

A MORAL, O DIREITO, A ÉTICA E A MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Luciano Limírio de Carvalho¹

Resumo:

Breves considerações a respeito das gestões na Administração Pública e as conseqüências do não atendimento aos preceitos do Direito, da Ética e da Moral. Analisa casos em que a Moralidade Administrativa não é observada e aponta casos de julgados pelos tribunais brasileiros.

Palavras-chave: Direito, moral, administração pública

Abstract:

Brief considerations regarding the managements in the Public Administration and the consequences of the not attendance to the Right of the rules, the Ethics and the Moral. It analyzes cases that the Administrative Morality is not observed and points cases of considered by Brazilian courts.

Key words: Right, moral, public administration

A Moralidade é um dos cinco Princípios Gerais da Administração Pública, juntamente com a Legalidade, Impessoalidade, Publicidade e a Eficiência, mas não se pode discorrer a respeito da Moralidade Administrativa, sem que antes se fale a respeito da própria Moral, do Direito e da Ética, pois ambos estão situados em círculos concêntricos, onde a Moral se situa em um círculo maior e o Direito e a Ética, em círculos menores. Assim, aconselha-se antes de adentrar na questão específica da Moralidade Administrativa, um breve conhecimento de conceitos básicos de cada um destes elementos.

Moral

Moral é uma palavra que tem origem no latim “*mor, moris*”, que vem a ser “usos e costumes”.

Vários, são os conceitos para a Moral, que no entanto pode-se resumir em “um conjunto de normas e regras destinadas a regular as relações dos indivíduos de uma comunidade social dada”². É, portanto um conjunto de normas que regulamenta o agir específico ou concreto das pessoas. Alguns outros conceitos dão maior amplitude ao entendimento de que seja Moral. Segundo Auguste Comte³ (1798-1857) “A Moral consiste em fazer prevalecer os instintos simpáticos sobre os impulsos egoístas”. Já para Piaget⁴.

¹ Luciano Limírio de Carvalho, especialista em Metodologia do Ensino Superior e Pós-Graduando em Direito Civil e Direito Processual Civil, é advogado e professor das disciplinas Direito e Legislação Trabalhista, Comercial e Tributário na FUCAMP- Fundação Carmelitana Mário Palmério, de Monte Carmelo-MG.

² SÁNCHEZ VASQUÉS, Adolfo. *Ética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1969, p. 25.

³ ROUX, A. *La pensée d’Auguste Comte*. Paris: Chiroes, 1920, p. 254.

⁴ PIAGET, J. *El juicio moral em el nino*. Madrid: Beltran, 1935, p. 9-11.

“Toda moral é um sistema de regras e a essência de toda moralidade consiste no respeito que o indivíduo sente por tais regras”.

Há, no campo da reflexão ética, algumas concepções da origem da Moral, sendo a primeira delas, originada em Deus, ou seja, a Moral advem de algo sobre-humano. A segunda refere-se como origem, a natureza, segundo a qual nasce da própria conduta natural biológica, e a terceira, dá como origem da Moral, o próprio homem, que é dotado de essência eterna e imutável, que permanece e dura através das mudanças históricas e sociais⁵. Na verdade essas três correntes se misturam e dão constituição ao conteúdo da Moral. O que não se pode negar é que a Moral é uma espécie de freio da conduta das pessoas, que às vezes nem sabem o que é especificamente a Moral, mas se sentem bem quando notam a sua presença em seus atos, como muito bem afirmou o escritor Ernest Hemingway: “Eu sei o que é moral apenas quando você se sente bem após fazê-lo e o que é imoral quando se sente mal após fazê-lo”⁶.

A Moral é uma norma por adesão, apesar de englobar o Direito e a Ética. Ela se preocupa ao mesmo tempo com o indivíduo personificado, com a sociedade em geral e com Deus, e a sanção contra alguma transgressão de ordem moral, é mais de cunho pessoal, interior, através da culpa, da “dor de consciência”, do arrependimento, por isso ela é de natureza personalíssima.

Direito

O Direito é uma palavra derivada do latim “*directum*”, que vem do verbo “*dirigere*”, que significa dirigir, ordenar, endireitar. Etimologicamente, quer o vocábulo significar “o que é reto, o que não se desvia, aquilo que está conforme a razão, a justiça e a equidade”.

