

# ÉTICA E COMPROMISSO DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL

**Bruno César da Luz Pontes**

*Procurador Federal,*

*Procurador-Chefe da Procuradoria Federal em Goiás*

## I. Introdução

O presente artigo é uma adaptação da Palestra “Ética e Compromisso do Servidor Público Federal”, proferida pelo autor na 1ª Semana do Servidor Público do Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás, e tem por escopo demonstrar a influência e a importância da ética e do compromisso do servidor público para o desenvolvimento do país e da Administração Pública.

## II. A importância da ética

Vivemos em uma fase mundial onde a Ética, em todas as suas dimensões, está perdendo força, produzindo uma mancha negra de imoralidade que polui as famílias, as cidades, as religiões, os países. As consequências estão aí, nos insultando: guerras, terrorismo, ameaças nucleares, violência, corrupção, sofrimento.

Só para se ter uma vaga noção do que a falta de ética causa à nossa sociedade, o Professor Marcos Gonçalves da Silva, da Faculdade Getúlio Vargas, fez um estudo e constatou que se a conta da corrupção fosse dividida com todos os brasileiros, o custo, para cada um, corresponderia a R\$ 6.658,00 (seis mil seiscentos e cinquenta e oito reais) por ano, impedindo que a renda per capita do brasileiro salte de aproximadamente R\$ 7.000,00 (sete mil reais) para R\$ 9.500,00 (nove mil e quinhentos reais).

Um mesmo estudo da Fundação Getúlio Vargas, coordenado pelo Professor Marcos Fernandes, diz que a corrupção custa para o Brasil, anualmente, 3,5 bilhões de reais.

Não é por outro motivo que se diz que o Brasil tem fome de ética, mas passa fome pela falta dela...

Além destes dados globais, lembro que no Brasil o respeito com os serviços públicos e com as instituições públicas está caminhando para um nível perigoso, para um local onde há desconfiança e até chacota para com a vida funcional do servidor público.

Por isso, espero sinceramente que as palavras aqui proferidas sirvam para afagar o coração de tantas pessoas que querem valorizar a ética e dar exemplos para seus filhos e para a sociedade, mesmo rodeadas de imoralidades. Que sirva para encorajar ainda mais o servidor público que não está satisfeito com a imagem que a sociedade tem da Administração Pública, para fazer dele um instrumento de aperfeiçoamento e dignidade para o próprio serviço público.

Relembro que é mais ou menos comum dividir a história da ética em grega, cristã medieval, moderna e contemporânea.

A ética grega, aflorada nos gênios de Platão, Sócrates e Aristóteles, conseguiu elevar a ética como disciplina filosófica, fazendo o mundo despertar para a ética.

A ética cristã vinculou a ética aos padrões da divindade, a aproximação com Deus, e teve parâmetros nas idéias de São Thomas de Aquino e Santo Agostinho, valorizando o teocentrismo e o Cristianismo.

A ética moderna, por sua vez, contrapôs a vinculação da ética às divindades, aproximando-a mais à figura do homem e a sua organização social, daí a necessidade do Estado. Nela, presenciamos grandes filósofos e pensadores, como Maquiavel, Descartes, Tomas Hobbes, Rosseau, Emanuel Kant, Espinosa, Hegel, Max, Nietche e tantos outros, cujas idéias fizeram surgir a ética unitarista, que pregava que o bem era nada mais nada menos que conseguir dar o máximo de felicidade para o máximo de pessoas, e também o pragmatismo, que tentou desvincular a teoria, para valorizar a prática, de modo que bom era tudo aquilo que servia de instrumento para produzir felicidade. Um modelo de Estado, portanto, começou a se formar.

Finalmente, estamos na ética contemporânea, que está em ebulição, após o urbanismo e a fase pós-industrial.

Entretanto, não posso deixar de dizer que a visão aqui lançada, apesar do natural sentimento filosófico, será precipuamente uma visão jurídica, por dois motivos básicos: primeiro, porque o autor é um Procurador Federal, com formação jurídica; segundo, porque o texto tem endereço mais ou menos certo: servidores públicos. Torna-se impossível, então, não tangenciar o princípio da legalidade e a legislação que trata da questão ética e do compromisso do servidor público federal.

Muitos disseram e redisseram sobre o conceito de ética. Muitos já tentaram, em vão, eclodir na mente do ser humano a necessária esperança de que o mundo ético é possível, e será eficaz para se aperfeiçoar a sociedade. Muitos já tentaram amainar os famintos de felicidade, com conceitos cheios de beleza e retórica.

Talvez por isso é que Álvaro Valls tenha dito que A ética é aquilo que todo mundo sabe o que é, mas que não é fácil de explicar quando alguém pergunta.

O importante, senhores, não é conceituar ética; é vivê-la com intensidade. Não é, em absoluto, se consagrar diante de um conceito que está no fundo d'alma; é, sim, resgatar os sentimentos mais profundos, colocando-os a serviço da humanidade.

A ética, então, é muito mais que uma investigação daquilo que é bom; ética é, além da investigação, uma oportunidade para se encontrar a paz social, a organização da sociedade e a aproximação da felicidade. Há mais além da investigação do que é bom, e só o ser humano pode alcançar...

Exatamente por isso que Clotet afirmou que a ética se ocupa e pretende o aperfeiçoamento do ser humano; que Singer tenha insistido que a ética pode ser um conjunto de regras, princípios e maneiras de pensar que guiam as ações de um grupo; é dizer: a ética não só orienta, mas guia a conduta do homem na complexa missão de postar-se diante do mundo.

