

O católico ocupante de cargo público de alto escalão à luz do código canônico¹

The catholic occupant of high-ranking
public office in light
of the Canonical Code

*Edson Luiz Sampel**

Resumo: O autor analisa o cânon 225, §2.º do código canônico de rito latino, promulgado em 1983, demonstrando como o funcionário público católico de alto escalão pode animar e aperfeiçoar a ordem temporal com o espírito do evangelho, quando praticar o chamado “ato administrativo discricionário”. O artigo está dividido em três partes: 1) o papel do leigo; 2) o trabalho executado pelo leigo funcionário público e 3) algumas situações hipotéticas nas quais pode atuar o leigo funcionário público.

¹ Tradução do artigo “The Public Employee being a Catholic under the light of the Code of Canon Law”, escrito pelo prof. dr. Edson Sampel, como resumo da sua tese doutoral; publicado na revista impressa TEKA, volume IX (dezembro de 2016) da Academia Polonesa de Ciências. Também disponível na internet: http://www.pan-ol.lublin.pl/wydawnictwa/TPraw9_2016.html.

* Professor da Faculdade de Direito Canônico São Paulo Apóstolo. Doutor em Direito Canônico pela Pontifícia Universidade Lateranense, de Roma, com a nota máxima da *summa cum laude*: 90/90. Membro da Sociedade Brasileira de Canonistas (SBC) e do conselho diretor da Academia Marial de Aparecida (AMA). Autor de vários livros, especialmente de “A responsabilidade cristã na administração pública” (Paulus, 2011), baseado em sua tese doutoral.

Palavras-chaves: Realidades temporais, ato discricionário, vida econômica, vida social, leigos

Abstract: The author analyzes the Canon 225, §2nd of the Code of Canon Law of 1983 and demonstrates how the public employee being a catholic can imbue and perfect the temporal orders with the spirit of the Gospel when practicing the so called “discretionary act”. The article is divided in three parts: 1) the role of the layman; 2) the work of the public employee being a catholic, and 3) some hypothetical situations in which the public employee being a catholic can act.

Keywords: Temporal orders, discretionary act, economical life, social life, the lay Christian faithful

Introdução

O papel autêntico do laicato, homem ou mulher, consiste em imbuir ou aperfeiçoar a realidade social com o espírito do evangelho. De fato, tal comportamento saudável e santo decorre de um comando jurídico-moral tanto do Concílio Vaticano II quanto do código canônico de 1983, entretanto, o referido comando precisa ser explicado, revelado passo a passo, a fim de fazer parte do dia a dia do leigo.

Infelizmente, 55 anos após o Concílio Vaticano II (1962-1965), há, ainda, a tendência de ver o leigo “bom” no católico que cumpre determinadas atividades internas da Igreja, tais como catequista, ministro extraordinário da comunhão etc. De acordo com o Concílio Vaticano II, exatamente o contrário disso corresponde à verdade, isto é, o leigo “bom” ou o bom leigo é o católico que vive plenamente sua secularidade no mundo.

Entre os leigos, existe um tipo de trabalhador que possui enorme responsabilidade no contexto social: o católico ocupante de cargo público. Mas, não o emprego público comum, como, por exemplo, um auxiliar de escritório ou mesmo um porteiro. A responsabilidade tremenda pesa sobre os ombros dos leigos que têm o poder de

legislar, de administrar, de julgar, enfim, de decidir acerca da vida das pessoas. Os mencionados leigos são advogados, magistrados, deputados, senadores, diplomatas, promotores de justiça, delegados de polícia e até prefeitos, governadores e presidentes. São chamados *lato sensu* de funcionários públicos, porque pagos pelo governo.

Os leigos ocupantes de cargo público, ou funcionários públicos, reportados no parágrafo anterior, tratam de variegadas atividades e situações, tais como casamento, crimes, impostos, propriedade, liberdade etc. Todos estes assuntos são estudados do ponto de vista moral e desenvolvidos pela assim chamada Doutrina Social da Igreja Católica. É, pois, razoável esperar que o cristão vocacionado a participar na vida pública adquira conhecimento profundo do ensinamento eclesiástico relativo às diversas circunstâncias sociais, econômicas e políticas, analisadas ao lume da ética cristã. Todavia, isto não basta! É mister que este leigo específico e “especial” imbua e aperfeiçoe a realidade societária com o espírito do evangelho (cânon 225, §2º do CIC), no exato instante em que estiver praticando o denominado “ato discricionário”,² vale dizer, quando exercer seu labor público.

Como realizar esta tarefa iminente e eminente, se habitamos em Estado laico, em país não-confessional? Consoante a realidade constatada no Brasil e em muitos países de direito romanizado, o “ato discricionário” concede certa margem de liberdade ao funcionário público do alto escalão. Por exemplo: um cidadão requer da autoridade policial permissão para portar um revólver o tempo todo. Esta petição pode ser indeferida pelo leigo delegado de polícia, sob o argumento de que é sempre perigoso levar uma arma. O funcionário público católico levou em consideração os pontos de

² Para compreendermos bem a relevância do “ato discricionário”, devemos concebê-lo como o cerne da atividade pública do alto escalão. Por exemplo, para a costureira, o cerne de sua atividade representa-se pelo verbo “costurar”; para o pescador, “pescar”; para o cozinheiro, “cozinhar”; para o médico, “clinar” etc. Para o funcionário público de alto escalão temos o verbo “praticar” acoplado ao objeto direto: “praticar ato discricionário”.

vista cristãos e concluiu que, no caso analisado, o uso da arma pode produzir mais violência e, destarte, voltar-se contra a vida e, por conseguinte, contra os princípios evangélicos. Isto não significa que o procedimento correto na integralidade dos casos seja denegar ao cidadão o porte de arma.

