ÉTICA E EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ROGÉRIO MEDEIROS GARCIA DE LIMA[1]

O presente ensaio abordará a ética e a eficiência na Administração Pública. Os antigos filósofos gregos, como Platão e Aristóteles, já falavam da ética como prática da virtude: fazer o bem, não fazer o mal.

Aristóteles subordinou a ética à política.[2] Nessa subordinação, incidiu clara e determinadamente a doutrina platônica, conferindo forma paradigmática à concepção tipicamente helênica, que entendia o homem unicamente como cidadão e punha a cidade completamente acima da família e do homem individual[3] O indivíduo existia em função da cidade e não a cidade em função do indivíduo:

"Se, de fato, idêntico é o bem para o indivíduo e para a cidade, parece mais importante e mais perfeito escolher e defender o bem da cidade, é certo que o bem é desejável mesmo quando diz respeito só a uma pessoa, porém é mais belo e mais divino quando se refere a um povo e às cidades."

Para o filósofo grego, nunca há virtude quando há excesso ou falta, ou seja, quando há demais ou de menos. Virtude implica, ao invés, a justa proporção, que é a via de meio entre dois excessos:

1 Juiz da 2ª Vara de Sucessões e Ausência de Belo Horizonte-MG. Doutor em Direito Administrativo pela UFMG. Membro efetivo do Instituto dos Advogados de Minas Gerais. Professor de cursos de pós-graduação e do curso de graduação em Direito do Unicentro Newton Paiva)

2 REALE, Giovanni. *História da Filosofia Antiga*. São Paulo: Edições Loyola, trad. Henrique Cláudio de Lima Vaz e Marcelo Perine, 1994, pp. 405/419.

3 Goffredo Telles Júnior vislumbra na sociedade humana a união ética de seres humanos, em busca de fins comuns. A ordem jurídica é o resultado do esforço para imprimir uma forma ideal ao relacionamento humano, ou seja, para conferir a essa convivência a forma correspondente a certos anseios sociais (TELLES JÚNIOR, Goffredo. *O Povo e o Poder*. São Paulo: Malheiros, 2003, pp. 10 e 18).

"A mansidão é a via média entre a iracúndia e a impassibilidade; a coragem é a via média entre a temeridade e a covardia; a verecúndia é a via média entre a imprudência e a timidez; a temperança e a via média entre a intemperança e a insensibilidade; a indignação é a via média entre a inveja e o excesso oposto que não tem nome: a justiça é a via média entre o ganho e a perda; a liberalidade é a via média entre a prodigalidade e a avareza; a veracidade é a via média entre a pretensão e o autodesprezo; a amabilidade é a via média entre a hostilidade e a adulação; a seriedade é a via média entre a complacência e a soberba; a magnanimidade é a via média entre a vaidade e a estreiteza da alma; a magnificência é a via média entre a suntuosidade e a mesquinharia.

"Em todas essas manifestações a virtude ética é a justa medida que a razão impõe a sentimentos, ações ou atitudes que, sem o controle da razão, tenderiam para um outro excesso."

Concluiu Aristóteles no sentido de ser a felicidade *"uma atividade conforme a virtude"*.

As religiões também consagram diversos preceitos éticos. No Antigo Testamento, o Rei Salomão indicou o caminho da vida para aqueles que guardam a correção (Provérbios, 10:17). A doutrina cristã apregoa-nos fazer aos homens tudo o que queremos que eles nos façam (Mateus, 7:12).

O líder budista tibetano Dalai Lama sustenta que o ato ético é aquele que não prejudica a experiência ou a expectativa de felicidade de outras pessoas:[4]

> *"Partindo da premissa básica de que a conduta ética consiste em não fazer mal às pessoas, conclui-se que é necessário levar em consideração os sentimentos dos outros, e a base disso é a nossa capacidade inata para empatia. À medida que transformamos essa capacidade em amor e compaixão, precavendo-nos contra os obstáculos e cultivando os elementos favoráveis ao processo, nossa prática de ética se desenvolve. E todos ganham em qualidade e felicidade, os outros e nós."*

Allan Kardec escreveu no Livro dos Espíritos:[5]

> *"A moral é a regra de bem proceder, isto é, de distinguir o bem do mal. Funda-se na observância da lei de Deus. O homem procede bem quando tudo faz pelo bem de todos, porque então cumpre a lei de Deus."*

Em suma, todas as concepções morais giram em torno do bem geral. A moralidade começa com associação, interdependência e organização. A vida em sociedade

4 DALAI LAMA. *Uma Ética Para o Terceiro Milênio*. Rio de Janeiro: Sextante, tradução de Maria Luiza Newlands, 2ª edição, 2000, pp. 58 e 91.

5 KARDEC, Allan. *O Livro dos Espíritos*. Rio de Janeiro: Federação Espírita Brasileira, tradução de Guillon Ribeiro, 77ª ed., 1997, p. 310.

requer a concessão de uma parte da soberania do indivíduo à ordem comum. A norma de conduta acaba se tornando o bem-estar do grupo. A natureza assim o quer e seu julgamento é sempre definitivo. Um grupo sobrevive, em concorrência ou conflito com outro grupo, em função da sua unidade e poder e na medida da capacidade de seus membros de cooperarem para fins comuns. A melhor cooperação é aquela em que cada qual faz aquilo que melhor sabe fazer. Eis o objetivo que toda sociedade deve perseguir, para que tenha vida.[6] Norberto Bobbio exalta as forças morais que impedem as instituições de degenerar. Para o filósofo italiano, *"o fundamento de uma boa república, mais até do que as boas leis, é a virtude dos cidadãos"*.[7]

O saudoso filósofo Padre Henrique Vaz definia:[8]

> *"(A Ética) se constitui como ciência dos costumes, transmitidos na sociedade, dos estilos permanentes do agir dos indivíduos (hábitos), bem como da comprovação crítica dos novos valores que a evolução da sociedade faz surgir."*

Também o fez o culto magistrado paulista José Renato Nalini[9]

> *"Ética é a ciência do comportamento moral dos homens em sociedade. É uma ciência, pois tem objeto próprio, leis próprias e método próprio. O objeto da Ética é a moral. A moral é um dos aspectos do comportamento humano. A expressão deriva da palavra romana mores, com o sentido de costumes, conjunto de normas adquiridas pelo hábito reiterado de sua prática.*
>
> *"Com exatidão maior, o objeto da ética é a moralidade positiva, ou seja, 'o conjunto de regras de comportamento e formas de vida através das quais tende o homem o realizar o valor do bem' (*Eduardo Garcia Máynez, *Ética – Ética empírica. Ética de bens. Éfica formal. Ética valorativa)*" (grifos no original).