Tenham em mente, então, que a ética, para o ser humano, é antes de tudo uma oportunidade dada a tal ser pensante que, ao nascer, tem pela frente dois mundos: o exterior, que o interior pode mudar, aperfeiçoar ou apenas contemplar.

### III. Ética, moral e Direito

A sensação geral é de que ética, a moral e o próprio Direito são a mesma coisa.

Esta sensação não é de toda incorreta, porque a palavra “ética” vem do grego “ethos”, e tem seu correlato no latim “morale”, e quer dizer “Conduta”, ou tudo que é “relativo aos costumes”.

Entretanto, é preciso distinguir estes três vetores do mesmo tronco.

Nesta comparação, é preciso dizer que a ética é uma ciência técnica, responsável pelo estudo dos julgamentos que o homem faz quando se depara com uma conduta humana suscetível de ser analisada sob o aspecto do bem ou do mal. Pode-se dizer que a ética é uma investigação geral sobre aquilo que é bom, com o objetivo de aperfeiçoar o ser humano. Moral, por sua vez, é uma consciência individual de cada ser humano, depois que ele viveu e absorveu as coisas a seu modo.

É possível, então, dizer que:

- a) a ética é um princípio, e a moral são aspectos de condutas específicas;
- b) a ética é permanente, porque é universal, e a moral é temporal, porque é cultural;
- c) a ética é teórica, e a moral é prática, daí porque a moral é o objeto da ética;
- d) a ética se refere mais à questão dos costumes e tradições de uma sociedade como um todo; a moral se refere mais à questão da consciência individual.

O Direito também tem muito a ver com a moral e com a ética.

Thomas Hobbes, no livro *Leviatã*, ainda no ano de 1651, dizia que os seres humanos são maus por natureza e necessitam de um Estado forte que os reprima. Por outro lado, Jean-Jacques Rousseau, no livro *Contrato social*, no ano de 1762, afirmava que os homens eram bons por natureza, e o mal ético existia sazonalmente em virtude de alguns desajustamentos sociais.

A sociedade, independentemente da dúvida sobre a natureza boa ou má do ser humano, resolveu constituir o Estado, um ente abstrato e não palpável, mas que tem instrumentos práticos. O seu grande instrumento é justamente o “Direito”, que é o conjunto de leis e disposições legais que regulam obrigatoriamente as relações da sociedade.

A relação do Direito com a moral existe fortemente porque o Direito surge pela sistematização da lei, e a lei, por sua vez, surge justamente pela concretização normativa de um costume, que é um princípio moral aceito pela sociedade.

Porém, a grande diferença que sempre existiu entre os dois é que o Direito se impunha coercitivamente, havendo instrumentos de força à sua disposição. A moral, entretanto, não se impunha coercitivamente, porque a moral só está presente onde há consciência individual. O Direito é garantido pela força; a moral, pela consciência individual.

#### **IV. A vida particular e a moral**

Pergunto, então: Atualmente, o Direito pode impor ao cidadão que ele pautar a sua vida pela moral?

Não, não pode. O máximo que o Direito pode fazer é impor que um cidadão não tenha condutas ilegais, mas não pode forçá-lo a ser moral. Isto é, o Direito não pode forçar ou punir um cidadão, por exemplo, porque ele teve uma conduta considerada imoral, se tal conduta não é proibida pela lei.

Como sabemos, nem tudo que é imoral é ilegal.

Temos exemplos aos montes:

a) causar escândalos desmedidos;

b) embriaguez constante;

c) incesto;

d) blasfêmia contra Jesus Cristo;

e) vício em substâncias tóxicas, considerando a recente descriminalização do vício pela Lei 11343/06 (apesar de tecnicamente ter havido uma despenalização, e não uma descriminalização, porque o que mudou foi a impossibilidade de prisão);

f) contratar e manter relação com prostitutas;

g) o homem casado portar-se como mulherego e constantemente adúltero;

h) beijo na boca entre homossexuais, em local público;

j) tentativa de suicídio; etc.

É claro que estes exemplos são colhidos do sentimento geral, porque é até provável que alguém ache esta ou aquela conduta descrita acima como moralmente aceita.

Chamo a atenção, também, que em todo crime há uma violação de uma presumida moral, inserida na tipificação da conduta, de modo que o crime cometido pelo servidor, fora das suas atribuições, pode ser valorado para fins de responsabilização funcional, como se verá adiante.

Como foi dito, o Direito não pode impor que o cidadão porte-se moralmente.

Mas e se o cidadão for um servidor público, o Direito pode impor que o mesmo pautе sua vida funcional dentro da moral?

O nosso ordenamento jurídico não deixa dúvida quanto a isso, e todos nós sabemos disso. Basta olhar o princípio da moralidade para a Administração Pública, imposto pela Constituição Federal de 1988, ou os artigos 116 e 117, da Lei 8.112/90, além do art. 132, V, além da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) e do Decreto 1.1171/94, que aprovou o Código de Ética do Servidor do Poder Executivo Federal.

O que causa polêmica, entretanto, é saber se o Direito pode impor a Moral ao servidor na sua vida particular.

Está disseminada a idéia de que é proibido punir administrativamente o servidor público em função do seu comportamento particular fora da repartição pública. Quem lida com o Processo Administrativo Disciplinar sabe disso.