Direito é um complexo orgânico do qual se derivam todas as normas e obrigações a serem cumpridas pela pessoa, compondo um conjunto de deveres e direitos, aos quais não podem fugir, sem que sintam a ação coercitiva da força social organizada, ou seja, da Justiça⁷. O Direito é “aquilo que é” ou “que deve ser”, como afirma Rui Rebello Pinho⁸. Direito, portanto, é um conjunto de regras obrigatórias que disciplinam a convivência social humana,

⁵ SÁNCHEZ VASQUEZ, Adolfo. Op. cit., p. 26.

⁶ HEMINGWAY, Ernest. **Death in the afternoon**. New York: Charles Scribner's Sons, 1932, p. 22.

⁷ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 75.

⁸ PINHO, Rui Rebello. **Instituições de Direito Público e Privado**. São Paulo: Atlas, 1995.

mas não se restringe apenas à norma, pois seu conceito abrange o *fato* (oriundo das condições histórico-sociais) e o *valor* (apontado para o ideal de justiça)⁹.

O Direito nasceu da necessidade de se estabelecer um conjunto de regras que dessem uma certa ordem à vida em sociedade, uma vez provado está que o homem é um ser social e nunca, desde os primórdios da história, conseguiu viver isolado, daí a afirmação dos romanos: “*ubi societas, ibi jus*” ou seja, onde há sociedade, aí está o Direito. Por essa razão, o homem que deve sempre se resguardar de acordo com a Moral, deve-se ainda obedecer às normas jurídicas e ainda agir de acordo com os princípios éticos, que é a justificativa de cada uma de suas ações.

Ética

A Ética é uma palavra de origem grega “*éthos*” que vem a ser “propriedade do caráter”, existe em todas as sociedades humanas e pode ser definido como um conjunto de regras, princípios ou maneiras que guiam ou chamam a si a autoridade de guiar as ações de uma pessoa ou de um grupo, ou o estudo sistemático da argumentação sobre como se deve agir (filosofia moral)¹⁰.

Para Kierkegaard e Foucault, a ética, na leitura filosófica grega é uma estética ou uma poética, que se preocupa com a arte de viver, com a elaboração de uma vida bela e boa.

Para Moore, “Ética é a investigação geral sobre aquilo que é bom”¹¹, isso porque o maior objetivo da Ética é tentar aproximar o ser humano da perfeição, alcançar a sua realização pessoal”.

Moralidade administrativa

A Moral, O Direito e a Ética, que mantêm uma estreita e familiar relação entre si, devem fazer parte, diuturnamente, da vida e sobretudo das ações do administrador público, que deve ter a moralidade administrativa como alicerce basilar de todas suas atitudes, não só porque a Moral é indissociável à coexistência humana¹², mas também porque é dever moral e jurídico, o zelo com a coisa pública.

⁹ COTRIM, Gilberto Vieira. **Direito e Legislação**. São Paulo: Saraiva, 1977.

¹⁰ SINGER, P. **Ethics**. Oxford: Oup, 1944, p. 4-6.

¹¹ MOORE, G. E. **Princípios Éticos**. São Paulo: Abril Cultural, 1975, p. 4.

¹² GARCIA, Emerson. **A moralidade administrativa e sua densificação**. RTCMG. 2003.

O assunto é tratado, entre outros, pela Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa, que deu exequibilidade ao art.37, § 4º da Constituição Federal, também pela Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda pela Lei nº 10.028, de 19 de Outubro de 2000, que estabeleceu as penalidades para os crimes de responsabilidade fiscal. Na verdade essas leis, vieram para colocar freios à onda de desmandos e corrupções que se arvoravam pelas administrações públicas nas três esferas de governo.

Marcelo Caetano observa que “no Direito Administrativo, como em qualquer outro ramo do Direito, a Moral só vale na medida em que, sendo recebida pela norma jurídica e como conteúdo desta, passe a beneficiar da sanção peculiar da ordem jurídica em lugar de ficar limitada às sanções peculiares”¹³.