Segundo Aurélio Buarque de Holanda a origem etimológica da expressão vem do grego *éthos*, significando costume, uso ou característica.[10]

6 DURANT, Will. *A História da Filosofia.* São Paulo: Nova Cultural, tradução de Luiz Carlos do Nascimento Silva, 2000, pp. 61-62.

7 BOBBIO, Norberto. *Elogio da Serenidade e outros Escritos Morais.* São Paulo: Editora Unesp, trad. Marco Aurélio Nogueira, 2002, p. 10.

8 VAZ, Henrique Cláudio de Lima. *Ética e Razão Moderna, in* MARCÍLIO, Maria Luiza e RAMOS, Ernesto Lopes. *Ética na Virada do Século – Busca do Sentido da Vida.* São Paulo: Editora LTR, 1997, pp. 53/85.

9 NALINI, José Renato. *Ética Geral e Profissional.* São Paulo: Editora RT, 1997, p. 30.

10 HOLANDA, Aurélio Buarque de. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.* Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2ª ed., 1986, p. 733.

O Estado, através do Poder Legislativo, edita leis. Estas são normas gerais e abstratas, de observância obrigatória pelos cidadãos. Editando leis, o Estado sanciona preceitos éticos. O grande jurista alemão Jellinek dizia ser o Direito o *mínimo ético*.[11]

Na dicção de Vicente Ráo[12], Moral e Direito têm um fundamento ético comum e o têm a tal ponto que, nas fontes romanas, as duas disciplinas freqüentemente se confundem. As normas morais tendem a se transformar em normas, jurídicas:

> *"O positivismo jurídico, pretendendo caracterizar as normas de direito como normas rigorosamente objetivas, técnicas, de há muito está condenado.*
>
> *"Se em todos os tempos se proclamou que o Direito, ao se concretizar em normas obrigatórias, há de respeitar os princípios da Moral, hoje mais do que nunca se acentua a tendência que as normas morais revelam no sentido de sua transformação em normas jurídicas; acentua-se, isto é, a tendência para a moralização do Direito"*

Na mesma direção, prelecionava Del Vecchio:[13]

> *"Direito e Moral, sendo ambos normas de operar, devem ter um 'fundamento comum' Dado que a atividade humana é uma só, segue-se que as regras que a determinam, devem ser coerentes entre si, entre si* não contraditórias. *Entre o Direito e a Moral, se há distância, não há separação ou contraste"* (grifos no original).

A moral é desprovida de sanção exterior. Ao deixarmos de observar preceito ético, sofremos uma sanção interior: é o "peso na consciência". Diversamente, a sanção legal é externa (v.g., multa ou privação da liberdade). Vem a lume a explanação de Miguel Reale:[14]

> *"Podemos dizer que a Moral é o mundo da conduta espontânea, do comportamento que encontra em si próprio a sua razão de existir. O ato moral implica a adesão do espírito ao conteúdo da regra. Só temos, na verdade, Moral autêntica quando o indivíduo, por um movimento espiritual espontâneo realiza o ato enunciado pela norma. Não é possível conceber-se o ato moral forçado, fruto da força ou da coação. Ninguém pode ser bom pela violência."*

11 REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. São Paulo: Saraiva, 7ª ed., 1980, p. 42.

12 RÁO, Vicente. *O Direito e a Vida dos Direitos*. São Paulo: Editora RT, volume I, 3ª ed., atualizada por Ovídio Rocha Barros Sandoval, 1991, pp. 48 e 149.

13 DEL VECCHIO, Giorgio. *Lições de Filosofia do Direito*. Coimbra: Arménio Amado Editor, trad. Antonio José Brandão, 5ª ed., 1979, p. 370.

14 REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. São Paulo: Saraiva, 7ª ed., 1980, pp. 44-47.

"A Moral, para realizar-se autenticamente, deve contar com a adesão dos obrigados. Quem pratica um ato, consciente da sua moralidade, já aderiu ao mandamento a que obedece. Se respeito meu pai, pratico um ato na plena convicção da sua intrínseca valia, coincidindo o ditame da minha consciência com o conteúdo da regra moral. (...)

"Existe, entre o Direito e a Moral, uma diferença básica, que podemos indicar com esta expressão: a Moral é incoercível *e o Direito é coercível. O que distingue o Direito da Moral, portanto, é a coercibilidade. Coercibilidade é uma expressão técnica que serve para mostrar a plena compatibilidade que existe entre o Direito e a força".*

Com efeito, a sanção, no sentido de coação, é característica essencial da norma jurídica. É elemento inseparável do Direito. Regra jurídica sem coação, proclamava Ihering; é uma contradição em si, um fogo que não queima e uma luz que não ilumina.[15]

O mundo contemporânea anda desgarrado dos valores éticos. Vivemos uma era de intenso consumismo, valorização de bens materiais, luxúria, uso de diversas substâncias entorpecentes e violência generalizada na vida cotidiana e nos meios de comunicação.

Todavia, embora se pretenda criar um mundo sem ética, há movimentos em sentido contrário. Vem à baila texto lapidar do saudoso Franco Montoro:[16]

Na segunda metade do século 20, é impressionante o volume de publicações sobre ética, em todas as partes do mundo e em todos os setores do conhecimento. As publicações estudos, pesquisas e debates sobre o tema estendem-se a todas as áreas da atividade humana. Ética na política, no direito, na indústria, no comércio, na administração, na justiça, nos negócios, no esporte, na ciência, na economia, na comunicação. As obras sobre ética, em seus múltiplos aspectos, enchem as estantes das bibliotecas e das livrarias. 'Ética para Amador' é o título do estudo de Fernando Savater, que se tornou best-seller *dos Livros vendidos na Espanha, com sete edições num só ano, em 1991. E a parte da Filosofia mais estudada neste final de século é a Axiologia, a Filosofia dos 'Valores'.*

"Paralelamente a essa intensa produção no campo da ciência, da arte e da filosofia, multiplicam-se em toda parte movimentos populares ou associativos, reivindicando ética na vida pública, na vida social e no comportamento pessoal. Movimentos semelhantes à famosa 'campanha das mão limpas', na Itália, vêm ocorrendo em quase todas as Nações. No Brasil, esses movimentos provocaram processos inéditos em nossa história, que

15 MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil.* São Paulo: Saraiva, volume I, 24ª ed., 1985, p. 14.

16 MONTORO, André Franco. *Ética na Virada do Século*, coordenação de Maria Luiza Marcílio e Ernesto Lopes Ramos, São Paulo, Editora LTR, 1997, pp. 13-14.

culminaram com a punição de altos funcionários, a cassação de mandatos de parlamentares e do próprio Presidente da República.

