

Código de Ética do Servidor Público EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

E.M. Nº 001/94-CE (Assinado o Decreto nº 1.171, de 22 de Junho de 1994)
Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Conforme é do conhecimento de Vossa Excelência, em sua 2ª Reunião Ordinária, realizada em 4 de março de 1994, decidiu a Comissão Especial criada pelo Decreto Nº 1.001, de 6 de dezembro de 1993, constituir um grupo de trabalho com o fim específico de elaborar proposta de um Código de Ética Profissional do Servidor Civil do Poder Executivo Federal, tendo sido designado para sua coordenação o Professor Modesto Carvalhosa, Membro da Comissão Especial e Presidente do Tribunal de Ética da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo.

Ato contínuo, contando com a inestimável colaboração do Jurista Robison Baroni, também Membro do Tribunal de Ética da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo, e do Doutor Brasilino Pereira dos Santos, Assessor da Comissão Especial, seguiu-se a elaboração do anexo Código de Ética Profissional do Servidor Civil do Poder Executivo Federal, aprovado, por unanimidade, em Sessão Plenária de 6 de abril de 1994.

Na mesma Sessão, a Comissão Especial deliberou submeter à superior consideração de Vossa Excelência a anexa minuta de Decreto que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Civil do Poder Executivo Federal.

Referido Código de Ética Profissional contempla essencialmente duas partes, sendo a primeira de ordem substancial, sobre os princípios morais e éticos a serem observados pelo servidor e a segunda de ordem formal, dispendo sobre a criação e funcionamento de Comissões de Ética.

A primeira parte, que constitui o Capítulo I, abrange as regras deontológicas (Seção I), os principais deveres do servidor público (Seção II), bem como as vedações (Seção III), e a segunda, que constitui o Capítulo II, trata da criação e do funcionamento das Comissões de Ética em todos os órgãos do Poder Executivo Federal.

Entende a Comissão Especial que um Código de Ética Profissional desse jaez se faz imprescindível, máxime num momento em que os atos de corrupção generalizada são estimulados sobretudo pelo mau exemplo decorrente da impunidade, também resultante, quase sempre, da ausência de valores éticos e morais.

Por isso, o referido Código de Ética, ainda no entendimento da Comissão Especial, deverá integrar o compromisso de posse de todo e qualquer candidato a servidor público, sendo-lhe entregue, no momento de sua posse, vinculando-se à sua observância durante todo o tempo do exercício funcional.

A Escola Nacional de Administração Pública e a imprensa terão papel de especial relevância na divulgação do assunto e na colheita de sugestões, junto à cidadania, no sentido de adaptar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil a todos os setores do Poder Executivo Federal.

Enfim, o objetivo mais nobre da elaboração do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal foi proporcionar uma ampla discussão sobre este assunto, fazendo com que o maior número possível de pessoas adote-o para reflexão e, posteriormente, tome-o como guia de conduta profissional e pessoal.

Para se aferir a conveniência e a oportunidade de um Código de Ética, bastaria lembrar a recomendação, inscrita no Preâmbulo da Constituição, no sentido de que incumbe ao Estado assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem internacional, com a solução pacífica das controvérsias", bem assim em seu artigo 1º, assegurando que a República Federativa do Brasil "constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana".

E ainda como corolário dessa posição assumida pelo Poder Constituinte, mais adiante, ao lado dos princípios doutrinários da legalidade, da impessoalidade e da publicidade, a Constituição, no artigo 37, prestigia o princípio da moralidade administrativa atribuindo-lhe foros jurídicos e, por via de consequência, determinando sua imprescindível observância na prática de qualquer ato pela Administração Pública.

Logo, por força da própria Constituição, a ética passou a integrar o próprio cerne de qualquer ato estatal como elemento indispensável à sua validade e eficácia.

Isto implica dizer que, sobretudo em respeito à Constituição de 1988, que expressamente recomenda a obediência aos cânones da lealdade e da boa fé, a Administração Pública, através de seus servidores, deverá proceder, em relação aos administrados, sempre com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia ou produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos (MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Elementos de Direito Administrativo, 2ª edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 71).

Como reforço desse entendimento, a Constituição de 1988 também inovou no artigo 5ª, inciso LXXIII, ao incluir a moralidade administrativa entre os valores básicos da República a serem protegidos por meio de ação popular. Segundo esta norma constitucional, mesmo que não haja efetivo prejuízo de ordem material ao patrimônio público, se o ato da Administração for lesivo à moralidade administrativa deverá ser invalidado judicialmente, via ação popular ou mesmo, antes, revisto administrativamente, conforme o artigo 115 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que consagra posicionamento tradicional da jurisprudência (Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal).