É importante conciliar dois princípios: por um lado, a laicidade do Estado, uma vez que o funcionário público católico não deve transformar a profissão em púlpito eclesiástico e, outrossim, tem de observar o direito estatal; por outro lado, o princípio canônico da autonomia das realidades temporais, prescrito pelo cânon 227 do CIC, já que inexistente a “solução católica”, torna o leigo livre para haurir o melhor da situação particular. Sem embargo, o leigo se esforçará por assimilar a doutrina social católica e, dalgum modo, inculcar os valores do evangelho mediante a execução do trabalho ou, em outras palavras, por intermédio do serviço público prestado à população.

Este artigo encontra-se tripartido nos seguintes tópicos: 1) o papel desempenhado pelo leigo em geral, frisando sua vocação teológica e jurídica; 2) a natureza do trabalho profissional desenvolvido pelo leigo ocupante de cargo público; 3) algumas situações hipotéticas, nas quais o leigo funcionário público pode dar testemunho à luz de inúmeras possibilidades de atuação, com vistas em implementar os valores éticos do cristianismo, sem, contudo, vulnerar a lei do Estado, a qual o leigo está obrigado a obedecer e a cumprir.

I. O papel do leigo

A. A natureza do cânon 225, §2º do código canônico de 1983

O legislador eclesiástico estipula:

“Têm também [os leigos] o dever especial, cada um segundo a própria condição, de imbuir e aperfeiçoar, com o espírito do evan-

gelho, a ordem das realidades temporais e, assim, dar testemunho de Cristo, especialmente na gestão dessas realidades e no exercício das atividades seculares.”

Poderíamos simplesmente dizer que o cânon ora estudado possui natureza formalmente jurídica, já que ele integra o código canônico. Desta feita, este cânon é, ao menos, formalmente jurídico. Alguns jurisperitos discutem, entretanto, se o cânon em apreço é materialmente jurídico ou moral, ou, ainda, bivalente. A. Marzoa, por exemplo, afirma que o cânon comunica um dever ou uma obrigação moral, sem embargo, o direito do leigo ao apostolado é jurídico e *erga omnes*, isto é, “contra todos” (ninguém pode se lhe opor, nem mesmo as autoridades eclesiásticas).³

Escrevendo acerca da natureza deste cânon em sentido amplo, R.N. Starlino ensina que no âmbito do direito eclesial, “(...) o conceito de obrigação prevalece sobre o de direito”.⁴ De qualquer modo, J. Manzanares vê neste cânon a regulação jurídica da secularidade, apanágio do leigo.⁵ J.M.D. Moreno, por seu turno, visualiza aqui o alicerce ou fundamento da maneira laical de evangelizar, totalmente distinta da tentativa de clericalizar o leigo.⁶

B. O conteúdo programático do cânon 225, §2º, do código canônico de 1983

Este cânon, sem sombra de dúvida, representa – digamos – um tipo de “estatuto” do leigo, uma vez que desta exata norma eclodem relevantes questionamentos sobre a vocação laical e seu fundamento,

³ Marzo, A. *Apostolado Laical Individual*, “Ius Canonicum” 26 (1986), n. 52, p. 643.

⁴ Starlino, R.N. *Direito Eclesial: instrumento da justiça do Reino*. Paulinas, São Paulo, 2004, p. 107.

⁵ Manzanares, J. *Vocacion y Mission de los Laicos*, in: *Atas da XI Jornada de Direito Canônico*, Fátima, Portugal, 2003, p. 154.

⁶ Moreno, J.M.D. *Los fieles cristianos y los laicos*, in: *Derecho Canónico, I: El Derecho del Pueblo de Dios*, ed. M.M. Cortés Diéguez e J. San José Prisco, BAC, Madri, 2006, p. 180.

bem como se vislumbram as atividades esperadas por parte do laicato, visando à transformação do mundo.⁷ De fato, bem argumentou dom Dadeus Grings, arcebispo emérito de Porto Alegre:

“Quando se pergunta o que a Igreja faz pelo bem comum, deve se devolver a pergunta ao leigo.”⁸

Na qualidade de cidadão, o leigo tem de atuar nas variegadas situações do mundo moderno, no entanto, enquanto batizado, deve intervir nessas mesmas realidades de acordo com a vontade de Deus; sendo o *modus operandi* do leigo mecanismo indispensável para o soerguimento sobrenatural da ordem societária.⁹

Mas, em que consistem os “assuntos temporais” (*rerum temporalium*) prescritos no cânon? Os padres conciliares responderam o seguinte:

“Os denominados assuntos temporais podem ser, basicamente, sociais, políticos e econômicos.”¹⁰

Nada obstante, a Igreja deixa claro que o cumprimento de sua missão não está entrelaçado a qualquer cultura, sistema político ou visão ideológica.¹¹ Tal entrelaçamento se incompatibilizaria com o princípio da liberdade nos temas seculares, legalmente solidado.¹²

Demos, então, rápida olhada nos chamados assuntos da ordem temporal, conforme a compreensão que têm deles os padres sinodais.

⁷ *Ibidem*, p. 57.

⁸ Grings, Dadeus. *A Ortopraxis na Igreja*, ed. Santuário, Aparecida, 2001, p. 60.

⁹ Agar, J.T.M. *El derecho de los laicos a la libertad en lo temporal*, in: *Ius Canonicum*, 26 (1986), n. 52, p. 536.