"Esses fatos revelam – no campo da produção intelectual e do comportamento social – um incontestável retorno às exigências de ética.

"Por que a ética voltou a ser um dos temas mais trabalhados do pensamento filosófico contemporâneo? – pergunta José Arthur Gianotti, em estudo que integra a obra coletiva sobre 'Ética', editada pela Secretaria Municipal da Cultura, de São Paulo e a Companhia das Letras, em 1992.

"A resposta talvez possa ser indicada no célebre título do romance de Balzac, 'Ilusões Perdidas'. Quiseram construir um mundo sem ética. E a ilusão se transformou em desespero. No campo do direito, da economia, da política, da ciência e da tecnologia, as grandes expectativas de um sucesso pretensamente neutro, alheio aos valores éticos e humanos, tiveram resultado desalentador e muitas vezes trágico".

Da Ética individualista, vigente no século XIX (*Liberalismo Econômico*), passamos contemporaneamente a prestigiar a Ética de conteúdo social (*Estado Social e Democrático de Direito*). Além dos valores atinentes ao indivíduo (vida, liberdade, propriedade etc.), relevamos valores referentes a toda a comunidade (p.ex., saúde, educação, previdência e assistência social, assistência à criança, ao adolescente e ao idoso, proteção ao meio ambiente e aos consumidores, cultura, desporto, lazer etc.).[17]

Os valores morais perpassam o Direito Privado. Georges Ripert destacava a penetração da regra moral no mundo jurídico:[18]

"É preciso inquietarmo-nos com os sentimentos que fazem agir os assuntos de direito, proteger os que estão de boa fé, castigar os que agem por malícia, má-fé, perseguir a fraude e mesmo o pensamento fraudulento" (...)

"O dever de não fazer mal injustamente aos outros é o fundamento do princípio da responsabilidade civil; o dever de se não enriquecer à custa dos outros, a fonte da ação do enriquecimento sem causa".

No Brasil, a Constituição de 1988 revolucionou o Direito Civil, encarecia Carlos Alberto Bittar.[19] Mostrou-se coerente com a evolução processada no Direito Privado, tanto ao nível doutrinário, quanto jurisprudencial, acolhendo soluções que têm sido recepcionadas pelo Direito interno e o Direito dos países mais desenvolvidos. à luz da realidade fática. A nova Carta sacramenta, para a regência das relações privadas,

17 Gilberto Dupas reporta-se à distinção entre razões do indivíduo e das empresas e razões do Estado, entre ética individual e ética de grupo (DUPAS, Gilberto. *Tensões Contemporâneas entre o Público e o Privado*. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 24).

18 RIPERT, Georges. *A Regra Moral nas Obrigações Civis*. Campinas: Bookseller, trad. Osório de Oliveira, 2ª ed., 2002, p. 24.

19 BITTAR, Carlos Alberto. *O Direito Civil na Constituição de 1988*. São Paulo: Editora RT, 1991, pp. 25-26

noções éticas, sociais, políticas e econômicas que as sociedades modernas têm firmado nos países de inspiração romano-cristão mais desenvolvidos, como, dentre outros, a França, a Itália, a Alemanha, a Espanha e Portugal. Assim, as idéias de dignidade, liberdade, segurança, igualdade e justiça social nortearão a necessária reforma da legislação ordinária. A ênfase a aspectos morais produzirá conseqüências no âmbito dos direitos obrigacionais, na teoria dos contratos, na teoria da responsabilidade civil, no relacionamento familiar — este influenciado pelas idéias de igualdade entre homem e mulher e de paridade entre os filhos, dentre outros posicionamentos específicos – no plano dos direitos intelectuais e em outros campos da vida privada:

> "*Na tônica da prevalência dos valores morais, institutos próprios clássicos, doutrinários, ou jurisprudenciais, comandarão a resposta do ordenamento jurídico a lesões havidas nas relações privadas. Figuras como a revisão judicial dos contratos, o desfazimento de contratos face à lesão, o controle administrativo de atividades, serão utilizadas com freqüência, e conceitos como o abuso de direito, a citada lesão e o enriquecimento ilícito ganharão explicitação no novo Código, em defesa de pessoas, de categorias, de consumidores, individual ou coletivamente considerados, dentre inúmeras outras aplicações possíveis.*
>
> "*A indenizabilidade do dano moral ganha foros de constitucionalidade, na sagração de princípio que sempre nos pareceu basilar na órbita privada, face ao extraordinário cunho ético de que se revestem as normas as normas jurídicas em determinados setores, como nos direitos de personalidade, nos direitos autorais, nos direitos da pessoa e em outros.*
>
> "*O destaque dos elementos sociais impregnará o Direito Privado de conotações próprias, eliminando os resquícios ainda existentes do individualismo e do formalismo jurídico, para submeter o Estado brasileiro a uma ordem baseada em valores reais e atuais, em que a justiça social é o fim último da norma, equilibrando-se mais os diferentes interesses por elas regidos, à luz de uma ação estatal efetiva, inclusive com a instituição de prestações positivas e concretas por parte do Poder Público para a fruição pela sociedade dos direitos assegurados*".