Esta idéia surgiu do fato de que o antigo Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais, que era a Lei 1711/52, em seus arts. 195, VII e 207, III, proibiam a usura em qualquer de suas formas, assim como a incontinência pública e escandalosa, o vício de jogos proibidos e a embriaguez habitual, independentemente de onde estas condutas eram praticadas. No entanto, o atual Regime, no art. 132, V, apesar de continuar proibindo a incontinência pública ou escandalosa, ressalva expressamente que a punição ocorre se a conduta for cometida na repartição.

Soma-se a isto que a Constituição Federal de 1988 ressalvou, como direito inalienável do homem, a intimidade e a privacidade, reforçando a idéia de que a vida particular do servidor público não pode ser punida ou regulamentada pelo Regime Jurídico Único e, conseqüentemente, pela Administração Pública.

Foi por isto é que se disseminou a idéia de que não interessa o comportamento do servidor público fora da repartição, se não há vínculo com suas atribuições funcionais, além do fato de que o art. 148 fala que será apurado falta disciplinar no caso de haver relação com as atribuições do cargo.

Diante desta proibição de punir o comportamento imoral do servidor público fora da repartição pública, sem vínculo com suas atribuições, como pode ser possível compatibilizar esta proibição com o Código de Ética do Servidor do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto 1171, de 22 de junho de 1994, que expressamente impõe a conduta moral do servidor público federal na sua vida particular?

O inciso VI da Seção I do Capítulo I do Código diz assim:

“A função pública deve ser tida como exercício profissional e, portanto, se integra na vida particular de cada servidor público. Assim, os fatos e atos verificados na conduta do dia-a-dia em sua vida privada poderão acrescer ou diminuir o seu bom conceito na vida funcional.”

O inciso I também é no mesmo sentido. Diz assim:

“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.”

As alíneas “n” e “p” do inciso XV da Seção II do mesmo Código, ratificam a imposição do servidor pautar sua vida pessoal dentro da moral e da ética, *ao vedar que o servidor público apresentar-se embriagado no serviço ou fora dele habitualmente, e exercer atividade profissional aética ou ligar o seu nome a empreendimentos de cunho duvidoso.*

Então, como ficamos? O Direito pode ou não exigir que o servidor público pautar sua vida particular fora da repartição dentro da moral e da ética?

Esta dúvida é incrementada porque existe muita confusão entre o que venha a ser “comportamento particular”, “intimidade” ou privacidade”. A dúvida é ainda reforçada porque, para analisar a possibilidade de punição funcional de um fato cometido na vida particular, é necessário aplicar o princípio da proporcionalidade para verificar se existe um vínculo moral e funcional entre o comportamento na vida particular com as atribuições do servidor público.

Tentarei, assim mesmo, dissuadir as dúvidas.

Não se pode confundir intimidade e privacidade do ser humano, com o comportamento particular imoral para fins de responsabilização funcional. Quando a Constituição Federal assegura a intimidade e a privacidade, a intenção é que o homem exerça sua intimidade, isto é, aquilo que só interessa a ele mesmo, sem perigo de sofrer qualquer punição, direta ou indireta.

O servidor público, lá na sua casa, pode fazer tranquilamente uma fantasia sexual com sua esposa, sem prejudicar ninguém, mesmo que a fantasia seja considerada imoral; ou ter alguma experiência homossexual; ou, em um ambiente de cumplicidade familiar ou de amizade, xingar alguém; ou, dentro do sigilo telefônico e de correspondência, praguejar contra alguma autoridade; ou ainda aceitar a traição do companheiro ou da companheira; ou esporadicamente causar um escândalo porque brigou com a esposa em virtude de um assunto doméstico.

Tudo isso são questões da intimidade do ser humano, que não podem ser violadas. Quem não conhece aquela expressão: “*Ah, se eu tivesse intimidade eu contaria a ele!*” É a expressão popular que mais se aproxima do conceito de intimidade, porque dá a idéia de que em assuntos íntimos, ninguém pode interferir, muito menos o Estado.

Então, quando a Constituição garante o direito à intimidade, ela está garantindo o direito da pessoa ficar em paz com ela mesma, com seus pensamentos, com sua solidão, com seu mundo particular.

O ser humano pode criar um mundo próprio, seja para reverenciar o silêncio e sentir o cheiro da vida, seja para praguejar sobre as intempéries da existência humana, sem que ninguém possa interferir.

Diferente é o comportamento particular imoral para fins de responsabilização funcional.

Este comportamento particular e imoral é aquele que tem expressão pública, que extravasa as paredes da sua casa. É o caso do servidor público que vive se embriagando, que é viciado em jogos ou em tóxicos, que costuma causar escândalos em locais públicos, que vive criticando e xingando abertamente a instituição pública onde trabalha etc.

Mas não basta, para fins de responsabilização funcional, que o fato seja cometido fora da intimidade do servidor. Para tal responsabilização, é preciso haver um vínculo entre o comportamento particular e imoral com a atribuição do servidor público, vínculo este analisado sob o prisma da proporcionalidade, da razoabilidade.

Explico melhor.

Não é possível exigir e punir o servidor público que se comporta imoralmente fora da repartição, na sua vida particular, se este comportamento não traz uma imagem negativa para a instituição, para a sua carreira e atinja o exercício das suas atribuições.

