

A CONDUTA ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Giana Roso¹
Guerino Antonio Tonin²

RESUMO

O presente trabalho deseja conceituar e contextualizar a conduta ética e sua importância para o indivíduo enquanto cidadão e também para a administração pública. Pretende, além disso, proporcionar uma reflexão sobre as práticas feitas pelo gestor público a partir do ponto de vista ético e da moralidade administrativa. A metodologia aplicada é a pesquisa bibliográfica, tendo como objetivo primordial a análise dos princípios constitucionais, principalmente o da moralidade administrativa. Os resultados alcançados demonstram que a ética na administração e a moralidade administrativa não representam senão uma das faces da moralidade pública que se sujeita ao controle social, em virtude de que as leis e normas são de caráter impositivo, já a conduta ética e a moral são de caráter pessoal. O agente público tem a responsabilidade, o dever de ser ético, sem deixar de cumprir com o princípio constitucional da moralidade administrativa.

Palavras-chave: Ética; Moral; Administração Pública.

ABSTRACT

The present paper aims at conceptualizing and contextualizing the ethical conduct and its importance to the individual as a citizen as well as to the public administration. In addition, its goal is to provide a reflection on the public manager practices from a point of view based on administrative morality and ethics. The methodology was elaborated through a qualitative, exploratory and bibliographical research amid the objective of analyzing constitutional principles – mainly the administrative morality one. The findings depict that ethics in the administration field and administrative morality do not only represent an aspect of public morality which is submitted to social control, due to the fact that laws and rules have an authoritative character, whereas ethical conduct and moral have a personal feature. The public agent has the responsibility and the duty of being ethical while complying with the constitutional principle of administrative morality.

Key words: Ethics; Moral; Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por finalidade conceituar e contextualizar a conduta ética na administração pública, sob o ponto de vista do indivíduo enquanto cidadão e do gestor público, de acordo com os princípios constitucionais e principalmente de acordo com a

¹ Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC

² Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

moralidade administrativa. A escolha do tema se deu em virtude de a ética ser um comportamento inerente ao ser humano, sua importância é significativa na vida profissional de qualquer cidadão. O problema de pesquisa refere-se ao fato de que a ética é individual, eis que em princípio é tendência do ser humano defender primeiro os seus interesses próprios e depois interesses de terceiros.

A indagação de estudo é o fato de que o individualismo gera o risco da transgressão ética, há necessidade de uma tutela sobre o trabalho, através de normas éticas, ou seja, ordem disciplinar de conduta que proteja a todos os cidadãos, evitando que o caos se manifeste. O objetivo pretendido no presente artigo é demonstrar que o gestor público deve ter presente os princípios éticos e morais, pois a administração pública somente se legitima quando vai ao encontro de todos os cidadãos. O processo ético acontece quando a administração pública passa a agir em conformidade com o interesse público.

O método proposto é uma pesquisa bibliográfica. Este método foi escolhido, pois tem por objetivo gerar conhecimentos acerca do tema proposto, de forma descritiva, visando proporcionar maior familiaridade com o problema. É elaborado a partir de material já publicado, principalmente livros e artigos disponibilizados na internet.

Almeja-se com este artigo contribuir para um sistema de conhecimentos teóricos, com objetivos práticos, sintonizados com a vida social. Trata-se de uma contribuição para que se crie em nosso país uma cultura de licitude, tendo como ponto de partida a ética.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A ética – histórico, conceitos e fundamentos

Os problemas éticos são objeto de atenção especial na filosofia grega desde quando se democratizou a vida política especialmente na região de Atenas. Pitágoras, no século VI a.C., já estudava a ética.

Sócrates acreditava que a ética era racionalista e dividia-se em: a) uma concepção do bem (como felicidade da alma) e do bom (como o útil para a felicidade; b) a tese da virtude (*arete*) – capacidade radical e última do homem – como conhecimento, e do vício como ignorância (quem age mal é porque ignora o bem; por conseguinte, ninguém faz o mal voluntariamente), e c) a tese de origem sofista, segundo a qual a virtude pode ser transmitida ou ensinada.

