às capacidades dos agentes de, além dos julgamentos morais de conduta, realizar também juízos éticos nos processos de tomada de decisão.

Esse movimento de apropriação da ética, em geral reduzido a aspectos de moralidade, têm encontrado mais intenso apelo na administração pública como resposta orientada para o enfrentamento do fenômeno da corrupção (PLISCOFF-VARAS; LAGOS-MACHUCA, 2021), operacionalizando-se pela introdução, seja no plano normativo, seja nos sistemas de gestão das organizações, dos denominados programas de integridade (VIEIRA; BARRETO, 2021; ZENKNER, 2019; HUBERTS, 2018; KEMPFER; BATISTI, 2017; MENZEL, 2015; KOLTHOFF; MACAULAY; ANECHIARICO, 2013). No concerto destes programas tem figurado os códigos de conduta, por vezes imprecisamente denominados códigos de ética (BERGUE, 2021).

No que se refere à dimensão legal, os sistemas de integridade vêm ocupando espaço na pauta de exigências incidentes sobre a administração pública, inclusive para aqueles que com ela se relacionam. Para ilustrar, tem-se o caso da exigência de adoção de “*códigos de ética e de conduta*” como elemento dos sistemas de integridade estabelecido pela Lei Federal nº 12.846/2013 (CALDEIRA; DUFLOTH, 2021). O referido texto normativo prevê, no inciso

VIII do art. 7º, que as práticas de integridade serão consideradas atenuantes de sanções: “VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica” (BRASIL, [2021a]). Aqui, a propósito, cabe suscitar uma reflexão sobre uma potencial adoção instrumental e formalística das codificações, tal como já assinalado, entre outros, por Castro e Nunes (2019).

Outro ator importante nesse movimento de ascensão da ética na administração pública tem sido a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), operando como um organismo fomentador das práticas anticorrupção, inclusive a partir da produção de referenciais de apoio às economias que pretendam reforçar suas agendas de ações direcionadas para a constituição de sistemas de integridade consistentes. Entre essas diretrizes pode-se destacar o *Public Integrity Handbook* (OCDE, 2020), que junto às convenções anticorrupção da OCDE, de 1997, e da Organização das Nações Unidas – ONU, de 2003, podem ser consideradas marcos na prevenção da corrupção no mundo.

O processo de adoção dos códigos de conduta tem também constituído objeto de pesquisa (GRAÇA; SAUERBRONN, 2020; CHERMAN; TOMEI, 2005), inclusive destacando-se seu caráter essencialmente formalístico (CASTRO; NUNES, 2019; MENDES; LUCIO, 2016; BILHIM, 2014). A despeito disso, mais recentemente a OCDE tem editado materiais de suporte que se pretendem orientadores para os processos de implantação desses códigos de conduta (OCDE, 2020; 2021).

Dados esses elementos de contexto, busca-se compreender melhor este movimento de apropriação da ética, mais especificamente o fenômeno da adoção dos códigos de conduta na administração pública, por ora a partir de um recorte de investigação que incide sobre os casos de Portugal e da Espanha. Parte-se, fundamentalmente, do estudo produzido por Graça e Sauerbronn (2020), no qual foram comparados os códigos de conduta de 5 países – Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coreia do Sul – com vistas a ampliar este espectro de casos para alcançar os países ibéricos. A opção por investigar a realidade destas duas nações, além da possibilidade de ampliar o conhecimento trazido pela pesquisa de Graça e Sauerbronn (2020), decorre tanto da acessibilidade aos dados, quanto da proximidade e entrelaçamento cultural originário a influenciar a conformação da administração pública brasileira, aspectos que repercutem na interpretação dos fenômenos em maior profundidade.

A questão de pesquisa que exsurge é: como se pode perceber a aderência dos códigos de conduta instituídos em Portugal e na Espanha tomando-se como referenciais de análise os padrões elaborados pela OCDE? Pretende-se, ainda, examinar a consistência conceitual dos elementos conformadores destes códigos a partir dos conceitos de ética e de moral, e seus conseqüências: os juízos e condutas éticas e morais, que devem constituir capacidades, ou competências, dos agentes.

Segue essa introdução, um aporte teórico que oferece as referências conceituais necessárias à interpretação dos fenômenos investigados, a saber, os conceitos de ética, moral e correspondentes juízos, além de uma revisão dos estudos realizados sobre essa temática. Na segunda seção é apresentada a metodologia de pesquisa. Os dados são analisados e interpretados na terceira seção; finalizando-se com considerações que indicam as contribuições do estudo e apontam seus limites e possibilidades de ampliação em termos de extensão e profundidade.

