

**FACULDADES EST**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TEOLOGIA**

FABIANO CAVALCANTI DE OLIVEIRA

ÉTICA DO SERVIÇO PÚBLICO

São Leopoldo

2017

FABIANO CAVALCANTI DE OLIVEIRA

ÉTICA DO SERVIÇO PÚBLICO

Trabalho Final de  
Mestrado Profissional  
Para a obtenção do grau de  
Mestra em Teologia  
Faculdades EST  
Programa de Pós-Graduação em Teologia  
Área de Concentração: Teologia  
Fundamental-Sistemática  
Linha de Pesquisa: Ética e Gestão

Orientador: Dusan Schreiber

São Leopoldo

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

O482e Oliveira, Fabiano Cavalcanti de  
Ética do serviço público / Fabiano Cavalcanti de  
Oliveira; orientador Dusan Schreiber. – São Leopoldo:  
EST/PPG, 2018.  
76 p.; 31 cm

Dissertação (Mestrado) – Faculdades EST. Programa  
de Pós-Graduação. Mestrado em Teologia. São Leopoldo,  
2018.

1. Ética. 2. Serviço público – Ética. 3. Administração  
pública. I. Schreiber, Dusan. II. Kant, Immanuel, 1724-1804.

FABIANO CAVALCANTI DE OLIVEIRA

ÉTICA DO SERVIÇO PÚBLICO

Trabalho Final de  
Mestrado Profissional  
Para a obtenção do grau de  
Mestra em Teologia  
Faculdades EST  
Programa de Pós-Graduação em Teologia  
Área de Concentração: Teologia  
Fundamental-Sistemática  
Linha de Pesquisa: Ética e Gestão

Data de Aprovação:

---

Dusan Schreiber – Doutor em Administração – UFRGS

---

Valério Guilherme Schaper – Doutor em Teologia – Faculdades EST



Somente a moralidade das nossas ações  
pode nos dar a beleza e a dignidade de  
viver.

Albert Einstein



## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente à Deus pelas incontáveis graças concedidas durante essa jornada.

A minha amada esposa Nara presente nos maiores e melhores momentos que eu já vivi, me presenteando com seu amor, apoio incondicional, companheirismo e cumplicidade.

A minha linda filha Larissa que com sua vinda tornou a nossa vida mais bela, alegre e significativa, ela é realmente um presente de Deus.

Aos meus pais, Inaldo e Albanisa, meus primeiros orientadores nessa vida, ensinando-me valores éticos e morais sempre me proporcionando carinho, amor e dedicação.

Aos colegas do mestrado pelo prazer da convivência e pelo grande aprendizado durante esse período acadêmico.

Aos professores da Faculdade EST e em especial ao meu orientador Dusan Schreiber que por meio do seu impressionante conhecimento de Gestão, por sua paciência, presteza e pelo seu apoio me fez repensar e aprimorar a elaboração desta dissertação e a minha atuação estudantil.

Enfim, a todos aqueles que, direta ou indiretamente, intencionalmente ou não, contribuíram para aumentar a minha motivação na realização desse mestrado.





## RESUMO

O estudo que se segue tem por objetivo a análise detida acerca da ética no serviço público, tendo como ponto de referência inicial os conceitos da Ética filosófica clássica e os apontamentos da filosofia moral kantiana, partindo para uma interpretação dos dispositivos legais e princípios inerentes à atividade do servidor público presentes no ordenamento jurídico pátrio. Tal proposta se origina da atual crise vivenciada nas instituições públicas, cenário de reiterados atos de indisciplina e de inúmeros procedimentos administrativos disciplinares. Noutra banda, ao passo que se observa as diretrizes comportamentais constantes nas normas deontológicas voltadas para o servidor público, se torna imperioso o questionamento quanto ao teor punitivo das leis e a necessidade dessas sanções para o estabelecimento da ordem na Administração Pública em geral e no serviço público. No que passa ao seu fim, a presente produção volta sua atenção para uma pesquisa dos atos ilícitos praticados pelos servidores, tendo como referência o Ministério da Educação e demonstrando a profundidade da problemática.

**Palavras-chave:** Ética no serviço público. Ética e moral kantiana. Normas deontológicas. Administração pública.



## **ABSTRACT**

The goal of the following study is to do a detailed analysis about ethics in public services, having as an initial reference point the concepts of the classical philosophical Ethics and the notes of the Kantian moral philosophy, leading on to an interpretation of the legal dispositions and principles inherent in the activity of the public servant present in the legal system. Such a proposal has its origins in the current crisis experienced in the public institutions, a scenario of repeated acts of lack of discipline and of innumerable administrative disciplinary procedures. On the other side upon observing the behavioral guidelines present in the deontological norms directed toward the public servant, it becomes imperious that the punitive content of the laws and the need for these sanctions for the establishment of order in the Public Administration in general and in public service be questioned. Toward the end, the present production turns its attention to a research of the illicit acts practiced by the public servants, having as a reference the Ministry of Education and showing the depth of the problem.

**Keywords:** Ethics in public services. Ethics and Kantian morals. Deontological Norms. Public Administration.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>1 A ÉTICA</b> .....	<b>17</b>
<b>1.1 Conceito</b> .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>1.2 A contribuição da Filosofia Clássica</b> .....	<b>18</b>
1.2.1 Sócrates .....	19
1.2.2 Platão .....	21
1.2.3 Aristóteles .....	23
<b>2 A ÉTICA E A MORAL DE KANT</b> .....	<b>33</b>
<b>2.1 Introdução</b> .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>2.2 Moral e Ética na Administração Pública</b> .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>3 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA ÉTICO-DISCIPLINAR DO SERVIDOR PÚBLICO</b> .....	<b>41</b>
<b>3.1 Ordenamento jurídico brasileiro</b> .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>3.2 Normas de Conduta (Lei Nº 8.027/ 1990) e Código de Ética Profissional do Servidor Público (Decreto Nº 1.171/1994)</b> .....	<b>42</b>
<b>3.3 (Im)Probidade Administrativa (Lei 8.429/1992) e os Princípios da Administração Pública</b> .....	<b>45</b>
<b>3.4 Abuso de Autoridade (Lei Nº 4.898/1965)</b> .....	<b>50</b>
<b>4 ATOS ILÍCITOS PREVISTOS NO ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL E OS CONFLITOS MORAIS E ÉTICOS</b> .....	<b>59</b>
<b>4.1 Subtítulo – necessário segundo as normas da ABNT</b> Erro! Indicador não definido.	
<b>5 ANÁLISE DOS ATOS INFRACIONAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS</b> .....	<b>65</b>
<b>5.1 Subtítulo – necessário segundo Normas da ABNT</b> Erro! Indicador não definido.	
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>73</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>75</b>



## INTRODUÇÃO

Partindo da proposta de examinar a ética no serviço público, o presente trabalho surge da prática do impróprio, do condenável. Todo o estudo tem como ponto nevrálgico a existência da má conduta do servidor público no exercício de suas funções. Considerando que a prática atinge ao público de maneira prejudicial e reconhecendo, infelizmente, que a situação é recorrente no cenário das instituições públicas do nosso país, torna-se necessário o estudo.

O tema, pela sua enorme relevância, por si só estimula a produção científica. Aliás, faz parte do dever coletivo de cidadania que todos tenham interesse pelo bom funcionamento dos órgãos públicos e pela transparência na Administração. Contudo, a escolha do tema também se dá pela desproporção do quantitativo de processos administrativos disciplinares e a qualidade que se espera ter por parte do indivíduo investido em cargo público.

A controvérsia ocorre porque, como é notório, o processo para que um sujeito seja considerado apto para servir a máquina pública é árduo, complexo, desgastante. A estabilidade na vida profissional e a responsabilidade do ofício tornam o cargo público sempre muito sedutor e concorrido, o que justifica a dificuldade a que o indivíduo se sujeita num concurso público.

O que não se justifica – ou melhor, não se compreende – é que o indivíduo investido em cargo público, após passar por todo esse duro processo seletivo, arrisque sua estabilidade profissional e, sobretudo, deixe de lado a sua integridade moral e a sua consciência ética para praticar uma conduta que, além de prevista em lei como inadequada para sua profissão e passível de sanções, ofende a boa-fé e honestidade indispensáveis ao indivíduo, notadamente àquele que presta um serviço em favor da coletividade.

O presente trabalho está subdividido da seguinte forma, inicia-se expondo as contribuições da filosofia clássica desde Sócrates, passando por Platão até Aristóteles. No tópico seguinte, aborda-se a ética e a moral kantiana, dando continuidade com o item que explana sobre as legislações brasileiras que regimentam a conduta do servidor público. Logo após, são apresentados os resultados da pesquisa sobre o quantitativo dos atos ilícitos praticados pelos órgãos vinculados ao MEC nos anos de 2013, 2014 e 2015; bem como as análise e



reflexões relacionadas aos resultados apresentados na pesquisa de acordo com a fundamentação teórica elencada. Por fim, apresentamos as conclusões.

## 1 A ÉTICA

A palavra ética origina-se do grego *ethos*, que, em um segundo plano, significa costume, o comportamento humano, isto é, o caráter social e cultural de um grupo ou sociedade. Seria a teoria, o estudo dos costumes. É uma espécie de síntese dos costumes de um povo.<sup>1</sup>

*Ética*, em seu sentido amplo, é um conceito que naturalmente é confundido, de modo que, geralmente, é feita a interpretação do termo como algo justo, limpo, de boa índole. Entretanto, os parâmetros para a definição do que é moralmente aceito como justo ou bom, nem sempre fica claro, variando bastante a visão de acordo com o tempo em que é observado e por quem é observado.

Nesse sentido, define-se *ética* como sendo a capacidade de ação livre e autônoma do indivíduo. Significa, acima de tudo, a capacidade de resistência que um indivíduo tem em face das externas pressões advindas do meio (inclusive pressões morais legítimas).<sup>2</sup>

A *ética*, portanto, remete à condição humana de discernir, diante de suas considerações morais, a maneira de agir em meio às situações que se apresentam em seu cotidiano e no ambiente em que se insere, de modo a reverenciar o coletivo.

Tal definição nos leva a questionar o que pode ser relevante para a formação da moral de um indivíduo? Quais circunstâncias direcionam preponderantemente a tomada de decisões do dia-a-dia e de que forma estas irão repercutir no âmbito da coletividade?

Surge então, em meio aos questionamentos, o conceito de ética no âmbito científico, isto é, na interpretação de Ética como uma disciplina, como um estudo propriamente dito. Trata-se de uma ciência que visa observar a moral, a ação reiterada dos indivíduos. Assim, o objeto da ética seria o comportamento moral dos homens, tendo seu valor teórico como aquilo que explica, e não num fato que recomenda ou prescreve.<sup>3</sup> Nesse sentido, leciona Adeodato que:

O termo *ethos*, ao lado de *pathos* e *logos*, designa, na Grécia, uma das dimensões ontológicas fundamentais. Ética constitui, além da doutrina do

---

<sup>1</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. 4. ed. Brasília: UnB, 2001.

<sup>2</sup> BITTAR, Eduardo C. B.; ALMEIDA, Guilherme de Assis. *Curso de Filosofia do Direito*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

<sup>3</sup> ARISTÓTELES, UnB, 2001.

bom e do correto, da “melhor” conduta, a teoria do conhecimento e realização desse desiderato. [...] O postulado inicial aqui é que não apenas aquilo que tradicionalmente faz parte da moral, mas também do que hoje se chamam o político e o jurídico pertencem ao significado do termo ética. Isso não implica em dizer que as normas morais, as normas de trato social, normas religiosas, normas jurídicas e políticas não se distinguem, mas apenas vem confirmar sua origem comum, os limites imprecisos entre elas e, principalmente, sua função social semelhante.<sup>4</sup>

É possível depreender, diante deste conceito, que a moral é norteadas por diferentes valores, que se demonstram presentes num povo, numa época e num meio diversos, e que, conseqüentemente, podem levar os indivíduos a terem noções diferentes de como devem lidar ante as situações que lhes aparecem. É nesse cenário que a Ética nasce como ciência capaz de discutir e entender essas questões.

Outrossim, sabe-se que, desde que o ser humano se reconheceu como um ser racional e, conseqüentemente, viu no outro um semelhante seu, a questão ética emergiu e passou a ser estudada amplamente nas ciências humanas, enfaticamente no campo da filosofia.

### **1.1 A contribuição da Filosofia Clássica**

Vários foram os filósofos que contribuíram para a construção do conhecimento ético que encontramos hoje nas leituras políticas, sociológicas, filosóficas, entre outras áreas do conhecimento humano. Estes apontamentos serviram para, juntos, consolidar, com o passar do tempo, o que a sociedade hoje tem como arcabouço teórico do agir e do pensar ético.

Na história da filosofia, a ética foi sendo desenvolvida ao passo que os questionamentos acerca da natureza, dos astros, dos corpos e da origem das coisas foram sendo ultrapassados, isto é, após o período da filosofia cosmológica pré-socrática. Ademais, os sofistas também não visaram a construção de um conhecimento voltado para a análise dos costumes dos indivíduos, tendo como prioridade a elaboração de uma vertente intelectual vocabular, salientando a retórica, a oratória e o rigor técnico dos seus ensinamentos.

A Ética, tão importante na temática do serviço público e dos princípios da Administração, teve, portanto, na filosofia clássica o seu estopim, tendo na filosofia

---

<sup>4</sup> ADEODATO, João Maurício Leitão. *Ética e Retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 151-152.

de Sócrates, Platão e Aristóteles a base do conhecimento ético que serve de diretriz para o funcionamento das instituições na sua maneira devida.

É necessário convir que, muito embora Sócrates e Platão tenham iniciado no âmbito da ética, foi com Aristóteles que o pensamento ético passou a ter maior difusão no campo teórico, bem como atingiu um patamar de maior eficiência temática na esfera filosófica do conhecimento humano. Nesse talante, é possível visualizar uma linha temporal filosófica, que se inicia com Sócrates e passa por Platão, até chegar na ética aristotélica, que, de fato, expandiu os horizontes do estudo do comportamento humano.

### 1.1.1 Sócrates

Em meio ao período glorioso da civilização grega na Antiguidade, Sócrates (469-399 a.C.) povoou as praças e as *pólis*, reagindo ao movimento Sofista vigente em Atenas, com sua habitual interação com o povo ateniense, fazendo fluir o seu método maiêutico da ironia e do diálogo com a finalidade de fazer nascer nas almas, por meio da parturição de ideias, o conhecimento e, conseqüentemente, a virtude.<sup>5</sup>

Esse conhecimento visado por Sócrates é a base do agir ético. Sua postura indagadora perante os atenienses, sobretudo com o seu método de questionamento, e sua instigante humildade de reconhecer a ausência de conhecimento para buscá-lo, afirmando só saber que nada sabe, rompeu com a tradição sofista e pré-socrática e levou a filosofia e a Ética para um novo patamar, inspirando toda uma corrente ideológica.

O pensamento socrático é profundamente ético. Reveste-se, em todas as suas latitudes, de preocupações ético-sociais, envolvendo-se em seu método maiêutico todo tipo de especulação temática impassível de solução (o que é a justiça? o que é o bem? o que é a coragem? [...]), o que aparece retratado nos diálogos platônicos [...] Desses diálogos, por vezes, extraem-se muito menos respostas e muito mais perguntas, e, assim mesmo, seu valor é inestimável para a história da filosofia, sobretudo tendo-se em vista que com Sócrates a filosofia converteu-se num *ethos*. Isso porque a filosofia socrática possui um método, e esse método faz o filósofo, como homem, radicar-se em meio aos homens, em meio à cidade (*pólis*). É do convívio, da moralidade, dos hábitos e práticas coletivas, das atitudes do legislador, da linguagem poética [...] que surgem os temas da filosofia socrática.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> BITTAR, Eduardo C. B.; ALMEIDA, Guilherme de Assis. *Curso de Filosofia do Direito*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 112.

<sup>6</sup> BITTAR; ALMEIDA, 2015, p. 113-114.

Reside nesse conhecimento a noção de que o homem deve se conhecer para, naturalmente, entender sua condição como indivíduo. Partindo dessa compreensão, o homem individualmente se situa como membro integrante de um coletivo. Surge aí o primado da ética do coletivo sobre a ética do individual.