Sócrates centrou a questão do saber no homem, conforme retrata a máxima “conhece-te a ti mesmo”. Mafra Filho (2012) refere que Sócrates buscou um conhecimento fundamentalmente moral, prático e universalmente válido.

Segundo Vasquez (1989) a ética de Sócrates era concebida a partir das noções de bem e mal, neste sentido

a sua Ética possuía a concepção do **bem** como felicidade da alma e do **bom** como útil para a felicidade; a virtude como conhecimento, porque quem conhece o **bem** não age **mal**, e do vício como ignorância, porque somente age **mal** quem não conhece o **bem**; e a virtude pode ser ensinada e, portanto, transmitida. (VASQUEZ, 1989, p. 237 – 238, grifos do autor).

De acordo com Mafra Filho (2012) “a Ética de Platão possuiu como fundamento primeiro a sua concepção metafísica”. Para ele haveria o mundo sensível, que apoiaria-se nas ideias imperfeitas e fugazes, que constituiriam a falsa realidade, e o mundo das ideias, que seriam permanentes, eternas, perfeitas e imutáveis, que constituiriam a verdadeira realidade e que teria como cume a **ideia do bem**. O segundo fundamento foi a doutrina da alma. Para ele, o homem seria animado por três almas: a **racional** (razão), que contemplaria e queria racionalmente, a **colérica** (vontade ou ânimo), que comandaria a vontade e não queria racionalmente, e a **desejante** (apetite), que comandaria as necessidades corporais e também não queria racionalmente.

Mafra Filho (2012) ensina que “Platão em *Ética das Virtudes*, estudava a ética como objeto de seu exame a disposição da alma. Ele também considerava que a ética se relacionava intimamente com a filosofia política”.

De acordo com o autor

ante as dificuldades do indivíduo de aproximar-se da perfeição, torna-se necessária ao ser humano a participação em um Estado ou Comunidade política. O homem é bom enquanto cidadão. A ideia do homem somente se realizaria na comunidade. A ética levaria necessariamente à política. (MAFRA FILHO, 2012, p.13).

Para Aristóteles a ética possuiu como fundamento primeiro o reconhecimento de que os únicos indivíduos existentes seriam os indivíduos concretos, isto é, a ideia existe nos seres humanos individuais. Aristóteles rompia, assim, com o dualismo ontológico de Platão, o qual separa o mundo sensível do mundo das ideias.

Mafra Filho (2012, p.) aduz que Aristóteles foi o criador da disciplina filosófica da Ética quando refere que

Em sua ética Aristóteles preocupa-se, acima de tudo, com o bem humano. Para Aristóteles, enquanto a política tem como finalidade o bem coletivo a ética tem por finalidade o bem pessoal. A ética se dá na relação com o outro. A razão é a principal característica do ser humano. E sua principal atividade deve consistir em viver conforme a razão. A razão deve dirigir e regular todos os atos humanos e nisso consiste essencialmente a vida virtuosa. E, para o filósofo, o fim último de uma vida virtuosa é ser feliz. Portanto, a felicidade tem que ser o correto desempenho do que lhes é próprio: o uso correto da razão.

Após este período, pode-se dizer que a ética na Idade Moderna foi uma decorrência da revalorização da razão, da liberdade e da escolha humana.

Para Mafra Filho (2012) “a ética de Kant centra-se no dever e na racionalidade”. É uma ética formal, uma vez que não indica regras concretas do agir, antes a sua forma e é também uma ética que não se baseia na busca da felicidade, antes na realização da lei moral. A ética e a liberdade em Kant são interdependentes, ela está centrada na noção de dever. Parte das ideias da vontade e do dever, conclui então pela liberdade do homem, cujo conceito não pode ser definido cientificamente, mas que tem de ser postulado sempre, sob pena de o homem se rebaixar a um simples ser da natureza. Kant também reflete, é claro, sobre a felicidade e sobre a virtude, mas sempre em função do conceito de dever.