A Lei Complementar 101 – LRF, teve como objetivo principal, regulamentar o disposto no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal, precisamente os artigos 163 a 169, que tratam dos Princípios Básicos e Fundamentais para a ação planejada e eficaz, relativa às normas gerais de finanças públicas, mas também para estabelecer um regime de gestão responsável, capaz de garantir a continuidade do equilíbrio da gestão e das contas públicas, além de impor metas a serem atingidas, relacionadas com o resultado das receitas e das despesas, isto porque, até então, estava havendo na Administração Pública, um desregramento e um conseqüente desequilíbrio fiscal, com gastos sistematicamente superiores aos da receita, e as vezes, gastos imorais e inexplicáveis, que estavam colocando em risco o futuro de várias administrações. A lei veio para tentar corrigir os desmandos e aplicar normas condutoras à moralidade administrativa, a transparência da gestão através de mecanismos que tornem públicos os atos governamentais, através de publicações de relatórios de execução orçamentária, apresentação ao contribuinte da utilização dos recursos, nas compras através de licitações públicas, etc. A LRF veio colocar, enfim, um ponto final na forma irresponsável com que alguns administradores públicos vinham conduzindo o governo, sem o mínimo de escrúpulo, e o que é pior, sem sofrer nenhuma sanção, já que a legislação vigente era ineficaz para punir os infratores¹⁴.

Na legislação atual está previsto várias sanções institucionais e pessoais, como a suspensão das transferências voluntárias para aqueles governos que não instituírem, preverem, fiscalizarem e cobrarem tributos de suas competências, evitando assim a utilização política do

¹³ CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. São Paulo: Forense, 1977, p. 178.

¹⁴ SILVA, Edson Jacinto da. **O município na Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: LED Editora de Direito, 2001, p. 19.

instituto da isenção tributária, principalmente em ano de eleição, quando era costumeiro o ocupante de cargos de governo, renunciar as receitas de tributos, principalmente o IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano, em troca de votos para a eleição ou reeleição. Outra artimanha muito usada e agora proibida por lei, era o “inchamento” da máquina administrativa com contratações indiscriminadas e sem concursos, basicamente de “cabos eleitorais”, estourando a verba destinada a gastos com pessoal. Hoje o governante deve obedecer ao limite de gasto com pessoal e se assim não o fizer, serão aplicadas sanções como suspensão de transferências voluntárias, obtenção de garantias, etc. Também, poderão ser aplicadas sanções de ordem pessoal, como perda de mandato, inabilitação para exercício de emprego público, inabilitação política, multa e até mesmo prisão.

Maurice Hauriou afirmou “que o Estado não é um fim em si mesmo, mas sim, um instrumento utilizado em prol do interesse público”¹⁵, por essa razão deve ser administrado da melhor maneira possível, sem violações de toda ordem, principalmente da moral, pois o objetivo da função administrativa é muito menos pela lei que pela moralidade administrativa, levando-se em conta que “nem tudo que é legal é moral”. Isso leva a crer que para o administrador público, não é suficiente o atendimento exclusivo do princípio da legalidade, mas também a obediência à ética administrativa e a moralidade da sua ação. Apesar dessa moralidade ser uma conduta interna, os seus efeitos são desastrosos para a sociedade, como a perda da credibilidade e sanção de ordem popular.

A moralidade limita e direciona a atividade administrativa, evitando que seus atos não subjuguem os valores que defluam dos direitos fundamentais dos administrados. De acordo com Antônio Brandão¹⁶, para que se possa falar em boa administração é preciso que esteja presente “o exercício do senso moral com que cada homem é provido, a fim de usá-lo retamente – para o bem, entenda-se – nas situações concretas trazidas pelo cotidiano. A conduta do agente administrativo deve sempre atender ao propósito de atingir o bem comum, mas sempre em harmonia com as normas jurídicas, com a ética e com a moralidade”

O insigne Promotor de Justiça do Rio de Janeiro e autor da monografia “A Moralidade Administrativa e sua densificação”, Emerson Garcia, enumera uma lista de infrações ao Princípio da Moralidade Administrativa, que chegaram aos tribunais brasileiros. Vejam algumas delas:

¹⁵ GARCIA, Emerson. Op. cit.

¹⁶ BRANDÃO, Antônio José. **Moralidade administrativa**. RDA nº 25/459.