Na perspectiva integrada de Direito e Ética proposta por Almeida e Christmann (2009), ainda em suas definições de Ética, Moral e Direito, é travada a discussão sobre a possibilidade de uma gangue de criminosos seguir algum preceito ético, sendo afastada prontamente essa hipótese sob o seguinte apontamento de Peter Singer:

Para serem eticamente defensáveis, é preciso demonstrar que os atos com base no interesse pessoal são compatíveis com princípios éticos de bases mais amplas, pois a noção de ética traz consigo a ideia de alguma coisa maior que o individual. Se vou defender a minha conduta em bases éticas, não posso mostrar apenas os benefícios que ela me traz; Devo reportar-me ao público maior.<sup>7</sup>

Na referida noção de ética como algo que se coloca acima do individual, vê-se a perspectiva socrática do coletivo predominante com relação ao particular. Traduzir o supra sumo da ética socrática é agir com a finalidade de se integrar ao meio coletivo e desviar a conduta da prática individualista, egocêntrica, mantendo no centro do conceito de ético aquilo que nos remete a um bem maior: a felicidade.

Tal preceito ético naturalmente se associa com o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, inerente da Administração Pública. Conforme veremos marcadamente ainda nesse artigo. Observa-se, portanto, de início a importância da ética socrática e a dimensão de suas implicações ético-sociais dentro dos princípios que norteiam o serviço público.

Nesse sentido, conclui Bittar e Almeida (2015) que a filosofia socrática traduz uma ética teleológica, e sua contribuição consiste em vislumbrar na felicidade o fim da ação. Essa ética tem por fito a preparação do homem para conhecer-se, uma vez que o conhecimento é a base do agir ético.

Os elementos éticos, sociais e religiosos que permeiam a filosofia socrática, bem como a primazia do coletivo nas relações éticas, foram transmitidas e consubstanciadas nessa sucessão pelo pensamento de Platão.

---

<sup>7</sup> ALMEIDA, Guilherme Assis; CHRISTMANN, Martha Oschenhofer. *Ética e Direito: uma perspectiva integrada*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 4-5.

### 1.1.2 Platão

Seguindo o raciocínio temporal, passando para a análise do pensamento platônico, temos aqui uma corrente filosófica intrinsecamente ligada às concepções do filósofo Sócrates e igualmente desvinculada da essência pré-socrática. Não poderia ser diferente, vez que Platão, como bem é sabido, foi um discípulo de Sócrates até a sua condenação à morte, em 399 a.C.

Platão seguiu com o seu pensamento voltado para o tratamento das coisas imateriais e do que é chamado de mundo inteligível, não mais refletindo quanto às questões referentes às formas físicas e aos elementos da natureza. Neste talante, Platão, como um entusiasta da política grega e da organização do Estado, agregou ao estudo da filosofia suas concepções sobre a estrutura, governo, justiça, e, naturalmente, da ética.

Os estudos da Ética, em sua maioria, tendem a dar maior ênfase ao filósofo Aristóteles como grande teórico na ciência em questão, como já fora inclusive frisado no presente artigo. Isso se dá também pela organização sistemática e coerente que Aristóteles dispôs sua produção textual.

Entretanto, na filosofia platônica encontra-se um vasto conhecimento ético e epistemológico que, embora tenha uma disposição diluída em diálogos, ainda distante de uma disciplina sistematizada, iniciou a abordagem moral e ética de maneira teoricamente articulada. De certa forma, é correto dizer que Platão elaborou uma espécie de esboço da teoria ética que viria a ser consolidada e sistematizada por Aristóteles.<sup>8</sup>

A ética platônica, assim como a socrática, se destaca ao enaltecer a busca pelo conhecimento, a *virtude*, por assim dizer, como caminho para a formação do indivíduo e do agir ético, através da educação. Nesse sentido:

Platão não tem dúvidas de que a educação é dos maiores bens que podem ser proporcionados aos melhores homens. Ela pode transformar o ser humano. Não a educação que visa ao sucesso material e ao vigor físico, mas a educação que forma o cidadão perfeito, sob o ponto de vista moral e intelectual.<sup>9</sup>

A visão ética de Platão, diferentemente da concepção mais moderna e pluralista da vida e da sociedade, sustenta-se numa interpretação unitária e

---

<sup>8</sup> PAVIANI, Jayme. *As origens da Ética em Platão*. Petrópolis: Vozes, 2013.

<sup>9</sup> PAVIANI, Jayme. *Estudos de Ética: da aprendizagem à religião*. Caxias do Sul: Educs, 2011. p. 27.

cosmológica como modelo ético padrão. Essa visão metafísica, observada na teoria das formas e nas ideias de mundo inteligível e mundo sensível, sobretudo, caracterizam o pensamento platônico.

A compreensão da ética de Platão gira em torno da definição de *virtude* do filósofo que, ampliando o pensamento de Sócrates, implica na busca pelo conhecimento inspirada pelas figuras dos deuses e distante dos seres do mundo terreno. Destarte, para o filósofo, a ética busca a virtude ou a excelência como meta prioritária e de aperfeiçoamento do humano.<sup>10</sup>

O vício e o virtuoso cercam o agir ético de Platão na perspectiva da repetição de ações virtuosas para o alcance da ética. A prática reiterada de ações virtuosas torna um indivíduo virtuoso e a repetição é fruto do conhecimento adquirido. É possível observar a visão platônica da virtude e do vício em *A República*, onde fica asseverada a ideia de que a virtude seria uma espécie de saúde, beleza, e bem-estar da alma; o vício uma doença, uma enfermidade, fealdade e debilidade.<sup>11</sup>

Observa-se em *A República* que os diálogos esclarecem o *bem*, a *virtude*, a alma e a justiça por meio de uma visão dialética, sobretudo na passagem da tripartição da alma. Entretanto, foi nos seus últimos diálogos que Platão desenvolveu mais amplamente sua teoria ética, como aduz Paviani:

A ética platônica não é exposta apenas nos diálogos de *A República* ou *Leis*. Carone em *A Cosmologia de Platão e suas dimensões éticas* mostra que nos últimos diálogos, especialmente em *Timeu*, *Filebo*, *Político* e *Leis*, Platão desenvolve plenamente “sua teoria da natureza e suas introspecções acerca da relação dos seres humanos com o universo”. Em outros termos, a cosmologia platônica também possui uma dimensão ética. Conforme Carone, muitas dificuldades ou argumentos insatisfatórios que se encontram em *A República* têm uma melhor resposta nesses diálogos da última fase [...] Diante disso, a ética de Platão, a partir do conjunto de seus diálogos, oferece um desenvolvimento de enfoques. Passa-se de uma ética de forte marca socrática para uma ética cosmológica e matemática, portanto, em alguns aspectos, mais próxima da ética aristotélica.<sup>12</sup>

A importância, portanto, de se analisar a ética nos diálogos platônicos está na ponte filosófica do pensamento socrático e aproximação com a ética aristotélica, assim como sua maneira superficial de introduzir a sistemática na abordagem ética. Se a observação quanto à Ética no serviço público necessita da base teórica

---

<sup>10</sup> PAVIANI, 2013, p. XX.

<sup>11</sup> PLATÃO. *A República*. Trad. introd. e notas de Maria Helena da Rocha Pereira. 9. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001. p. XX.

<sup>12</sup> PAVIANI, 2013, p. XX.

aristotélica, por conseguinte, é fundamental ter noção do início dessa sistematização do pensar e agir ético com Platão. Nesse sentido, conclui Bittar:

A ética platônica destina-se a elucidar que a ética não se esgota na simples localização da ação virtuosa e de seu discernimento com relação à ação viciosa. De suas principais figuras textuais, de seus principais mitos, podem-se inferir lições que fazem a alma orientar-se de acordo com padrões de conduta ditados com base na noção de Bem. Se sua natureza é metafísica, também a natureza da verdadeira e definitiva justiça será metafísica. Ao se moldar a conduta de acordo com estes reclamos, estará, definitivamente, a alma a orientar-se de acordo com o Bem; ao desviar-se destes, estará, literalmente, deixando o barco ser guiado pela correnteza e não pelo timoneiro. No controle das outras partes da alma pela alma racional reside a harmonia da virtude; no descontrole, o vício.<sup>13</sup>

À lume da conclusão feita por Bittar quanto ao pensamento ético de Platão, há de se destacar, na proposta da ética no serviço público, que Platão, ao expandir os horizontes do pensamento alcançado por Sócrates, tratando com maior ênfase a prática reiterada de ações virtuosas e indo além do entendimento de virtude, nos aproxima de um comportamento concreto por parte do indivíduo.

A ética platônica, embrião da articulada e disciplinada ética aristotélica, não apenas deu início à visão mais prática, vista com Aristóteles, com a primitiva sistematização do conteúdo ético-filosófico, mas também com a sua perspectiva autêntica de identificar a virtude e repercutir esse entendimento num padrão de conduta.

### *1.1.3 Aristóteles*

Ao passar por Sócrates e Platão, observando as contribuições desses filósofos para a consolidação do estudo da ética, passa-se a entender o momento e o plano de fundo teórico em que essa ciência se consolidou com o pensamento filosófico de Aristóteles. Abastecidos com a herança deixada pela escola aristotélica, tão importante no estudo das ciências humana, os estudiosos puderam se debruçar, nas diversas áreas do conhecimento, sob um rico trabalho de pesquisa, disposto de maneira sistemática e coesa.

Esse conteúdo científico estruturado, tomado a partir da visão ética de Sócrates e Platão e tido como o que há de melhor no pensamento clássico, foi bastante para colocar a figura de Aristóteles como a do maior sistematizador e uma

---

<sup>13</sup> BITTAR; ALMEIDA, 2015, p. 139.



das maiores personalidades da filosofia e da esfera humana do conhecimento. Assim expõe Alysson Mascaro:

Discípulo de Platão, Aristóteles (384-322 a. C.) estava também envolvido no ambiente filosófico que ensejou o socratismo e o platonismo, ainda que a seu modo. A acentuada tendência platônica a uma construção filosófica ideal passa a ser amenizada no pensamento de Aristóteles, na medida em que a experiência é elemento fundamental de sua reflexão. Filho de médico, desde a infância em contato com a empiria dos casos clínicos, Aristóteles construiu sua filosofia tendo por base as realidades que se apresentavam ao seu estudo [...] Aristóteles é mesmo considerado o maior sistematizador de toda a filosofia em sua história, pelo caráter estruturado e lógico de seu pensamento. Não só na filosofia geral Aristóteles brilhou. Na lógica, naquilo que hoje denominamos por ciências, como a própria biologia, botânica, zoologia, nas questões relacionadas a todos os campos das ciências humanas, política, sociologia, ética, Aristóteles representou o que houve de melhor no pensamento clássico.<sup>14</sup>

Aristóteles passou-nos uma melhor compreensão que o ser humano é dotado de razão e por isso pode, sim, com vista a buscar o bom o justo, tomar iniciativas, mas, por outro lado, também pode cometer atos de maldade e de injustiça. Seguindo o raciocínio, a vida humana baseia-se em dois valores universais: a vida humana e a importância do outro.

Partindo do princípio, da alteridade (*alter*, em latim, significa “outro”), implica dizer que o ser humano, por ser gregário, tem a necessidade de viver em grupo, tem no seu semelhante um igual, com os mesmos direitos básicos que ele próprio. Bittar, em *Teoria do Estado: Filosofia Política e Teoria da Democracia*, expõe o seguinte:

É como decorrência da condição humana que provém esta análise da imprescindibilidade do estar-em-comum, ou, se for preferível da necessidade de ego e alter se encontrarem através da complementaridade do agir. Aristóteles, na Política, já assinalava que fora da polis só um animal ou uma divindade (*kai ho ápolis diá phýsin kai ou diá týken étoi phaulós estin e kreittwn hê ánthrwpos*). Este ápolis é um ser sem tribo e sem lei, ou ainda, uma peça perdida num tabuleiro de damas. A mútua afetação dos comportamentos sociais é um dado que só pode ser colhido na experiência de avaliação da própria condição humana, e é daí que brota a inescapabilidade da própria politicidade do convívio humano.<sup>15</sup>

Por meio dos estudos filosóficos, pode-se observar o pensamento jurídico de Aristóteles presente até hoje na concepção de direito como um entendimento de razão prática. É interessante notar que a reflexão sobre a ética foi conduzida para se

<sup>14</sup> MASCARO, Alysson Leandro. *Filosofia do direito*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 64-65.

<sup>15</sup> BITTAR, Eduardo Bianca. *Teoria do Estado - Filosofia Política e Teoria da Democracia*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 6.

chegar na compreensão de que maneira Aristóteles concebeu relações sobre a justiça, a lei e a razão, há mais de vinte séculos, e que, ainda hoje, permeiam no debate contemporâneo, ficando estabelecido um legado à filosofia.

Ele vislumbrou em seus estudos que a ética e a preocupação com o pensar e agir de modo coerente, de forma a preservar a vida, se encontra na própria humanidade. A doutrina aristotélica, nesse sentido, foi fundamental para tornar alguns temas – tais como a verdade, a justiça, a bondade e a honestidade –, com o passar do tempo, mais recorrentes e aprofundados nos debates.

Daí em diante, se tornou palpável a diferenciação entre o uso teórico e o uso prático da razão, de modo que houve um maior acompanhamento das mudanças do objeto da filosofia moral na contemplação da ideia de bem e mau.

Passou-se a analisar o bem como algo possível de ser atingido pela ação humana, assim como se observou as noções de justiça sob a perspectiva das relações entre os indivíduos, atribuindo um efeito de sentido metafórico à justiça entendida como algo harmonioso entre as partes da alma humana.<sup>16</sup>

Primeiramente, para depreender a respeito da Ética Aristotélica, deve-se se saber que sua noção fundamental é a de que toda ação e escolha visam um bem e que a razão não cumpre apenas um papel instrumental na escolha, mas também na ação. É também reconhecer que um bem supremo ordena todos os outros bens e que também esse bem supremo é constituído com a atividade da alma de acordo com a virtude.

Assim, expõe Gauthier:

Vê-se que a justiça tem suas especificidades pois a Ética está intrinsecamente ligada ao outro, então ela se aplica igualmente à sociedade como um todo, visto ser esta composta de muitos “outros” a relacionar-se com determinado indivíduo. Um ato injusto, ou melhor, o desrespeito à lei em sentido amplo, pode causar uma quebra de igualdade, o que ocorre, por exemplo, quando um gestor de um órgão público desvia valores da merenda escolar para fins pessoais e assim comprometendo a qualidade de ensino da comunidade e o bem-estar nutricional daqueles que deveriam poder comer adequadamente. Esse exemplo é o caso daquele que possui a disposição própria ao vício da injustiça em sentido estrito, a saber, a *pleonexia*. O *pleonektes* age injustamente porque tem prazer em tirar proveito dos demais ou por considerar-se merecedor de mais desses bens do que de fato o é. (Isócrates refere-se ao *pleonektes* como aquele que tem “o hábito de visar à sua vantagem.”<sup>17</sup>

<sup>16</sup> KRAUT, Richard. *Aristotle*. New York: Oxford University Press, 2002. p. XX.

<sup>17</sup> GAUTHIER, René Antoine; JOLIF, Jean Yves. *L'Éthique à Nicomaque*. Introduction, Traduction et Commentaire. Louvain: Publications Universitaires de Louvain, 1959. p. 336.

Esses exemplos nos servem para melhor compreender que a qualificação de uma pessoa como justa ou injusta, em sentido estrito, depende da relação entre um estado de coisas justo ou injusto e o comportamento do agente. Sendo assim, a ação de um agente pode gerar uma situação onde o outro fique com uma parcela menor dos bens externos do que lhe é de direito, e nisso consiste praticar o injusto.

Nesse sentido, a caracterização de uma pessoa como justa ou injusta deve passar, obviamente, pelo prévio exame do que é uma relação justa ou injusta. O fato – muito comum hoje em dia – de, por exemplo, alguém ter mais do que lhe é devido, implica que outro indivíduo tenha obtido, independentemente dos méritos nas relações, com parcela inferior de reconhecimento. O injusto faz assim uma desigualdade em comparação com a justa medida: um com mais do que é devido, outro com menos.