Consoante ensinamento de Vásquez (1989) “a ética kantiana é uma ética formal e autônoma”. Neste sentido, ele afirma que

por ser puramente formal, tem de postular um dever para todos os homens, independentemente da sua situação social e seja qual for o seu conteúdo concreto. Por ser autônoma (e opor-se assim às morais heterônomas nas quais a lei que rege a consciência vem de fora), aparece como a culminação da tendência antropocêntrica iniciada no Renascimento, em oposição à ética medieval. Finalmente, por conceber o comportamento moral como pertencente a um sujeito autônomo e livre, ativo e criador, Kant é o ponto de partida de uma filosofia e de uma ética na qual o homem se define antes de tudo como ser ativo, produtor ou criador. (VÁSQUEZ, 1989, p. 250).

No final do século XIX e início do século XX surge o Pragmatismo ou Utilitarismo como filosofia e concepção Ética, na esteira das grandes transformações representadas pelo progresso científico, pelo racionalismo burocrático de empresa, pelo conforto burguês urbano, pela mercantilização das necessidades, atividades e desejos humanos. Constituiu-se em uma reação à filosofia especulativa, existencialista e social, na medida em que se ocupa de problemas, respectivamente, práticos, utilitários e pessoais.

Nesta senda, Vásquez (1989, p. 255) refere que

o pragmatismo caracteriza-se pela sua identificação da verdade com o útil, no sentido daquilo que melhor ajuda a viver e a conviver. No terreno da ética, dizer que conduz eficazmente à obtenção de um fim, que leva ao êxito. Por conseguinte, os

valores, princípios e normas são esvaziados de um conteúdo objetivo, e o valor do bom – considerado como aquilo que ajuda o indivíduo na sua atividade prática – varia de acordo com cada situação.

O Pragmatismo ou Utilitarismo reduz o comportamento moral aos atos que proporcionam êxito pessoal, e, por sua vez, rejeita a existência de valores ou normas objetivas. De um lado, expressa a retomada, em alguma medida, do egoísmo Ético, e, de outro, manifesta uma nova versão do subjetivismo e do irracionalismo.

Lopes de Sá (2001, p. 18) descreve que

mesmo diante das mudanças do ambiente por alterações conceituais, observa-se que a preocupação é o homem, em suas formações espiritual e mental, com vistas aos seus procedimentos perante terceiros, mas sempre buscando praticar o que não venha a ferir ou prejudicar a quem quer que seja, inclusive o responsável pelo ato.

A reflexão sobre a postura ética dos indivíduos ultrapassa o campo individual e alcança o plano profissional dos seres humanos. Consoante Camargo (1996, p. 15 - 16) “entretanto, na busca de não se resumir o ser humano a um autômato, mero cumpridor de normas ou etiquetas sociais, deve-se buscar alcançar a razão de ser dos comportamentos”.

Para a filosofia, a ética pode ser compreendida como uma ciência que avalia a conduta humana, analisando o ato do ser perante seus semelhantes, sendo que sua prática seria a atuação tendo em vista o bem e a felicidade dos homens. Todo indivíduo normal tem uma ideia certa ou errada daquilo que deve ser feito. Em toda sociedade encontra-se uma área de conduta que se situa na categoria do que deve ser. Para Cláudio Souto (1981, p. 25) “para o cumprimento das várias condutas pertencentes a esta categoria, existe um conhecimento, ou seja, uma ideia de como se deve fazer”.

Lustoza (2012, p.12) afirma que

a ética assumiu a feição de ser uma apreciação das normas da conduta humana, o que levou ela se tornar mais importante do que a moral, pois enquanto esta caracteriza as regras que o homem deve seguir numa sociedade, a ética é mais abrangente, ela fornece juízos de valores, que são utilizados para julgar o comportamento humano diante das regras sociais.

Mafra Filho (2012, p.14) refere que “a ética brota de dentro do ser humano, daqueles elementos que o caracterizam como ser humano. Entretanto, qualquer situação específica da pessoa deve brotar da realização do fundamental”. Neste sentido, a construção da ética parte das exigências ou necessidades fundamentais da natureza humana, com vista a dignidade humana e a construção do bem-estar no contexto sociocultural.

Ética vem do grego “*ethos*” e significa caráter, morada, modo de ser. A ética indica direções, descortina horizontes para a própria realização do ser humano. Ela é a construção constante de um “sim” a favor do enriquecimento do ser pessoal, ela deve ser eminentemente positiva e não proibitiva. Por exemplo, é mais importante respeitar a vida do que não matar.