É este o sentido do art. 148 da Lei 8.112/90, ao dizer que o processo disciplinar deve ser instaurado para apurar a responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ***ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.***

Se um técnico administrativo comportar-se imoralmente na sua vida particular, como, por exemplo, ser mulherengo mesmo casado, envolvendo-se com prostitutas, embriagando-se constantemente em bares, e até cometendo crime, como um eventual homicídio passional contra a esposa ou lesão corporal depois de uma discussão no trânsito ou em uma partida de futebol, o processo disciplinar não pode ser aberto. E não pode porque não há nexo de causalidade entre a natureza das suas atribuições públicas com a imoralidade praticada na sua vida particular.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, por exemplo (Apelação n. 70014655955, 3ª Câmara Cível, Rel. Des. Rogério Gesta Leal), afastou a punição feita pela Prefeitura de Guaporé ao servidor municipal que era *operador de máquinas*, porque a Prefeitura o havia punido porque o mesmo tinha cometido o crime de lesão corporal contra adversários e o próprio árbitro, em uma partida de futebol na cidade.

Qual a relação entre o comportamento imoral cometido na vida particular com a natureza das atribuições funcionais do operador de máquina? Nenhuma, daí porque não se pode falar em punição administrativa.

Entretanto, se no caso não fosse um operador de máquina, e sim um Juiz de Direito?

Aí, sim, poderia haver a relação com o exercício das suas atribuições, porque ninguém nega que um Juiz de Direito que fica brigando na rua, se envolvendo em lesões corporais, ou se embriagando constantemente pelos bares, pode criar um desajuste e um desrespeito na sua carreira e na sua própria condição de julgar o semelhante, sendo exigido do mesmo um comportamento ético também na sua vida particular.

O mesmo se diga dos policiais, promotores de Justiça, procuradores, fiscais, que são *carreiras típicas de Estado*, mas também dos professores primários e do servidor

público comum que está em um cargo de DAS que possa lhe exigir um comportamento exemplar na vida particular.

O mesmo TJRS deixou bem claro esta possibilidade de haver processo disciplinar pela conduta aética do servidor público na sua vida particular, ao manter a punição de um policial que cometera o crime de estelionato, mesmo sem se valer da sua condição de policial, e ainda fora da repartição, justamente porque as funções institucionais do servidor eram incompatíveis com a prática de uma conduta tão antiética como o estelionato, mesmo na vida particular.

Este Tribunal foi enfático ao dizer que, *“pouco importa, outrossim, que a conduta ilícita do impetrante tenha sido praticada fora da função pública (...), visto que, tão grave foi a infração, que inevitavelmente teve repercussão junto ao serviço público e a organização policial (...) A conduta do impetrante não se refere a crime funcional, e sim a delito de estelionato (art. 171 do CP) que implica desabono ao servidor de maneira que o inabilita para o exercício da função policial.”* (TJRS, Mandado de Segurança n. 70006068977, Relator Dês. Paulo Augusto Monte Lopes, Tribunal Pleno).

Também posso citar que o Superior Tribunal de Justiça, recentemente, entendeu possível a abertura de processo disciplinar contra Advogado da União, que tomou uma atitude imoral e criminosa fora da repartição e sem utilização das suas atribuições, porque fez um concurso público fazendo-se passar por outra pessoa. A fundamentação foi justamente a falta de conduta compatível com a moralidade e a improbidade administrativa, e o cargo de Advogado da União impõe a seu titular o dever institucional de defender estes valores (STJ, MS 11035/DF, Processo: 200501604424, 3ª Seção, DJ de 26.06.2006, p. 116, Rel. Min. Laurita Vaz).

Assim, o Direito pode impor que o servidor público comporte-se moralmente na sua vida particular, para não sofrer punição administrativa? Depende, como vimos. Depende porque o Direito só faz tal exigência quando o comportamento particular imoral coloque em risco a imagem da sua instituição, da sua carreira e do próprio desenvolvimento adequado das suas atribuições.

## V. Lealdade e compromisso do servidor público

Permita-me, agora, abrir um espaço para falar **da lealdade para com o serviço público** porque o tema do artigo se refere, além da ética, também ao **“compromisso público”**.

O art. 16, inciso II, da Lei 8.112/90, diz que é dever do servidor público “ser leal às instituições a que servir”. A alínea “c” do inciso XIV da Seção II do Capítulo I do Anexo do Decreto 1171/94 (Código de Ética), também se refere à “lealdade do servidor”.

Mas o que é ser leal à instituição?

A resposta é simples: ser leal à instituição é ter compromisso público com ela; é, em suma, assumir conduta que vai beneficiar a instituição e o desenvolvimento da sua função.

O servidor público leal e compromissado com a sua instituição fica preocupado todos os dias com a imagem dela. Fica preocupado com as críticas que a sociedade faz a

ela, e se realmente há razão. Dá dicas, observa o dia-a-dia dentro da instituição, e verifica se algo está errado. Reclama com o Chefe do servidor que maltrata alguma pessoa, que não é cortês. Fica indignado quando fazem chacota com a sua instituição, porque está verdadeiramente preocupado com a grandiosidade dela.

O servidor público compromissado com a instituição respeita cada centavo que ela lhe paga, e se sente no direito de reclamar de algo errado. Fica grato porque seu sustento sai dali, daquela instituição, e por isso aprende a gostar dela. Reconhece internamente que a sua experiência de vida, seus conhecimentos dos trâmites burocráticos do Poder Público, seus conhecimentos de legislação, de inter-relação humana e da missão pública da sua carreira, estão ligados diretamente à sua instituição e tudo que ela proporcionou a ele.

Assim, o servidor público só pode estar comprometido se ele guardar profundo respeito à sua instituição, e, assim, manter-se preocupado permanentemente com ela.