¹⁰ Sacrosanctum Concilium Oecumenicum Vaticanum II, *Constitutio Pastoralis De Ecclesia in mundo huius temporis Gaudium et spes* (7/12/1965), AAS 58 (1966), 1025-1116 (doravante: GS), 63 e 75.

¹¹ GS, 43.

¹² CIC- cânon 227.

Nestas ambiências, espera-se do leigo, particularmente do funcionário público, autêntica contribuição cristã.

C. A vida econômica e social

O terceiro capítulo da constituição pastoral *Gaudium et spes* coloca o homem no centro da vida econômica.¹³ A referida constituição frisa o poder do ser humano sobre a natureza, fator considerado uma das características dos tempos hodiernos. Aguarda-se que a economia se transforme em instrumento para “melhor prover as necessidades da família humana”.¹⁴ Com R. Mancini, temos de admitir o malefício da mediação hermenêutica que enxerga no dinheiro, no poder e no lucro categorias absolutas.¹⁵

O concílio denuncia o “espírito de lucro” e o desprezo pelos pobres como as principais calamidades dos dias de hoje e, imediatamente, adverte que o progresso econômico, se coordenado em modo racional, pode efetivamente mitigar as iniquidades sociais.¹⁶

Os bispos reunidos no Concílio Vaticano II mostram que as tremendas iniquidades sociais, principalmente entre os países desenvolvidos e as nações subdesenvolvidas, pode até pôr em risco a paz em nosso planeta.¹⁷ J. Joblin advoga a tese de que a Igreja, mediante este documento conciliar, desempenha papel importante na condição de interlocutora das legítimas aspirações dos povos.¹⁸

Com referência às ações humanas de trabalho, o concílio declara que o trabalho do homem é superior aos outros elementos da vida econômica, porque os indigitados elementos pertencem ao campo

¹³ GS, 63.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Mancini, R. *La laicità come metodo*, Cittadella Editrice, Assis, 2009, p. 94.

¹⁶ GS, 63.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Joblin, J. *L'Eglise e la construction de la paix, L'étape de Gaudium et spes*, in: “Gregorianum” 91/1 (2010), p. 152.

instrumental.¹⁹ A propósito, os padres conciliares cunharam uma definição de trabalho:

“O trabalho humano é exercido na produção e no intercâmbio de bens ou no desempenho dos serviços econômicos.”²⁰

D. A vida política

As transformações da sociedade, explicam os padres conciliares, têm impacto vigoroso nas posições políticas, pois “tais mudanças têm grande influência na vida da comunidade política, especialmente em relação aos direitos e deveres de todos no exercício da liberdade civil.”²¹

Seguindo o magistério de são João XXIII, os padres conciliares afirmam que o escopo da vida política, isto é, do Estado, consiste em alcançar o bem comum, o qual “abarca a soma de condições da vida social, em que o homem, as famílias e associações, mais adequada e prontamente, conseguem atingir sua própria perfeição”.²²

Os bispos do concílio insistem que a comunidade e a autoridade são respaldadas pela natureza humana e, desta feita, “pertencem à ordem designada por Deus”.²³ Refletindo especificamente acerca das pessoas leigas, torna-se relevante combinar os elementos sacramentais e sociais, “em virtude da responsabilidade do leigo em face da construção de um novo mundo, instigado pelo sacramento, procurando, assim, melhor eficiência na transformação da realidade”.²⁴

A responsabilidade especificamente política deve pesar nos ombros dos leigos, os quais possuem a obrigação personalíssima

¹⁹ GS, 67.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ GS, 73.

²² GS, 74.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Kreutz, I.J. *A paróquia: lugar privilegiado da pastoral da Igreja*, Loyola, São Paulo, 1989, p. 127.

de iluminar as áreas políticas e sociais com os princípios católicos, cooperando, mesmo sob o ponto de vista técnico, em favor de uma economia e de uma política genuinamente humanas.²⁵

II. O trabalho executado pelo leigo funcionário público

Os leigos que ocupam cargos de alto escalão na administração pública, isto é, os indivíduos, cujas atividades profissionais de algum modo interferem na vida da gente normal, devem pôr em ação os valores do evangelho mediante a prática do chamado “ato administrativo discricionário”, instituto jurídico presente nas legislações de base romana (adiante daremos a definição deste “instrumento de trabalho”).

“Função pública”, neste artigo, compreendemos o rol de atribuições que emanam do poder civil e se delegam aos funcionários públicos ou governamentais, a fim de que se desenvolvam as principais atividades em vista do bem comum.²⁶ Deste modo, há certas atividades que têm de ser executadas com vistas no objetivo estatal, que corresponde sempre ao bem comum de todos os cidadãos.

Para adimplir a tarefa de levar a cabo um bom serviço público, a população conta com os milhares de funcionários públicos (poucos de alto escalão, é claro!), a maioria deles católicos, especialmente na Europa e na América Latina. Estes trabalhadores do governo são: “os agentes públicos ligados à administração pública ou civil, submetidos à legislação trabalhista específica”.²⁷

O que têm em comum um governador de estado, um promotor, um juiz, um diretor de escritório, um porteiro e um digitador? “As características que envolvem os mencionados trabalhadores

como um todo repousam no fato de que todos eles, até certo ponto, expressam o poder do Estado, incorporado na autoridade que eles exercem somente porque o Estado lhes deu certo ‘empoderamento’ jurídico, permitindo que as distintas atividades se realizem em vista dos objetivos públicos.”²⁸

Em virtude do princípio da “responsabilidade objetiva”, o Estado está obrigado a reparar ou compensar eventual dano causado pelo funcionário público ao cidadão.²⁹ O propósito desta parte deste artigo científico é fornecer algumas pistas acerca da natureza do trabalho público. Nada obstante, o interesse jaz obviamente nas atividades realizadas pelos funcionários públicos que fruem de certa autonomia – apesar de bastante restrita, observamos – pois eles praticam ou executam o assim chamado “ato discricionário”.