A ética busca basear-se no bom modo de viver pelo pensamento humano e diferencia-se da moral, pois, a moral se fundamenta na obediência a normas, costumes ou mandamentos culturais, hierárquicos ou religiosos recebidos. Pode-se dizer que a ética é o caminho para a busca do aperfeiçoamento humano. Mafra Filho (2012, p.15) diz que “a ética antecede a qualquer lei ou código de conduta. É a ciência que tem por objeto a finalidade da vida humana e os meios para que isto seja alcançado”.

Houaiss e Villar (2001) definem ética como sendo “o conjunto de regras e preceitos de ordem valorativa e moral de um indivíduo, de um grupo social ou de uma sociedade (ética profissional, ética psicanalítica, ética na universidade)”.

Atualmente, a ética é definida como sendo a área da filosofia que se ocupa do estudo das normas morais nas sociedades humanas e busca explicar e justificar os costumes de um determinado agrupamento humano, bem como fornecer elementos para a solução de seus problemas mais comuns. Nesta senda, ética pode ser definida como a ciência que estuda a conduta humana. A ética também não deve ser confundida com a lei, embora com certa frequência a lei tenha como base princípios éticos. Ao contrário do que ocorre com a lei, nenhum indivíduo pode ser obrigado a cumprir as normas éticas, nem sofrer qualquer sanção pela desobediência a estas; por outro lado, a lei pode ser omissa quanto a questões abrangidas no escopo da ética.

Lopes de Sá (2001, p. 15) aduz que a ética “analisa a vontade e o desempenho virtuoso do ser em face de suas intenções e atuações, quer relativos à própria pessoa, quer em face da comunidade em que se insere”.

O estudo da ética é sempre necessário em decorrência da necessidade das pessoas orientarem seu comportamento de acordo com a nova realidade que se vislumbra diariamente na vida social. De acordo com Reale (2002, p. 33), “as normas éticas não envolvem apenas um juízo de valor sobre os comportamentos humanos, mas culminam na escolha de uma diretriz considerada obrigatória numa coletividade”. A ética passa a ser, neste sentido, uma tomada de escolha que tem como base um conjunto de valores que estruturam uma determinada sociedade.

Para o pensamento dialético, o ideal ético baseia-se em uma vida social justa e na superação e nas desigualdades econômicas. Braga (2006, p. 180) afirma que “a ética tem como fundamento o bem comum”.

Reale (2002, p. 39) diz que “todos os homens procuram alcançar o que lhes parece ser o bem ou a felicidade”. Assim, a ética pode ser entendida como uma virtude a ser alcançada por uma sociedade.

Pode-se dizer que a ética refere-se às ações humanas, e volta-se para as relações sociais. O ideal ético baseia-se em uma vida social mais justa e na superação das desigualdades econômicas. A ética tem como fundamento o *bem comum*. Mafra Filho (2012, p.16) afirma que “ser ético é fazer o que tem de ser feito dentro dos critérios aceitos pelo grupo humano”.

2.2 A Moral, Ética e Direito

O termo *moral* é originário do latim e é plural de *mos*, *moris*, significando costumes. Ética, por sua vez, provém do grego *ethos*, e quer dizer caráter, modo de ser. Mafra Filho (2012), afirma que “moral é utilizada mais exatamente como o conjunto das práticas morais cristalizadas pelo costume e convenção social”. A ética compreende os princípios teóricos que lhe servem de fundamentação ou de crítica. Ética seria então uma reflexão teórica que analisa e critica ou legitima os fundamentos e princípios que regem um determinado sistema moral (dimensão prática).

A moral deve ser entendida como uma conduta voluntária sem pressões e coações. Uma conduta moral deve ser aplicada pelo seu agente de forma não obrigatória, de forma racional e imediata, e esta é a principal diferença com o Direito, pois uma regra jurídica se diferencia de regras morais porque aquelas são atendidas em virtude de uma sanção cumprida de forma obrigatória e involuntária.