Miguel Reale enalteceu o sentido ético do Código Civil de 2002.[20] Segundo o jurisconsulto, com sua entrada em vigor, a 10 de janeiro de 2003, podemos perceber a diferença entre o Código de 1916, elaborado para um país predominantemente rural, e o que foi projetado para uma sociedade, na qual prevalece o sentido da vida urbana. Passaremos do individualismo e do formalismo do primeiro para o sentido socializante do segundo, mais atento às mutações sociais, numa composição eqüitativa de liberdade e igualdade. Além disso, é superado o apego a soluções estritamente jurídicas, reconhecendo-se o papel que na sociedade contemporânea voltam a de-

20 REALE, Miguel. *Sentido do Novo Código Civil*. Miguel Reale, *internet*, lista@amb.com.br, captado em 31 de março de 2002.

sempenhar os valores éticos, a fim de que possa haver real concreção jurídica. Socialidade e eticidade condicionam os preceitos do novo Código Civil, atendendo-se às exigências de boa fé e probidade, em um ordenamento constituído por normas abertas, suscetíveis de permanente atualização.

Reale conclui:

> *"O que importa é verificar que o novo Código Civil vem atender à sociedade brasileira, no tocante às suas aspirações e necessidades essenciais. Agora, que já se possuem publicações que põem em cotejo os artigos do Código de 1916 com os do Código de 2002, será fácil avaliar o que este representa em nosso desenvolvimento cultural.*
>
> *"É indispensável, porém, ajustar os processos hermenêuticos aos parâmetros da nova codificação, pois como nos ensina o Hans Georg Gadamer – falecido recentemente aos 102 anos –, a hermenêutica não se reduz a mero conjunto de normas interpretativas, porque é da essência mesma da realidade cultural que se quer compreender. Nada seria mais prejudicial do que interpretar o novo Código Civil com a mentalidade formalista e abstrata que predominou na compreensão da codificação por ele substituída."*

O novo Código Civil consagrou o princípio da boa-fé. Segundo Carlos Roberto Gonçalves,[21] o princípio da *boa-fé objetiva* é norma genérica, que emprega termos vagos, cujo conteúdo é dirigido ao juiz, para que este tenha um sentido norteador no trabalho de interpretação:

> *"Na exegese da boa fé objetiva o intérprete parte de um padrão de conduta comum, do homem médio, levando em consideração os aspectos sociais envolvidos. Pode, assim, ser considerada uma regra de conduta, um dever de agir de acordo com determinados padrões sociais estabelecidos e reconhecidos".*

Sobre a *boa fé subjetiva*, Gonçalves entende deva ser considerada de acordo com a sensibilidade do juiz, na análise do caso concreto, e a compreensão que o manifestante da vontade tem do negócio:

> *"E de se prever, contudo, que haverá uma predominância da boa fé objetiva na hermenêutica, em face do descortínio social que o novo diploma assume explicitamente".*

O Superior Tribunal de Justiça, outrossim, tem assumido posição vanguardeira, ao decidir:

21 GONÇALVES, Carlos Roberto. *Principais Inovações no Código Civil de 2002*. São Paulo: Saraiva, 2002, pp. 40-41.

BIBLIOTECA MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS -

"*A norma de sobre-direito magistralmente recomenda ao Juiz, na linha da lógica razoável, que, 'na aplicação da lei, o Juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum'. Em outras palavras, é de repudiar-se a aplicação meramente formal de normas quando elas não guardam sintonia com a realidade*" (Recurso Especial nº 64.124-RJ, Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, publicação da Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes, Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Diário do Judiciário-MG, 16.05.1997).

"*Urge preocupar-se com o Direito Justo. A justiça social não pode ser postergada. Toda lei tem a ampará-la uma norma, um princípio. A lei é mero compromisso histórico com o Direito. Se ele não realiza a justiça, deve ser corrigido. Palavras de RADBRUCH: 'não se pode definir o Direito, inclusive o Direito positivo, senão dizendo que é uma ordem estabelecida com o sentido de servir à Justiça*" (Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 75.864-SC, Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, publicação da Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes, Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Diário do Judiciário-MG, 23.05.1997).

"*Ao juiz, em sua função de intérprete e aplicador da lei, em atenção aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum, como admiravelmente adverte o art. 5º, LICC, incumbe dar-lhe exegese construtiva e valorativa, que se afeiçoe aos seus fins teleológicos, sabido que ela deve refletir não só os valores que a inspiraram mas também as transformações culturais e sócio-políticas da sociedade a que se destina*" (Recurso Especial nº 162.998-PR, Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, Diário do Judiciário da União, 01.06.1998).

"*Nenhuma decisão judicial pode amparar o enriquecimento sem justa causa. Toda decisão há de ser justa*" (Superior Tribunal de Justiça, R Esp nº 90.366-MG, Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, publicação da *Escola Judicial Des. Edésio Fernandes*, Tribunal de Justiça de Minas Gerais, DJMG 13.06.1997).

No Direito Administrativo moderno. ressai o *princípio da moralidade*, cuja observância é imposta à Administração Pública pelo artigo 37 da Magna Carta. Lúcia Valle Figueiredo ressalta:[22]

"*O princípio da moralidade vai corresponder ao conjunto de regras de conduta da Administração, que, em determinado ordenamento jurídico, são considerados os* standards *comportamentais que a sociedade deseja e espera*".

22 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, p. 49.

Miguel Reale pontifica:[23]

> *"O homem jamais se desprende do meio social e histórico, das circunstâncias que o envolvem no momento de agir. Delas participa e sobre elas reage: são forças do passado que atuam como processos e hábitos lentamente constituídos, como laços tradicionais e lingüísticos, que a educação preserva e transmite: são forças do presente com seu peso histórico imediato; são forças do futuro que se projetam como idéias-força, antecipações e 'programas de existência' envolvendo dominadoramente a psique individual e coletiva."*

Juarez Freitas também disserta:[24]

> *"O princípio da moralidade, no campo administrativo, não há de ser entendido como singelo conjunto de regras deontológicas extraídas da disciplina interna da Administração. Na realidade, é extremamente mais: diz com os padrões éticos de uma determinada sociedade, de acordo com os quais não se admite a universalização de máximas de conduta que possam fazer perecer os liames sociais. É verdade que um controlador arguto, à base da mencionada submissão do administrador não apenas à lei, mas ao Direito, já conseguiria alcançar resultado idêntico"*

Diogo de Figueiredo distingue a moralidade administrativa da moral comum:[25]