- a) – Realização de gastos excessivos, a pretexto de outorga de títulos e honorarias, com bebidas, comestíveis, peças de vestuários, etc.¹⁷.
- b) – Alienação de lotes de terreno pertencentes à municipalidade, contíguos a outros de propriedade do prefeito, e posteriormente adquiridos pelo valor da avaliação, acarretando a valorização da área contínua agregada á primitiva¹⁸.
- c) – Concessão de aposentadoria especial a vereadores, após o curto lapso de 8 anos de contribuição, com desvio de verba pública para cobrir déficit técnico¹⁹.
- d) – Resolução da Câmara de Vereadores que fixa os subsídios destes, em épocas de congelamento de preços e salários instituído no plano federal, em quantia exorbitante²⁰.
- e) – Custeio, pela municipalidade, das despesas de viagem ao exterior, da esposa do prefeito, em companhia dele, o que não representa nenhum benefício para o município, ainda que ela dirigisse algum órgão público; sendo idêntica a conclusão em relação às despesas com viagem do Prefeito, não autorizada pela Câmara Municipal²¹.
- f) – Ato da Câmara Municipal que, sob o argumento de “oferecer exemplo à coletividade” reduz a remuneração dos edis para a legislatura seguinte após realização da eleição em que a grande maioria não foi eleita²².
- g) – Fixação de remuneração de prefeito, vice-prefeito e dos vereadores para vigir na própria legislatura em que for a estabelecida e que também importa em violação ao art.29, VI, CF²³.
- h) – Abertura de conta corrente em nome de particular para movimentar recursos públicos, independentemente da demonstração de prejuízo aos cofres públicos²⁴.

Conclui-se assim, que os Princípios Fundamentais da Administração Pública, são proposições essenciais para a limitação e direcionamento da gestão pública e o Princípio da Moralidade é um elemento primordial dessa execução, coadunada com a Ética e com as normas jurídicas. Fugindo disto, estará o agente público infringindo a lei e a moralidade, como nos exemplos anteriormente mencionados, e estará inabilitado moralmente para o exercício da função pública, além de que poderá ser penalizado disciplinarmente, administrativamente, politicamente e ainda sofrer penalizações que a tipologia específica dos atos de improbidade

¹⁷ TJSP, 4ª CC.AP nº 186.613-1/0. Rel. Des. Alves Braga. J. 24/06/93. RT nº 702/71.

¹⁸ TJSP, 7ª CC.AP nº 145.916-1/2. Rel. Des. Campos Mello. J. 29/12/92. RT nº 699/140.

¹⁹ TJSP, 6ª CC.AP nº 193.482-1/7. Rel. Des. Leite Cintra. J. 15/09/93. RT nº 53/322.

²⁰ TJMG, 4ª CC.AP nº 1.039/7. Rel. Des. Alves de Mello. J. 19/09/97. RT nº 73/192.

²¹ STJ, 1ª T, RE nº 37.275-5. Rel. Min. Garcia Vieira. J. 29/09/97, RSTJ 97/405.

²² STJ, 1ª T, RE nº 21.156/0. Rel. Min. Milton Pereira. J. 19/09/94. RSTJ 73/192.

²³ STF, 2ª T, RE nº 206.889-6. Rel. Min. Carlos Veloso. J. 25/03/97. DJ 13/06/97.

²⁴ STF, 1ª T, RE nº 170.768-2. Rel. Min. Ilmar Galvão. J. 13/08/99.

lhe impuser. Portanto, cabe aos agentes públicos adquirirem consciência dos valores éticos e morais, aliados aos preceitos legais, para que possam governar de forma lícita e atender aos anseios da coletividade e do bem comum.

Referências Bibliográficas:

BRANDÃO, Antônio José. **Moralidade administrativa**. RDA nº 25/459.

CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. São Paulo: Forense, 1977.

COTRIM, Gilberto Vieira. **Direito e legislação**. São Paulo: Saraiva, 1997.

GARCIA, Emerson. **A moralidade administrativa e sua densificação**. RTCMG. 2003.

GOLDIN, José Roberto. **Conceitos fundamentais: ética, direito e contemporaneidade**. Texto atualizado em 06/03/2000. <<http://www.bioetica.ufrgs.br/etica.htm>>. Acesso em: 19 mai. 2004.

HEMINGWAY, Ernest. **Death in the afternoon**. New York: Charles Scribner's Sons, 1932.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1990.

MOORE, G. E. **Princípios Éticos**. São Paulo: Abril Cultural, 1975, p. 4.

PIAGET, J. **El juízo moral em el nino**. Madrid: Beltran, 1935.

PINHO, Rui Rebello. **Instituições de direito público e privado**. São Paulo: Atlas, 1995.

ROUX, A. **La pensée d'Auguste Comte**. Paris: Chiroes, 1920.

SÁNCHEZ VASQUÉS, Adolfo. **Ética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1969.
SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

SILVA, Edson Jacinto da. **O município na Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: LED Editora de Direito, 2001.

SINGER, P. **Ethics**. Oxford: Oup, 1944, p. 4-6.