Essas deliberações acerca da justiça, pautadas nas relações dos indivíduos com as coisas, faz parte do que Aristóteles denominou como justiça particular distributiva, sobre a qual expõe Alysso Mascaro:

Para Aristóteles, a justiça distributiva trata da distribuição de riquezas, benefícios e honrarias. Apresenta-se como a mais alta ocupação da justiça, e também a mais sensível. A distribuição compreende sempre dois sujeitos em relação aos quais se avalia a justa distribuição dos bens, e dois bens, que serão divididos entre tais pessoas. Assim sendo, a distribuição compreende uma espécie de função matemática tal qual uma regra de três, uma proporção geométrica. A justa distribuição, para Aristóteles, é um justo meio-termo entre duas pessoas e duas coisas. O critério fundamental para tal distribuição justa é o mérito. A justiça distributiva utiliza como parâmetro o dar a cada um de acordo com seu mérito, ainda que Aristóteles reconheça que o critério do mérito possa ser variável. Para o democrata, dirá, o mérito presume a condição livre; para o oligarca, o critério do mérito é a nobreza de nascimento.<sup>18</sup>

É bom salientar que toda relação que admite a desigualdade pode admitir também um estado de igualdade, (em uma sociedade aonde um tem mais e um outro tem menos) aonde um tem o que lhe cabe. Logo a qualificação de um estado de justiça reside em certo tipo de relação de igualdade entre as pessoas na divisão de bens externos.

Com essa reflexão pode-se adentrar em uma relação entre a Ética e o Estado constituído, de maneira a compreendermos a importância desse relacionamento. Esta parte servirá também para fundamentar o papel da Ética na Administração Pública mais adiante.

---

<sup>18</sup> MASCARO, 2014, p. 68.

Aristóteles trabalhou a definição da ética de modo a definir o que seria o Bem. Somente quem conheceria o bem, seria capaz de encontrar a real felicidade, afirmando ele, ainda, que a felicidade seria atingida através da obra de uma vida inteira.

Para Aristóteles, a ética seria uma definição subjetiva e intrínseca, mas ainda assim, dependente do todo e de tudo, conforme ele dissera em seu livro *Ética a Nicômano*, obra sua destinada a seu filho:

Toda arte e todo saber, assim como tudo que fazemos e escolhemos, parece visar algum bem. Por isso, foi dito, com razão, que o bem é aquilo a que todas as coisas tendem, Mas há uma diferença entre os fins: alguns são atividades, ao passo que outros são produtos à parte das atividades que os produzem.<sup>19</sup>

Desta feita, no pensamento aristotélico, todas as coisas tenderiam ao bem e nele chegariam através de dois caminhos: pelas atividades práticas, sendo elas seus próprios atos, seu próprio volitivo em alterar o contexto mundial; e pelas atividades produtivas, que produziriam materiais que iriam modificar o raciocínio de outrem.

De acordo com a digníssima leitura de Marilena Chaui, na sua obra *Introdução à história da filosofia*, a autora discorre de forma melhorada e refinada a respeito da temática aristotélica:

O bem ético pertence ao gênero da vida excelente e a felicidade é a vida plenamente realizada em sua excelência máxima. Por isso não é alcançável imediata nem definitivamente, mas é um exercício cotidiano que a alma realiza durante toda a vida [...] de acordo com a sua excelência mais completa, a racionalidade.<sup>20</sup>

Imergindo na discussão quanto à Política Estatal e as noções éticas e morais do serviço público, qual a releitura que Aristóteles dera à Ética nessa conjuntura? Assim como Platão, Aristóteles veio a fazer um estudo de todas as constituições de governo que pudessem existir à época, na procura de uma que trouxesse possivelmente, a melhor sociedade e o melhor funcionamento geral, que viesse a trazer a felicidade e o bem, que tanto é prezada em sua filosofia, num sentido amplo.

Desta feita, Aristóteles chega à conclusão, ainda naquela época, que a melhor formatação política daquele contexto seria a democracia, onde, para ele,

<sup>19</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano*. 4. ed. Brasília: UnB, 2001. p. 1-5.

<sup>20</sup> CHAUI, Marilena. *Convite à Filosofia*. 5. ed. São Paulo: Ática, 1995. p. 22.

uma constituição seria uma ordem ou distribuição de poderes de um estado, maneira pela qual dividir-se-ia a sede da soberania a fim que se propõe a sociedade.

Nesse raciocínio quanto à justiça, Aristóteles trata a democracia e a instituição de uma ordem nos poderes do Estado sob a perspectiva de dois conceitos fundamentais para o estudo dos valores éticos do serviço público: a *equidade* e a *prudência*.

A primeira perspectiva, exaltada na obra *Ética a Nicômaco*, se refere à percepção do bom no julgamento de um caso concreto, passando o julgador a respeitar a lei, mas, sobretudo, olhando cada caso em específico com vistas a adaptar o justo geral num justo pontual vigente àquela situação.

É isso, portanto, que define *equidade* para Aristóteles e é nesse sentido que discorre Alysson Mascaro ao lecionar que:

Na filosofia do direito de Aristóteles, a justiça, sendo coroada com a equidade, revela-se um humilde artesanato que abandona a pretensão a uma universalidade objetiva e fria. A teoria do justo de Aristóteles não é uma compilação acabada de verdades. Seu pensamento tateia sobre as hipóteses, tem idas e vindas, e acaba por reconhecer no justo uma humildade que há de penetrar no oculto de cada situação. Ao contrário do pensamento jurídico moderno, que é orgulhosamente juspositivista, crente na absoluta necessidade e justiça da norma positiva estatal, a justiça em Aristóteles é humana, e deve se dobrar para compreender a fundo cada situação na qual é chamada a dar seu julgamento.<sup>21</sup>

Considerar a particularidade de cada caso, com o fito de tomar decisões mais justas, nada mais é que flexibilizar o conceito de justiça, do seu sentido amplo e abstrato, para um sentido estrito e mais próximo da realidade concreta de um caso que necessita da adequação do olhar do outro para ser devidamente resolvida.

Frise-se que flexibilizar o disposto em lei não é agir de encontro a ela. Para o pensamento lógico aristotélico, muito pelo contrário, julgar com equidade, adaptar a lei ao caso concreto, é interpretá-la de modo a flagrar nela seus vícios e omissões. O *équo* não apenas coloca em prática o justo num caso em particular, como também identifica o erro com vistas a saná-lo, o que torna essa justiça mais explícita.

A *equidade* que trata Aristóteles no entendimento de justiça pode ser vista como uma síntese do pensamento seu pensamento ético. Ricardo Castilho, no seu livro *Filosofia do Direito*, expõe a dimensão ética do pensamento de Aristóteles lecionando o seguinte:

---

<sup>21</sup> MASCARO, 2014, p. 80.

Dizia Aristóteles que as virtudes éticas são fundamentalmente sentimentais e afetivas (ao contrário das virtudes intelectuais, que decorrem de atividade racional), e que devem ser governadas pela razão. Mas, moderado como era, Aristóteles defendia que a virtude intelectual precisa da virtude ética para ser completa. Aristóteles, no livro *A política*, explica que a moral é individual, enquanto a política é coletiva. A cidade (ou o Estado) tem primazia sobre o indivíduo e o bem comum sobre o bem particular, porque o homem é um ser social. Compete ao Estado a tarefa de educar os indivíduos para que se tornem cidadãos úteis à polis.<sup>22</sup>

Interpretando o apontamento de Castilho, é possível chegar à compreensão de que a *equidade* sintetiza a virtude ética do julgador na sua missão de complementar a virtude intelectual.

O legislador, ao elaborar a norma voltando-se para a coletividade, naturalmente, dispõe a norma no ordenamento jurídico com todas as imperfeições de sua natureza abstrata. Necessita, portanto, em não se tratando de uma questão matemática exata, da interpretação humana sob a perspectiva do caso concreto. Acerca dessa necessidade, Bittar infere:

A necessidade da aplicação da equidade decorre do fato de que as leis prescrevem conteúdos de modo genérico, indistintamente, dirigindo-se a todos, sem diferenciar, portanto, possíveis nuances e variações concretas, fáticas, fenomênicas, de modo que surgem casos para os quais, se aplicada a lei (nómos) em sua generalidade (kathólou), estar-se-á a causar uma injustiça por meio do próprio justo legal. Aqui a lei não é simplesmente segurança, razão sem paixão, governo da coisa pública... a lei é injustiça. É exatamente com o intuito de superar os problemas decorrentes da impossibilidade de haver uma legislação minimamente detalhista e futurista é que existe o equo. Se a lei é, neste ponto e para estes fins, falha, isso não se deve nem ao conteúdo da lei em si, nem ao legislador; não se trata de um erro legislativo, mas sim de um problema oriundo da própria peculiar conformação das coisas como são praticamente. Cada caso é um caso e demanda uma atenção especial e específica, absolutamente focalizada sobre seus traços e suas características, de modo que nenhuma legislação poder-se-ia aplicar a esta dimensão dos fatos.<sup>23</sup>

Ao analisar a *equidade* nas definições de justiça de Aristóteles e no seu pensamento ético e político, é possível fazer uma conexão da equidade vislumbrada pelo filósofo e da presente no conceito de moralidade, princípio inerente ao serviço público. Como é sabida, a moralidade é um dos princípios constitucionais da Administração Pública e a equidade faz parte dos elementos – tais como a moral, a boa-fé, a lealdade – que consubstanciam o referido princípio.

Como resume Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

<sup>22</sup> CASTILHO, Ricardo. *Filosofia do direito*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 54.

<sup>23</sup> BITTAR; ALMEIDA, 2015, p. 170.

[...] sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.<sup>24</sup>

A segunda perspectiva pela qual Aristóteles analisa a democracia e a instituição de texto constitucional é a virtude da *prudência*. No ponto, o filósofo torna ainda mais explícito o caráter prático herdado da ética platônica. A prudência, em resumo, é um conceito prático que sintetiza, na filosofia de Aristóteles, a ação virtuosa do indivíduo que, por si, diante da situação que lhe apresenta, age de devida maneira, inclusive, com a equidade já inferida por Aristóteles como virtude.

Acerca da prudência em Aristóteles, Alysson Mascaro expõe:

A prudência, para Aristóteles, melhor se vê não como uma definição abstrata, mas a partir do próprio agir dos homens prudentes. Tal virtude – que os teólogos medievais passarão a considerar uma virtude cardinal, ao lado da coragem, da temperança e da própria justiça – se revela como uma consecução em vista das circunstâncias. Assim, não é uma virtude absoluta, inflexível, mas está, sim, no mesmo contexto da própria equidade, na medida da flexibilidade da sua mirada dos casos concretos e das situações específicas. Embora a prudência seja distinta da arte – porque tem em vista a ação –, estão ambas num campo similar, que contrasta com o da técnica, da ciência, que trata de relações necessária.<sup>25</sup>

Nesse diapasão, conclui-se que a prudência e a equidade são, em verdade, virtudes coligadas no que se refere à aplicabilidade das leis e à justiça como um todo. É a prudência do indivíduo que torna possível que atos e decisões sejam tomados com equidade. É o que se espera, por exemplo, do servidor público brasileiro, vez que a nossa Constituição Federal tem a moralidade e a isonomia imbuídas no bojo das determinações voltadas à Administração Pública.

No ponto, cumpre fazer menção ao texto de Celso Antônio Bandeira de Mello, *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade* (2011), onde o ilustre ministro comenta a respeito da isonomia e as circunstâncias que cercam a prática efetiva do princípio constitucional.

Na presente obra, partindo da notória afirmação de Aristóteles de que a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, o ministro contesta a conjuntura que o célebre apontamento quanto à incerteza entre

---

<sup>24</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30. rd. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 115.

<sup>25</sup> MASCARO, 2014, p. 83.

os dois extremos: o igual e o desigual. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello questiona: quem é igual e quem é desigual?

Outrossim, Celso Antônio Bandeira de Mello questiona a vedação que a igualdade imprime ao indivíduo desigual e o critério para interpretar a igualdade e a desigualdade nos indivíduos. Ao final da reflexão, o ministro entende que, aí sim, tendo como vencidas essas controvérsias, o indivíduo está apto a praticar a equidade que a constituição teoricamente proclama. Trazendo à baila, o constitucionalista expõe o seguinte:

Só respondendo a estas indagações poder-se-á lograr adensamento do preceito, de sorte a emprestar-lhe cunho operativo seguro, capaz de converter sua teórica proclamação em guia de uma *práxis* efetiva, reclamada pelo próprio ditame constitucional. Como as leis nada mais fazem senão discriminar situações para submetê-las à regência de tais ou quais regras – sendo esta mesma sua característica funcional – é preciso indagar quais as discriminações juridicamente intoleráveis.<sup>26</sup>

Ora, a postura delineada por Celso Antônio Bandeira de Mello é uma representação do indivíduo que age com prudência no processo de reconhecimento de igualdades e desigualdades. Percebe-se da leitura a existência de dois requisitos para a prática do princípio da isonomia nos termos da célebre frase de Aristóteles: a indagação quanto à discriminação da situação em face dos iguais e dos desiguais e a prática em si, após a resposta aos questionamentos.

Diante disso, observa-se exatamente a ligação das duas virtudes propostas por Aristóteles para a prática de um Estado democrático nos termos de uma constituição instituída. A equidade e a prudência, portanto, permeiam a ação do Estado através do seu servidor.

Essa é a lição que se pode tirar, em resumo, do pensamento de justiça e virtude presentes no estudo da filosofia e da ética de Aristóteles. Levar esse pensamento para a prática do servidor público é fundamental para o funcionamento das instituições do Estado.

---

<sup>26</sup> MELLO, 2011, p. 11.





## 2 A ÉTICA E A MORAL DE KANT

Ressaltadas as contribuições dos filósofos clássicos no estudo da Ética, enfatizada a relação destes ensinamentos com a atuação do servidor público e os princípios inerentes ao exercício da sua função, têm-se a necessidade de explorar outra abordagem da Ética e da moral de enorme relevância no tratamento do tema.

Neste talante, frisando a proposta central da presente produção científica e evitando exacerbar a discussão filosófica, faz-se licença, aqui, para pular o trajeto histórico até então seguido para aproximar o tema da importante contribuição deste, que foi o último – e um dos mais importantes – filósofos modernos: Emmanuel Kant.

O filósofo alemão trouxe para a filosofia uma nova concepção do agir humano, se colocando entre o racionalismo e o empirismo e tendo como premissa sua análise da razão prática e da razão teórica. Observa-se no estudo da doutrina kantiana a relevância que o filósofo deu ao conhecimento humano, interpretando a maneira com que indivíduo chega até ele, adquirindo experiências e submetendo elas ao crivo da razão.

Foi com base nesse raciocínio que Kant concluiu a sua noção quanto à razão humana, de modo a compreender esta como inapta ao alcance da felicidade e apta a degenerar os dados e informações adquiridos pelo homem na sua busca pelo conhecimento. Nesse sentido, Bittar expõe:

A preocupação kantiana está em dizer que a razão humana é insuficiente para alcançar o modelo ideal de realização da felicidade humana; uma de suas obras, *Crítica da razão pura*, é um grande esforço exatamente nesse sentido. O criticismo detecta na razão um instrumento incapaz de fornecer todas as explicações e de produzir todas as deduções necessárias para explicar as razões últimas do existir, do querer, do escolher eticamente.<sup>27</sup>

Kant, já na sua fase mais madura, ao adentrar na temática do agir ético humano e no pensamento crítico filosófico característico de sua metodologia moral, se coloca de maneira inovadora no campo teórico da Ética e se dissocia das demais correntes de pensamento filosófico e da sua própria concepção anterior, esta muito mais preocupada em depreender a respeito das ciências da natureza.

Torna-se obrigatória para a análise ética e moral da Administração Pública, uma análise teórica kantiana dessa perspectiva. Kant, ao estudar a Moralidade

---

<sup>27</sup> BITTAR; ALMEIDA, 2015, p. 357.

enquanto princípio presente no subconsciente de todo homem, observou que a mesma possuía por escopo orientar as ações, e com base nisso, em 1978, Immanuel escreveu sua "*Crítica da Razão Prática*", vindo então a questionar os alicerces da Razão e da Moralidade que haviam se estabelecido até então.

Kant, ao adentrar na abordagem da Moral, refuta a ideia tida como correta pelo senso comum. De acordo com o citado pensador, a razão não seria puramente instrumental. Ela não estaria única e exclusivamente presente nos meios para se atingir o fim, mas sim, estaria ela impregnada em todos os passos das ações, inclusive, nos fins.

Desta feita, quando Kant discorre sobre a forma que a moralidade guia nossas ações, a razão vem a complementar tais ações, forma tal que determinaria não somente os meios, como também os fins. O mesmo dividira o estudo em dois prismas principais, a Razão Teórica e a Razão Prática.

A primeira, em seu estado puro, seria aquela que possibilitaria a elaboração de conhecimento a partir do mundo em que vive. Enquanto noutra mão, a razão prática viria a possibilitar o conhecimento social (*System der Sitten*), ou melhor dizendo, conhecimento da Sociedade como um todo. Nesta análise, Kant divide tanto a razão em dois diferentes prismas de notabilidade, quanto o próprio mundo, num o mundo em suas notáveis ciências, noutro, o mundo dos homens e suas respectivas regras.