A propósito, deve ainda ser lembrado que o legislador ordinário, normatizando sobre o assunto, através da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos, no artigo 116, inciso IX, também determina a obediência obrigatória ao princípio da moralidade administrativa, ao incluí-lo entre os deveres funcionais dos servidores públicos.

Por fim, é ainda a própria Lei Maior que dispõe, conforme o parágrafo 4º de seu artigo 37, que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível".

Cumprindo a norma inscrita nesse dispositivo constitucional, o legislador ordinário, através da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, cuidou de regulamentar minuciosamente as hipóteses de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário em decorrência da

prática de atos de improbidade administrativa, que abrange todos os atos imorais, improbos ou aéticos.

Isso implica, no entendimento da Comissão Especial, a adoção da tradicional doutrina segundo a qual "o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto, não podendo desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto". (MAURICE HAURIOU, "Précis Élémentaires de Droit Administratif", Paris, 1926, pp. 197 e ss., "apud" MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 18ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo, Malheiros Editores, 1993, p. 84).

Toda a sociedade, conforme o evidenciam a Constituição, as leis emergentes e a tradicional doutrina do Direito Administrativo, vem se convencendo de que somente se a conduta de seus agentes for pautada por princípios rigorosamente conformes à moralidade administrativa e ética, a Administração poderá estabelecer a solidariedade social, como forma de fortalecimento do Estado de Direito.

Daí a necessidade de se proporcionar os meios necessários para que qualquer setor do poder, em vez do exemplo da falta de solidariedade social e do descaso pelo ser humano, inspire confiança e respeito.

Esta necessidade se torna ainda mais premente devido à constatação, a cada momento, da forma humilhante com que, em geral, é tratado o ser humano, sobretudo aqueles mais necessitados de assistência por parte do Estado, como é o caso dos injustiçados em geral, dos menores de idade, dos idosos e, sobretudo, dos enfermos, estes nas longas filas dos hospitais públicos, sem as mínimas condições materiais e humanas para a prestação de um serviço, se não adequado, ao menos razoável.

Com efeito, os atos de desrespeito ao ser humano às vezes chegam a requintes de perversidade, havendo casos em que o próprio servidor público assume a postura de inimigo ou de adversário frente ao usuário, não lhe prestando sequer uma informação de que necessita, dando-lhe as costas como resposta.

Isto, infelizmente, é verdade. Esta é a maneira como são, de regra, operados muitos dos serviços públicos no Brasil, num retrato, sem paralelo nos Países industrializados, da opressão social, da humilhação, da disfunção social, do dano moral.

E as pessoas - de tanto sofrerem danos morais, de tanto contemplarem a esperteza alheia, de tanto serem maltratadas no aguardo da solução de seus problemas, uma doença, um processo à espera do atendimento de um direito seu pela Administração Pública, às vezes aguardando apenas um carimbo ou uma rubrica de um servidor público, o que, muitas vezes, somente acontece depois da morte - por tudo isso, vão perdendo sua fé nas instituições; as pessoas, mesmo aquelas mais cultas, quase sempre não têm consciência de seus direitos e até supõem serem normais os maus tratos recebidos da parte de certos setores do serviço, pensando que os servidores lotados ali estejam no exercício regular de um direito de não serem incomodados pelos problemas que supõem alheios, o que, de resto, conduz a um verdadeiro estado que poderíamos denominar de alienação social ou de inconsciência coletiva.

Por isso, a Comissão Especial, constatada a triste realidade indicativa de que o arcabouço jurídico vem se mostrando cada vez mais ineficiente para corrigir certas anomalias de condutas de que padecem diversos setores do serviço público, decidiu

elaborar um Código de Ética Profissional do Servidor Civil do Poder Executivo Federal, tendo por fundamentos básicos a probidade, decoro no exercício da função pública e os direitos da cidadania de não sofrer dano moral enquanto usuária desses mesmos serviços.

Com este Código pretende-se, numa primeira fase de sua implementação, instalar, na Administração Pública, a consciência ética na conduta do servidor público, com o restoramento da sua dignidade e da sua honorabilidade, criando assim incentivos à prática da solidariedade social.

Isso significa, igualmente, a adesão do Estado ao entendimento doutrinário de que sua conduta conforme à Ética consolida efetivamente o Poder, criando em torno da autoridade a colaboração espontânea da cidadania, em decorrência da conseqüente obtenção de serviços públicos mais satisfatórios.