1. Códigos de conduta e a ética na administração pública

A opção por adotar o conceito de *código de conduta*, e não *códigos de ética*, atenta para a necessária precisão conceitual a que alude Bergue (2021), destacando-se os necessários reflexos do conceito para a compreensão do alcance e verificação da expectativa de efetividade

da adoção dos códigos de conduta. Assim, a ética é um conceito mais amplo que o de moral, ou comportamento esperado, que dá ensejo a estas codificações.

A ética na administração pública tem constituído objeto de investigação de diversos autores nos planos nacional e internacional (DOWNE; COWELL; MORGAN, 2016; MENZEL, 2015; MENDES; BESSA; MIDDLEJ E SILVA, 2015; SVARA, 2014; GOMES, 2014; DOBEL, 2005). Entre estes estudos estão os que relacionam a ética a aspectos da gestão de pessoas nas organizações (BERGUE, 2022; GOMES, 2014), e mesmo estudos da OCDE (2020), com destaque para a atuação das lideranças (DOWNE; COWELL; MORGAN, 2016). Secundo a OCDE (2020), notadamente as lideranças intermediárias, são um ponto fundamental na implementação da integridade e alcance da efetividade destes sistemas.

Especificamente no que concerne à adoção dos códigos de ética, além dos já referenciados Graça e Sauerbronn (2020), sublinha-se também as abordagens de Castro e Nunes (2019), Mendes e Lucio (2016), Bilhim (2014) e de Cherman e Tomei (2005). Entre os traços comuns deste estudos reside a referência à baixa efetividade destes instrumentos na transformação dos comportamentos das pessoas. Esse caráter formalístico é referenciado por Bilhim (2014), que estuda a experiência portuguesa, exatamente no que se refere à implementação da *Carta Deontológica do Serviço Público*, instituída em 1993 naquele país. Para o citado autor, os códigos de conduta seriam ferramentas a padronizar comportamentos e de uma forma geral, constituindo-se uma necessidade para conferir estabilidade às organizações. No entanto, em termos de resultados, Bilhim (2014) destaca que:

A razão dessa fraca utilidade liga-se ao facto de estes códigos serem em geral excessivamente genéricos e abstratos – e, conseqüentemente, se revelarem irrelevantes como guia da ação em contextos específicos – ou, pelo contrário, tão específicos que se aplicam exclusivamente a uma situação ou contexto incapazes de servir de regra geral. (BILHIM, 2014, p. 65).

É importante assinalar que a introdução dos códigos de conduta, em si, e exclusivamente, não tem o condão de introduzir a *ética* nas organizações e nas práticas de gestão. Essa ressalva se deve à necessária atenção às expectativas que se possam criar acerca da efetividade potencial da adoção desses instrumentos na administração pública. Enquanto a *conduta* – elementos de conteúdo moral – se assenta em *padrões de comportamento esperados*, que podem ser formalizados, ainda que não sejam exaustivos, tal como ressalta Bilhim (2014), a *ética é ação, é atitude crítico-reflexiva* incidente sobre os parâmetros morais estabelecidos e compartilhados.

O exercício da ética requer um caso concreto sobre o qual incide a razão; situação questionadora esta, cujo exame pode, inclusive, resultar em modificação do padrão moral vigente. Eis o desafio da *ética*, a saber, desenvolver pessoas para essa ação intelectual, por isso se refere a uma competência. Coexistindo, e de modo interdependente, tem-se a *codificação da conduta*, que pressupõe a adoção, por parte do agente, de comportamento coerente em obediência à norma. Trata-se de reagir consoante com os princípios; irrefletido, portanto. Se o sujeito espera encontrar solução para todos os seus *dilemas morais* no código de conduta, este se mostrará insuficiente; se, por outro lado, precisar encontrar respostas para seus *dilemas éticos*, estas não estarão naqueles códigos em que se prescrevem comportamentos esperados. A codificação de conduta, neste caso – do exame de dilemas para fins de juízos éticos – é ingrediente de análise, mas não encerrará a resposta em si (BERGUE, 2021). Nessa linha são esclarecedoras as definições de Cortina e Martínez (2005):

Essa distinção é útil, pois se trata de dois níveis de reflexão diferentes, dois níveis de pensamento e de linguagem acerca da ação moral, e por isso se torna necessário utilizar dois termos diferentes se não queremos cair em confusões.