Sob este panorama, vemos a questão da Moralidade em Kant, a qual é em breves palavras, a orientação da ação, no que se trata da razão prática. Logo, a Moralidade estaria presente e coadunada com a Razão Prática, aplicando-se em contexto social. Não seria a Moralidade um acessório da Razão Prática, mas sim um aliado necessário na vida social.

A Razão prática e a razão teórica interagem sob um caráter de necessidade inerente às suas origens, visto que ambas surgem da mesma raiz. Contudo, a razão teórica se perfaz autossuficiente a partir do momento que o Mundo foge à vontade do homem, e neste citado mundo, O Ser está regido por regras preestabelecidas pelas várias ciências da natureza humana, tais como a física, a química, a biologia.

Na análise das circunstâncias naturais, Kant vislumbra uma noção do valor humano que gira em torno da sua natureza individual e repercute em seu âmbito coletivo. Partindo da premissa de que o homem é dotado de dignidade, Kant

discorreu sobre a capacidade do ser humano de tomar decisões de caráter individual sob o ponto de vista da bondade moral.

Na leitura da obra *Os Elementos da Filosofia Moral*, escrita por James Rachels e revisada por seu filho, Stuart Rachels, é possível depreender esse valor que Kant atribui ao ser humano no momento em que o compara com um animal. *A priori*, a comparação aponta os animais como meras coisas e, nesse sentido, há a crítica atual que inadmitte esse raciocínio, tendo em vista a capacidade mental dos animais.

Contudo, *a posteriori* – e essa é a perspectiva relevante da temática aqui discutida – James e Stuart Rachels trazem à lume o pensamento de Kant da seguinte maneira:

As pessoas, Kant disse, têm “um valor intrínseco, isto é, dignidade” porque elas são agentes racionais, isto é, agentes livres capazes de tomar as suas próprias decisões, estabelecer seus próprios fins e guiar a sua conduta pela razão. O único modo pelo qual a bondade moral pode existir é para criaturas racionais agirem por uma vontade boa – isto é, apreender o que elas devem fazer e agir por um senso do dever. Os seres humanos são os únicos agentes racionais que existem na terra. Os animais não humanos não têm vontade livre. Eles não “guiam as suas condutas pela razão” porque as suas capacidades racionais são muito limitadas. Este segundo fato sobre as pessoas é especialmente importante para Kant.<sup>28</sup>

Kant enaltece a figura do ser humano, valorando-o acima da sua concepção material acerca da vida animal, bem como de “outras coisas”. Partindo dessa ideia, o filósofo alemão observa o homem como ser especial. O ser humano, em Kant, é importante notadamente por se tratar do único ser racional e, portanto, apto a agir de acordo com o bom senso e com o que Kant chama de senso de dever.

Entretanto, no momento em que a sociedade além de vivenciada, é construída pelo homem, Kant retorna ao tratamento da Razão, agora inferindo nas relações interpessoais e na necessidade de dois meios de cognição: a Razão Prática, que interpreta os ocorridos e analisa o contexto em que o homem se insere; e a Moral, que vem a partir daí, em ajuda à Razão, construir sua ação no contexto social, e assim, construir também uma parte da sociedade em que o homem se insere.

Nesse contexto, em que a sociedade é o homem na perspectiva do *dever ser*, estes tecem diariamente o universo de relações interpessoais, necessitando do

---

<sup>28</sup> RACHELS; RACHELS, 2013, p. 147.

uso de definições subjetivas advindas da Moralidade: Justo e Injusto; Bem e Mal; Certo e Errado.

Tal manifestação na *psique* demonstra o poder hegemônico adquirido pela sociedade em face do indivíduo. É nesse contexto que se insere a corrupção da Administração Pública. A falha sistêmica trata-se não apenas de uma crise Moral, mas também Racional, visto que a falha está no reconhecimento do indivíduo como ser social, dissociado do corpo geral.

O indivíduo corrupto se vê na regência de suas próprias regras, agindo não mais sob o uso da moral social, mas sim de suas convicções próprias. A indiferença do indivíduo corrupto com o todo faz cair por terra o racionalismo a ele inerente, afastando-se, de maneira egocêntrica, da sociedade a qual ele integra.

O cenário de corrupção na Administração Pública é a representação da falência do ser humano como ser racional e moral. Esse fracasso na relação do homem com o seu senso de dever se demonstra ainda mais com o estudo aprofundado do sistema moral kantiano, ao analisar o princípio do imperativo categórico, centro do pensamento moral em Kant.

O imperativo categórico diz respeito a uma visão voltada para a humanidade onde esta se situa como finalidade do agir humano na perspectiva do indivíduo, sendo indiferente a visão deste como um só ou como um todo. Em outras palavras, é a colocação do indivíduo no seu formato mais integrado ao meio social coletivo, tendo como objetivo sempre atender ao outro como se fosse a si mesmo.

Esse raciocínio central do pensamento moral kantiano se desenvolve com a ideia de categorias que sintetizam o julgamento humano. Tais categorias são universais e são levadas em consideração sem maiores deliberações acerca de um fato. Do julgamento sintético perpetrado, o indivíduo tem respostas inatas às condições que lhe são apresentadas no meio. São, portanto, princípios do juízo humano, tidos como necessários para o conhecimento e presentes em todos os indivíduos de maneira universal.

A imperatividade dessas categorias do pensamento humano é o que, para Kant, é tido como base da ação humana ética e moral em sociedade. Sobre essa visão de moralidade do filósofo alemão, Alysso Mascaro expõe:

A moralidade não é apenas o cumprimento do dever. É mais: trata-se de uma predisposição a cumprir o dever sem nenhum outro fundamento que não apenas o próprio querer. Por isso, a moralidade não se mede pelo seu

resultado. O querer, sem intenções outras que não o próprio cumprimento do dever, é seu fundamento último.<sup>29</sup>

Nesse sentido, percebe-se que, para Kant, a moralidade tem como fundamento o senso de dever humano que parte do indivíduo com vistas à mera satisfação do interesse de que o dever seja efetivamente cumprido. É possível depreender, portanto, que a imperatividade desse princípio parte do próprio indivíduo moral.

Sendo assim, um agente que cumpre o seu dever sem segundas intenções, apenas para cumprir a definição legal ou cultural, tem-se uma ação de eivada na moralidade sob a perspectiva kantiana.

A título de exemplo, observemos o seguinte caso: em um campo, vemos um agente da administração pública, que, dotado de acesso aos cofres públicos, não aproveita a oportunidade de furtar bens pelo receio de responder por processo criminal pela prática do crime de peculato.

Noutra banda, vemos um agente público em outro município, no mesmo cargo. Tal agente público, embora tendo total acesso aos cofres públicos, igualmente não utiliza a oportunidade para furtar, entretanto, não por medo, mas pela consciência da fé pública e do seu dever moral de atender as expectativas que emanam da sua contratação pelo poder público.

É possível depreender do caso demonstrado que, embora as duas atitudes tenham consequências morais devidas ao estado, as condutas praticadas pelos servidores, no que concerne ao modus operandi se diferem.

O primeiro agente age pela moral de perceber as consequências de suas atitudes, sendo influenciado pela coercitividade da lei penal existente. O segundo agente, por ter a convicção de que aquela conduta não é adequada, independentemente da oportunidade que tivesse para fazê-la e da ciência do seu ilícito, não o faria, vez que naturalmente, compete a este atender às expectativas da fé pública.

A noção de moralidade observada na doutrina kantiana implica, portanto, em dizer que o ser humano, como ser especial, apto a desenvolver o instinto racional, é dotado de capacidade para agir de maneira ética e moral por sua própria convicção no cumprimento do dever pelo dever. Mais que isso: é dizer que o indivíduo é

---

<sup>29</sup> MASCARO, 2014, p. 217.

racional e moral quando desenvolve o senso dever sem ter como finalidade a si mesmo, mas sim a todos os indivíduos, de maneira indissociável.

Retomando o raciocínio da filosofia de Kant proposta por James e Stuart Rachels, partindo do princípio moral do imperativo categórico, ter a humanidade como finalidade do agir humano é se situar nas relações sociais com vistas a preservar o bem-estar de todos os indivíduos, colocando-se no seu lugar como sujeito da relação e evitando fazer ao outro aquilo que não teria como positivo para si. Ademais, promover uma relação de respeito ao indivíduo é, sobretudo, agir sob o princípio moral de Kant, como lecionam os autores:

Tratar as pessoas “como um fim” significa, no nível mais superficial, tratá-las bem. Nós devemos promover o seu bem-estar, respeitar os seus direitos, evitar lhes causar dano, e, em geral, “esforçar-nos, tanto quanto podemos, para promover os fins dos outros”. Mas a ideia de Kant tem também uma implicação profunda. Tratar as pessoas como fins requer tratá-las com respeito. Assim, nós não podemos manipular as pessoas, ou “usar” as pessoas para conseguirmos os nossos objetivos, não importando quão bons tais objetivos possam ser.<sup>30</sup>

Trazendo esse contexto para a realidade do serviço público, torna-se nítida a desconfiguração por completo da moralidade do indivíduo corrupto no exercício de suas funções. Ora, a função pública por natureza já implica no zelo pelo coletivo. A inobservância aos princípios basilares de moralidade e probidade no exercício da Administração Pública é a maior representação da caracterização do ser humano como imoral perante a filosofia kantiana, especialmente em seu pensamento do imperativo categórico.

Muito embora a doutrina kantiana, bem como toda a ciência da Filosofia e do Direito, busquem de toda forma salientar a condição do ser humano como um ser racional, ressaltando sua aptidão para seguir um senso comum de moralidade, é bem sabido que o homem é, muitas vezes, contrário a essas condições. É inclusive utópica a visão atual da sociedade desvencilhada por completo das corrupções, imoralidades e transgressões dos indivíduos.

O grande problema do pensamento moral de Kant e do princípio do imperativo categórico é justamente a sua apresentação em caráter prático, principalmente no mundo caótico e desigual dos tempos atuais. Nas relações sociais, nas relações jurídicas privadas, nas instituições jurídicas públicas e no

---

<sup>30</sup> RACHELS; RACHELS, 2013, p. 148.

âmbito político, principalmente, a visão moral de Kant entra em declínio frente ao egoísmo e à ganância do homem.

No entanto, tendo ciência dessa condição, o Direito tenta contextualizar os conceitos de moral e ética no ordenamento jurídico. O indivíduo que visa à prática de atos que atentem ao bem-estar coletivo, que se direcionam aos seus demais com desrespeito, causando danos e agindo, portanto, com imoralidade, é coagido pelo dever legal, muitas vezes, a não praticar tais atos.

Diante das concepções morais kantianas que já foram expostas, depreende-se que, em havendo o êxito do agir humano conforme infere o princípio do imperativo categórico, não subsistiria a necessidade do legislador se preocupar detidamente com a conduta moral do ser humano. A existência de normas do ordenamento jurídico, promovidas com o fito de inibir o indivíduo alheio à moral, demonstra a insegurança do legislador com relação ao ser humano e à sua conduta para com os seus semelhantes.

Percebe-se, na leitura escorreita do *Manual de Direito Administrativo* de Alessandro Dantas Coutinho e Ronald Krüger Rodor, em análise aos princípios que orientam a atividade da Administração Pública, no que se refere ao princípio da moralidade, um raciocínio próximo ao da ética e da moral kantiana, expondo a diferenciação do cumprimento da lei e a ação arraigada da moralidade e da ética. Assim lecionam:

É importante registrar que o fato de o administrador seguir a lei não significa, necessariamente, que agiu com moralidade. A conduta de acordo com o princípio da moralidade até se presume, pois, em razão do atributo da presunção de legitimidade do ato administrativo, há a presunção de que o ato foi feito corretamente. Ocorre que uma coisa é a presunção, outra bem diferente é afirmar que o ato feito de acordo com a lei também foi feito com esteio na honestidade, lealdade etc. [...] É importante termos em conta que a moralidade e a ética também condicionam, ou deveriam ao menos condicionar, o trabalho do legislador, de modo que os princípios axiológicos também servem de fundamento para a criação das normas jurídicas. Dessa forma, na maioria das vezes, embora não necessariamente, aquilo que é ilícito será também, em alguma medida, imoral. [...] Abstraindo-se essa dificuldade do não enquadramento da conduta tida por imoral em nenhum tipo de vedação jurídica preexistente, o fato é que existem diversas condutas que podem ser praticadas pelo administrador que possuem aparência de regularidade, em vista do ordenamento administrativo correspondente, mas estão eivadas do vício da imoralidade, pois visam, quase sempre, um fim escuso, desonesto.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> COUTINHO; RODOR, 2015, p. XX.



No estudo do comportamento ético no serviço público, sobressai a necessidade de elementos normativos para prevenir que a moralidade no exercício da Administração Pública não seja violada e, em uma vez havendo a conduta antiética, que os agentes que atuaram dessa forma sejam responsabilizados.

Para a temática proposta na presente produção científica, é fundamental observar a presença dos conceitos éticos e morais já trabalhados e criticar a implementação desses tantos ensinamentos deixados por Kant e pelos filósofos clássicos, de tantos anos atrás, na interpretação do legislador.

O pensamento moral de Kant, tendo com uma de suas bases teóricas o senso dever inerente ao indivíduo eivado da moralidade, leva a discussão quanto à análise do ordenamento jurídico para uma difícil interpretação quanto à tipificação do ato praticado. No ponto, como a moralidade se coloca de maneira implícita à atuação do agente público, torná-la explícita no âmbito normativo e jurisprudencial se torna uma missão interessante de ser analisado.

Contudo, tendo em vista que a obrigação moral e ética está vinculada à figura do legislador, nota-se que, na prática, ao observar as decisões jurisprudenciais, que, quase sempre, a violação à moralidade administrativa se vincula à violação do princípio da legalidade.

Por conseguinte, torna-se fundamental observar o comportamento do legislador no âmbito administrativo e a aplicação das legislações expressas quanto à moralidade e a Ética do servidor público no nosso ordenamento jurídico. Como se reproduzem os conceitos éticos da filosofia clássica e do próprio pensamento ético e moral kantiano no teor das leis administrativas no ordenamento pátrio?

### **3 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA ÉTICO-DISCIPLINAR DO SERVIDOR PÚBLICO**

Ao observar o ordenamento jurídico brasileiro, nota-se que, assim como o advogado, em exercício na advocacia, regido pelas normas de ética e disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil, o servidor público também possui direcionamentos de conduta que implicam na atuação ética frente às obrigações inerentes à função pública.

Na amplitude do que representa o servidor público para as instituições e para a vida em sociedade, o Direito vislumbra no seguimento funcional a necessidade de incorporação de conceitos éticos e morais gerais no serviço público. É nesse sentido que o legislador constrói, através da elaboração de princípios e normas de conduta, um sistema positivado, o qual vai apontar para o agente público a disciplina adequada para os fins do exercício devido de sua função.

São as chamadas normas deontológicas, encabeçadas pela doutrina de Jeremy Bentham, voltadas para o exercício da prática profissional no serviço público. Partindo do pensamento utilitarista do citado filósofo, o Direito se vê como instrumento perfeito para o governo controlar, até certo ponto, a atividade profissional e conduzir as condutas dos civis na prática ética do seu exercício funcional.

A regulamentação de valores éticos e morais não é tendência de originalidade do legislador brasileiro. A necessidade de regular a atividade profissional forçou dos Estados a construção de uma consciência ética pública e, conseqüentemente, a elaboração de leis que estabelecessem normas de conduta aos profissionais que se relacionassem com a atuação do Estado.

Nesse toar, observa-se no ordenamento jurídico dos Estados Unidos da América sua tradição ética-disciplinar quanto à elaboração de normas de conduta. É o caso do Decreto 12.731 de 1989, que estabeleceu princípios de conduta ética tais como boa-fé, honradez, legalidade, austeridade, entre outros elementos característicos da conduta ética em geral, presentes também na visão jurídica das normas éticas brasileiras.

Observa-se também a cultura legislativa ética no continente europeu, com ênfase em países como Portugal, Reino Unido e Espanha, que no decorrer de sua

história legislativa desenvolveram disposições de teor ético relevantes para a consolidação da normatização da conduta ética e disciplinar favorável ao exercício da função pública.

Destaca-se, nesse sentido, o informativo da comissão sobre normas de conduta para a vida pública da câmara dos comuns do Reino Unido, presidida por Lord Nolan. No referido informativo foram enumerados princípios que regem a vida pública, assim como no decreto americano, quais sejam: objetividade, responsabilidade, transparência, honestidade e capacidade de decisão.