Neste sentido cabe transcrever as palavras de Lopes, quando refere que

a moral tem o seu foro de atuação na intimidade da pessoa, enquanto que a exterioridade é a marca da legislação jurídica que só vai interessar pela adesão exterior às leis vigentes, não levando em conta qual tenha sido a intenção do agente. (LOPES, 1993, p.18).

A moral deve ser pretendida como um comportamento voluntário ligado aos valores internos do indivíduo e o direito deve ser entendido como aquelas condutas externas dos

indivíduos que devem ser seguidas por haver uma sanção, pois segundo Reale (2002, p. 46), “[...] a Moral é incoercível e o Direito é coercível”.

Glock e Goldim (2003, p. 01) afirmam que “a Ética é o estudo geral do que é bom ou mau, correto ou incorreto, justo ou injusto, adequado ou inadequado”. Um dos objetivos da Ética é a busca de justificativas para regras propostas pela Moral e pelo Direito. Ela é diferente de ambos – Moral e Direito – pois não estabelece regras. Esta reflexão sobre a ação humana é que caracteriza a Ética.

Após esta breve análise acerca da ética, direito e moral, resta analisar a moralidade no âmbito da Administração Pública.

2.3 A moralidade na Administração Pública

Cabe registrar que o conceito jurídico de moralidade fora inicialmente concebido por Maurice Hauriou que no início do século passado já apresentava escritos na academia ressaltando a preocupação com a moralidade e o respeito com a coisa pública.

Deve-se ter em mente que é imprescindível a existência do componente moral em todos os atos praticados pela administração pública, sendo que somente os atos que observarem a legalidade e a moralidade é que terão validade. De acordo com Meirelles (2002, p. 18) “inicialmente a moralidade era um desdobramento da legalidade, sendo que, *a posteriori*, concluiu-se pela necessidade de se demarcar os contornos e abrangência de referidos princípios”.

Com a Constituição Federal de 1988, ventilada pelo desejo de se criar um verdadeiro Estado Democrático de Direito, inseriu-se expressamente o princípio da moralidade e o constituinte o fez em dois momentos: no art. 5º, LXXIII, quando aborda o instituto da Ação Popular, afirmando, inclusive, ser possível o ajuizamento desta importante ação constitucional para zelar e tutelar a moralidade administrativa e com o propósito de anular ato lesivo ao patrimônio público; e no art. 37, caput, quando talha os princípios basilares da Administração Pública, informando ser um deles a moralidade.

A preocupação do legislador com padrões ético-constitucionais de probidade, decoro e boa-fé deu ensejo à criação de uma cultura, positivada na norma, de que não basta estar na Lei, tem que ser ético. Ora, se o ato administrativo ou a conduta do administrador público não se reveste de moralidade, em nenhuma hipótese, sem exceção, pode vir a ser considerado em consonância com o direito, apenas e tão-somente por encontrar-se revestido de legalidade.

A moralidade administrativa constitui-se num pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública, é atributo indispensável, *conditio sine qua non* do ato administrativo. Tem por finalidade limitar a atividade da Administração. Conforme Lopes (1993, p. 33) “o atuar dos agentes públicos deve atender a uma dupla necessidade: a de justiça para os cidadãos e de eficiência para a própria Administração, a fim de que se consagrem os efeitos-fins do ato administrativo no alcance do bem comum”.

Neste mesmo sentido, Vasconcelos (2009, p. 01) afirma que “a moralidade administrativa é princípio informador de toda a ação administrativa, sendo defeso ao administrador o agir dissociado dos conceitos comuns, [...], do que seja honesto, brioso, justo”.

O mesmo autor acrescenta ainda que

o princípio da moralidade exige que, fundamentadamente e racionalmente, os atos, contratos e procedimentos administrativos venham a ser contemplados à luz da orientação decisiva e substancial, que prescreve o dever de a Administração Pública observar, com pronunciado rigor e maior objetividade possível, os referenciais valorativos basilares vigentes, cumprindo, de maneira precípua até, proteger e vivificar, exemplarmente, a lealdade e a boa-fé para com a sociedade, bem como travar o combate contra toda e qualquer lesão moral provocada por ações públicas destituídas de probidade e honradez. (VASCONCELOS, 2009, p. 02).