Portanto, meu caro leitor servidor público, quando ouvir alguém falar mal da sua instituição, saiba que estão falando mal do lugar de onde tira o seu sustento, do lugar onde o Senhor resolveu passar a maior parte da sua vida.

Assim, o servidor público compromissado com a instituição, quando escuta uma crítica a ela, trata logo de tomar as providências para afastar o equívoco que vem sendo praticado internamente, se a crítica tem alguma razão de ser. O servidor público descompromissado, no entanto, apenas escuta a crítica e, absorto, até concorda com ela, sem mover uma palha sequer para sua instituição se aperfeiçoar.

Darei um exemplo prático de como a falta de compromisso com a instituição pode prejudicá-la.

Imaginem a mudança de poder no Planalto. Imaginem que saia do poder o PT, e entre o PSDB. Quantas vezes nos deparamos com isto nos Municípios, nos Estados e na União, e presenciamos, abismados, que a Administração Pública simplesmente pára.

A sociedade logo pensa que a paralisação é causada, única e exclusivamente, porque é preciso um tempo para que as novas pessoas se adaptem às novas funções, para que conheçam a realidade do órgão ou da entidade.

É claro que isto é verdade, mas poucos sabem que, sorrateiramente, muitos servidores descompromissados com a instituição, e extremamente compromissados com suas subjetividades, fazem de tudo para prejudicar o novo integrante do poder, porque simplesmente está vinculado à outra agremiação política.

Quantos servidores públicos, há anos em um cargo em comissão, ao serem substituídos, impõem uma série de dificuldades ao novo integrante do cargo? Quantos servidores, hierarquicamente inferior ao novo Chefe, se indispõem sistematicamente, criando uma série de problemas, sem se preocupar com a imagem da instituição e com a continuidade do serviço público?

Servidor público que é compromissado com a instituição não se porta desta forma. Pode até discordar e ficar revoltado porque o novo Chefe não tem condições técnicas e morais, e tentar demonstrar para o superior do mesmo a situação, mas não pode, jamais,

se indispor voluntariamente para o cumprimento das suas obrigações, causando ineficiência da sua repartição.

É claro que não quero voar sobre brancas nuvens da ingenuidade, e desconsiderar o espírito de sobrevivência do ser humano, e muito menos esquecer dos problemas estruturais, logísticos e remuneratórios do Poder Público brasileiro, em especial do Poder Executivo Federal.

Minha intenção é despertar o leitor para o necessário compromisso que o servidor público deve ter com a sua instituição, porque ele deve muito a ela: deve o salário, a formação, a experiência pública adquirida e um intransigente respeito!

## VI. Omissão

Seria insensato, dentro deste contexto, não tocar em um assunto importantíssimo, que está consumindo vorazmente o sentimento ético na Administração Pública, que é a **omissão do servidor público**.

Certa vez li um artigo, onde o autor defendia a idéia de que só poderíamos acertar se nos mantivéssemos inertes. Dizia ele que qualquer conduta, qualquer ato ou fato, tem seu lado positivo e seu lado negativo. Assim, existem sempre aqueles que recriminarão nossa escolha, nossa conduta.

Um exemplo claro da idéia deste autor esteve à nossa porta, que foi a eleição presidencial. Se eu votasse no Geraldo Alckmim, prejudicaria milhões de pessoas que acreditavam que este presidenciável faria mal ao país. Por outro lado, se eu votasse no Lula, prejudicaria todas as pessoas que acreditavam que este presidenciável é que faria mal ao país. A melhor forma, segundo aquela idéia, seria me manter inerte, para não prejudicar ninguém.

Desconfio que este tipo de pensamento seja a origem da omissão, essa praga que tanto tem contribuído para que a corrupção se espalhe rapidamente e fique impune.

Desconfio que essa idéia tenha sido o início de um movimento errático e terrível que se impregnou na Administração Pública, que é a omissão perante pequenas corrupções do dia-a-dia, como o desperdício, a utilização de material de consumo e telefone para fins particulares, a constante ausência de pontualidade e assiduidade do servidor e por aí vai.

O pior de tudo é que estas omissões são legitimadas internamente na consciência do servidor público, porque ele não se dá ao trabalho de corrigir ou tentar corrigir as pequenas coisas, se tem à sua frente uma imensidão de grandes escândalos, sempre que liga a televisão, abre um jornal ou uma revista semanal.

Como disse Rui Barbosa, *“De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantar-se o poder nas mãos dos maus, o homem chega a rir-se da honra, desanimar-se da justiça, e de ter vergonha de ser honesto”*.

Isto ocorre porque o ser humano, como diz o psicanalista Marco Aurélio Veloso, é acima de tudo um ser necessitado, desejante e conflitivo. Não se basta a si mesmo, porque precisa de muitos recursos para sobreviver, material e moralmente, e busca tais

recursos no permanente contato com os outros, e esta interação atravessa o homem de insatisfação, deixando-o atordoado para ter consciência de si mesmo.

Como dizia Ortega y Gasset: “eu sou eu e minhas circunstâncias”, e Sartre: “o inferno são os outros”.

É por isso que o servidor público, em constante interação com outros servidores públicos, acaba se acomodando com pequenas irregularidades, porque a consciência do mal maior, que é a grande corrupção, o faz se sentir em conflito com o mal menor, que é a pequena irregularidade na repartição.