Assim, chamamos de “moral” esse conjunto de princípios, normas e valores que cada geração transmite à geração seguinte na confiança de que se trata de um bom legado de orientações sobre o modo de se comportar para viver uma vida boa e justa. E chamamos de “Ética” essa disciplina filosófica que constitui uma reflexão de segunda ordem sobre os problemas morais. A pergunta básica da moral seria, então: “O que devemos fazer?”, ao passo que a questão central da Ética seria antes: “Por que devemos?”, ou seja, “Que argumentos corroboram e sustentam o código moral que estamos aceitando como guia de conduta?” (CORTINA; MARTÍNEZ, 2005, p. 20).

Destaca-se, portanto, que subjacente à discussão envolvendo a adoção dos códigos de conduta na administração pública existe um necessário e precedente debate envolvendo os conceitos de ética e de moral a repercutir nos correspondentes conceitos atinentes aos juízos e atitudes éticas e morais.

2. Aspectos metodológicos

O estudo tem natureza qualitativa (FLICK, 2009), de orientação exploratória e descritiva, enfocando dois casos de adoção de códigos de conduta: de Portugal e da Espanha. O recorte de casos é intencional e realizado por conveniência definida por critérios de acessibilidade e proximidade cultural. A coleta de dados, destacadamente a legislação correlata aos códigos de conduta, foi realizada diretamente nos sítios institucionais dos correspondentes governos. A análise documental procedida (SILVERMAN, 2009; CELLARD, 2008) se apoia na abordagem desenvolvida por Graça e Sauerbronn (2020), que compararam os códigos de conduta do Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coréia do Sul; por sua vez inspirados na pesquisa empreendida por Palidaukaite (2003), que examinou as codificações instituídas na Polônia, Estônia, República Tcheca, Bulgária, Macedônia e Letônia.

O exame adotou uma metodologia de coleta de dados baseada na elaboração de uma tabela comparativa de parâmetros que foram buscados nos códigos de conduta das nações ibéricas investigadas. Esses parâmetros correspondem aos definidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (OCDE, 2017; 2020). Segundo as diretrizes sugeridas pela OCDE, um código de conduta deveria abordar aspectos referentes a: valores, com comportamentos esperados para cada valor; exemplos práticos no código ou em documento auxiliar; prevenção e gerenciamento de conflitos de interesses; presentes, favores e cortesias; obrigação de reportar desvios de conduta; suborno e outras formas de influências indevidas; o uso de informação mantida pelas autoridades públicas; cuidados ao deixar o serviço público; integridade; imparcialidade; confidencialidade; honestidade; eficiência e eficácia; servir pelo interesse público; abster-se de buscar benefícios pessoais ou abusar dos poderes conferidos em razão do cargo público; uso adequado do recurso público; pré e pós-restrições ao emprego público; declaração de bens; rendas e atividades externas; responsabilidade individual e coletiva (OECD 2020). Assim como nas tabelas de análise de Graça e Sauerbronn (2020) e Palidaukaite (2003), além do critério binário “Possui” ou “Não Possui”, também busca identificar se os parâmetros estão *implícitos* ou *explícitos* nos textos analisados.

3. Análise e discussão dos dados

3.1 Análise de consistência dos marcos conceituais: ética e conduta moral

Portugal é um estado unitário e republicano, com sistema de governo parlamentarista (PORTUGAL 1974). O país possui 10,3 milhões de habitantes, com uma renda *per capita* de US\$ 36.681 e um gasto governamental da ordem de 49,3 % do Produto Nacional Bruto (OCED

2022b). A Espanha, por sua vez, é uma monarquia constitucional na qual é garantida a autonomia das nacionalidades e regiões do país (ESPAÑA, 1978). Com uma população de 47,4 milhões de habitantes e uma com uma renda *per capita* de US\$ 41,424, o gasto público do país alcança 52.4% do seu Produto Nacional Bruto, que pode ser considerado proporcionalmente semelhante ao português (OECD 2022a).