A atuação do administrador público deve atender aos requisitos jurídicos, mas também devem ser verificadas as regras morais e éticas em suas condutas. Nesta direção escreveu Martinez (2009, p. 01), “o bom agente público é o que se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum”.

Infelizmente nos dias atuais, constata-se uma falência na existência de bons administradores públicos que hodiernamente confundem os interesses públicos com os privados abarcando de forma vergonhosa os bens coletivos.

Algumas condutas dos agentes públicos infringem as normas morais e jurídicas e afetam diretamente a Administração Pública. Como exemplo desses desvios de conduta, pode-se citar: o uso indevido de carros oficiais atendendo interesses privados, a contratação de parentes e também excessivo número de cargos em comissão entre outras coisas. Estas atitudes configuram a cultura de ilicitude, ou seja, o célebre ‘jeitinho brasileiro’, a lei de Gerson (deve-se tirar proveito de tudo), o compadrio, o clientelismo, a incorporação despudorada do bem público ao patrimônio privado, a cultura da gambiarra, a falta de profissionalismo etc. Estas atitudes fazem a Administração Pública ficar desacreditada e

passar a ser uma geradora de “maus” administradores configurando, por suas condutas, o desvio de poder, ou seja, excesso de poder e desvio de finalidade.

Braga (2006, p. 202) diz que o dever da moralidade administrativa deve ser entendido como o dever de o “funcionário servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades deles decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer”. Isso significa que o funcionário deve servir à Administração e não a Administração deve servir ao funcionário.

O bom administrador público não é aquele que simplesmente atende o interesse público da instituição a qual está vinculado, mas também verifica as normas morais de sua conduta, sabendo conjugar princípios morais e éticos com as normas jurídicas no qual está adstrito. Saber distinguir o que é bom para a coletividade deixando de lado seus interesses particulares.

A moralidade administrativa é composta de regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto das regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre os valores antagônicos – bem e mal; legal e ilegal; justo e injusto – mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa.

De acordo com Rosa (2009, p. 33), o princípio da moralidade “corresponde à proibição de a atuação administrativa distanciar-se da moral, dos princípios éticos, da boa-fé, da lealdade”. Significa dizer que o administrador público não pode contrariar, além da lei, a moral, os bons costumes, a honestidade, e os deveres de boa administração. Rosa (2009, p. 33) destaca ainda que “se da atuação do agente público resultar a inobservância de um padrão de moral, ainda que comum e não propriamente administrativa, redundará à edição de ato inválido, porque ilegal”.

O princípio da moralidade caracteriza-se precisamente pela conduta ética e moral do administrador público atendendo também os princípios jurídicos pelo qual está totalmente vinculado, devendo agir de forma honesta e justa e de conformidade com os limites jurídicos, atendendo sempre o interesse público e nunca o interesse particular. Ao agir de forma diversa destas regras, o agente estará sujeito a sanções cominadas pela própria Constituição federal de 1988, conforme se observa no parágrafo 4º, do artigo 37, da Carta Maior. Assim sendo, o administrador público terá que respeitar limites impostos tacitamente pela supremacia do interesse público.

Os romanos diziam que “*non omne quod licit honestum est*”, ou seja, nem tudo que o é legal é honesto. De acordo com esse princípio, o administrador, deve seguir o que a lei determina e também pautar sua conduta na moral comum, realizando o que for melhor e mais

útil ao bem comum. Pode-se explicar melhor com um exemplo dado por Mancuso (1994, p. 70): “determinado prefeito, por ter sido derrotado no pleito eleitoral e às vésperas do encerramento do mandato, congela o imposto territorial urbano com o fito de diminuir as receitas do Município e inviabilizar a sua administração”. Neste exemplo, pode-se notar que mesmo que o prefeito tenha agido de acordo com a lei, agiu com inobservância da moralidade administrativa.

O princípio da moralidade é mencionado diversas vezes na Carta Magna. No artigo 5º, LXXIII, trata da ação popular contra ato lesivo à moralidade administrativa, quando refere que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. (BRASIL, 1988).