> *"Na verdade, a moralidade administrativa, entendida como espécie diferenciada da moral comum, é uma derivação da legitimidade política e da finalidade pública.(...)*
>
> *"E que é pela finalidade que se estabelece, entre outros limites, o que vem a ser a moralidade da atuação pública, aferida em relação a seus fins e a seus meios, mas sempre conotada à idéia de* legitimidade *da ação do Estado no atendimento do interesse público. A utilização de* meios ilegítimos *ou a* traição da finalidade, *que está ínsita na regra de competência, é que caracterizam a imoralidade e acarretam a anulação do ato administrativo, e, ainda aí, com Cretella, afirmamos que a ineficácia não decorreu imediatamente da violação da* regra moral *de conduta, mas mediatamente, pois, de permeio, foi violada a* regra jurídica *que a continha.*
>
> *"A moral comum é orientada pela distinção entre o bem e o mal, ao passo que a moral administrativa é orientada pela diferença entre boa e má administração.*

23 REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. São Paulo: Saraiva, 15ª ed., 1993, p. 392.

24 FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. São Paulo, Malheiros Editores, 1997, p. 69.

25 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 10ª ed., 1992, p. 69.

> "*O administrador age imoralmente quando administra mal, isso é, quando usa de seus poderes administrativos para atingir resultados divorciados do interesse público a que deveria atender*" (grifos no original).

Odete Medauar[26] afirma que o princípio da moralidade se imbrica com o da impessoalidade. Um dos aspectos da imoralidade diz respeito ao uso de poderes administrativos com o fim de propiciar favorecimentos a si e a outrem, situação que envolve a impessoalidade como um dos fatores da imoralidade.

Segundo a autora, contudo, é princípio de difícil tradução verbal, porque é impossível enquadrar em um dos dois vocábulos a ampla gama de condutas e práticas desvirtuadoras das verdadeiras finalidades da Administração Pública. Submete-se às regras de conduta extraídas da disciplina da Administração, sob perfil do fim do interesse público, boa administração, boa fé e lealdade da Administração.

Para Caio Tácito[27], forte na lição de Hauriou, a moralidade integra a legitimidade do exercício da competência administrativa. Pressupõe o exame dos motivos do ato administrativo, em conexão com o vínculo legal à finalidade. O administrador não pode colocar seus poderes a serviço de interesses pessoais exclusivos e de conceitos que discrepam de valores morais respeitáveis.

Diante da natureza humana e do egoísmo dos indivíduos, deve-se prever que os governantes e os agentes públicos exerçam sua competência – enquanto puderem – a fim de obter vantagens particulares para si ou para seus amigos pessoais ou políticos. Porém, isso se torna cada vez mais difícil. Em todo caso, se reconhece atualmente que estes atos são abusos de poder. A jurisprudência do Conselho de Estado criou, para coibir tais práticas, a teoria do desvio de poder: todo ato jurídico, regular em aparência, realizado por um agente público com finalidade distinta daquela à qual estava adstrito, está viciado por excesso de poder.[28]

O excesso de poder é vício de vontade. É vício relativo aos motivos, porque se verifica quando a autoridade. ao agir, estiver movida por motivo distinto daquele, pela causa do ato, deveria inspirá-la.[29]

A exigência de ética na Administração Pública também inspirou a sanção aos atos de improbidade administrativa, os quais também violam o princípio da moralidade administrativa. Bilac Pinto já dissertara sobre o enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos:[30]

26 MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Direito Administrativo*. São Paulo: Editora RT 1993, p. 93.

27 TÁCITO, Caio. *Moralidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, vol. 218, outubro-dezembro de 1999, pp. 1-10.

28 JEZE, Gaston. *Princípios Generales del Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Editorial Depalma, trad. Julio N. San Millan Almagro, vol. 3, 1949, pp. 79/80.

29 ZANOBINI, Guido. *Corso di Diritto Amministrativo*. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore vol. 1, 8ª ed., 1958, p. 312.

30 PINTO, Francisco Bilac Moreira. *Enriquecimento Ilícito no Exercício de Cargos Públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 71.

"Toda vez que a ética funcional é violada, a ação do Estado se afasta dos seus objetivos, passando a servir a indivíduos, empresas ou grupos econômicos, em detrimento da economia coletiva".

O art. 37, § 4° da CF/88 dispôs 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 graduação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível".*

Fábio Medina Osório discorre:[31]

"Também decorre do controle da moralidade a exigência de que a conduta administrativa 'não deixe dúvidas acerca da conformidade à lei, entendida em seu aspecto substancial, isto é, em relação à sua finalidade e não apenas à sua forma (Judith Hofmeister Martins Costa, *As funções do princípio da moralidade administrativa*).

"Exige-se, pela via da moralidade pública, não apenas a honestidade, mas a aparência de honestidade e a lisura dos atos administrativos. Cobra-se transparência da atividade pública e dos atos administrativos. A honestidade do administrador, no desempenho de suas atribuições, deve revestir-se de formalidades tais que não se permitam dúvida a este respeito. (...)

"Não há espaço para suspeitas nos procedimentos públicos. A mera suspeita, aliás, desde que respaldada em indícios mínimos, traduz ofensa ao princípio da moralidade, ainda que o procedimento se adapte às exigências legais específicas".

José Afonso da Silva definiu improbidade administrativa:[32]

"A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição que pune o ímprobo com a suspensão dos direitos políticos (art. 37, § 4°). A probidade administrativa consiste no dever de o 'funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer' (Marcelo Caetano).

"Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.

"A moralidade administrativa e assim também a probidade são tuteladas pela ação popular (...), de modo a elevar a imoralidade à causa de invalidade do ato administrativo, como vimos. A improbidade é tratada ainda com mais rigor, porque entra no ordenamento constitucional como causa de suspensão dos direitos políticos do ímprobo (art. 15, V), conforme e estatui o art. 37, § 4°".

Odete Medauar segue pela mesma vereda:[33]

31 OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade Administrativa.* Porto Alegre: Sintese, 2a ed., 1998, pp. 213-214.

32 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* São Paulo: Editora RT, 2ª ed., 1984, e 6ª ed., 1990, pp. 563-564.

33 MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*, São Paulo, Editora RT, 3ª edição, 1999, pp. 142-143.

"*A improbidade administrativa tem um sentido forte de conduta que lese o erário público, que importe em enriquecimento ilícito ou proveito próprio ou de outrem no exercício de mandato, cargo, função, emprego público*".