A disposição, além de colacionar princípios, determina a padronização desses elementos éticos nos demais códigos de conduta e importa na necessidade de promoção de normas éticas. É o que destaca Hélio Saul Mileski em sua obra *O Estado contemporâneo e a corrupção*, onde demonstra os avanços do informativo para a formação dos códigos de ética:

Em primeiro lugar, os princípios de conduta geral que devem sustentar a vida pública devem ser formulados de novo, o que por sinal foi realizado pelos sete princípios básicos enumerados. Em segundo lugar, todos os organismos públicos devem estabelecer códigos de conduta que incorporem tais princípios. Em terceiro lugar, os sistemas devem estar respaldados em processo de instigação independente. Por último, que é necessário haver a promoção e o aperfeiçoamento das normas de conduta em todos os organismos públicos, sobretudo, mediante orientação e formação, na qual se inclui a formação de incentivos. [...] Esses de maneira geral foram os instrumentos fixadores dos princípios orientadores para a formação dos códigos de ética do bom governo e da boa administração.<sup>32</sup>

Partindo então da necessidade de regulamentação da conduta ética no serviço público e da ciência deontológica advinda da doutrina filosófica de Jeremy Bentham, observado o desenvolvimento dessas normas de comportamento do servidor público nas legislações estrangeiras, oportuno se faz o momento para observar as leis que vigoram nesse diapasão no ordenamento jurídico brasileiro.

### **3.1 Normas de Conduta (Lei Nº 8.027/ 1990) e Código de Ética Profissional do Servidor Público (Decreto Nº 1.171/1994)**

No ponto, após uma análise dos conceitos e elementos relevantes da ética e da moral, passa-se, no estudo do serviço público, a observar a forma como o Direito trata a conduta do agente público e sua responsabilização diante das sanções estabelecidas. No âmbito do serviço público federal, tem-se a Lei nº 8.027 de 12 de

---

<sup>32</sup> MILESKI, 2015, p. 148-149.

Abril de 1990 e o Decreto nº 1.171 de Junho de 1994, respectivamente, às normas de conduta dos servidores públicos civis da União, Autarquias e Fundações Públicas e o código de ética profissional do servidor público civil do poder executivo federal.

As mencionadas disposições norteiam de maneira geral a postura do servidor na sua atuação como agente do interesse público. Vão além da exposição de direitos e deveres por parte do servidor, tratando de maneira ampla as diretrizes deontológicas que devem reger a conduta do agente. São relevantes no estudo da ética no serviço público em geral, estendendo a visão moral e ética presente na Constituição Federal e na Lei 8.112 de 1990.

A conduta do servidor público federal deve seguir a dignidade, o zelo e o decoro, bem como o princípio da moralidade na Administração Pública. O elemento ético, como versa o código de ética do servidor público civil no poder executivo federal, não deve jamais se dissociar da conduta do agente público ou se limitar à legalidade, ao justo ou injusto, ao oportuno ou inoportuno, mas, sobretudo, levar em consideração o que é honesto e o que é desonesto para a conduta de um servidor público.

A moralidade, conforme infere o inciso III das normas deontológicas presentes no Decreto lei 1.171 de 1994, não deve se limitar à concepção de bem ou mal, devendo estar sempre inserida a ideia de bem comum como finalidade de um ato. Tal ideia nos remete à ideia levantada por Immanuel Kant, na filosofia moral do imperativo categórico.

Mais que a moralidade, o servidor público tem como escopo de sua conduta os demais princípios gerais constitucionais da administração pública. Nesse sentido, as demais normas de cunho ético-disciplinares voltadas à atuação do servidor público fazem referência à legalidade, à impessoalidade, à publicidade, à eficácia dos atos.

Nas normas de conduta dos servidores públicos civis, dispostas na Lei 8.027 de 1990, assim como no código de ética, posteriormente sancionado em 1994, o servidor público federal tem dever em prestar suas atribuições de maneira a demonstrar presteza, celeridade, disposição e zelo, atendendo ao público e agindo em meio aos demais servidores e aos superiores hierárquicos sempre de forma respeitosa, promovendo, assim, o cenário mais vantajoso para a coletividade.

O exercício irregular das atribuições do servidor o torna sujeito à responsabilização civil, penal ou administrativa. A decorrência do ato, seja comissivo

ou omissivo, doloso ou culposo, enseja a responsabilidade do servidor, observada a proporcionalidade e as consequências do seu ato em detrimento das regras éticas e do interesse público, conforme se observa no regimento disciplinar exposto na lei 8.112 de 1990.

Ademais, as normas previstas na lei 8.027 dispõem de maneira resumida as faltas administrativas passíveis de punição e aponta a maneira como essas infrações são punidas dentre as diferentes sanções reguladas, tais como advertência, suspensão e demissão.

A aplicação de sanções é tratada de maneira mais ampla no regime disciplinar, mas teve aqui, na lei 8.027 de Abril de 1990, uma abordagem que viria a ser ampliada em dezembro do mesmo ano com a lei 8.112, que será ainda observada no presente trabalho, mas que, desde já, nos reserva grande relevância no tratamento da ética do serviço público.

Ainda no que se refere às normas deontológicas previstas no código de ética e na lei 8.027/1990, observa-se que, além da moralidade e da ética kantiana, outras abordagens filosóficas já trabalhadas também estão presentes no contexto das diretrizes disciplinares das mencionadas disposições.

É possível observar, por exemplo, o caráter platônico de honestidade e a contemplação do interesse público na ação do servidor público sob a ótica do decreto lei 1.171/1994. O elemento ético, como versa o código de ética do servidor público civil no poder executivo federal, como já foi visto aqui, deve sempre levar em consideração o que é honesto e o que é desonesto na conduta de um servidor público, conforme se infere da leitura do inciso II das suas normas deontológicas.

Explica a ilustre professora doutora Patrícia Verônica N. C. Sobral de Souza, em sua obra *Corrupção & Improbidade: críticas e controle*, a relação de honestidade na figura do governante e a supremacia do interesse público sob a perspectiva filosófica de Platão. Na mencionada leitura, Platão lembra sobre o exercício habitual da honestidade, na qual todo governante deve se esmerar na sua frase célebre: 'induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado (leia-se interesse público).'<sup>33</sup>

É sob essa visão de honestidade do servidor que o código de ética preza pela abstenção absoluta, por parte do agente público, de exercer sua função, poder

---

<sup>33</sup> SOUZA, 2011, p. 33.

ou autoridade com finalidade estranha ao interesse público, mesmo que observando as formalidades legais e não cometendo qualquer violação expressa à lei. Mais que isso, deve o servidor comunicar imediatamente aos seus superiores todo e qualquer ato ou fato contrário ao interesse público.

### **3.2 (Im)Probidade Administrativa (Lei 8.429/1992) e os Princípios da Administração Pública**

O que se vem à mente ao tratar de improbidade administrativa é basicamente a noção de desonestidade, falcatrua, vigarice, pilantragem, etc. É essa concepção no âmbito da administração que se imagina quando se depara com a expressão improbidade administrativa. A relação existente entre a ideia de honestidade e a probidade, indispensável no serviço público, traz a dúvida quando aos demais conceitos nesse mesmo sentido.

Probidade, honestidade e moralidade, todos relacionam com a noção daquilo que é devido. A probidade seria a moralidade voltada para a administração. A moralidade administrativa, já bastante trabalhada na presente produção, remete à noção de boa-fé, lealdade e ética no seu sentido amplo.

O constituinte, ao colacionar princípios no âmbito da Administração Pública, traz a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e a eficácia como noções basilares que devem nortear a atuação de todo aquele que atue em favor da Administração.

A proteção ao Estado de Direito e a limitação do administrador ao previsto em lei é o que visa atingir o princípio da legalidade, protegendo o coletivo das discricionariedades ilegítimas que venham a ser provocadas pelo agente público. A impessoalidade, por sua vez, garante que a figura do administrador se desvincule ao cargo por ele ocupado, de modo que a função desenvolvida seja livre de desígnios pessoais, satisfazendo sempre o interesse público.

Os princípios da publicidade e da eficácia podem ser demonstrados como um binômio, um par, que se relaciona e se equivale no que se refere à relevância entre um e outro. Pode-se dizer que a publicidade é caminho para a eficácia. Sem publicidade os atos promovidos pelo administrador não poderiam atingir a finalidade devida e, portanto, a eficácia. A não ocultação do exercício da administração contribui para que haja a melhor gestão e o maior benefício ao público.

E a moralidade administrativa, como grande reflexo do consciente ético, consolida o intuito do constituinte em elencar princípios: promover à Administração Pública não somente a aplicação devida daquilo que está normatizado, mas atribuir ao administrador que ele tenha a consciência do que é moralmente positivo para todos.

Ademais, a própria proibição administrativa, como extensão da moralidade, é invocada implicitamente pelo texto constitucional, quando se antecipa à criação da Lei de Improbidade Administrativa (a LIA, como também é chamada) e determina, no art. 37, §4º, de maneira resumida, as sanções ao agente ímprobo.

Perlustrar esses princípios e relacioná-los ao conteúdo deontológico mencionado na Lei 8.027 de 1990 e no Dec. Lei 1.171 de 1994, já vistos, é natural, vez que a Constituição Federal foi promulgada em 1988. De maneira linear, as legislações posteriormente sancionadas no âmbito da Administração Pública e notadamente no que tange ao servidor público aperfeiçoaram o texto do constituinte e serviram como verdadeiros liames do espírito constitucional.

Nesse sentido, o legislador, vezes implicitamente, vezes explicitamente, reverencia o constituinte, imbuindo o texto normativo dos princípios constitucionais. A lei de improbidade é um exemplo disso. Na lei 8.429 de 1992, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, são explicitamente versados no artigo 4º, tornando o agente público necessariamente condicionado à obediência aos princípios independentemente de hierarquia.

Ressalte-se do texto legal que a eficácia, por ter sido alocada como princípio da Administração Pública na Constituição Federal apenas em 1998, com a Emenda Constitucional nº 19, ainda não era tida como princípio explícito pelo constituinte e, naturalmente, não foi objeto de destaque do art. 4º da LIA, que é anterior à emenda. Contudo, naturalmente, a eficácia é versada no dispositivo legal, especialmente no que se refere ao rol de atos de improbidade que atentam aos princípios da Administração Pública.

Nesse sentido, os atos de improbidade encontram-se descritos no capítulo II da Lei nº. 8.429/92, sendo os atos que importam em enriquecimento ilícito (art.9º), os que causem prejuízo ao erário (art. 10) e os que atentem contra os princípios da administração pública (art.11).

Da leitura dos artigos citados, depreende-se que há duas técnicas legislativas na elaboração destes, sendo a primeira de ordem geral, genérica,

indeterminada, aplicada ao caput; a segunda utilizada nos incisos, de forma específica, exemplificativas do caput. Segundo Garcia e Alves da leitura dos referidos dispositivos legais, depreende-se a coexistência de duas técnicas legislativas.<sup>34</sup>

De acordo com a primeira, vislumbrada no caput dos dispositivos tipificadores da improbidade, tem-se a utilização de conceitos jurídicos indeterminados, apresentando-se como instrumento adequado ao enquadramento do infindável número de ilícitos passíveis de serem praticados, os quais são frutos inevitáveis da criatividade e do poder de improvisação dos humanos.

A segunda, por sua vez, foi utilizada na formação de diversos incisos que compõem os art.s 9º, 10 e 11, tratando-se de previsões, específicas ou passíveis de integração, das situações que comumente consubstanciam a improbidade, as quais, além de facilitar a compreensão dos conceitos indeterminados veiculados no caput, têm natureza meramente exemplificativa, o que deflui do próprio emprego do advérbio “notadamente”. Nesse contexto, Pazzaglini Filho, ressalta:

O art.9º, no caput, expressa o conceito amplo de ato de improbidade administrativa que implica enriquecimento ilícito e em seus incisos arrola 12 espécies mais freqüentes dessa modalidade. Tal enumeração é exemplificativa, e não exaustiva, pois a própria norma conceitual é expressa nesse sentido, como nos demais tipos de atos ímprobos, ao utilizar o advérbio notadamente, que, segundo o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2001), significa em especial, especialmente.<sup>35</sup>

Cumprir frisar que o enriquecimento à custa de outrem não infringe a lei, o que infringe é o enriquecimento injusto. Desta forma, uma pessoa pode enriquecer-se, desde que não seja às custas do dano, do trabalho ou da atividade de outrem, sem o concurso deste ou amparo legal.

Garcia e Alves<sup>36</sup>, identificam como quatro os requisitos essenciais para se verificar o enriquecimento indevido: a) o enriquecimento de alguém, o qual pode ser de ordem material, intelectual ou moral; b) o empobrecimento de outrem, quer seja positivo (ex: perda patrimonial) ou negativo (ex: não-pagamento de um serviço prestado); c) ausência de justa causa, vale dizer, o enriquecimento deve ser desvinculado do direito, não podendo advir da vontade do empobrecido, ou decorrer de obrigação preexistente ou da lei; d) nexo-causal entre o enriquecimento e o

---

<sup>34</sup> GARCIA; ALVES, 2008, p. 189.

<sup>35</sup> PAZZAGLINI FILHO, 2006, p. 61.

<sup>36</sup> GARCIA; ALVES, 2008, p. 191-192.



empobrecimento, sendo que cada um destes elementos deve estar ligado ao outro em uma relação de causa e efeito.

Sob a ótica da improbidade administrativa, analisando o artigo 9º, observa-se quatro elementos formadores do ato de enriquecimento ilícito, além do necessário dolo do agente.

Para Fazzio Junior, “o art. 9º nada diz a respeito. Não cogita do elemento anímico do agente. Realmente, não precisa fazê-lo, porque nenhum de seus incisos admite a forma culposa; são todos dolosos”.<sup>37</sup> Nesse contexto, não há como se falar em enriquecimento ilícito culposo ou involuntário. Pazzaglini Filho, esclarece:

Logo, não há que se falar em enriquecimento ilícito involuntário ou culposo. Não é curial, nem lógico, v.g., o recebimento de comissão, gratificação ou porcentagem, por imprudência ou negligência, para facilitar negócio superfaturado ou para a alienação de bens públicos por preço inferior ao mercado.<sup>38</sup>

Conforme Fazzio Junior, “o dolo integra a própria noção de enriquecimento. Sua eventual desídia pode habilitar desfrute indevido de vantagem por terceiro, o que é matéria do art. 10 da Lei nº. 8.429/92”.<sup>39</sup> Assim sendo, prescreve o artigo 9º da Lei nº. 8.429/92 que:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, porcentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

<sup>37</sup> FAZZIO JUNIOR, 2003, p. 169.

<sup>38</sup> PAZZAGLINI FILHO, 2006, p. 60.

<sup>39</sup> FAZZIO JUNIOR, 2003, p. 169.

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação da aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado.<sup>40</sup>

Segundo Pazzaglini Filho, “Configura-se esse tipo de improbidade administrativa quando o agente público [...] auferir dolosamente vantagem patrimonial ilícita, destinada para si ou para outrem, em razão do exercício ímprobo do cargo, mandato, função, emprego ou atividade na administração pública [...]”.<sup>41</sup>

Equanto que Martins Junior

Assim, caracterizam o enriquecimento ilícito qualquer ação ou omissão no exercício de função pública para angariar vantagem econômica, como também mera potencialidade de que venha a amparar interesse de terceiro ou o simples fato de o agente público ostentar patrimônio incompatível com a evolução de seu patrimônio ou renda, sendo exigível, em ambos os casos, que a vantagem econômica indevida seja obtida (para o agente público ou terceiro beneficiário, por ele próprio ou por interposta pessoa) em razão de seu vínculo com a Administração Pública, independentemente da causação de dano patrimonial a esta, porque o relevo significativo da repressão do enriquecimento ilícito tem em si considerada preponderância do valor moral da Administração Pública, sendo direcionado ao desvio ético do agente público. Outrossim, “irrelevante, para os fins da lei, que o agente público pratique ato lícito ou ilícito; incide sobre ambas as situações, porque é intolerável uso anormal e antiético da função pública para se enriquecer, mesmo agindo licitamente [...]”.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 15 out. 2017.

<sup>41</sup> PAZZAGLINI FILHO, 2006, p. 58-59.

<sup>42</sup> MARTINS JÚNIOR., 2001, p. 186.