Examinando o caso de Portugal, em termos de aspectos formais, a análise revela que a primeira versão do que viria a ser um código de conduta em Portugal foi a denominada *Carta Deontológica do Serviço Público* (PORTUGAL 1993, BILHIM, 2014), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 18/93. Trata-se de uma declaração da importância dos valores que regem a consecução do serviço público orientados para a transparência e qualidade das entregas ao cidadão: serviço público como fim e razão da Administração; a legalidade como referência da ação; a neutralidade política, econômica e religiosa; a responsabilidade; a competência como atributo do profissionalismo e, finalmente, a integridade como condição de liberdade individual (PORTUGAL, 1993). A Carta explicita, ainda, 23 itens, sendo que 21 enunciam valores orientadores da ação que se distribuem em seções que destacam “*Valores fundamentais*”, “*Deveres para com os cidadãos*”, “*Deveres para com a Administração*” e “*Deveres para com os órgãos de soberania, órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas e órgãos das autarquias locais*” (PORTUGAL, 1993).

Atualmente também vigora no país o *Código de Conduta do Governo*, instituído pela Resolução do Conselho de Ministros nº 184/2019, que destaca como finalidades “*assegurar a transparência e o controlo da integridade do sistema democrático, promovendo a confiança dos cidadãos nas instituições do Estado de Direito*” (PORTUGAL, 2019). Este código se aplica aos membros do governo e dos Gabinetes, inclusive dirigentes de institutos e de empresas públicas, os quais devem alinhar-se aos seguintes princípios gerais de conduta: Prossecução do interesse público e boa administração; Transparência; Imparcialidade; Probidade; Integridade e honestidade; Urbanidade; Respeito interinstitucional; Garantia de confidencialidade quanto aos assuntos reservados dos quais tomem conhecimento no exercício das suas funções. Alude, ainda, a deveres, responsabilidades, conflitos de interesse e restrições relacionadas a “*ofertas*”, convites e benefícios ou similares, entre outros aspectos (PORTUGAL, 2019).¹

O tratamento do tema referente a conflitos de interesses, recomendado pela OCDE, foi destacado em legislação específica – Lei nº 64/93 – (PORTUGAL, 1993b), posteriormente revogada pela Lei nº 52/2019 que, além de disciplinar limites de valor para presentes (“*ofertas*”), institui o período de quarentena (“*porta giratória*” ou “*revolving door*”), que passa a ser um dos maiores do mundo, correspondendo a 3 anos esse período que separa o afastamento do cargo público em relação à assunção de posição em empresas antes sob a tutela do órgão de lotação anterior. Alguns outros aspectos entre os recomendados pela OCDE para constarem no código de conduta estão também estabelecidos na Lei nº 52/2019, cumprindo assinalar que estas se limitam aos cargos de investidura política ou para os denominados altos funcionários.

No caso da Espanha, o código de conduta é integrado à Lei do Estatuto Básico dos Empregados Públicos, nos termos do Real Decreto Legislativo nº 5/2015. No texto consolidado, o código de conduta consta como item específico: *Capítulo VI – Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta*. Este se desdobra em 3 artigos (arts. 52, 53 e 54): *Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta*; *Principios éticos*, subdividido em 12 itens; e *Principios de conducta*, referidos em 11 itens. O exame dos códigos permite inferir uma abordagem e conteúdo – enunciação de valores e princípios – consistente com o conceito

¹ Em consulta à programação de formação prevista para 2022 pelo Instituto Nacional de Administração – INA (INA, 2022), identificou-se a previsão de 3 horas de capacitação sobre “*Ética em Serviços Públicos*”, que é obrigatória para os cargos de direção intermediária e superior, segundo a Portaria nº 146/2011 (PORTUGAL 2011).

filosófico de conduta moral e, portanto, coerente com o senso de posituação de normas de comportamento.

Relativamente à efetiva aplicabilidade e repercussão transformadora dos códigos de conduta cumpre referir, especificamente no que diz respeito à implementação da “*Carta Deontológica*”, a análise de Bilhim (2014), que a despeito de reconhecer a sua importância e necessidade, refere o caráter eminentemente formalístico e com reduzido impacto daquele édito. Os reflexos de baixo impacto transformador decorrentes da implementação de normatizações de conduta foram apontadas também por Castro e Nunes (2019) e por Mendes e Lucio (2016) em exames sobre outras realidades.

Quanto à natureza e ao conteúdo substantivo e aderência conceitual do texto examinado, a partir do que sugere Cellard (2008) para a análise documental em pesquisa qualitativa, destaca-se que a denominação da “*Carta*” como “*Deontológica*” explicita, por si, um caráter de *dever* (deontologia tem seu enraizamento etimológico termo *deon* que, em grego, significa *dever*). Trata-se, portanto, de uma prescrição de deveres cuja intenção reside em orientar a conduta, ou o comportamento do agente público. Também importante assinalar que, para além da recorrente e convencional referência à *deontologia* como a vertente da *ética do dever*, um questionamento se impõe, qual seja: de onde surge este “*dever*”? Esta questão se mostra relevante para melhor compreender o potencial impacto de uma normatização de regras de conduta na mudança ou no direcionamento do comportamento das pessoas.