Não discrepa Marcelo Figueiredo:[34]

"A probidade, no contexto constitucional, é forma qualificada de moralidade administrativa.

"*Os atos de improbidade administrativa têm como conseqüência a suspensão dos direitos políticos (art. 15, inciso V c/c art. 37, § 4º), a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário. Todos os agentes públicos devem respeitar a probidade*"[35]

Regulamentando o preceito constitucional, foi editada a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, dispondo 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.

Outrossim, a Reforma Administrativa (Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998) deu nova redação ao artigo 37 da Constituição Federal de 1998, introduzindo o princípio da eficiência, também de observância obrigatória no âmbito da Administração Pública.

Para compreender o referido princípio, é preciso definir a denominada Administração Pública Gerencial:[36]

> "*É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados, pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real, ainda que limitado, de confiança, como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os órgãos descentradizados é o contrato de gestão.*
>
> "*Enquanto a administração pública burocrática se concentra no processo legalmente definido, em definir procedimentos para contratação de pessoal, para compra de bens e serviços e em satisfazer as demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial orienta-se para resultados. A burocracia concentra-se nos processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o*

34 FIGUEIREDO, Marcelo. *O Controle da Moralidade na Constituição*. São Paulo: Malheiros, 1999, pp. 47-48.

35 Aristides Junqueira observa: "*É essa qualificadora da imoralidade administrativa que aproxima a improbidade administrativa do conceito de crime, não tanto pelo resultado, mas principalmente pela conduta, cuja índole de desonestidade manifesta a devassidão do agente*" (*Reflexões Sobre Improbidade Administrativa no Direito Brasileiro, in* BUENO, Carlos Scarpinella e REZENDE FILHO, Pedro Paulo de (coordenadores). *Improbidade Administrativa – Questões Polêmicas e Atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 87).

36 PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Estratégia e Estrutura Para Um Novo Estado*. Brasília: *Papéis da Reforma*, Ministério da Administração e da Reforma do Estado, 1996.

nepotismo e a corrupção, os controles são preventivos, vêm a priori. *Entende, além disto, que punir os desvios é sempre difícil, se não impossível; prefere, pois, prevenir, estabelecendo estritos controles legais. A rigor, uma vez que sua ação não tem objetivos claros – definir indicadores de desempenho para as agências estatais é tarefa extremamente difícil – não tem outra alternativa senão controlar os procedimentos.*

"A administração pública gerencial, por sua vez, assume que se deve combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isto, não são necessários procedimentos rígidos. Podem ter sido necessários quando dominavam os valores patrimonialistas; mas não o são hoje, quando já existe uma rejeição universal a que se confundam os patrimônios público e privado. Por outro lado, emergiram novas modalidades de apropriação da res publica *pelo setor privado, que não podem ser evitadas pelo recurso aos métodos burocráticos.* Rent seeking *é quase sempre um modo mais sutil e sofisticado de privatizar o Estado e exige que se usem novas contra-estratégias. A administração gerencial – a descentralização, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público, o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato – além de ser uma forma muito mais eficiente para gerir o Estado, envolve estratégias muito mais efetivas na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado.*

"Enquanto a administração pública burocrática é autoreferida, a administração pública gerencial é orientada para o cidadão. Como observa Barzelay, 'uma agência burocrática se concentra em suas próprias necessidades e perspectivas; uma agência orientada para o consumidor concentra-se nas necessidades e perspectivas do consumidor'."

Hely Lopes Meirelles já se reportava ao dever de eficiência, muito antes da Reforma Administrativa de 1998, afirmando que a moderna Administração Pública não se contenta apenas em ser desempenhada com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento ao cidadão. É o dever da boa administração, da doutrina italiana.[37]

Na doutrina italiana, Aldo Sandulli[38] reportava-se ao princípio da boa administração. A ação administrativa tem necessariamente por escopo a realização de uma administração eficiente e apropriada. Isso quer dizer que tal ação, além do natural respeito à lei, deve ser desenvolvida em direção à satisfação das exigências do interesse coletivo em geral (interesse público genérico) e do interesse coletivo situado na base da ação administrativa particular, atuando em casos específicos. Deverá ser implementada com observância de regras de conduta não jurídicas. São, geralmente,

37 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Editora RT, 9ª ed., 1983, p. 68.

38 SANDULLI, Aldo M. *Manuale Di Diritto Administrativo*. Nápoles: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 12ª ed., 1974, p. 396.

as técnicas diversas e a experiência pretérita, as quais indicam qual é o modo mais apto para a realização da ação administrativa. São regras destinadas a assegurar, essencialmente, presteza, simplicidade, agilidade, rapidez, economia, rendimento e adequação da ação administrativa.

O Decreto-lei nº 200/67 (Reforma Administrativa Federal) também previra o controle de resultados, sistema de mérito, supervisão ministerial da administração indireta, quanto à eficiência administrativa, e demissão de servidor comprovadamente desidioso ou ineficiente.

Odete Medauar cita a Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 1990, dispondo sobre a prestação do serviço público com eficiência. Para a autora, a eficiência consiste na "*ação para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão*".[39]

Diogo de Figueiredo lembra que a Administração Pública burocrática é voltada para o Estado, preocupa-se mais com os processos. A Administração Pública gerencial volta-se para a sociedade, importa-se mais com os resultados do que com os processos, visando ao menor custo, brevidade e qualidade. O princípio da eficiência reporta-se à ética weberiana de resultados. A boa administração é, simultaneamente, dever ético e jurídico. A eficácia diz respeito aos processos para produzir resultados, contenta-se em cumprir ritos e formalidades.[40]

Para Agustin Gordillo,[41] na Administração burocrática, há obrigação de meios. Na Administração gerencial, há obrigação de resultados.

Roberto Dromi[42] assinala que a sociedade aspira à eficácia da organização administrativa, de modo a obter uma administração racional de bem-estar geral e não uma administração passiva de mal-estar comum. Esta última é atravancada pelo legalismo e o burocratismo, com estruturas pesadas e obsoletas.

Conforme Bresser Pereira[43], a Administração burocrática é concentrada no processo legalmente definido. A Administração gerencial é orientada para os resultados e dispensa procedimentos rígidos. Aqui – criticam vários autores – existe o perigo de, em nome da eficiência, sacrificar-se a legalidade.[44]

39 MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Editora RT, 3ª ed., 1999, p. 145.

40 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Apontamentos Sobre a Reforma Administrativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, pp. 18 e 38.