Em outra oportunidade, o constituinte determinou a punição mais rigorosa da imoralidade qualificada pela improbidade, neste sentido o artigo 37, parágrafo 4º, refere que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 1988).

Neste sentido, cabe transcrever o que segue:

a imoralidade administrativa qualificada é a que configura o ato de improbidade administrativa, e não apenas o ato imoral. A probidade administrativa está relacionada ao princípio da moralidade. Tanto assim que se pune com maior rigor a imoralidade qualificada pela improbidade (CF, art. 37, parágrafo 4º). A boa-fé, a lealdade, a razoabilidade e a proporcionalidade são princípios gerais que ditam o conteúdo do princípio da moralidade administrativa, e a sua violação pode ser identificada, por exemplo, pela infringência dos requisitos da finalidade, do motivo ou do objeto do ato administrativo. (ROSA, 2009, p. 34).

Pode-se dizer que o aludido artigo 37, da CF foi muito bem aceito no seio da coletividade, eis que já sufocada pela obrigação de ter assistido aos desmandos de maus

administradores, frequentemente na busca de seus próprios interesses inconfessáveis, deixando para último plano os preceitos morais de que não deveriam afastar-se jamais.

Há ainda o artigo 14, parágrafo 9º, onde se visa proteger a probidade e moralidade no exercício de mandato, nos seguintes termos:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (BRASIL, 1988).

O artigo 85, inciso V, considera a improbidade administrativa como crime de responsabilidade, quando refere que:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
V - a probidade na administração; (BRASIL, 1988).

Assim, a prática de ato administrativo ou a celebração de contrato administrativo, com prejuízo ou violação da moralidade administrativa não apenas exigirá a invalidação do ato ou contrato como a responsabilidade, por improbidade administrativa, do agente público e dos que concorreram ou se beneficiaram, ainda que particulares.

Neste sentido, cabe transcrever a lição de Carvalho Filho (2011, p. 19) que aduz:

o princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.

Pode-se perceber que a moralidade administrativa só será alcançada se o agente público respeitar integralmente o interesse público e também se tomar as melhores decisões que busquem o justo, o honesto e a eficiência. Ademais, somente quando os administradores estiverem realmente imbuídos de espírito público é que o princípio será efetivamente observado. Insta salientar que a moralidade tem seu conteúdo determinado por valores morais jurisdicizados, localizados ou recepcionados pelo sistema normativo, como todos os princípios do direito, que tem conteúdo moral.

Importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 consagrou a moralidade administrativa como princípio da Administração Pública e, como todos os demais princípios constitucionais, seus destinatários não são apenas os agentes públicos, os órgãos e entidade da Administração, mas todos que, de qualquer modo, se relacionam com o Poder Público ou exercem funções públicas, mas também os particulares podem responder por atos que tenham sido praticados com a violação da moralidade administrativa.

Assim sendo,

a atividade dos administradores, além de traduzir a vontade de obter o máximo de eficiência administrativa, terá ainda de corresponder à vontade constante de viver honestamente, de não prejudicar outrem e de dar a cada um o que lhe pertence - princípios do Direito Natural já lapidarmente formulados pelos juristas romanos. À luz dessas ideias tanto infringe a moralidade administrativa o administrador que, para atuar, foi determinado por fins imorais ou desonestos como aquele que desprezou a ordem institucional e, embora movido por zelo profissional, invade a esfera reservada a outras funções, ou procura obter mera vantagem para o patrimônio confiado à sua guarda. Em ambos os casos, os seus atos, são infiéis à ideia que tinha de servir, pois violam o equilíbrio que deve existir entre todas as funções, ou, embora mantendo ou aumentando o patrimônio gerido, desviam-no do fim institucional, que é de concorrer para a criação do bem comum. (MEIRELLES, 2002, p. 88 apud BRANDÃO, RDA 25/454).

O princípio da moralidade torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes da Administração. A denominada moral administrativa difere da moral comum, justamente por ser jurídica e pela possibilidade de invalidação de atos administrativos que sejam praticados com inobservância deste princípio. Consoante Alexandrino e Paulo (2002, p. 107) “para atuar em respeito à moral administrativa não basta ao agente cumprir a lei na frieza de sua letra. É necessário que se atenda à letra e ao espírito da lei, que ao legal junte-se o ético”.