Cumprido frisar que o enriquecimento ilícito do agente público importará raramente no empobrecimento patrimonial do sujeito passivo, ou seja, o Estado, condição esta que se torna prescindível para a configuração do ato de improbidade, pois normalmente a vantagem indevida não é originária dos cofres públicos, mas de terceiros. Para Garcia e Alves

A idéia de empobrecimento é substituída pela noção de vantagem indevida, sendo considerado ilícito todo enriquecimento relacionado ao exercício da atividade pública e que não seja resultado da contraprestação paga ao agente, o que demonstra de forma insofismável a infringência dos princípios da legalidade e da moralidade, verdadeiros alicerces da atividade estatal.<sup>43</sup>

Esclarece Martins Junior<sup>44</sup>, que a vantagem patrimonial indevida, para caracterização do enriquecimento ilícito, pode ser obtida pelo agente público ou terceiro – caso este em que o agente público usa de sua função para enriquecer terceiro (que incidirá na conduta de ato lesivo ao erário prevista no art. 10, XII, p. ex). Outra classificação que se tem das espécies de enriquecimento ilícito são as complexas ou indireta; e as simples ou direta; e, sendo verificadas, respectivamente, quando há ou não participação de terceiros.

### **3.3 Abuso de Autoridade (Lei Nº 4.898/1965)**

No Direito brasileiro, o uso e abuso de poder não caiu com o necessário fervor ao agrado dos pesquisadores, haja vista, ainda hoje não haver tantas leituras específicas disponíveis. Dentre as restritas obras pertinentes ao tema, têm-se como das maiores referências os conhecimentos vertidos por José Cretella Júnior (1978), o qual dissecando o tema aponta que o instituto do desvio de poder se manifestou no nosso direito primeiramente no setor doutrinário, contrariamente do que ocorreu no direito franco-italiano, onde esse instituto primeiramente se manifestou no setor jurisprudencial.

Averba que as primeiras doutrinas de direito administrativo brasileiro foram publicadas em 1857, 1859, 1862, antes, porém, do caso Lesbats, que relembre-se, ocorreu em 25 de fevereiro de 1864, não versou sobre o instituto do desvio de poder, que somente mais tarde, influenciados por obras francesas publicadas em 1869, 1902, 1920, motivariam os primeiros tratadistas da República. Averba que nos

---

<sup>43</sup> GARCIA, ALVES, 2008, p.195.

<sup>44</sup> MARTINS JUNIOR, 2001, p. 184.

últimos anos o tema tem recebido mais atenção, porém, está ainda bem aquém do necessário ao desenvolvimento sistemático e rigoroso que a relevância da matéria está a reclamar.

E em alusão a Tito Prates da Fonseca<sup>45</sup>, explica que o mau uso de uma faculdade, de um direito genérico, no direito privado, realizado em um concreto injusto, tem muita afinidade com o excesso de poder do direito administrativo.

José Cretella Junior citando Brandão Cavalcanti, assenta que “a teoria consiste na proteção contra o ato praticado por motivo estranho ao contrário ao serviço público, ou ainda quando o motivo apresentado é apenas aparente, ocultando um interesse puramente privado”.<sup>46</sup>

Entendemos que essa teoria não pode prosperar nos países onde não existe uma justiça especializada, estando a Administração sujeita a um controle apenas de legalidade, faltando juízes qualificados para o exame do mérito do ato administrativo. E finaliza: “fazemos, porém, sérias reservas ao desenvolvimento de um controle que só se justifica em um regime de justiça administrativa”.

O chamado desvio de função, ou “disfunção”, a bem do serviço público, é a atribuição ao servidor de outros serviços que não os inerentes ao seu cargo. O Estado deveria ser o primeiro a dar o exemplo do que é uma empregabilidade socialmente justa. Do que se entende por condições de emprego ou de um emprego em condições.

Deveria ser o primeiro a assumir que um emprego deve ser estável, baseado num contrato válido e sólido, garantir formação adequada aos funcionários, remunerado de acordo com a vida real do país que governa motivante e estimulante.

No dia a dia não é o que se observa, e a quantidade de reclamações por parte dos trabalhadores é crescente contra o Estado, que só vem a se manifestar quando provocado, observe-se abaixo:

O desvio de função não gera direito algum, seja na esfera da relação estatutária entretida com a Administração Pública, como no campo patrimonial. O acolhimento da pretensão induziria na afronta aos princípios constitucionais da impessoalidade, legalidade e moralidade, todos eles vinculativos ao proceder do administrador. Desvio de função que não gera direito patrimonial, ainda mais quando a perícia técnica realizada

---

<sup>45</sup> Tito Prates da Fonseca, 1939, p. 136.

<sup>46</sup> José Cretella Junior, 1978.

fundamenta sua conclusão em registros inespecíficos. Sentença de improcedência da ação. "RECURSO DE APELAÇÃO NÃO PROVIDO".<sup>47</sup>

O desvio de função é uma prática proibida no serviço público, visto que agente público só pode fazer o que está previsto em lei e normas dela decorrentes, ou seja, seus atos são vinculados ao que dispõem o estatuto e atribuições do cargo que ocupa.

A prática de tais atos é flagrante falha ética no comportamento do servidor público e adentra no contrário aos conceitos já versados na presente produção, indo de encontro com o raciocínio adequado para aquele que se propõe a exercer cargo público e, portanto, às diretrizes éticas e morais tão levantadas no nosso ordenamento jurídico, nas lições de civilidade popular e no contexto filosófico inicialmente discutido.

### **3.4 Regime Disciplinar do Servidor Público (Lei Nº 8.112/1990)**

Nota-se das já trabalhadas normas de conduta e providências dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações públicas dispostas na Lei nº 8.027 de Abril de 1990 uma espécie de plano de fundo legal para o que seria ampliado nas diretrizes disciplinares da lei 8.112 de Dezembro de 1990.

O referido dispositivo é hoje uma das leis mais importantes e, por conseguinte, mais estudadas no âmbito do Direito Administrativo. Deveras não poderia deixar de ser abordada para fins de análise da ética no serviço público.

A lei dispõe de maneira geral o que é o servidor público, o cargo público exercido pelo servidor e quais são as determinações voltadas para o servidor civil no âmbito da administração pública federal. É a lei 8.112/1990 que delinea basicamente todas as condições atinentes ao serviço público federal, do concurso público e da investidura do servidor no seu cargo, direitos e deveres, até a parte disciplinar.

Inicialmente, o cargo público é criado por meio de ato normativo, leis ou resoluções, com denominação própria. No entanto, as definições de cargo e função pública não se confundem uma com a outra, sendo que o cargo é o lugar que o agente público possui sua titularidade; enquanto a função engloba os encargos e atribuições, vez que não há cargo sem função, muito embora haja função sem cargo.

---

<sup>47</sup> TJRS, AC 70002593838, 3ª Câmara Cível, j. em 31/05/2001.

Os cargos públicos são organizados em classe e carreiras, as classes são a junção dos cargos, com competência, responsabilidade e vencimentos iguais. As carreiras estão quase sempre sujeitas a imposição hierárquica, e são obrigatórias na administração direta e indireta. Os cargos são criados por força da lei ou resoluções, princípio da legalidade, e somente por força de lei poderiam ser extintos. Os cargos podem ser efetivos, de comissão, vitalícios ou mesmo temporários obedecendo determinações legais de nossa Carta Magna.<sup>48</sup>

Já a função pública é caracterizada pela atribuição, competência ou encargo destinada ao exercício de determinada função, sempre vinculada ao interesse público, garantindo os direitos da coletividade e da administração. Para exercer a função pública é necessário contrato de trabalho nos moldes da Consolidação das Leis do Trabalho, sempre que não for adotado o regime estatutário.<sup>49</sup> Nesse sentido, Meirelles diz que

As funções são os encargos atribuídos aos órgãos, cargos e agentes. O órgão normalmente recebe a função in genere e a repassa aos seus cargos in specie, ou transfere diretamente a agentes sem cargo, com a necessária parcela de poder público para seu exercício. Toda função é atribuída e delimitada por norma legal. Essa atribuição e delimitação funcional configuram a competência do órgão, do cargo e do agente, ou seja, a natureza da função e o limite de poder para seu desempenho. Daí por que, quando o agente ultrapassa esse limite, atua com abuso ou excesso de poder.<sup>50</sup>

Por outro lado, para Administração Pública há a criação e o provimento dos cargos de direção, chefia e assessoramento. É princípio constitucional a investidura dos agentes por meio de concurso público. Como exceção, definiu a Carta Magna que “as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.<sup>51</sup>

Assim, a regra deve ser a contratação após aprovação em concurso público, sendo a instituição de cargos comissionados e funções de confiança exceção

---

<sup>48</sup> GONÇALVES *et al.*, 2008.

<sup>49</sup> *Ibidem*

<sup>50</sup> MEIRELLES, 1994, p. 71.

<sup>51</sup> BRASIL, 1988.

limitada a atribuições que efetivamente exijam relação de confiança entre o agente e o chefe do poder contratante.<sup>52</sup>

Mello define cargos em comissão para distingui-los dos cargos de provimento efetivo nos seguintes termos: “aqueles vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los, a qual também pode exonerar *ad nutum*, isto é, livremente quem os esteja titularizando.”<sup>53</sup>

Ademais, funções públicas, para o mesmo autor, “são plexos unitários de atribuições, criados por lei, correspondentes a encargos de direção, chefia ou assessoramento, a serem exercidas por titular de cargo efetivo, da confiança da autoridade que as preenche (art. 37, V, da Constituição)”.<sup>54</sup>

Entretanto, as duas figuras assemelham-se na medida em que se tratam de mitigações ao princípio do concurso público decorrentes da necessidade do chefe do poder contratar agentes em razão de confiança. No entanto, diferem radicalmente no que tange ao princípio da investidura por meio de concurso público. Tais preceitos se fazem presentes na leitura da lei 8.112 de 1990, que traz em linhas gerais o regime jurídico da figura do servidor em especial.

A relevância da referida lei sugere um estudo mais dedicado à análise de suas determinações e essa influência na atividade do servidor nos cargos públicos federais. Contudo, na proposta da presente produção científica, a atenção se volta para a observância das normas disciplinares da lei e as flagrantes noções éticas presentes nessas determinações.

O que a lei dispõe como regime disciplinar pode ser interpretado como a visão do legislador com relação aos preceitos da moral do dia-a-dia do funcionalismo público. O interesse predominante da lei, no que se refere ao quesito disciplinar, é atribuir responsabilidade e dispor sobre deveres e sanções diante do cometimento de atos indevidos por parte do servidor público civil em favor da União, das autarquias e fundações públicas.

O que se percebe com a leitura da lei 8.112/1990, após a análise das demais leis já trabalhadas, é que as concepções éticas e morais atribuídas à conduta do servidor público ficam mais diretamente ligadas ao cargo exercido e as

---

<sup>52</sup> FERRAZ, 2003.

<sup>53</sup> Mello, 2004, p.227.

<sup>54</sup> MELLO, 2004, p. 234,

sanções são atingem mais diretamente o servidor do que nas demais leis que regulam a conduta do sujeito investido no cargo da administração pública, a começar pela responsabilidade.

Inicialmente, nesse sentido, a lei dispõe a responsabilidade do servidor público na perspectiva de um sujeito passível de sanção na esfera cível, criminal e administrativa diante da prática, comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, de conduta que resulte prejuízo ao erário ou à terceiro. Para que o agente seja responsabilizado, deverá correr contra ele um processo administrativo a fim de se apurar se realmente o dano ocorreu e quem foi o real agente causador do dano, devendo haver ainda nexos de causalidade entre o agente e o dano praticado.

A lei 8.112 de 1991, ao relacionar deveres, proibições e penalidade aos servidores, impõe de maneira diferenciada a noção ética no cenário do serviço público. Assim como a lei de improbidade administrativa tem relevante papel ao atribuir administrativamente a responsabilidade do agente público em geral, na lei 8.112 percebe-se uma amplitude ainda maior quanto à responsabilidade, contudo voltando-se para o servidor em específico.

Depreende-se dos termos do regime jurídico do servidor civil no âmbito federal que a havia naquele tempo a necessidade de que o este tivesse, além dos preceitos sintéticos inerentes ao ser humano quanto à ética e a moral, uma coercitividade legislativa que atingisse ainda mais sua vida após o ato ilícito. É dessa maneira que entendeu o legislador ao atribuir responsabilidade civil, penal e administrativa àquele que enfrenta as legalidades do serviço público.

Há de se entender, portanto, que as legislações já voltadas para a repressão à conduta ilícita do servidor, principalmente no que se refere à postura ética do agir público, restou insuficiente até a implementação do referido dispositivo que deveras estende o raciocínio da lei 8.027 de 1990 na tentativa de surtir ainda mais efeito para o servidor público na sua intenção – já tão reprimida pela moral pública – de infringir o que se entende como devido para a atuação em função pública.

Na análise da responsabilidade civil, atinge-se a ordem patrimonial, de modo que obriga aquele que, por ato ilícito causou dano a outrem, deve repará-lo, desde que o ato tenha sido praticado com ação ou omissão, culpa ou dolo, relação de causalidade e danos, conforme se estuda na melhor doutrina.

A responsabilidade civil aqui, portanto, não trás grandes novidades para o servidor público daquilo que é tratado pelo Direito cível. Decorre do artigo 186 do



código civil vigente, no entanto, por abranger os elementos que tipifica o Art. 186 do CC, Francisco Amaral 2006, explana de forma clara, esses elementos: Ação ou omissão do agente; Ilícitude; Culpa; Nexo de Causalidade e Dano.

Os atos ilícitos quanto à conduta: pode ser ativa quando são praticados por ação ou por omissão que sejam por negligência ou imprudência. O comportamento ativo que é a ação que resulta da vontade humana. É ato voluntário e objetivamente imputável, controlável pela pessoa à qual se imputa o fato violando direitos dos outros. Para que configure ato ilícito o agente tem que praticar com plena consciência não podendo configurar como ato ilícito os atos praticados durante o sono ou em estado de inconsciência (hipnose, delírio febril, ataque epilético) ou sob coação absoluta ou por absolutamente incapazes.

O comportamento omissivo por omissão é a causa jurídica do dano se houver o dever de agir, ou seja, de praticar o ato omitido. Quando o agente deixa de cumprir sua obrigação na qual estava de direito obrigado a cumpri-la, comete omissão de seu dever legal. A omissão é mais frequente na inexecução das obrigações, isto é, no campo da responsabilidade civil contratual.

Quando a omissão se dá por inobservância das normas que nos mandam operar com atenção, capacidade, solicitude e discernimento, dizemos que foi por negligência. Porém quando essa omissão é praticada com precipitação ou com procedimentos sem cautela foi o ato cometido com imprudência, ambos estão relacionados com a atitude do agente, pois no campo do direito está omissão pode resultar em dano, seja ele de natureza jurídica ou não.

O ato ilícito quanto a ilicitude que significa contrariedade a um dever jurídico, constituindo na ofensa a direito subjetivo absoluto ou na infração de preceito legal, que protege interesses alheios, ou ainda no abuso de direito. Portanto, a lesão de direitos personalíssimos ou reais, ou a violação de preceitos legais de tutela de interesses privados, o abuso de direitos de uso imoderado de modo a causar dano a outrem.

Preliminarmente, mister é fazer típica diferenciação existente entre processo e procedimento, tendo em vista que o termo processo indica uma atividade para frente, ou seja, uma atividade voltada a determinado objetivo.

José Carvalho dos Santos Filho, assevera que, na verdade, pode definir-se o processo como “a relação jurídica integrada por algumas pessoas, que nela exercem

várias atividades direcionadas para determinado fim”<sup>55</sup>, ou seja, o processo administrativo constitui uma sucessão formal de atos realizados por previsão legal ou pela aplicação de princípios da ciência jurídica para praticar atos administrativos.

Todavia, a noção de procedimento é diversa, visto ser este um conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos, ou seja, possui equivalência com o rito, a forma de proceder, se desenvolvendo este procedimento dentro de um processo administrativo.<sup>56</sup>

Como se depreende, o processo administrativo importa uma sequência de atos e de atividades que tem por origem o Estado através de seus órgãos e agentes, ou de administrados interessados no assunto a ser contemplado no processo, tendo estes atos um objetivo, qual seja, o de provocar uma definição final da Administração.