Em resumo, o que vem a ser um “ato discricionário” ou o “poder discricionário”? A resposta surge dos escritos de Pietro, onde ela explica a principal atividade do funcionário público:

O funcionário governamental apto a praticar o ato discricionário goza da permissão, em face do caso concreto, de examinar a situação de acordo com critérios de conveniência e oportunidade.³⁰

“Conveniência” e “oportunidade” são, então, as palavras-chaves para se compreender o ato discricionário. A outra espécie de ato administrativo, isto é, o “ato vinculado”, estritamente conectado ao comando legal, implica a ação do funcionário público na qual a lei dita a única solução possível para o caso concreto.³¹ Por exemplo, se uma criança requer a matrícula em escola do Estado, o diretor

²⁵ Cifuentes, R.L. *Relações entre a Igreja e o Estado*, editora José Olympio, Rio de Janeiro, 1989, p. 304.

²⁶ De Plácido e Silva. *Função Pública*, in: *Vocabulário Jurídico*, vol. I, Forense, Rio de Janeiro, 1984, p. 331.

²⁷ Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2006, p. 412.

²⁸ Mello, A.B. *Apontamentos sobre Agentes e Órgãos Públicos*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1987, p. 4.

²⁹ *Ibidem*, 6.

³⁰ Pietro, Maria S.Z. *Direito Administrativo*, Atlas S.A., São Paulo, 2010, p. 212.

³¹ *Ibidem*.

tem apenas uma alternativa, desde que o requerente exhiba a documentação idônea: deferir o requerimento.³²

III. Algumas situações hipotéticas nas quais pode atuar o leigo funcionário público

No derradeiro item desta reflexão, analisaremos alguns casos hipotéticos nos quais o leigo funcionário público (várias carreiras, começando com a de presidente), em praticando o ato discricionário, pode, efetivamente, imbuir (ou animar) e aperfeiçoar a ordem temporal com o espírito do evangelho, consoante o cânon 225, §2.º do CIC.

Não se procederá a juízo de valor do mérito do ato discricionário em si. Pede-se ao leitor que tire suas próprias conclusões. Haverá elementos da doutrina da Igreja (Doutrina Social da Igreja Católica) para cada matéria regulada no respectivo ato discricionário.

A. O leigo presidente da república. Ato discricionário: “Promulgar uma lei”; matéria: “autorização para o casamento de pessoas do mesmo sexo”

A constituição pastoral *Gaudium et spes* ensina que o instituto do matrimônio se destina à procriação e à educação da prole, destarte, “um homem e uma mulher, pelo seu amor conjugal, ‘não são mais dois, mas uma carne’, e se auxiliam mutuamente através da união íntima das suas pessoas e das suas ações.”³³

O legislador canônico, ao definir o matrimônio ou casamento, confirmando a doutrina do concílio, determina que se trata de aliança celebrada entre um homem e uma mulher (*vir et mulier*), “ordenada ao bem dos esposos e à procriação e à educação dos filhos”.³⁴

³² Mello, A.B. *Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1987, p. 97.

³³ GS, 48.

³⁴ CIC- 1055, §1º.

A Congregação para a Doutrina da Fé insiste que o casamento não é uma união comum entre seres humanos, mas só existe o verdadeiro matrimônio entre duas pessoas de sexo diferente: macho e fêmea.³⁵ O documento da congregação revela-se meridianamente claro:

Nas situações em que as uniões homossexuais foram legalmente reconhecidas ou obtiveram o *status* legal, bem como os direitos concernentes ao matrimônio, é dever [dos católicos] a oposição clara e enfática. Deve-se evitar, tanto quanto possível, qualquer tipo de auxílio no estabelecimento ou aplicação de lei tão gravemente injusta, mesmo a cooperação material. Nesta área, qualquer um pode usar o direito de objeção de consciência.³⁶

O Catecismo da Igreja Católica sintetiza o magistério eclesial, asseverando o seguinte:

A comunidade íntima de vida e de amor que constitui o estado matrimonial foi estabelecida pelo criador e por ele configurada com leis próprias (...) Deus mesmo é o autor do casamento. A vocação ao casamento se encontra inscrita na natureza do homem e da mulher, uma vez que os dois provêm das mãos de Deus.³⁷

Por fim, a Congregação para a Doutrina da Fé amoesta que “de maneira alguma outras formas de coabitação podem ser postas no mesmo nível do matrimônio e nem receber reconhecimento legal similar.”³⁸

³⁵ Congregação para a Doutrina da Fé, *Considerações sobre as propostas de legalização à união de homossexuais* (31/7/2003), AAS 96 (2004), páginas 41 a 49, 2.

³⁶ *Ibidem*, 5.

³⁷ Catecismo da Igreja Católica, Libreria Editrice Vaticana, Vaticano, 1997, 1603 (doravante Cat.IC).

³⁸ Congregação para a Doutrina da Fé, *Notificação sobre algumas questões envolvendo a participação dos católicos na política* (24/11/2002), AAS 96 (2004), páginas 359-370, 4.