A consciência ética do servidor público, nesse particular, além de restaurar a cidadania corrige a disfunção pública no Brasil, que decorre não só da falta de recursos materiais, mas, principalmente, da conduta muitas vezes perversa no atendimento aos usuários dos serviços públicos, atentatória aos direitos humanos universalmente declarados.

Um Código de Ética como o ora submetido a Vossa Excelência, Senhor Presidente, reflete a constatação de que há muito, na sociedade brasileira, existe uma demanda difusa não atendida, pelo resgate da ética no serviço público.

Infelizmente, os serviços públicos continuam cada vez mais tão distantes, tão indiferentes, tão isolados em relação à população, como se o Estado não tivesse nada a ver com os problemas das pessoas, apenando-as com a cruel prática que já se tornou costume, da protelação e do maltrato nas relações entre os servidores e os destinatários dos serviços.

Enfim, Senhor Presidente, a Comissão Especial, no cumprimento de uma das missões com as quais entende haver sido criada, busca com o Código de Ética ora submetido à superior apreciação de Vossa Excelência, a criação de meios que estimulem em cada servidor público o sentimento ético no exercício da vida pública.

O que pretende, enfim, a Comissão Especial é, de qualquer forma contribuir para impedir a continuidade da repetida prática do desprezo e da humilhação com que são, em muitos setores da Administração, tratados os usuários dos serviços públicos, principalmente aqueles mais desprotegidos e que por isso mesmo deles mais necessitam.

Se este Código de Ética tiver o condão de contribuir para o esclarecimento às pessoas sobre seus direitos de serem tratadas com dignidade e respeito por todos os agentes do serviço público já terá alcançado em grande parte seu objetivo.

Por outro lado, deve ser esclarecido que a efetividade do cumprimento do Código de Ética ora apresentado a Vossa Excelência não se baseia no arcabouço das leis administrativas e nem com estas se confunde, mas se apoia no sentimento de adesão moral e de convicção íntima de cada servidor público.

Reprisa-se que, absolutamente, não se trata de mais uma lei, como se poderia pensar à primeira vista, mas de um Código de Ética, que deverá ser cumprido não tanto por sua condição de ato estatal, aprovado por um Decreto do Senhor Presidente da República, na qualidade de titular da "direção superior da administração federal" (Constituição, artigo 84, inciso II), mas principalmente em virtude da adesão de cada servidor, em seu foro íntimo, levando, com isso, o Estado a assumir o papel que sempre lhe foi incumbido pela Sociedade, notadamente nas áreas mais carentes, como é o caso da prestação dos serviços de saúde, segurança, transporte e educação.

Portanto, conforme o entendimento da Comissão Especial, expresso neste Código de Ética, o princípio da obrigatoriedade do procedimento ético e moral no exercício da função pública não tem por fundamento a coercibilidade jurídica.

Aliás, até mesmo a coercibilidade jurídica deve buscar seu fundamento na Ética, pois esta, a rigor, não se impõe por lei. Ao contrário, está acima da lei, a ditar as diretrizes desta, fazendo-se aceitar mais pelo senso social, pela educação, pela vontade íntima do próprio agente moral, acolhida com liberdade, em decorrência de sua conscientização e de sua convicção interior.

Enfim, o Código de Ética ora apresentado a Vossa Excelência não se confunde com o regime disciplinar do servidor público previsto nas leis administrativas. Antes de tudo, fornece o suporte moral para a sua correta aplicação e cumprimento por todos os servidores.

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

Por último, o Código de Ética prevê que o julgamento do servidor em falta será feito por uma Comissão de Ética, formada por três servidores indicados conforme seus antecedentes funcionais, passado sem máculas, integral dedicação ao serviço público, boa formação ética e moral.

As Comissões de Ética pretendem ser um elo de ligação entre o usuário e o serviço público, encarregadas de orientar e aconselhar sobre a ética na Administração Pública, sobretudo no tratamento das pessoas e na proteção do patrimônio moral e material do serviço público.

Caberá às Comissões de Ética instaurar processo sobre ato, fato ou conduta passível de infringência a princípio ou norma ética, de ofício ou mediante consulta, denúncia ou representação, formulada por qualquer pessoa que se identifique ou entidade associativa de classe regularmente constituída, contra servidor público ou contra o setor ou a repartição pública em que haja ocorrido a falta. A pena será a censura, devendo a decisão ser registrada nos assentamentos funcionais do servidor.

Com base no exposto, Senhor Presidente, valho-me da presente para submeter, em nome da Comissão Especial, à elevada consideração de Vossa Excelência a anexa proposta de Decreto que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

Respeitosamente,

ROMILDO CANHIM

Ministro de Estado Chefe da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República e Presidente da Comissão Especial