Nesse diapasão, é notório que o processo administrativo é instituto de inegável relevância no sistema jurídico e espelha, de acordo com Carvalho Filho, instrumento útil para assegurar a observância do superprincípio da segurança jurídica, que alcança, na verdade, todas as situações que envolvem a certeza do direito e a estabilidade das relações jurídicas.<sup>57</sup>

Os processos administrativos, a depender da maneira como são realizados ou do interesse que visam atender, podem ser divididos em diversas modalidades. Fala-se em processos internos ou também chamados de processo técnico, que em verdade, são aqueles que se desenvolvem na intimidade da Administração, visando a prática de um ato de expediente ou de um fato administrativo.

Há, outrossim, processos externos, também chamados de processo jurídico, de que participam os cidadãos-administrados, voltados a produzir algum ato ou decisão que repercutirá na esfera jurídica de terceiros.<sup>58</sup> Quanto aos processos externos ou processo jurídico, estes se subdividem em, processos ampliativos e processos restritivos ou aleatórios.

Os processos ampliativos, ainda na visão de Dirley da Cunha Junior<sup>59</sup>, são aqueles que se destinam ao reconhecimento ou constituição de um interesse ou direito, ampliando a esfera jurídica do administrado ou da própria administração.

---

<sup>55</sup> José Carvalho dos Santos Filho. 2011, p. 890.

<sup>56</sup> DI PIETRO, 2006, p. 598.

<sup>57</sup> Carvalho Filho, 2011, p. 893.

<sup>58</sup> CUNHA JUNIOR, 2010, p. 622.

<sup>59</sup> Dirley da Cunha Junior, 2010, p. 622-623.

Enquanto os processos restritivos ou aleatórios são aqueles que se dispõem às revogações em geral ou à imposição de sanções como as penalidades disciplinares a servidores públicos.

Sobre essa perspectiva da imposição de sanções disciplinares ao servidor, que voltado para o campo da Ética é de grande interesse na presente produção, permite-se uma leitura dos conceitos de atos ilícitos e suas previsões legais com relação ao interesse punitivo estatal e as possíveis críticas morais que elas trazem para o discurso da norma deontológica e das diretrizes disciplinares legais já debatidas.

## **4 ATOS ILÍCITOS PREVISTOS NO ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL E OS CONFLITOS MORAIS E ÉTICOS**

O texto se faz necessário por ser de interesse geral, e no presente momento, se mostrar ainda mais latente e confuso, já que as opiniões se dividem de forma gritante, e a produção acadêmica questiona a moral do indivíduo, se fazendo presente também, a necessidade de questionar a moral e a ética do julgar estatal.

Os civis se dividem em duas vertentes principais, numa, baseados numa filosofia que lembra Jeremy Bentham, veem com medo que as penalidades estariam ameaçadas pela lei, como um poderoso dissuasor, diminuindo a percepção geral, instalando-se a ideia de que o papel desempenhado pelo raciocínio de que qualquer tipo infrator de comportamento antissocial ou imoral é exagerado.

Do outro lado, o autor aborda uma chamada nuvem de dúvida, da teoria retributiva, quase que lembrando um 'Olho por Olho, dente por dente', desta feita, após o alçar voo de tais questões, se torna quase impossível se dizer que os autores de infrações poderiam ter os evitados, já que as teorias populacionais acabam por minar e boicotar os próprios fundamentos que alicerçam a existência de tais tipos contraventosos, alegando de um lado, que os tipos são deveras exagerados, ou que, são métodos retributivos e vingativos, não educativos.

Logo, a dúvida e crítica popular instalam-se tão veementemente nas raízes da lei, que a questão lançada desafia o próprio legislador e suas intenções ao positivar as normas, quase como se não tivesse vivência em público para notar a presença de costumes, ou mesmo, perceber que outros males deveriam ser proibidos pelo Direito positivado, mas de forma contrária, são apenas 'arranhadas' pela legislação.

A questão moral que fica quando se enxerga o atual sistema de punição, é então, o perguntar de qual a justificativa para a prática da punição? A quem as punições podem ser aplicadas? Quão severas devem ser? Ao perceber tais conceitos e suas reais participações no ato de punir, a temática se torna cada vez mais problemática e de certa forma, desestabilizadora no que diz respeito à confiança no funcionamento da máquina pública.

Após esta breve explanação, percebemos a possibilidade de uma feliz analogia, entre o conceito de punição e o de propriedade. Trazendo a tona, então,

que nos dois casos, nós lidamos com instituições sociais que centralmente estruturam as leis e suas regras, ambos os casos são confrontadamente complexos e apresentam características inter-relacionadas que demandam explicações próprias de cada variável, falhar em uma dessas variáveis, simples que seja, implicará na violação grave de direitos intrínsecos do ser humano.

O ponto principal da punição é ser algo desgostoso, resultado de uma ofensa à lei, destinada diretamente ao transgressor, intencionalmente administrada por outros homens, e sobre tudo, tal sistema deve ser positivado e esquematizado em corpo de lei. O motivo de se listar os pormenores da punição é evitar a má interpretação do termo. Definir tais questões traz as dúvidas à baila, que deságuam quase invariavelmente na teoria retributiva. Como uma mera vingança estatal pela transgressão.

Então chegamos à primeira pergunta problemática: Porque alguns tipos de ações são proibidos pela lei, e então, tornadas crimes e ofensas à lei? A resposta estatal seria: Anunciar à sociedade que tais questões não são permitidas, e assegurar que o mínimo possível delas será efetuado, já que o medo de punição se instaurará.

A questão satisfaz algumas ideias que temos de crimes, já que existem sim tipos penais que criminalizam atitudes deveras indesejáveis, seria no mínimo 'bobo', esperar que certos transgressores de leis como assassinos em série, estupradores e sequestradores fossem devidamente e efetivamente inibidos apenas por educadores ou igrejas, ou outros meios mais caros e menos efetivos que a segregação do indivíduo na tentativa de garantir a não reincidência.

Entretanto, se constrói a crítica no que se diz respeito a outros tipos de infração, tomando-se por escopo a Lei Administrativa, percebendo que a Lei dos Homens, seriam uma definição da moralidade, assim como as definições de Deuses ou a Natureza, e que aqueles que ultrapassam tais 'rituais', sofrem penalidades em decorrência das leis predefinidas.

Então, vertentes se criam, de interpretação legal, que ofensas morais como matar alguém, são punidas e penalizadas não para salvar outras pessoas de serem mortas, mas para evitar que o infrator 'peque novamente', então uma leitura surge, de que a lei não viria para desencorajar a criminalidade e a subversão legal, mas sim, extrair a penalidade e a intenção de crime.

Levantado este questionamento, vemos outro ponto ser estudado, o da distribuição. Sendo assim, pergunta-se a quem deve ser destinada a punição, e a quantidade distribuída e aplicada. Tal questão se faz necessária ao perceber-se que de certa forma, a punição vista acima, vem arraigada em determinações unilaterais estatais.

Emergindo disso, vem a questão de que, caso respondamos que a punição se destina ao transgressor da lei, correspondente a sua ofensa, caindo, mais uma vez, na citada teoria retributiva, onde a punição seria uma retribuição estatal da infração. Tendo então a teoria da “Retribuição em Distribuição”, tal distinção entre as duas teorias e até mesmo de sua teoria mista, tornam a questão cada vez mais confusa e instável.

Vale lembrar que ambas as teorias datam de séculos atrás, desde o surgimento da própria justiça como instituição, criando desde a antiguidade, ceticismo consequente.

Num geral, a resposta que se tira da problemática é unívoca, que por mais que as leis venham a proibir atos, e suas retaliações aos que transgridem as leis nem sempre levam em conta todos os pormenores e variáveis existentes no subjetivo de cada infrator, as leis trazem seguridade legal para evitar que os homens ajam deliberadamente, seja em infrações legais grandes ou meras contravenções, tal meio de ação o sistema garante que de certa forma, as liberdades sejam limitadas e respeitadas até certo ponto.

Com a breve visão dos primeiros pontos, retomamos então os trilhos da moralidade frente à punição estatal, trazendo à baila os três pontos principais e vitais para tal avaliação: Justificativa, Perdão e Mitigação. Operadores do direito inglês distinguem crime perdoável (exemplo: homicídio acidental e não negligente), e crime justificável (justa defesa) e que os mesmos causam diferentes consequências.

Entretanto, na atual conjuntura legal, vê-se a diferença voltada ao simples crime culpável ou não, trazendo então como padrão, o crime doloso, e caso algum elemento mostre-se faltante, desconsiderar-se-á o crime como um todo. Tal ponto mostra-se falho, visto que a distinção intrínseca de tais tipos é deveras importante, vez que, um tipo infrator a título de justa defesa é uma exceção à regra geral.

Contudo, quando a infração é acidental e não negligente, o que se leva em consideração é um ponto subjetivo, próprio do agente, dependente de uma série de

variáveis condicionais. A mais latente seria a falta de conhecimento, movimentos involuntários, ou coerção de alguma natureza.

A variável restante, a mitigação, pressupõe que a pessoa é sim culpada, restando apenas a severidade a ser aplicada. Voltamos, com isso, à teoria da distribuição, onde a pena deve ser distribuída de forma dependente ao crime ou infração que fora efetuada.

A mitigação da pena vem a controlar a severidade, trazendo causas de diminuição de pena, coadunadas a vários outros mecanismos e técnicas legais. A mesma se vê arraigada tanto informalmente, na interpretação do aplicador do direito, quanto formalmente, na escrita do legislador. Vale diferenciar os dois primeiros critérios de Justificativa e Motivo, os quais retiram a culpabilidade, da mitigação, a qual vem apenas a trazer pontos que tornam o tipo e sua culpabilidade, até certo ponto.

A admissão de motivos de mitigação, perdão e justificativas, trazem mais uma vez, a reincidente nesse texto, teoria da Distribuição da Punição. Para responder o atual ceticismo moral do sistema criminal vigente, deve-se perceber que, em verdade, nosso sistema legal, tenta de todas as formas com sua frieza de letra de lei, enxergar a subjetividade de cada caso.

Embora a lei Geral seja ampla, ela tenha ferramentas interpretativas para ligar-se e criar a melhor e moralmente ideal, punição. Sob o olhar maniqueísta de teóricos das vertentes Utilitárias e Retribucionistas, vemos que ambos falham em ler a lei apenas em dois extremos, o idealista da lei fria positivada, e o idealista utópico que busca a subjetividade e delicadeza da interpretação humana da lei natural em meio a situações onde cabem apenas meios e instrumentos institucionais mais rígidos a fim de trazer ordem social.

Voltamos agora ao filósofo previamente citado, Jeremy Bentham, o qual, a partir do pensamento utilitarista, o Direito se vê como instrumento perfeito para o governo controlar, até certo ponto, e conduzir as condutas dos civis. Logo, através de penas calculadas, o indivíduo teria seu bem estar otimizado, visto que o transgredir das normas, resultaria em retaliações que tornam sua transgressão desvantajosa.

Bentham defende o Utilitarismo a partir da crítica do Direito Natural, que idealiza um contrato original. Trazendo tal teoria como utópica e insatisfatória, fazendo-se necessária sua devida positivação.

Notando a fragilidade da teoria do direito natural, Bentham veio a fundamentar sua teoria no princípio da utilidade, oscilando entre a concretude e a abstração universalista, dizendo que 'o princípio utilitarista aprova ou desaprova qualquer ação, segundo a tendência que tem de aumentar ou diminuir a felicidade da pessoa cujo interesse está em jogo' ou, o que é a mesma coisa em outros termos, segundo a tendência a promover ou comprometer a referida felicidade.

Bentham acreditava na possibilidade de estabelecer leis racionais válidas para todos os homens e, também por esse motivo, fica fácil compreender as por ele dirigidas ao direito inglês, que não se fundamentava em leis gerais, pensadas por algum legislador, mas num complexo sistema de precedentes judiciais.

Desde meados de 1900, surge a Teoria Reformatório-Corretiva e Individualização da Punição, depois da interpretação geral, a teoria corretiva, que seria de concepção múltipla, curativa e de teor de reabilitação social, algo relacionado a um tratamento, não uma punição. Seria o ideal, mas deveras utópico em casos pontuais, mostrando-se perigoso e ineficiente em infrações graves.

O tão criticado por Bentham, o Direito Natural, mostra-se arraigado na citada teoria, supondo um idealismo intangível e dificilmente aplicável na sociedade que vivemos atualmente. Logo, mesmo perante a atual insatisfação e ceticismo geral dos civis no que concerne à atual estruturação legislativa, vê-se que a positivação da pena se faz necessária para trazer a estabilidade ao estado democrático de direito, evitando possíveis corrupções, ou dilemas de difícil resolução.

Tomando-se como prisma tal raciocínio, a visualização da lei, embora fria, se vê indispensável. A rigidez legal e a frieza são ferramentas administrativas tanto para a aplicação em pé de igualdade aos infratores, quanto para o evitar que tais tipos infratores sejam efetuados, a partir da anunciação de sua proibição.

Uma reforma sistemática nos alicerces legais na dimensão que alguns interpretadores e teóricos do direito natural pedem, seria de um enfraquecimento perigoso para a sociedade e o que conhecemos como estado democrático de direito e o bem estar social.

E tendo em vista toda a discussão moral traçada e a necessidade da estruturação legislativa de modo coercitivo ao servidor público, faz-se importante, no estudo da Ética no serviço público, ter noção de como isso é visto na prática do servidor e de que modo o este tem atuado em meio às determinações legais e penalidades dispostas no ordenamento jurídico já estudado.





## 5 ANÁLISE DOS ATOS INFRACIONAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

O dimensionamento do conteúdo teórico no filtro da realidade prática do dia-a-dia do serviço público federal é o ponto nevrálgico da produção até então trabalhada. Ora, o conteúdo filosófico, os conceitos éticos e morais da ciência humana clássica e a influência desses preceitos no nosso ordenamento jurídico têm um propósito prático. Ao contrário, o desenvolvimento das normas e as interpretações filosóficas e culturais do que é Ético e da conduta moral humana seriam em vão senão observadas, em dado momento, pela ótica da *práxis* cotidiana.

Toda relevância do estudo dos atos infracionais dos servidores públicos se inicia na guerra, no caos. Afinal, são nos momentos de desordem em que se busca entender a ordem. E que ordem seria essa? A ordem que estudamos, fundada na teoria filosófica e no formalismo da norma, do Direito positivo?

Em tempos de total desrespeito às normas e às noções de ética no seu sentido mais amplo, nada se torna mais relevante para sanar a falha no serviço público que olhar, não apenas a capa da lei e da pureza jus-filosófica, mas a profundidade do funcionalismo público sob a ótica mais rente ao que realmente se passa no dia-a-dia das instituições.

De mais a mais, a discussão, ao passo que se torna interessante, se dificulta quanto ao seu entendimento. Como ocorre e o que justifica que o serviço público hoje seja essa máquina criadora de processos administrativos disciplinares? Como o servidor público, tão dotado de conhecimentos, suficientemente testado por concurso público, aprovado e investido após um árduo processo seletivo, se dá ao desprazer de, em meio a sua estabilidade, colocar tudo em cheque com a prática de atos ilícitos, antiéticos, imorais?

Responder aos questionamentos sem dedicar-se detidamente à análise sociológica e antropológica da conduta do brasileiro, em especial do servidor público, demandaria um esforço e um propósito incompatível com o da presente produção, mas são esses questionamentos de difícil resolução que torna imperiosa a demonstração da prática do serviço público federal.

Geralmente, a noção de certo e errado parte muito para a ideia de educação. Atribui-se muito à educação, seja familiar ou escolar, a responsabilidade

de formar cidadãos que estejam cientes de suas obrigações para com a boa-fé, a da educação na formação do indivíduo e a conscientização do indivíduo quanto aos valores éticos e morais da vida em sociedade.

Destarte, o Estado, em seu fundamental papel constitucional de garantir o acesso à educação, atua através dos seus órgãos gestores da educação e do ensino público no âmbito federal, estadual e municipal. Tais órgãos, como reguladores do ensino, possuem enorme responsabilidade perante o desenvolvimento educacional no Brasil.

Espera-se que a atuação dessas entidades governamentais, através do seus servidores, sirvam mais à população do que órgãos da administração por mera atribuição. Revestidos dessa responsabilidade para com a educação nacional, os órgãos que regulam e administram a educação devem além de, assim como qualquer outro órgão ou servidor, seguir o estrito cumprimento das normas e da ética, dar o devido exemplo de boa atuação no serviço público.

Partindo desse raciocínio que, para fins de observação da atuação do servidor público, foi elaborada a pesquisa quanto aos atos ilícitos dos servidores do MEC – Ministério da Educação, onde se espera uma melhor atuação no que concerne à ética, o que prontamente não se verifica. Aliás, essa disparidade fundamenta a precisão da pesquisa em torno desse órgão, de modo que fique em evidência o ato ilícito provocado pelo servidor.