Neste particular, consoante define Kant (2003; 2019), o fundamento do dever de agir de uma forma em detrimento de outra não verte de uma enunciação de caráter legal (externa ao sujeito), mas de um *imperativo categórico*, que é interno ao sujeito, porque emerge da ação racional – ética, portanto –, e não de uma norma externa que lhe é imposta, formal ou informalmente (moral). O imperativo categórico pode ser definido como algo que se impõe de forma inarredável ao sujeito como resultante de um processo de racionalização a que se submete por vontade própria (WESTPHAL, 2020).

Deste modo, o enfrentamento desta questão exige reconhecer que o impacto transformador dos códigos de conduta na administração pública não pode ser entendido de forma dissociada do desenvolvimento de competências relacionadas à capacidade de realizar juízos éticos. Assim, os temas da ética como competência (BERGUE, 2022; WHITTON, 2007) e da adoção dos códigos de conduta são interdependentes. Os códigos de conduta são ingredientes importantes para a reflexão ética, ao passo que a competência ética é necessária para a aplicação dos códigos de conduta. Desse modo, pode-se dizer que a implementação de códigos de conduta é condição necessária, mas não suficiente para a instauração da ética na administração pública. Os desafios de, para além da posituação de valores, desenvolver e criar as condições para a mobilização de competências inspiradas na ética constituem os próximos e determinantes passos. Nessa mesma perspectiva, ações de capacitação tendentes a bem assentar os conceitos, especialmente no que se refere à ética e à moral, suas vertentes e correspondentes juízos mostram-se como condições precedentes que requerem atenção. Ainda, abordagens metodológicas de implementação que envolvam mais ativamente os atores, dada a complexidade do conteúdo, especialmente a extensão e pluralidade de realidades, parecem justificar também especial cuidado por parte dos gestores (BERGUE, 2021; 2022).

3.2 Análise comparativa dos casos em relação aos referenciais da OCDE

A análise comparativa das duas legislações instituidoras de códigos de conduta – Portugal e Espanha – em cotejo com os critérios sugeridos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento económico (OCDE, 2020) permite verificar os seguintes resultados:

Tabela 1 – Percepção dos critérios da OCDE nos Códigos de Conduta: Portugal e Espanha

Referências propostas pela OCDE	Portugal 2	Espanha 2
1. Valores, com comportamentos esperados para cada valor	N	N
2. Exemplos práticos no código ou em documento auxiliar	N	N
3. Prevenção e gerenciamento de conflitos de interesses	E	E
4. Presentes, favores e cortesias	E	E
5. Obrigação de reportar desvios de conduta	N	N
6. Suborno e outras formas de influências indevidas;	I	I
7. Uso de informação mantida pelas autoridades públicas	I	E
8. Cuidados ao deixar o serviço público	N	N
9. Integridade	E	E
10. Imparcialidade	E	E
11. Confidencialidade	E	E
12. Honestidade	E	I
13. Eficiência e eficácia	I	E
14. Servir pelo interesse público	E	I
15. Abster-se de buscar benefícios pessoais ou abusar dos poderes conferidos em razão do cargo público	I	I
16. Uso adequado do recurso público	I	I
17. Pré e pósrestrições ao emprego público (1)	N	N
18. Declaração de bens (1)	N	N
19. Rendas e atividades externas (1)	N	N
20. Responsabilidade individual e coletiva	E	N

Legenda: Não apresenta (N); Apresenta explicitamente (E); Apresenta implicitamente (I).

(1) – Itens tratados com detalhes na Lei nº 52/2019 (PORTUGAL, 2019) e pela na Lei nº 3/2015 (ESPAÑA, 2015).

Fonte: elaboração própria, baseada na Tabela 4.1 (OECD 2020, p. 68).

O exame comparativo permite verificar que ambos os códigos atendem à maioria dos quesitos relacionados pela OCDE (2020), ainda que elementos importantes estejam ausentes das prescrições de conduto analisadas, tal como é o caso da “*Obrigação de reportar desvios de conduta*” e dos “*Cuidados ao deixar o serviço público*” (itens 5 e 8, da Tabela 1). Não obstante, o juízo de pertinência acerca da previsão destes elementos, evidentemente, deve atender especialmente aos elementos culturais e institucionais de contexto que particularizam cada nação ou organização.