B. O leigo juiz. Ato discricionário: a prolação de uma sentença; matéria: extradição de estrangeiro

A Igreja católica sempre contemplou na face do imigrante a imagem de Jesus Cristo: “Eu era estrangeiro e você me acolheu”.³⁹ O concílio frisa que o processo de imigração transforma a vida do homem⁴⁰ e suplica que os cristãos se conscientizem de tal processo.⁴¹ De fato, a santa Igreja ensina que todos os problemas envolvendo o desemprego afetam grandemente os imigrantes ou estrangeiros, pondo-os à margem da sociedade e, conseqüentemente, produzindo conseqüências negativas na personalidade dessas pessoas.⁴²

Em conformidade com a doutrina social católica, há de se observar o seguinte:

“(…) as instituições nos países hospedeiros têm de tomar muito cuidado para coibir a tentação de explorar os operários alienígenas, negando-lhes os mesmos direitos outorgados aos nacionais, direitos que precisam ser salvaguardados para todos, sem discriminação.”⁴³

As boas-vindas aos estrangeiros é realmente objeto da solicitude eclesial. O legislador da Igreja recomenda que os párocos sejam especialmente diligentes em procurar aqueles que se exilaram da terra natal. Eis, a propósito, a tradução do cânon 529, §1º do CIC:

Para cumprir diligentemente o ofício de pastor, o pároco se esforce em conhecer os fiéis entregues a seus cuidados. Por isso, visite as famílias, participando das preocupações dos fiéis, principalmente de suas angústias e dores, confortando-os no Senhor e, se tiverem falhado em alguma coisa, corrigindo-os com prudência. Ajude com

³⁹ Mt 25, 35.

⁴⁰ GS, 6.

⁴¹ GS, 65 e 66.

⁴² Conselho Pontifício para a Justiça e a Paz, *Compêndio da Doutrina Social da Igreja Católica* (doravante: CDSIC), Paulinas, São Paulo, 2005, 289.

⁴³ *Ibidem*, 298.

exuberante caridade os doentes, sobretudo os moribundos, confortando-os solícitamente com os sacramentos e recomendando as almas a Deus. *Especial cuidado dedique aos pobres e doentes, aos aflitos e solitários, aos exilados e aos que passam por especiais dificuldades*. Empenhe-se, também, para que os esposos e pais sejam ajudados no cumprimento dos deveres; incentive na família o crescimento da vida cristã.”⁴⁴

O Conselho Pontifício para o Cuidado Pastoral dos Imigrantes e Itinerantes chama a atenção para o fato de que a inexistência de equilíbrio econômico-financeiro é a causa principal dos movimentos migratórios:

O magistério tem igualmente denunciado os desequilíbrios sociais e econômicos, que, na maioria das vezes, causam a imigração, os perigos da globalização não controlada, quando os migrantes são mais vítimas que protagonistas da sua migração, e os sérios problemas da imigração irregular, especialmente nas circunstâncias em que o imigrante é objeto de tráfico e exploração das organizações criminosas.⁴⁵

As nações mais ricas devem receber o estrangeiro, que procura por segurança assim como pelos bens que não se acham no país do qual se procede.⁴⁶

O papa emérito, Bento XVI, na encíclica *Caritas in veritate*, refere-se aos problemas migratórios, verberando que nos deparamos com um fenômeno social de proporções epocais, “os quais requestam uma forte e clarividente política de cooperação internacional para ser convenientemente enfrentados”.⁴⁷

⁴⁴ Grifos nossos.

⁴⁵ Conselho Pontifício para o Cuidado Pastoral dos Migrantes e Itinerantes, *Instrução “Erga Migrantes Caritas Christi”* (3/5/2004), AAS 96 (2004), páginas 762 a 822, 29b.

⁴⁶ Cat.IC, 2241.

⁴⁷ Bento XVI, *Caritas in veritate* (doravante: CV) (29/6/2009), AAS 101 (2009), páginas 641 a 709, 62.

C. O leigo deputado. Ato discricionário: a feitura de uma lei; matéria: uso democrático do solo urbano

Os padres conciliares ensinam que a propriedade representa um contributo em prol da afirmação da personalidade, constituindo acesso relevante dos indivíduos e da sociedade ao domínio dos bens exteriores. De fato, a propriedade confere a cada ser humano a indispensável extensão da autonomia pessoal e familiar e tem de ser considerada como o prolongamento da liberdade humana. Sem embargo, o concílio obtempera que o uso da propriedade privada não cancela a propriedade pública, sendo ilícito o abuso concernente à propriedade privada.

Além disso, quaisquer transferências da titularidade da posse levadas a termo pelo poder público exigem a devida indenização (compensação) em favor do particular.⁴⁸

Os bispos brasileiros, por exemplo, falam do sério problema que existe em torno da especulação imobiliária. Ouçamo-los:

A especulação imobiliária, que aumenta o preço da terra, piora a situação de moradia no Brasil e mostra claramente que há áreas de habitação desigualmente distribuídas entre os diversos grupos sociais.⁴⁹

D. O leigo advogado público (procurador). Ato discricionário: uma reclamação (petição); matéria: os interesses de uma pessoa pobre

O Concílio Vaticano II industria que o espírito de pobreza e a virtude teologal da caridade são “a glória e o testemunho da Igreja de Cristo” e lamenta pelas nações que possuem “abundância de

⁴⁸ GS, 71.