Entretanto, ao se omitir, o servidor público esquece que, além da corrupção propriamente dita, faz gerar uma corrupção moral generalizada no seio da sociedade, que atinge a alma do serviço público brasileiro. Refiro-me à descrença generalizada que a omissão do servidor público faz aparecer no seio da sociedade, que perde a confiança no serviço público e até faz chacota dos servidores públicos.

Isso é terrível, meu caro leitor. Verdadeiramente terrível!

Gostaria de lembrar, para afastar esta omissão, dois fatos incontestáveis.

O primeiro é que o mau só cresce quando os bons se omitem. A humanidade só se desenvolve porque os bons tomaram a frente dos maus, para fazê-la evoluir. Com a Administração Pública é a mesmíssima coisa. Se os bons servidores públicos, aqueles preocupados com a imagem da instituição e com o bom andamento dos serviços públicos se acanharem, e deixarem de se indignar com as coisas erradas, os maus tomarão o poder e serão o exemplo para toda a Administração Pública.

Se isto ocorrer, a Administração estará fadada a ser motivo de chacota do povo brasileiro, e o servidor público vai perdendo, todos os dias, a dignidade de dizer que é servidor público. Isto faz crescer, a cada dia, a falta de auto-estima do servidor público e, continuando assim, logo-logo os servidores públicos procurarão um covil para se esconder da vergonha pública.

O segundo fato incontestável é que a grande corrupção nasce das pequenas corrupções. Em uma repartição onde as pequenas regras não são cumpridas, é justamente onde há um rasto lógico e inefável de que a corrupção está por perto.

Portanto, a omissão deve ser evitada, e a ética não é e nunca foi negativa. Ela é pró-ativa. Lembre o caro servidor que a ética é pró-ativa. Ela exige que o servidor assuma a sua responsabilidade de tentar, todos os dias, afastar os erros que contaminam a Administração Pública.

## **VII. Código de ética do servidor público federal**

Finalmente, gostaria de dizer algumas palavras sobre o **Decreto 1.171, de 12 de junho de 1994, que aprovou o Código de Ética do Servidor do Poder Executivo Federal.**

Como foi dito anteriormente, o comportamento ético do servidor público na sua vida particular só é exigível se, pela natureza do cargo, houver uma razoável exigência do

servidor se comportar moralmente, como invariavelmente ocorre nas carreiras típicas de Estado.

O que, então, dizer do Decreto 1.171, de 1994, *que impõe o comportamento ético e moral de todo e qualquer servidor, na sua vida particular, independentemente da natureza do seu cargo?*

Quando tal Código estabelece, logo no Capítulo I do Anexo, algumas “Regras Deontológicas”, quer dizer que o servidor público está envolto em um sistema onde a moral tem forte influência no desenvolvimento da sua carreira pública. Assim, quem passa pelo serviço público sabe ou deveria saber que a promoção profissional e o adequado cumprimento das atribuições do cargo estão condicionados também pela ética e, assim, pelo comportamento particular do servidor.

Veja o nobre leitor que o referido Decreto *cria normas de conduta*, conhecidas no Direito como *normas materiais*, porque *impõem comportamentos*.

Por amor à verdade e à Constituição, não posso omitir uma opinião, neste ponto.

O Decreto 1171 é inconstitucional, na medida em que impõe regras de condutas, ferindo a Constituição. Esta Lei Máxima diz, no seu art. 5º, diz que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” e que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”. Esta lei citada pelo art. 5º é a *norma primária*, não podendo ser confundido com a possibilidade de ser imposta normas de conduta pela *norma secundária*.

Assim, não poderia ser imposta nenhuma norma de conduta a alguém via Decreto, que é uma norma secundária, porque só a norma primária tem esta capacidade constitucional.

Atualmente, com a nova redação do art. 84, inciso VI, dada pela Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001, é possível falar em Decreto Autônomo. Isto é: é possível falar em Decreto como norma primária, para fins de dispor sobre organização e funcionamento da Administração Pública Federal, quando não houver aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, e também para extinguir funções ou cargos públicos, quando vagos.

Somente uma grande força de interpretação, que chegaria a ultrapassar os limites constitucionais do art. 84, VI, da CF/88, poderia aceitar que a criação de normas de conduta para servidores públicos estaria inserta na organização e funcionalmente da Administração Pública Federal.

Apesar disto, o fato é que o Decreto Autônomo só apareceu verdadeiramente no ordenamento jurídico nacional em 11 de setembro de 2001, e o Decreto 1.171 é de 22 de junho de 1994, quando não havia no ordenamento jurídico o Decreto como norma primária.

Por isso, o Decreto 1171 não impõe coerção quanto às normas materiais nele indicadas; impõe tão somente em relação às normas processuais, como a obrigação de criação de Comissão de Ética por todas as entidades e órgãos públicos federais.

Diante desta situação, o que resta do Código de Ética do Servidor do Poder Executivo Federal, imposto pelo referido Decreto?

Posso garantir que ele continua com o mesmo vigor que sempre teve, porque o vigor nunca foi sancionador ou coercitivo.