Sublinhe-se que sobre o tema de *conflito de interesse* relacionado ao exercício de altos cargos, ambas as legislações fizeram a opção por editar norma regulamentadora específica: no caso de Portugal, a Lei nº 52/2019, e em relação à Espanha, a Lei nº 3/2015 (PORTUGAL, 2019; ESPAÑA 2015). Estas normativas específicas atendem aos quesitos definidos como “*Pré e pósrestrições ao emprego público*”, “*Declaração de bens*” e “*Rendas e atividades externas*” tal como referenciados pela OCDE (itens 17, 18 e 19 da Tabela 1).

Assinale-se que no caso da Espanha, diferentemente da situação observada na legislação portuguesa, não estão incluídos os cargos de investidura política. A legislação espanhola institui, ainda, a *Oficina de Conflictos de Interesses* para tratar do assunto de forma

independente, o que não encontra congênere no disciplinamento português. Esta “Oficina”, assinala-se, difere do conceito de *comissão de ética* presente nas legislações da administração pública brasileira.

Observa-se, ainda, que o Código de Conduta instituído pelo governo de Portugal se estrutura em formato pouco mais completo em comparação com a codificação vigente na Espanha. Neste último caso vale assinalar a integração do disciplinamento relativo à conduta com a norma estatutária que regula a relação dos servidores públicos com a Administração. Nesta mesma linha, a propósito, pode-se destacar proposição apresentada por Bergue (2021, p. 14) com vistas a evitar a “*segregação disciplinar das dimensões jurídica e filosófica*” da atuação do servidor público, além de conferir maior legitimidade, tanto no plano simbólico, dado a assento institucionalizado dos estatutos jurídicos dos servidores, quanto em termos de efetividade no que se refere a eventual aplicação de sanções.

4. Considerações finais

Tendo em vista as questões mobilizadoras desta investigação, percebeu-se que os códigos de conduta são semelhantes nos casos estudados. Também pode-se identificar a aderência dessas normas pretensamente disciplinadoras de comportamento aos padrões referenciais propostos pela OCDE.

Sob o ponto de vista da consistência conceitual, verifica-se a utilização correta da denominação códigos de conduta. Bem assim, restou evidente a vertente prescritiva de deveres ou de princípios que se espera orientadores do comportamento dos agentes públicos. Além disso, assinalou-se que a perspectiva deontológica de prescrição de conduta moral por si só é incapaz de produzir os efeitos transformadores esperados na administração pública. Faz-se necessária, então, a ação ética. E esta não decorre da mera observação obediente dos códigos, senão da competência crítico-reflexiva que a ética aplicada e contextualizada autoriza a identificar e realizar. Assim, assume destaque o papel da orientação e das ações de capacitação dos agentes em geral, em especial das lideranças. Neste contexto, ainda, alcançam centralidade nos sistemas de desenvolvimento da ética no serviço público, para além do desenvolvimento de competências individuais, as instâncias coletivas de deliberação, orientação e educação, tais como os colegiados de ética. Este é o caso, por exemplo, das “*oficinas de conflito de interesses*” previstas na legislação espanhola como organismo de atuação independente.

Destaca-se como limitações do estudo a profundidade de análise e o exame restrito aos elementos documentais instituidores dos correspondentes códigos de conduta. Possibilidades de ampliação de escopo e adensamento da pesquisa, para além da incorporação de outros casos, podem se dar também a partir da incursão sobre outras normativas e documentos que revelem a operacionalização destes códigos, bem como avançar para escutar os atores envolvidos e alcançados pelas normas. Ainda como sugestão para futuros estudos, uma abordagem histórica sobre as notícias de fatos políticos de afronta à conduta moral e à ética, a implantação de leis para a prevenção da corrupção, inclusive a respeito das instituições de prevenção da corrupção em ambos os países.