Diante do exposto, pode-se perceber que a moralidade administrativa só será alcançada se o agente público respeitar integralmente o interesse público e também se tomar as melhores decisões que busquem o justo, o honesto e a eficiência.

3 Considerações Finais

Atualmente é impossível discutir problema políticos sem adentrar na seara da ética, pois seria impossível formular normas de comportamento sem ter a clareza sobre a natureza humana que a ética proporciona.

O princípio da moralidade administrativa não é norma de conceito vazio, mas sim, se vale de outros princípios para avaliação da conduta da autoridade pública. Este princípio deve refletir a moralidade comum (social), isto é, aquela aplicada a toda sociedade, para que possa ser utilizado de baliza para análise dos atos dos gestores públicos. Este princípio está

intimamente ligado à noção de bom administrador, que não deve ser somente conhecedor da lei, mas também dos princípios éticos regentes da função administrativa.

Os valores éticos, como se sabe, não são dados uma vez por todas nem são universais nem absolutos. Atualmente, em virtude da elevação do nível de consciência política e da informação disponível no que se refere ao interesse público e ao uso do dinheiro do contribuinte, há como que uma exigência geral de que a moralidade, a legalidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência (fazer mais com menos, *more with less*) devem prevalecer como princípios norteadores da conduta dos agentes de políticas públicas gestores governamentais, princípios esses que em nosso ordenamento possuem dignidade constitucional.

Não agindo de forma ética e moral, perde-se o pressuposto da legitimidade de representar o povo, que baseia sua vida exatamente nesses princípios. É preciso resgatar a dignidade da administração pública e mostrar que o interesse coletivo sempre deve sobressair ao interesse privado, principalmente quando o interesse privado confronta a ética, a moral, os bons costumes e a lei.

Por fim, resta dizer que a sociedade se encontra um tanto quanto distante de um serviço público que respeite a legalidade, impessoalidade e, sobretudo, a moralidade. Há muito por ser feito, devendo-se iniciar por combater a cultura do ‘jeitinho’ que impera na administração pública, esse entendimento áspero de que o ‘que é do Estado, não pertence a ninguém’, que lamentavelmente campeia nas práticas do administrador público que ainda não está completamente consciente de seu papel transformador da realidade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. *Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

BRAGA, Pedro. *Ética, Direito e Administração Pública*. Disponível em: <http://www.unodc.org/pdf/brasil/pedrobraga_completo.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2012.

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CAMARGO, Marculino. *Fundamentos de ética geral e profissional*. 2. ed. São Paulo: Vozes, 1996.

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

GLOCK, R. S.; GOLDIM, J. *Ética profissional é compromisso social*. Porto Alegre, 2003. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/bioetica/eticprof.htm>>. Acesso em: 24 jul. 2012.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

LIMA, Paulo Daniel Barreto Lima. *A Excelência em Gestão Pública: a trajetória e a estratégia do gespública*. Rio de Janeiro: Qualitymax, 2007.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. *Ética e administração pública*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

LUSTOZA, Helton Kramer. *A Ética na administração Pública Brasileira: análise da contratação de familiares para cargos em comissão*. Disponível em: <http://www.anima-opet.com.br/segunda_edicao/Helton_K_Lustoza.pdf>. Acesso em: 10 set. 2012.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. *A Ética Profissional no Serviço Público Brasileiro*. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/etica.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2012.

MANCUS, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

MARTINEZ, Paulo. *Moralidade e ética “da” e “na” administração pública*. 2009. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/noticias/artigoPauloMartinez>>. Acesso em: 25 jul. 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROSA, Márcio Fernando Elias. *Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
SÁ, Antônio Lopes de. *Ética Profissional*. 4. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2001.

SOUTO, Cláudio In Solange. *Sociologia do Direito*. São Paulo: LTC/USP, 1981.

VASCONCELOS, Telmo da Silva. *O princípio constitucional da moralidade e o nepotismo*. 2009. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2299>>. Acesso em: 25 jul. 2012.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. *Ética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.