41 GORDILLO, Agustín. *La Convención Interamericana contra la Corrupción, in Direito Administrativo e Constitucional – Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, org. Celso Antônio Bandeira de Mello, 1997, pp. 17-37.

42 DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 9ª ed., 2001, p. 41.

43 *Estratégia e Estrutura Para Um Novo Estado cit.*

44 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública – Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras Formas*. São Paulo: Atlas, 2ª ed., 1997, pp. 162-163.

Marçal Justen Filho[45] ressalta, com propriedade, que, em nome da eficiência, não se pode malbaratar a dignidade da pessoa humana:

> "*É imprescindível adotar enfoque compatível com a personalização do Direito. É necessário evitar que a prevalência do chamado princípio da eficiência faça-se às custas do aviltamento do indivíduo. Equivale a dizer que a solução da crise fiscal do Estado não pode fazer-se pela patrimonialização do Direito Público. É necessário evitar a prevalência do chamado princípio da eficiência às custas do aviltamento da pessoa humana.*"

Igualmente, Egon Bockmann[46] comenta:

> "*É um despropósito a transposição de parâmetro da administração gerencial privada competitiva, elevando-o, sem mais, à condição de princípio constitucional da Administração Pública.*
>
> "*(...) Não se trata de princípio jurídico, muito menos poderia ser alçado à condição de norma constitucional. Sua inserção não gerará nenhuma novidade ou benefício concreto. O controle da eficiência não parte de norma genérica e abstrata de conduta, desprovida de mandamento legal. Ao contrário, exige configuração precisa e minuciosa, mediante pautas de comportamento definidas – que estabeleçam normativamente o alcance de específicos resultados, a utilização de recursos certos e as conseqüências jurídicas daí derivadas. Caso contrário, inexistirá a 'relação' definidora da eficiência.*
>
> "*(...) Ora, a Administração Pública não pode ser orientada para a questão dos lucros sobre capital – olvidando ou deixando como questão secundária as implicações sociais primárias da atividade administrativa*".

E conclui:[47]

> "*Afastamos conceitos puramente rastreados nas Ciências da Administração e Economia, como definidores do princípio. No ordenamento constitucional, a eficiência não pode ser vislumbrada como 'dever irrestrito de*

45 JUSTEN FILHO, Marçal. *Conceito de Interesse Público e a "Personalização" do Direito Administrativo*. São Paulo: Revista Trimestral de Direito Público, Malheiros, vol. 26, 1999, pp. 115/136.

46 *In* SUNDFELD, Carlos Ari e MUÑOZ, Guillermo Andrés (coordenadores). *As Leis de Processo Administrativo* – Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98. São Paulo: Malheiros, 2000, pp. 326-327.

47 Ob. cit., p. 332. Agustín Gordillo afirma que a eficiência foi transformada, de uma exigência algo ingênua da Ciência da Administração, em princípio jurídico de nível supranacional (*in Tratado de Derecho Administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, Tomo II, 5ª ed., pp. XII/45).

reduzir custos e produzir superávites' ou 'aumentar a lucratividade estatal'; nem tampouco na condição de 'diretriz primeira da administração do Estado'. Não se trata da cânone que autorize a supervalorização, no plano jurídico, dos chamados 'interesses secundários' da Administração."

"(...) Não havia qualquer motivo lógico-jurídico para a inserção do princípio da eficiência justamente no caput *do art. 37. Contudo, sua existência impõe interpretação no sentido de princípio positivado em exclusivo benefício do cidadão, ampliativo de seus direitos, configurando mais um dever e parâmetro de controle da atividade administrativa pública".*[48]

Consoante Vera Scarpinella Bueno, também será exercido o controle jurisdicional da eficiência da Administração Pública:[49]

"A enunciação expressa do princípio da eficiência no caput *do art. 37, da Constituição Federal, abre a porta para o controle judicial dos atos administrativos. (...) Municia-se o Poder Judiciário com um novo fator de controle da Administração Pública. Os particulares podem e devem questionar judicialmente a* eficiência *dos atos administrativos.*

"Nos países, como o nosso, onde a jurisprudência impõe restrições à análise judicial do ato discricionário, não só a participação do particular na formação da vontade estatal deve ser acentuada, de forma a compensar o bloqueio imposto pelos tribunais para a revisão do mérito da decisão administrativa 'discricionária', como a eficiência ou ineficiência das decisões da Administração admitem, se não uma ampla possibilidade de controle judicial, ao menos um controle quanto à proporcionalidade do ato em face de outros parâmetros existentes no ordenamento jurídico, como, aliás, é expresso no art. 2°, parágrafo único, inciso VI, da lei federal."

Agustin Gordillo sustenta ser a eficiência "princípio jurídico indeterminado".[50] Odete Medauar refere-se aos conceitos jurídicos indeterminados:[51]

48 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio tem opinião cética: "*Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluído e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto*" (*Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 11a ed., 1999, p. 75).

49 *In* SUNDFELD, Carlos Ari e MUÑOZ, Guillermo Andrés (coordenadores). *As Leis de Processo Administrativo – Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98*. São Paulo: Malheiros, 2000, pp. 356-357.

50 GORDILLO, Agustin. *Tratado de Derecho Administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, Tomo II, 5ª ed., p. XII-45.

51 MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*, São Paulo, Editora RT, 3ª edição, 1999, p. 128.

"*A expressão designa as fórmulas amplas, muito utilizadas no direito público e no direito privado, como por exemplo: boa fé, justo preço, valor histórico e cultural, perigo para pessoas e bens ordem pública.*

"*Na verdade, o conceito em si não é indeterminado, como conceito, pois é possível expressar verbalmente o seu significado. O que ocorre é a impossibilidade de identificar* a priori *todas as situações que se enquadram na fórmula. Mas, no momento em que uma situação ou fato aí se enquadram, efeitos ou conseqüências jurídicas ocorrem*".