⁴⁹ Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB [doravante CNBB]), *Solo urbano e ação pastoral*, Paulinas, São Paulo, 1982, n. 16.

bens” em contraste de outras destituídas do necessário para a vida e atormentadas pela fome, doença e todo tipo de miséria.⁵⁰

A frase dita por Jesus: “Na verdade, sempre tereis os pobres convosco, mas a mim nem sempre tereis”⁵¹ não implica antagonismo entre adorar o Senhor e servir o pobre, mas se coloca em total coerência com o realismo cristão, “(...) enquanto, por um lado aprecia os louváveis esforços que se fazem para vencer a pobreza, por outro, põe-se em guarda contra posições ideológicas e messianismos que alimentam a ilusão de que se possa suprimir por completo deste mundo o problema da pobreza.”⁵²

O Catecismo da Igreja Católica exorta os fiéis a renunciarem à riqueza, explicando que tal comportamento torna-se “obrigatório para entrar no reino dos céus.”⁵³ O cuidado com os pobres e a luta pela justiça compõem atos de conversão da vida quotidiana.⁵⁴

No Brasil, oitava economia do mundo, mas um país com milhões de pobres, devido à injustiça social, os bispos, discutindo o problema da fome, disseram que “na distribuição dos frutos da terra, os mais necessitados têm de ser os primeiros no atendimento.”⁵⁵ Em 1999, focando o desemprego no Brasil, os bispos asseriram que os católicos têm de olhar a irmã pobre e o irmão pobre “com carinho”, fazendo-se a voz dos despossados de bens essenciais e necessários.⁵⁶

E. O leigo senador. Ato discricionário: avaliação periódica dos impostos; matéria: a adequação de alguns tributos

O concílio ensina que o tributo justo não deve ser sonegado. Assim escreveram os padres conciliares, argumentando a favor da necessidade de se superar certa ética individualista:

⁵⁰ GS, 88.

⁵¹ Mt 26, 11.

⁵² Pontifício Conselho Justiça e Paz, *Compêndio da Doutrina Social da Igreja*, n. 183.

⁵³ Cat. IC, 2544.

⁵⁴ *Ibidem*, 1435.

⁵⁵ CNBB, *Campanha da Fraternidade*, Gráfica Editora, Brasília, 1985, 64.

⁵⁶ *Ibidem*, 91.

Mas há pessoas que, fazendo profissão de ideias amplas e generosas, vivem sempre, no entanto, de tal modo como se nenhum caso fizessem das necessidades sociais. E até, em vários países, muitos desprezam as leis e prescrições sociais. Não poucas atrevem-se a eximir-se, com várias fraudes e enganos, aos impostos e outras obrigações sociais.⁵⁷

As receitas e os gastos públicos assumem importância crucial para cada comunidade civil e política, sendo que o correto carregamento de tributos ao erário constitui uma parte do dever de solidariedade.⁵⁸

Jesus não considera ilegítimo o imposto pago a César.⁵⁹ Sem sombra de dúvida, o poder temporal, isto é, o Estado, tem o direito de obter o que lhe pertence propriamente: o tributo.⁶⁰ Deveras, o cristão tem a obrigação cívica e religiosa de quitar os impostos devidos ao Estado.⁶¹

A fim de ilustrar a importância do tributo, observe-se a admoestação a cargo do bispo diocesano, que, se necessário, concitará os católicos a socorrerem a Igreja nas necessidades dela.⁶² Assim como assim, os bispos brasileiros indicam a urgência de uma reforma tributária, para se garantir a implementação da justiça social.⁶³ Bento XVI se reporta à subsidiariedade fiscal, “permitindo que os cidadãos decidam a respeito do modo de alocar parcela dos tributos que eles pagam ao Estado.”⁶⁴

⁵⁷ GS, 30.

⁵⁸ *Compêndio da Doutrina Social da Igreja Católica*, 355.

⁵⁹ Mc 12,13-17.

⁶⁰ *Compêndio da Doutrina Social da Igreja Católica*, 379.

⁶¹ Rm 13, 7.

⁶² CIC, cânon 1261, §2º.

⁶³ CNBB, *Exigências Evangélicas e Éticas de Superação da Miséria e da Fome*, Paulinas, São Paulo, 2002, 53.

⁶⁴ CV, 60.

Conclusão

Desde o início deste estudo, nossos esforços e as pesquisas se direcionaram para discutir o relevantíssimo múnus dos leigos na sociedade. Ativemo-nos aos leigos ocupantes de cargo público, na condição de agentes políticos, que praticam atos administrativos discricionários. Todavia, a doutrina que procuramos expor toca à vida de toda a comunidade laical.

Ao longo dessa trajetória investigativa, esforçamo-nos muito para sermos fiéis ao magistério do Concílio Vaticano II, evento *kairótico* que, se mantém certa distância no tempo, 55 anos, ainda é efervescente e embrionário quanto à aplicação e à atualidade. Talvez, a conclusão mais premente e chocante deste artigo seja que, infelizmente, os leigos de um modo geral, e os agentes políticos católicos, em particular, encontram-se muitíssimo aquém do que tencionavam para eles os padres conciliares há mais de meio século. Basta uma leitura perfunctória da *Gaudium et Spes*, por exemplo, e o volver os olhos para a realidade da política e do mundo contemporâneo, para darmos conta desse desnível entre o papel dos leigos desenhado no concílio e o dia a dia deles na sociedade, sobretudo dos que atuam como agentes políticos. Mas, não é nosso intuito, é óbvio, lançar nenhuma crítica aos leigos; nosso desejo é tão somente mostrar, juridicamente, ao lume do cânon 225, §2º, a missão maravilhosa que Deus espera deles e que, com certeza, muitos desempenham denodadamente, mesmo dentro do intrincado e complexo ambiente da política.

Focamos nosso estudo nos atos administrativos discricionários, porquanto entendemos que os referidos atos jurídicos também são atos humanos e, portanto, passíveis de valoração moral e aptos a veicular a caridade evangélica. Na verdade, estamos certos de que os atos administrativos discricionários arrolados na constituição federal, ou seja, os mais fundamentais, podem muito contribuir para a ereção de uma sociedade justa e fraterna, para inocular na

comunidade humana ou na ordem temporal os valores universais do evangelho de nosso Senhor Jesus Cristo.