Referências

BERGUE, S. T. Ética como competência: interseções entre a administração e a filosofia. *Revista Gestão e Planejamento*. v. 23, pp. 73-87, 2022b. DOI: 10.53706/gep.v.23.7297.
_____. Programas de integridade e códigos de “ética” na administração pública: contribuições da filosofia. VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública – EBAP 2021. *Anais*. Evento on-line. 3-5 de novembro de 2021. <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/92/138>

- BILHIM, J. As Práticas dos Gestores Públicos em Portugal e os Códigos de Ética. *Revista Sequência*, n. 69, p. 61-82, 2014. Doi: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2014v35n69p61>.
- BRASIL. Lei n. 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, e dá outras providências*. [2021a]. <http://www.planalto.gov.br>. Acesso: 21 abril 2021.
- BRASIL. Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. *Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. [2021b]. <http://www.planalto.gov.br>. Acesso: 21 abril 2021.
- BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. [2021c]. <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 abril 2021.
- CALDEIRA, M.; DUFLOTH, S. C. A lei das estatais e as diretrizes internacionais: convergências para o estado da arte em integridade, *compliance* e anticorrupção. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 19, Edição Especial, pp. 675-688, 2021. DOI: [dx.doi.org/10.1590/1679-395120200140](https://doi.org/10.1590/1679-395120200140)
- CARNEIRO, J. G. P. O aprimoramento da conduta ética no serviço público federal. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 3, p. 120-133, 1998.
- CASTRO, C.; NUNES, P. Government code of conduct: a way to prevent economic corruption or just a propaganda initiative? *International Journal of Science and Research*, v. 8, n. 12, pp. 1530-1535, 2019. DOI: [10.21275/ART20203691](https://doi.org/10.21275/ART20203691)
- CELLARD, A. A análise documental. (pp. 295-316). In: POUPAR, J.; DESLAURIES, J-P.; GLOULX, L-H.; LAPERRIERE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. P. A pesquisa qualitativa: *enfoques epistemológicos e teóricos*. Petrópolis: Vozes, 2008.
- CHERMAN, A.; TOMEI, P. A. Códigos de ética corporativa e a tomada de decisão ética: instrumentos de gestão e orientação de valores organizacionais? *Revista de Administração Contemporânea*, v. 9, n. 3, pp. 99-120, 2005. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552005000300006>
- CORTINA, A.; MARTÍNEZ, E. *Ética*. São Paulo: Edições Loyola, 2005.
- DOBEL, J. P. Public management as ethics. In: FERLIE, E; LYNN JR., L. E.; POLLITT, C. *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 156-181). Oxford University Press: New York, 2005.
- DOWNE, J.; COWELL, R.; MORGAN, K. What determines ethical behavior in public organizations: Is it rules or leadership? *Public Administration Review*, v. 76, n. 6, pp. 898–909, 2016. DOI: [10.1111/puar.12562](https://doi.org/10.1111/puar.12562).
- ESPAÑA. Constitución Española. 29.12.1978. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>. Acesso em 24.05.2022
- ESPAÑA. Empleados públicos. Código de conducta. Real Decreto Legislativo 5/2015. Disponível: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/OrganizacionYEmpleo/CodigoConductaEEPP.html. Acesso em 24.05.2022
- ESPAÑA. Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3444>. Acesso em 25.05.2022.
- ESPAÑA. Ley nº 9/2017. Contratos del Sector Público. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>. Acesso em 25.05.2022.
- FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- GOMES, N. F. Ética na administração pública: desafios e possibilidades. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 4, pp. 1029-1050, 2014. DOI <https://doi.org/10.1590/0034-76121714>