O princípio da eficiência imbrica-se com o princípio da moralidade. Muitos dos deveres funcionais impostos pelo legislador aos servidores públicos visam a preservar a eficiência no serviço público, como se lê em Themístocles Brandão Cavalcanti:[52]

"*Os deveres gerais dos funcionários públicos compreendem-se dentro de um Código especial de ética funcional, com peculiaridades próprias não somente a cada função mas também aos diversos países. (...) Podem-se (...) mencionar entre os principais deveres dos funcionários: a obediência aos seus superiores, o respeito e obediência às leis, aos regulamentos etc.,* a assiduidade e a diligência ao serviço, *a polidez, o sigilo dos atos públicos, principalmente aqueles de caráter confidencial, ou reservados, a boa conduta civil*" (grifei).

Casuisticamente, dessarte, as autoridades administrativas e magistrados verificarão se determinadas ações ou omissões dos agentes públicos violam o princípio da eficiência. Colhi jurisprudência sobre o tema:

"*O exercício da atividade administrativa está submetido ao princípio da eficiência, nos termos do art. 37,* caput, *CF/88. Configura-se ofensiva ao princípio da eficiência a conduta omissiva da autoridade competente, que deixa transcorrer longo lapso temporal sem processar pedido de autorização de funcionamento de rádio comunitária*" (Superior Tribunal de Justiça, Mandado de Segurança nº 7.765/DF, Min. Paulo Medina, Diário de Justiça da União, 14.10.2002).

"*A Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoadidade, moralidade e publicidade (const., art. 37). Outros também se evidenciam na carta política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público. Daí, a proibição de acumulação de cargos. As exceções se justificam. O magistério enseja ao professor estudo teórico (teoria geral) de uma área do saber; quanto mais se aprofunda, no âmbito doutrinário, mais preparado se torna para o exercício de atividade técnica. Não há dispersão. Ao contrário, concentração de atividades. Além disso, notório, há deficiência de professores e médicos, notadamente nos locais distantes dos grandes centros urbanos. O Estado, outrossim, deve ensejar oportunidade de ingresso em seus quadros, atento aos requisitos de capacidade e comportamento do candidato, para acolher maior número de pessoas e amenizar o seríssimo problema*

52 CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2ª ed., 1946, p. 386.

de carência de trabalho. Nenhuma norma jurídica pode ser interpretada sem correspondência à justiça distributiva. A constituição não proíbe o aposentado concorrer a outro cargo público. Consulte-se, entretanto, a teleologia da norma. O direito não pode, contudo, contornar a proibição de acumular cargos, seja concomitante, ou sucessiva. A proibição de acumulação de vencimentos e proventos decorre do princípio que veda acumulação de cargos. A eficiência não se esgota no exercício da atividade funcional. Alcança arco mais amplo para compreender também a eficiência para a carreira" (Superior Tribunal de Justiça, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 5.590/DF, Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, Diário de Justiça da União, 10.06.1996).

"*Constitucional e Administrativo. Servidor público. Cargos. Professor. Acumulação. Compatibilidade de horários. Acesso ao segundo cargo. Concurso público. Aprovação. Princípio da eficiência. Critério prévio. Demonstrada, objetivamente, a compatibilidade de horários para a acumulação de dois cargos de professor, aplica-se a regra do art. 37, XVI, "a", da Constituição Federal. A eficiência, que reclama rendimento e contribuição positiva do servidor público e que é dirigida à carreira como fim, não constitui critério prévio para o acesso ao cargo pelo candidato que logrou aprovação em concurso público de provas e títulos, nem elemento objetivo para se afastar nomeação e posse, do servidor aprovado, em outro cargo público, para o qual é admitida a acumulação remunerada. Trata-se de requisito a ser observado após a investidura no cargo, durante o estágio probatório ou em avaliação periódica de desempenho, nos termos do art. 41 e seu § 1º, III, da Constituição Federal*" (Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Apelação Civel nº 312.069-8/00, Des. Almeida Melo, publicada em 16.06.2003).

Ao cabo deste ensaio, reporto-me ao discurso do notável magistrado paulista José Renato Nalini.[53] Embora referente à prestação jurisdicional, aplica-se ao desempenho de qualquer função pública. Para Nalini, juízes e serventuários necessitam promover uma "insurreição ética", contaminando-se todos pelo "vírus da eficiência" e renunciando à sua condição de "surdos morais". Sem alma, de nada valerão a tecnologia e os recursos materiais, salienta Aroldo Plínio Gonçalves[54]

"*Nem a tecnologia, nem a boa formação de Juízes e advogados, sozinhas são aptas a debelar a morosidade da Justiça, propiciando sua celeridade em direção à melhor solução das demandas. Elas não serão suficientes sem o acréscimo daquela sensibilidade especial que se deseja do magistrado e que o capacita a compreender que quem procura o Judiciário, geralmente, o faz como recurso extremo, quando todas as vias extrajudiciais se frustraram na busca da solução do conflito. Quem recorre à Justiça tem pressa e não pode esperar indefinidamente a solução judicial de seu pedido, não pode ser privado do direito de ver sua causa decidida.*

53 NALINI, José Renato. *A Gestão de Qualidade na Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 722, dezembro de 1995, pp. 367/374.

54 GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Modernização da Justiça*. Rio de Janeiro: *Forense Informa*, Editora Forense, setembro de 1997, p. 2.

"*As máquinas e os recursos tecnológicos facilitam nossa vida, economizam nossos esforços, mas não nos humanizam. A sensibilidade para as necessidades humanas é o fator que desperta nosso anseio por fazer o melhor, e nos habilita a tirar o mais benéfico proveito do progresso tecnológico, no cumprimento de nossas tarefas e na oferta de seus resultados. Somente com o acréscimo da sensibilidade dos Juízes para a urgência que acompanha todos que clamam pela Justiça poder-se-á esperar que eles sejam ouvidos. E somente respondendo aos anseios de quem a procura, a justiça andará em compasso com os reclamos da sociedade. Este é o maior, o mais valioso e mais urgente objetivo de sua modernização.*"

Podemos concluir com Eric Hobsbawn:[55]

"*Se os homens não cultivam o ideal de um mundo melhor, eles perdem algo. Se o único ideal dos homens é a busca da felicidade pessoal, por meio do acúmulo de bens materiais, a humanidade é uma espécie diminuída*".

55 HOBSBAWN, Eric. *O Novo Século – Entrevista a Antonio Polito*. São Paulo: Companhia das Letras, trad. Cláudio Marcondes, 2000, p. 191.