É claro, como ressaltamos bastas vezes neste trabalho acadêmico, não pode e não deve haver dicotomia entre o agente político e o leigo. É-se católico sempre, em todas as situações, máxime, para nós, – e é este o propósito deste estudo –, quando se praticam os atos discricionários, influenciando e alterando diretamente a ordem das coisas.

Os leigos inserem-se no mundo na condição de cidadãos. Não são diferentes dos outros membros da sociedade, exceto no empenho de fazer da vida autêntico apostolado, maiormente no exercício das atividades seculares, como as dos agentes políticos, estudados neste artigo. Anela-se para os leigos o *comportamento santo*, que nada mais é que a perfeição na caridade. Deveras, para os que praticam os atos discricionários, objeto deste estudo, o ser santo fará toda diferença. Agem dentro do legítimo espírito de *secularidade*, aborrendo qualquer *secularismo*, porque, este modo de proceder rejeita a interferência da religião nos assuntos afetos à ordem temporal.

Quisemos demonstrar com este estudo a obrigação dos leigos, no caso dos agentes políticos, obrigação essa que reputamos jurídica, em que pesem às discussões acerca da natureza do cânon 225, §2º, se norma jurídica ou exortação, de refletirem acerca dos ensinamentos da Igreja, antes de praticarem o ato discricionário concreto. Não há decerto a denominada *solução católica*, como tivemos oportunidade de considerar, porém, a emanação dos atos jurídicos discricionários contemplados neste trabalho é oportunidade imperdível de animar e aperfeiçoar a ordem temporal com o espírito do evangelho. Para nós, esta constatação está claríssima.

Assim, para nós, o conteúdo do ato discricionário jamais poderá ser objeto do magistério eclesiástico, salvo nas hipóteses de matérias não opináveis. No entanto, o cânon 225, §2º preceitua que os leigos, na hipótese, os agentes políticos, se nutram do magistério da Igreja,

principalmente da doutrina social, que pode ajudá-los na tomada de decisões equânimes e compatíveis com a fé cristã.

Não se está interessado em *como* os agentes políticos católicos deverão agir, porque este ponto se posiciona, conforme vimos, dentro de genuína esfera de autonomia das realidades temporais, mas, por outro lado, está-se, sim, preocupado (esta é a *mens legislatoris*) em suscitar nos leigos a responsabilidade deles de, de certo modo, evangelizar enquanto praticam os atos discricionários.

O cânon 225, §2º, na verdade, como percebemos, constitui norma jurídica que atua diretamente, isto é, de chofre, nos afazeres seculares dos leigos. Com efeito, esta secularidade dos leigos, além de apanágio tantas vezes defendido pelos padres conciliares, é, igualmente, verdadeiro dom de Deus. Desta feita, a hierarquia não tem o direito de tolher a liberdade dos leigos na ordem temporal. Trata-se de direito sagrado do laicato. Sem embargo, como vimos, é, também, direito-dever dos leigos imbuírem a sociedade com o fermento salvífico do evangelho.

Importante, também, concluir que a atuação da Igreja-instituição não pode ser encarada como uma espécie de «combustível» para que dele os fiéis leigos se abasteçam, pois a missão dos leigos, em particular dos agentes políticos aqui arrolados, é o cumprimento de vocação eclesial deles próprios e não a ação na qualidade de *longa manus* da hierarquia. Ou seja, quando os agentes políticos implementam o disposto no cânon 225, §2º, na prática dos atos discricionários, fazem-no enquanto Igreja.

A importância do cânon 225, §2º é, sem sombra de dúvida, enorme para a edificação do reino de Deus. Verificamo-lo nos exemplos passados na terceira seção do artigo. Um senador da república que pratique o ato discricionário de avaliar periodicamente a funcionalidade do sistema tributário, embasado na ancha doutrina social e moral da Igreja acerca dos tributos, certamente prestará contribuição valorosa à sociedade. Isto se dá dentro dos lindes da

conveniência e oportunidade que, como estudamos, caracterizam o ato administrativo discricionário e outorgam certa liberdade de ação ao praticante. Jamais se violará a lei civil! Um vereador que, ao praticar o ato discricionário de legislar sobre assuntos de interesse local, tiver de arrostar o problema do solo urbano, certamente achará na doutrina social da Igreja muitas luzes para o correto entendimento da função social da propriedade. Um juiz, em apreciando contenda acerca de extradição de estrangeiro, igualmente poderá aprofundar a sentença com novos matizes, se, como leigo, se inteirar das orientações do magistério a propósito dos estrangeiros. No tópico 3, como observamos, há apenas exemplos, com a abordagem de um entre os vários atos discricionários possíveis. Portanto, as possibilidades de animar e aperfeiçoar a ordem temporal com estes atos são infindáveis. O que repugna à vocação laical são os comportamentos contrastantes com a doutrina católica.

A humanização da sociedade é fator *sine qua non* para e construção do reino de Deus. Os leigos agentes políticos, com fulcro na lei civil e nos ensinamentos da Igreja, sob a injunção do cânon 225, §2º, podem e devem, por intermédio dos atos discricionários, animar e aperfeiçoar a ordem das realidades temporais com o espírito do evangelho. Este artigo científico quer demonstrar que este *modus procedendi* é plenamente factível, propondo os princípios essenciais e exemplificando as inúmeras alternativas. Nada obstante, o ato discricionário será sempre um «negócio jurídico», com roupagem e conteúdo jurídico-estatal, mas com «alma» cristã, com nuances e direcionamentos cristãos. Seria mais ou menos a constatação sobre os cristãos narrada na Carta a Diogneto: no exterior e no comportamento, não se diferem em nada dos seus concidadãos.