Foram consultados sites oficiais da Controladoria Geral da União e utilizados dados fornecidos pelo Ministério da Transparência, de modo que foram observados os números anuais de ilícitos cometidos pelas instituições ligadas ao Ministério da Educação e a classificação dos atos com fulcro na lei 8.112 de 1990.

Nesse toar, para efeitos de melhor logística na pesquisa e organização do raciocínio, foram tomados como referência os atos ilícitos previstos no referido dispositivo legal que causaram cassação de aposentadoria, demissão e destituição do cargo público no curso do período entre os anos de 2013 e 2015.

O estudo buscou levar em consideração as penalidades previstas na lei 8.112 de 1990 e a lei 8.429 de 1992. Dessa forma, existem diversas condutas proibidas pelas leis e que foram, no curso desses três anos, praticadas pelo servidor do Ministério da Educação.

Dentre as condutas reprovadas pelas referidas leis estão as do artigo 116 da lei 8.112/90, que trata sobre deveres do servidor, tais como cumprir ordens dos

superiores e exercer o cargo público com zelo. Além desses deveres, a lei 8.112 também tem relevância na pesquisa nas condutas consideradas proibidas pelo artigo 117, tais como valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato.

Assim como a lei servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a lei de improbidade administrativa, também já vista na presente produção, é relevante na análise dos dados no que se refere às previsões do artigo 9, 10 e 11, onde traz a previsão dos atos de improbidade que importam no enriquecimento ilícito, que causam danos ao erário ou que violam os princípios basilares da Administração Pública.

De início, a pesquisa já apresenta um dado pertinente quanto ao alarmante número total de atos praticados. Ao todo, foram 604 atos ilícitos puníveis com demissão no ambiente institucional do Ministério da Educação. Desse número obtido, 129 foram praticados no ano de 2013, 153 no ano de 2014 e incríveis 322 atos foram praticados em 2015, de acordo com a tabela 1.

**Tabela 1 - Atos ilícitos**

<b>ATOS ILÍCITOS</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
8112-116-I	2	2	7
8112-116-II	2	3	8
8112-116-III	2	9	9
8112-116-IV	2	0	4
8112-116-V	0	0	1
8112-116-VI	0	0	1
8112-116-VII	0	0	3
8112-116-IX	2	7	8
8112-116-X	2	2	2
8112-116-XI	1	2	4
8112-116-XII	0	1	0
8112-117-I	1	0	2
8112-117-II	1	0	1
8112-117-III	0	0	0
8112-117-IV	1	0	1
8112-117-V	0	1	2
8112-117-VI	0	1	0
8112-117-VII	0	0	0
8112-117-VIII	0	0	0
8112-117-IX	10	12	10
8112-117-X	2	2	3
8112-117-XI	3	0	0
8112-117-XII	3	1	0
8112-117-XIII	1	1	0
8112-117-XIV	1	0	0
8112-117-XV	6	1	8
8112-117-XVI	3	1	2
8112-117-XVII	3	0	0

8112-117-XVIII	3	3	3
8112-132-II	35	37	50
8112-132-III	10	22	15
8112-132-IV	7	12	26
8112-132-V	1	2	12
8112-132-VI	2	0	10
8112-132-VII	1	0	2
8112-132-VIII	1	1	18
8112-132-IX	0	0	0
8112-132-X	4	3	30
8112-132-XI	0	1	2
8112-132-XII	6	12	20
8112-132-XIII	5	6	44
8429-9-C	0	1	1
8429-10-IX	0	0	1
8429-II-C	0	1	0
8429-II-VI	1	0	0
8429-II-I	0	1	0
8112-127-IV	2	0	3
8112-133-§ 6	1	1	4
8112-134	3	4	5
<b>Total</b>	129	153	322

Fonte: Dados da pesquisa

Os dados são bastante negativos no aspecto da ética profissional e causam surpresa àquele que não tem nenhum conhecimento da situação do serviço público federal. Ademais, a informação inicial da pesquisa retrata o caos instaurado e prova a relevância do tema para estudos e questionamentos como os do presente trabalho.

O quantitativo geral dos atos ilícitos praticados demonstra uma dificuldade do servidor em seguir as diretrizes éticas e disciplinares voltadas para o profissionalismo no serviço público. Mais que isso, o dado levanta a questão da ineficiência da punibilidade da lei disciplinar no controle da atuação do servidor. Fica claro com o enorme número de atos ilícitos perpetrados que até mesmo no serviço voltado à educação a probidade e a ética se fazem ausentes.

A sanção aplicada aos atos praticados, embora tenha efeitos muito severos como o da demissão, aparentemente não cerceia mais o ímpeto antiético do servidor. Não mais o intimida, de modo que não provoca no servidor o receio da sua punição. Aliás, questiona-se se a punibilidade proposta pela lei ainda tem potencialidade reguladora para regredir o ânimo do servidor em praticar o indevido.

Os números expõem com clareza solar a falibilidade do conceito de ética na pessoa do servidor no ponto que, embora não fique transmitida a falta de caráter de cada um que cometeu a prática indevida, em cunho geral, demonstra a sua inércia

quanto à necessidade de se manter numa postura moral adequada. Tal ponto leva à compreensão de que o servidor, de maneira geral, tem desprezado não apenas o seu papel no funcionamento das instituições, mas também o seu papel como cidadão e a obrigação pessoal de agir eticamente.

A maior prova desse descaso se demonstra com a análise dos atos praticados. O grande número levantado com a pesquisa se dá, em parte, pelo número excessivo de abandonos de cargo e de inassiduidade habitual, previstos no artigo 132, incisos II e III, da lei 8.112 de 1990. As duas situações são as mais contabilizadas dentre os atos praticados pelos servidores e justificam o grande número de demissões no curso dos três anos analisados.

Em 2013, foram 35 demissões por abandono do cargo e 10 por inassiduidade habitual. Em 2014, verificou-se um aumento, sendo 37 demissões por abandono e 22 por inassiduidade. No último ano da pesquisa, 2015, constatou-se um aumento ainda mais significativo, principalmente quanto à previsão do inciso II, onde foram contabilizadas 50 demissões por abandono de cargo e 15 por inassiduidade.

Percebe-se, portanto, que de todos os problemas enfrentados quanto à ética profissional e a disciplina no âmbito do serviço público federal, o mais danoso à atividade nas instituições, pelo menos no que se refere àquelas ligadas ao MEC, é a ausência de interesse em de fato atuar devidamente em seu cargo, ora pela habitual inassiduidade, ora pelo definitivo abandono do posto de exercício funcional.

Em outras palavras, o grande problema ético presente na figura do servidor público é a falta de interesse em realizar aquilo que se propôs a fazer no tempo de sua candidatura ao cargo. De fato, pode-se concluir que falta motivação a esse servidor, ensejando tantos episódios de abandono do cargo e de inassiduidade. Ora, sabe-se que a disposição para o trabalho é indispensável para a realização do serviço e deve ser exigida do servidor.

Não contrário a esse entendimento, as já estudadas leis que normatizam a disciplina e a ética no serviço público dispõem sobre os deveres do servidor deixando explícita a necessidade de que o servidor atue com assiduidade, atenção, presteza e, sobretudo, respeito à função atribuída ao cargo desempenhado. Não se pode desenvolver serviços públicos sem nem ao menos contar com a presença desses servidores.

Num pensamento crítico da situação exposta, pode-se concluir que a motivação que falta ao servidor público é reflexo de sua má intenção e na desvirtuação do interesse pelo cargo público. A atuação em favor do coletivo, por si só, enobrece aquele que a pratica por se tratar de uma função que irá atingir positivamente a todos, inclusive ao próprio servidor, também beneficiário do serviço prestado pelo Estado. Tal circunstância deve ser sempre predominante no interesse pelo exercício de um cargo público.

Os benefícios profissionais dirigidos aos servidores das instituições, tal como a estabilidade e a remuneração, são, e devem ser, visados pelo candidato, obviamente por se tratar de condições fundamentais ao bom exercício do servidor e que garantem um padrão de vida confortável e necessário para a melhor atuação.

A crítica que se faz a respeito da inassiduidade e do abandono dos cargos é o desvio de interesses por parte do servidor, que possivelmente ignora o seu compromisso com o serviço público e torna específica a sua atenção meramente aos benefícios concedidos àqueles que atuam na máquina pública. Nada explica melhor a existência desse descaso no serviço público do que o desprezo pela função e a irresponsabilidade do servidor.

Tal conduta se verifica totalmente inadmissível em observância à ética profissional. Não se pode conceber a ideia de que o servidor possa ignorar o valor tão estimado da função pública ao ponto de ocasionar esse cenário visto na pesquisa, onde é tamanho o descompromisso com o cargo e ignorância às determinações das diretrizes disciplinares previstas no nosso ordenamento jurídico.

A desvalorização da função exercida pelo servidor é reflexo da desconsideração pela finalidade humana. Em acordo com o pensamento moral de Kant, como já foi visto na presente produção, não apenas o servidor, mas como todo e qualquer indivíduo deve voltar a finalidade de sua conduta para o ser humano, tendo em vista o outro como a si mesmo.

O raciocínio kantiano do imperativo categórico passa despercebido pela prática do serviço público no momento em que se verifica que o servidor deixa a sua função pública habitualmente, ou definitivamente a abandona, ao ponto de ocasionar um quantitativo tão relevante de demissões.

Voltando no tempo para salientar o raciocínio filosófico de Kant, nota-se que o tempo se torna irrelevante na consideração da ética profissional. Ora, as preocupações da filosofia de Kant e até mesmo dos filósofos clássicos que o

antecederam não divergem tanto daquilo que se vê como preocupante na atuação do servidor público.

A prova de que o quesito temporal não influenciou de maneira significativa para a questão ética é que no decorrer dos três anos analisados na pesquisa, foi verificado um acréscimo nos números de atos praticados e, conseqüentemente, de demissões no cenário das instituições ligadas ao Ministério da Educação.

Como se pode observar nas informações obtidas em consulta aos sites oficiais da Controladoria Geral da União e nos dados fornecidos pelo Ministério da Transparência, foi identificado 24 atos ilícitos a mais em 2014 em relação ao número de atos praticados em 2013. Em 2015, o aumento foi ainda maior, tendo sido alcançado um número de 169 atos a mais que no ano anterior, onde já havia tido um aumento no número de atos praticados pelos servidores.

O que se percebe, portanto, é que a ética do servidor, tão exigida pelo cidadão comum usuário do serviço público, tão reiterada nas disposições legais do ordenamento jurídico brasileiro e tão rigorosamente observada nas comissões disciplinares e na jurisprudência, vem sendo ignorada pelo servidor no decorrer dos anos. O tempo avança ao passo que o número de atos e de procedimentos administrativos instaurados se elevam nos registros das instituições públicas do país.

A pesquisa desenvolvida tendo como referência o Ministério da Educação é exemplificativa, promovendo um olhar para o serviço público, mas sugerindo uma observância quanto às demais instituições da Administração Pública. O exemplo, como já foi dito, foi “escolhido a dedo” para apontar ainda mais intensamente para a conduta do servidor e deixar aqui a proposta científica adiante.

A análise dos atos ilícitos praticados não devem se limitar ao MEC ou a qualquer outra instituição, até porque a conduta antiética do servidor público federal também não se limita. Ao contrário, só se observa ainda mais improbidade, corrupção, desonestidade e, sobretudo, falta de ética por parte dos servidores.

Os dados aqui estudados e interpretados sob a perspectiva da ética nas leis e na filosofia não apenas resultam no conteúdo aqui produzido, como pode – e deve – ser fruto de outras análises, críticas e produções científicas. Aliás, mais que a atuação do pesquisador, faz-se importante que a população atente-se para a importância do tema aqui trabalhado e sugerido, pois faz parte do interesse público em sua mais ampla denominação.





## CONCLUSÃO

Percebe-se então, a partir da sensibilização exposta no discurso acima, que é inegável a desconexão existente entre os operadores da máquina pública e seu sistema organizacional, frente às próprias leis criadas a fim de regulamentar seu funcionamento. O sistema que se vê é um gritante modelo caótico, onde a maior parte dos operadores faz pouco caso da legislação, e conduz a máquina pública ao seu bel prazer.

Desta feita, percebe-se que existem leis que regulam o funcionamento, e em teoria, a medida de intervenção já teria sido feita e tecida de forma propícia à resolução da problemática. Entretanto, a lei não se aplica, e quando o é feito, torna-se errática, repreendendo atos ilícitos irrelevantes, e deixando de investigar grandes desvios de conduta sem qualquer critério valorativo.

Logo, percebe-se um problema, não na construção da entidade pública com suas personalidades jurídicas e suas legislações vigentes, mas sim, um problema sistemático de cunho pessoal (no que concerne à conduta de cada agente público), assim como, de cunho aplicacional no que se diz respeito ao agir e executar as leis Administrativas de forma fiel ao que o legislador previa ao emanar o texto legal.

Tal desconsideração da ordem normativa traz uma reflexão crítica quanto ao conhecimento da moral e escancara uma triste realidade onde, mesmo num tempo muito além do conhecimento filosófico e ético existente no período antigo da ciência humana, os conceitos de moral e ética trabalhados pelos filósofos há tantos anos atrás, atualmente, muitas vezes, são ignorados, mesmo quando reiterados pelo contexto das disposições legais.

O que fica explícito com a análise comparativa da norma com a atuação do servidor público é que, muitas vezes, o legislador embora demonstre o interesse em reiterar os conceitos de moralidade e ética debatidos pelos célebres filósofos, se frustra ao dispor determinações e diretrizes do comportamento do servidor público onde este reiteradamente viola seus preceitos e se afasta do cunho disciplinar e ético adequado para sua função.

Assim sendo, tem-se um panorama mais claro, onde retira-se o foco de culpa do estado, como ente, e destina-se ao operador, e sua própria criação, a lei criada por ele e para ele, de forma quase metalinguística, a lei interna de cada ente

e personalidade jurídica estatal. Destinando a culpa e objetivando sua solução de forma mais precisa, perceberemos melhores meios para solucionar a problemática.

## REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício Leitão. *Ética e Retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ALMEIDA, Guilherme Assis; CHRISTMANN, Martha Oschsenhofer. *Ética e Direito: uma perspectiva integrada*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. 4. ed. Brasília: UnB, 2001.

BITTAR, Eduardo Bianca. *Teoria do Estado – Filosofia Política e Teoria da Democracia*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

BITTAR, Eduardo C. B.; ALMEIDA, Guilherme de Assis. *Curso de Filosofia do Direito*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CASTILHO, Ricardo. *Filosofia do direito*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. 5. ed. São Paulo: Ática, 1995.

COUTINHO, Alessandro Dantas; RODOR, Ronald Krüger. *Manual de Direito Administrativo*. Volume único. 1. ed. São Paulo: Gen-Método, 2015.

CRETELLA JÚNIOR, J. *Dicionário de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: JusPODIVM, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Fundamentos de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Atlas, 2003.

FONSECA, Tito Prates da. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1939.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GAUTHIER, René Antoine; JOLIF, Jean Yves. *L'Éthique à Nicomaque*. Introduction, Traduction et Commentaire. Louvain: Publications Universitaires de Louvain, 1959.

GONÇALVES, Edson *et al.* *Administração Pública*. 2008. Disponível em: <<https://www.webartigos.com/artigos/administracao-publica/7063/>>. Acesso em: 15 de ago. 2017.

JÚNIOR, Martins; PAIVA, Wallace. *Improbidade administrativa, agentes políticos e foro privilegiado*. São Paulo: Saraiva, 2001.

KRAUT, Richard. *Aristotle*. New York: Oxford University Press, 2002.

MASCARO, Alysson Leandro. *Filosofia do direito*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O Conteúdo jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MILESKI, Helio Saul. *O Estado contemporâneo e a corrupção*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PAVIANI, Jayme. *As origens da Ética em Platão*. Petrópolis: Vozes, 2013.

PAVIANI, Jayme. *Estudos de Ética: da aprendizagem à religião*. Caxias do Sul: Educs, 2011.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal: legislação e jurisprudência atualizadas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PLATÃO. *A República*. Trad., introd., e notas de Maria Helena da Rocha Pereira. 9. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

RACHELS, James, RACHELS, Stuart. *Os Elementos da Filosofia Moral*. 7. ed. Porto Alegre: AMGH, 2013.

SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. *Corrupção e Improbidade: críticas e controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.