O então Ministro Chefe da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, e presidente da Comissão Especial criada para estudar a construção do Código de Ética, Romildo Canhim, ao expor os motivos para o Presidente da República da época, Itamar Franco, foi enfático, ao dizer o seguinte:

*“Para melhor se compreender a total separação entre o Código de Ética e a lei que institui o regime disciplinar dos servidores públicos, basta a evidência de que o servidor adere à lei por uma simples conformidade exterior, impessoal, coercitiva, imposta pelo Estado, pois a lei se impõe por si só, sem qualquer consulta prévia a cada destinatário, enquanto que, no atinente ao Código de Ética, a obrigatoriedade moral incluir a liberdade de escolha e de ação do próprio sujeito, até para discordar das normas que porventura entenda injustas e lutar por sua adequação aos princípios da Justiça. Sua finalidade maior é produzir na pessoa do servidor público a consciência de sua adesão às normas preexistentes através de um espírito crítico, o que certamente facilitará a prática do cumprimento dos deveres legais por parte de cada um e, em conseqüência, o resgate do respeito aos serviços públicos e à dignidade social de cada servidor.”*

Exatamente por isso, o Código de Ética cria *regras deontológicas* de ética, isto é, cria um sistema de princípios e fundamentos da moral, daí porque não se preocupa com a previsão de punição e processo disciplinar contra o servidor antiético, apesar de, na maioria das vezes, haver coincidência entre a conduta antiética e a necessidade de punição administrativa.

A verdadeira intenção do Código de Ética foi estimular os órgãos e entidades públicas federais a promoverem o debate sobre a ética, para que ela, e as discussões que dela se extrai, permeie amiúde as repartições, até com naturalidade.

Para o leitor ter uma idéia de como isso pode dar certo, o fato de existir esta confluência leitor-autor, a respeito da ética, está engajada no espírito do Código, que visa não deixar que o fogo da ética e da moral se apague pela falta de debate e pela falta de tempo.

Em relação às punições pela vida amoral do servidor público comum fora das suas atribuições, ênfase que tais punições existirão, porém de modo indireto.

É o caso daquele servidor que vive tentando ser nomeado para um Cargo de Direção e Assessoramento Superior, mas sempre vive reclamando que só tem acesso a tais cargos quem é apadrinhado político. No entanto, este servidor esquece de dar três voltas dentro da própria casa, para saber se existe um outro motivo para que não seja nomeado, além da capacidade técnica e do apadrinhamento político.

Quem, de boa-fé e preocupado com o interesse público, irá nomear um servidor alcoólatra para um cargo DAS? Quem irá nomear um servidor que já se envolveu em pedofilia? Quem irá nomear um servidor público que é conhecido e reconhecidamente espancador da sua esposa?

Nós sabemos que muitos e muitos cargos em comissão são nomeados apenas pelo apadrinhamento. Existem aí duas imoralidades, que é o excesso de tais cargos e a forma de sua nomeação. Malgrado, não podemos negar que muitos cargos deixam de ser ocupados por servidores públicos efetivos porque aquele que é suficientemente técnico, não goza de boa aceitação moral.

No mundo judicial, por exemplo, muitos juízes passam a vida inteira tentando chegar ao Tribunal de Justiça, para alcançar a condição de desembargador. No entanto, ficam só na tentativa, porque os desembargadores, sabendo que o juiz ou é mulherengo, ou adora viver em botecos, ou que bate na mulher, impedem que o juiz, que tem todos os outros requisitos (conhecimento técnico e tempo na carreira), chegue ao Tribunal de Justiça.

Este juiz passa a vida inteira praguejando contra o Tribunal de Justiça, mas esquece de dar aquelas três voltas dentro da sua própria casa.

O mesmo ocorre em muitas outras carreiras, e não é intenção deste reles divagador, colocar a carreira da magistratura na berlinda. É só um exemplo.

Uma outra punição indireta, porém mais eficaz, é o prejuízo em relação à promoção do servidor público dentro da carreira.

Quer queira, quer não, a conduta antiética e imoral do servidor público fora da vida funcional acaba influenciando no momento da promoção, isto para qualquer categoria de servidor, seja dentro das carreiras típicas de Estado, seja em outra dentro dos Planos de Cargos e Salários.

O art. 30 da Lei 3.780, de 12 de julho de 1960, que trata da Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo, diz que o merecimento, para fins de promoção, é a *demonstração positiva pelo funcionário*, durante a permanência na classe, de pontualidade, assiduidade, de capacidade, de eficiência, de espírito de colaboração e compreensão dos deveres, *além da ética profissional*. Tudo isso leva a crer que, não havendo ética e moral, seja na repartição, seja na vida particular, durante todo o período que esteve na classe, a promoção pode ser prejudicada.

Ratificando esta idéia, o art. 6º da Lei 5.645, de 10 de dezembro de 1970, que também trata da classificação de cargos na União e nas autarquias federais, diz que a progressão funcional obedecerá *critérios seletivos* a serem estabelecidos pelo Poder Executivo.

Por outro lado, o princípio constitucional da moralidade possibilita que a lei condicione a promoção funcional quando houver um comportamento ético dentro e fora das atribuições funcionais. Não haveria nenhuma inconstitucionalidade. Haveria, sim, dificuldade de regulamentação, que é outro assunto, mas não se pode perder de vista que a Constituição tem um espírito próprio a respeito da moralidade, valorizando-a sempre que possível.

Estas situações de punição indireta são exemplos clássicos das regras deontológicas da ética, que acabam punindo o servidor, sem que o mesmo receba qualquer punição formal ou que venha a responder a um processo disciplinar.

O que mais interessa, meu caro leitor, é que a maior punição indireta do servidor que não se comporta moralmente, seja na vida particular seja na vida funcional, é a

punição que vem do olhar do colega; é aquela punição sorrateira, que fica permeando toda a vida funcional do servidor, porque o mesmo não terá condições morais de dar um exemplo ou de reclamar de algo errado. A pior punição não é aquela que vem a galope; é sim aquela que vem a tripetrepe, escondida no olhar, nos trejeitos, no posicionamento invasivo do colega e no contágio malévolos de quem, à visa de todos, não pauta sua vida com moralidade e ética.