- GRAÇA, G. R.; SAUERBRONN, F. F. Códigos de ética em sistemas de governança pública: um estudo comparativo Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coreia. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 71, n. 2, pp. 297-329, 2020. DOI: doi.org/10.21874/rsp.v71i2.3160.
- HUBERTS, L. W. J. C. Integrity: what it is and why it is important. *Public Integrity*, v. 20, pp. 18–32, 2018. DOI: 10.1080/10999922.2018.1477404.
- INA – Instituto Nacional de Administração. Portugal 2022. *Programa de Formação*. Disponível em: <https://www.ina.pt/index.php/centro-de-formacao-oferta-formativa/formacao-2022>. Acesso em: 27.03.2022.
- KANT, I. *Metafísica dos costumes*. Bauru: EDIPRO, 2003.
- _____. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70, 2019.
- KEMPFER, M.; BATISTI, B. M. Estudos sobre o *compliance* para a prevenção da corrupção nos negócios públicos: ética, ciência da administração e direito. *Revista do Direito Público*, v. 12, n. 2, pp. 273-307, 2017.
- KOLTHOFF, E.; MACAULAY, M.; ANECHIARICO, F. Introduction: Integrity systems for safeguarding ethics and integrity of governance. *International Review of Administrative Sciences*, v. 0, n. 0, pp. 1–4. 2013; DOI: 10.1177/0020852313505800.
- MENDES, A. V. C., BESSA, L. F. de M.; MIDDLEJ E SILVA, S. de A. Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 7, n. 1, pp. 2-7, 2015. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v7i1.4557>
- MENDES, A. V. C.; LUCIO, M. de L. O discurso da ética na administração pública federal: uma análise dos códigos de ética. In: Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília. Estado, política e territórios: *soluções e reflexões no campo da gestão pública* (pp. 77-112). Brasília: Univ. de Brasília, PPGP/UnB, 2016.
- MENZEL, D. Research on ethics and integrity in public administration: moving forward, looking back. *Public Integrity*, v. 17, pp. 343–370, 2015. DOI: 10.1080/10999922.2015.1060824.
- OCDE. Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil: *Consolidando as Políticas de Integridade no Poder Executivo Federal*, OECD Publishing, Paris, 2021. DOI: doi.org/10.1787/5414ae92-pt.
- OCDE. Convenção da OCDE sobre o combate ao suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>. Acesso em: 05.06.2021.
- OECD. *Public Integrity Handbook*, 2020. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ac8ed8e8-en/1/3/4/index.html?itemId=/content/publication/ac8ed8e8-en&_csp_=676f6ac88ad48a9ffd47b74141d0fc42&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e5314. Acesso em 23.05.2022
- OECD. Spain Review of Implementation of the Convention and 1997 Recommendation. 2020. Disponível em <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/2389614.pdf> . Acesso em 23.05.2022.
- OECD. Spain. (2022) a *OECD Data/ Spain*. Disponível em: <https://data.oecd.org/spain.htm>. Acesso em 27.05.2022.
- OECD. Portugal. (2022) b. *OECD Data/Portugal*. Disponível em: <https://data.oecd.org/Portugal.htm>. Acesso em 27.05.2022.
- ONU / UNODC – Organização das Nações Unidas / United Nations Office on Drugs and Crime. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. 2003. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em 26.05.2022.
- PALIDAUSKAITE, J. *Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries*. Lithuania: Faculty of Social Sciences, 2003. Disponível em:

<<http://www.oecd.org/mena/governance/35521438.pdf>>. Acesso em 23.05.2022

PLISCOFF-VARAS, C.; LAGOS-MACHUCA, N. Efecto de las capacitaciones en la reflexión sobre ética y corrupción. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 4, pp. 950-968, 2021. DOI <https://doi.org/10.1590/0034-761220200658>

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. 1974. VII Revisão Constitucional 2005. Disponível:

<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.

Acesso em 24.05.2022

PORTUGAL. *Carta Deontológica do Serviço Público*. Resolução do Conselho de Ministros nº 18/93. 1993. Disponível em: <https://dre.tretas.org/pdfs/1993/03/17/plain-49460.pdf>. Acesso em 23.05.2022

PORTUGAL. *Portaria 146/2011*. Define e regulamenta os cursos de cuja frequência com aproveitamento depende, o exercício de cargos de direcção superior e intermédia ou equiparados nos serviços e organismos da administração pública central. 2011. Disponível em: <https://dre.tretas.org/dre/283435/portaria-146-2011-de-7-de-abril>. Acesso em 27.05.2022.

PORTUGAL. *Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho*. Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_print_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=3192&nversao=&tabela=leis. Acesso em 24.05.2022

PORTUGAL. *Código de Conduta*. Resolução do Conselho de Ministros nº 184, de 3 de dezembro. 2019. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/184-2019-126813915>. Acesso em 25.05.2022.

SILVERMAN, D. Interpretação de dados qualitativos: *métodos para análise de entrevistas, textos e interações*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

SVARA, J. Who are the keepers of the code? Articulating and upholding ethical standards in the field of public administration. *Public Administration Review*, v. 74, n. 5, pp. 561–569, 2014. DOI: 10.1111/puar.12230.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. de S. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 19, n. 3, pp. 442-463, 2021. DOI: doi.org/10.1590/1679-395120200069

WESTPHAL, K. R. Razão prática: imperativo categórico, máximas e leis. In W. Dudley & K. Engelhard (Eds.). *Immanuel Kant: conceitos fundamentais* (pp. 140-161). Petrópolis, RJ: Vozes, 2020.

WHITTON, H. Developing the “ethical competence” of public officials: a capacity building approach. *Viešoji Politika ir Administravimas*, n. 21, pp. 49-60, 2007. Acesso em: <https://ojs.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/2277>

ZENKNER, M. Integridade governamental e empresarial: *um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal*. Belo Horizonte: Forum, 2019.