Para findar esta conclusão, afirmamos que o cumprimento do cânon 225, §2º é deveras essencial para a própria identidade dos leigos. Referimos nesta reflexão algumas críticas de doutrinadores com relação aos misteres que os leigos “engajados” desempenham

hoje em dia, com preferência às atividades internas na Igreja. De fato, cabe-lhes outrossim as atividades denominadas intraeclesiais, contudo, o preponderante da missão laical repousa na secularidade, isto é, no mundo, na ordem das realidades temporais.

O ato discricionário é um entre tantos instrumentos jurídicos e materiais dos quais os leigos podem se servir para animar (imbuir) e aperfeiçoar a ordem das realidades temporais. Todavia, trata-se decerto de mecanismo jurídico portentoso, uma vez que tange diretamente à estrutura da sociedade.

O direito canônico e o direito estatal se entrelaçam sob o influxo do cânon 225, §2º, porque os leigos agentes políticos coerentes com a fé sempre recorrerão à doutrina da Igreja, quando o objeto do ato discricionário que tiverem de emanar também for alvo de reflexão do magistério eclesiástico, de qualquer grau, como restou consignado neste artigo.

No direito civil, a estrita legalidade não é suficiente para legitimar o ato administrativo; é mister a denominada “moralidade administrativa”. Demais, a constituição federal alberga o princípio da moralidade administrativa e, exatamente neste ponto, encontra-se a possibilidade de os leigos darem sua contribuição específica no exercício da função pública, sem vulnerar as normas estatais, “cristofinalizando” os atos discricionários, dando-lhes núcleo cristão.

O cânon 225, § 2º faz, ainda, na nossa opinião, uma admoestação jurídica clara aos leigos agentes políticos, porque a lei canônica alude ao exercício das atividades seculares como um areópago fantástico, donde o evangelho pode ser transmitido, donde os leigos podem e devem exercer seu sagrado apostolado. A função pública é um desses areópagos modernos.

Referências bibliográficas

Bíblia Sagrada

“A Bíblia de Jerusalém”, Paulinas, São Paulo, 1973.

Sumo pontífice

Bento XVI, *Caritas in veritate* (29/6/2009), AAS 101 (2009).

Concílio

Sacrosanctum Concilium Oecumenicum Vaticanum II, Constitutio Pastoralis De Ecclesia in mundo huius temporis *Gaudium et spes* (7/12/1965), AAS 58 (1966).

Lei

Codex Iuris Canonici (CIC), Libreria Editrice Vaticana, Roma, 1983.

Santa Sé

Catecismo da Igreja Católica, Libreria Editrice Vaticana, Vaticano, 1997.

Congregação para a Doutrina da Fé, *Considerações sobre as propostas de legalização à união de homossexuais* (31/7/2003), AAS 96 (2004).

Notificação sobre algumas questões envolvendo a participação dos católicos na política (24/11/2002), AAS 96 (2004).

Conselho Pontifício para a Justiça e a Paz, *Compêndio da Doutrina Social da Igreja Católica*, Paulinas, São Paulo, 2005.

Conselho Pontifício para o Cuidado Pastoral dos Migrantes e Itinerantes, *Instrução “Erga Migrantes Caritas Christi”* (3/5/2004), AAS 96 (2004).

Pontifício Conselho Justiça e Paz, *Compêndio da Doutrina Social da Igreja*.

Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)

Solo urbano e ação pastoral, Paulinas, São Paulo, 1982.

Campanha da Fraternidade, Gráfica Editora, Brasília, 1985.

Exigências Evangélicas e Éticas de Superação da Miséria e da Fome, Paulinas, São Paulo, 2002.

Autores

AGAR, J.T.M. El derecho de los laicos a la libertad en lo temporal, in: *Ius Canonicum*, 26 (1986), n. 52.

CIFUENTES, R.L. *Relações entre a Igreja e o Estado*, editora José Olympio, Rio de Janeiro, 1989.

DE PLÁCIDO E SILVA. Função Pública, in: *Vocabulário Jurídico*, vol. I, Forense, Rio de Janeiro, 1984.

GRINGS, Dadeus. *A Ortopraxis na Igreja*, ed. Santuário, Aparecida, 2001.

JOBLIN, J. L’Eglise e la construction de la paix, L’étape de Gaudium et spes, in: *Gregorianum* 91/1, 2010.

KREUTZ, I.J. *A paróquia: lugar privilegiado da pastoral da Igreja*, Loyola, São Paulo, 1989.

MANCINI, R. *La laicità come metodo*, Cittadella Editrice, Assis, 2009.

MANZANARES, J. Vocacion y Mission de los Laicos, in: *Atas da XI Jornada de Direito Canônico*, Fátima, Portugal, 2003.

MARZO, A. Apostolado Laical Individual, *Ius Canonicum* 26 (1986), n. 52.

STARNLINO, R.N. *Direito Eclesial: instrumento da justiça do Reino*. Paulinas, São Paulo, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2006.

MELLO, A.B. *Apontamentos sobre Agentes e Órgãos Públicos*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1987.

MORENO, J.M.D. Los fieles cristianos y los laicos, in: *Derecho Canónico, I: El Derecho del Pueblo de Dios*, ed. M.M. Cortés Diéguez e J. San José Prisco, BAC, Madri, 2006.

PIETRO, Maria S.Z. *Direito Administrativo*, Atlas S.A., São Paulo, 2010.

PRESTAÇÃO de Serviços Públicos e Administração Indireta, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1987.

Recebido em: 02/04/2017

Aprovado em: 20/05/2017