Portanto, o servidor que não se comporta dentro dos padrões estabelecidos no Código de Ética, poderá até passar ileso a processos disciplinares. No entanto, não ficará ileso ao conceito dos colegas, da instituição e dos superiores. O pior de tudo é que ele não terá moral suficiente para deixar uma herança positiva para a repartição, e nem poderá, na vida particular, passar a imagem para a sua família, com orgulho e paixão, que é um servidor admirável e comprometido com a ética.

O servidor público que não se comporta eticamente, fazendo valer todos os princípios e normas estabelecidas no Decreto 1.171, portanto, perderá a oportunidade de passar pelo serviço público e deixar uma herança vívida para os colegas, e não há maior punição que esta... Pode acreditar!

Por isso, vale a pena resumir as cinco grandes razões morais para as regras deontológicas do Código de Ética do Servidor do Poder Executivo Federal:

a) primeira, é a *obrigatoriedade do trabalho*. Esta primeira razão moral deve fazer surgir a idéia de que o trabalho do servidor é útil à sociedade, porque o servidor respeita o que faz, sendo, por isso, assíduo e pontual, fazendo com que exista uma solidariedade e uma harmonia interna em cada repartição. Além do mais, esta obrigatoriedade impede que o servidor transfira para outra pessoa aquilo que lhe caiba, e cumpra as ordens superiores, quando legais, tendo um comportamento pró-ativo em relação às suas obrigações institucionais e funcionais;

b) a segunda, se refere à *obrigação de receber como contraprestação somente o que é devido*. Esta obrigação deve fazer o servidor ter consciência de que sua remuneração é custeada pelos tributos pagos pela comunidade, e que ele deve condicionar a sua felicidade e de seus dependentes dentro da possibilidade material que a sua remuneração permite. Assim, não há outro modo de se portar senão com cortesia, eficiência, boa vontade e cuidado perante os cidadãos. Esta obrigação evita o enriquecimento ilícito, torna compatível o patrimônio e o modo de vida do servidor e torna a prestação de contas algo natural. Se o servidor acredita realmente que só tem o direito moral de receber somente a contraprestação do que é devido, vai, de fato, pautar toda a sua vida e de seus familiares dentro da sua capacidade financeira. A consequência será a boa nova de não ser, jamais, aturdido pela cobiça, pela criação ilegítima de viagens para ganhar diárias, pela aproximação perigosa com interessados na licitação e com interessados na leniência de servidores públicos;

c) a terceira refere-se à *obrigatoriedade de cumprir e de fazer cumprir as regras*. O princípio da legalidade, para o servidor público, é tão forte quanto o princípio da moralidade, porque um pode se satisfazer no outro. O servidor, então, deve estar atendo às normas internas (Portarias, Decretos, Instruções Normativas etc.), porque é só com a predisposição para cumpri-las é que o servidor se animará a afastar alguma imoralidade implícita;

d) a quarta razão é a *obrigação da verdade*, muito bem resumida no inciso VIII do Código de Ética: *“Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública. Nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corruptivo do hábito do erro, da opressão, ou da mentira, que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação”*. Só a verdade pode fazer com que os equívocos apareçam e sejam superados;

e) a quinta, é a *obrigatoriedade de utilização dos bens públicos para fins públicos*. O interesse público jamais poderá ser sucumbido pelo interesse particular. Isto passa desde a prioridade na utilização de um telefone, até na honesta e competente forma de se levar adiante uma licitação.

## VIII. Conclusão

**Concluo**, meu caro leitor, dizendo que na ética encontramos algo divino, porque ela é capaz de fazer de cada palavra nossa um hino. Ela limpa a sujeira do homem, dando a ele a oportunidade de engrandecer sua pátria e contribuir para a evolução da humanidade.

A ética faz o homem levantar a cabeça, para sucumbir a objeção alheia. Faz do corpo e da alma humana, lenha para uma vida sem peia.

A ética torna as tardes calmas e as noites tranqüilas; consola os aflitos e faz o homem não ter horror à própria vida. Põe em claustro a lucidez, e se soa na vida constante, faz do homem sem posses um homem rico e brilhante.

Parafraseando Baubam, digo que ela é a mais preciosa e inalienável das posses humanas. Não pode ser partilhada, cedida, penhorada ou depositada em custódia segura. É incondicional e infinita, e manifesta-se na constante tortura de não se manifestar suficientemente. Ela não busca resseguro para o seu direito de ser, e nem escusa pelo seu direito de não ser. Ela está aí, e vive ardente antes de qualquer condenação ou absolvição.

Por isso, afirmo que Shakespeare tinha razão, ao dizer que só podemos ficar pobres se nos roubarem a honra.

Se o leitor é um servidor público, ah que responsabilidade...

Está em suas mãos, em cada movimento burocrático, em cada atendimento aos cidadãos deste país, em cada comportamento dentro da repartição, em cada cumprimento de uma obrigação, a responsabilidade de melhorar este país, na medida em que pode e deve melhorar a Administração Pública.

Está em suas mãos a escolha do caminho do desperdício, da imoralidade, da negligência, da descortesia, ou o caminho da glória, do exemplo, da ética.

Escolha o caminho da ética. A humanidade, de joelhos, agradecerá.