



MORAL COMUM E ADMINISTRATIVA: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS TEÓRICAS

Letícia Oliveira Catani Ferreira¹
Zaiden Geraige Neto²

RESUMO

Buscamos a ajuda da psicologia para tratar o tema que se intitula "moralidade comum", para compará-lo com a moral administrativa. A moral representa um conjunto de regras administradas pelo indivíduo ao longo da vida, com consequências na cultura, na educação, na religião, na vida cotidiana e na tradição que orienta o ambiente social. Por outro lado, a moralidade administrativa é confundida com a legalidade por alguns estudiosos, portanto, um conceito relativamente vago. Além disso, atuando dentro da legalidade, pode, mesmo assim, incorrer em um ato que assalta a moral administrativa. Nestas sinuosas curvas que vamos desenvolver a presente reflexão.

Palavras-chave: Moralidade administrativa, Moral comum, Administração Pública,

COMMON AND ADMINISTRATIVE MORALITY: CONVERGENCE AND DIVERGENCE IN THEORY

ABSTRACT

We seek the aid of psychology to treat the theme that entitles itself "common morality", to compare it to the administrative morale. The moral represents an group of rules administrated by the individual throughout his life, with consequences in culture, education, religion, daily life and tradition that guides the social environment. On the other hand, the administrative morality is confused with legality by some scholars, therefore, a relative vague concept. Also, acting inside the legality, it can, even só, incur in an act that assault the administrative morality. In this sinuous curves that we will develop in the present reflexion.

Keywords: administrative morality, common moral, public administration.

1 INTRODUÇÃO

Ao que se intitula moral comum, não poderíamos nos refugar de trabalhar o seu escopo, buscando suas origens no desenvolvimento humano, e deste último, a formação de

¹ Graduada em Direito pela Universidade Paulista, campus Araçatuba-SP (2003), Especialista em Direito de Família e Sucessões pela Damásio Educacional (2014). Mestranda em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto. Advogada.

² Doutor e Mestre em Direito pela PUC/SP, atualmente cumprindo créditos para futuro ingresso no pós doutorado em Direito da Universidade de Harvard. Professor de Direito do Mestrado da UNAERP. Professor convidado do curso presencial de pós - graduação "lato sensu" em Direito Processual Civil da Faculdade de Direito da USP Ribeirão Preto (FDRP/USP). MBA Executivo pela FGV (Fundação Getúlio Vargas). Membro efetivo e Diretor de Relações Institucionais do IASP (Instituto dos Advogados de São Paulo). Membro efetivo do IAB (Instituto dos Advogados Brasileiros). Parecerista e consultor da revista do Conselho da Justiça Federal. Advogado.





seu caráter. A construção da moral individual se relaciona ao contexto social que se insere o indivíduo e sua cultura, portanto, sendo fatores que moldarão essa moralidade comum.

Nesse meio que o homem se desenvolve, e por conseguinte desenvolverá sua moral, temos que considerar as determinações ideológicas, a religião que eventualmente professe, classe social que se insira, sistema econômico a que se submete, presença ou ausência de estudo e nível de aprofundamento, e vários outros fatores que serão determinantes da finalização do produto final (exteriorização dessa moral).

Para Alia Barrios Nunes e Ângela Uchoa Branco, a moralidade é um fenômeno social (2007, p. 418), e ainda esclarecem que:

As crenças e valores do indivíduo podem se relacionar de forma conflitante em função da diversidade e da existência de contradições nas sugestões e valores culturais que envolvem o indivíduo, assim como em função das possibilidades de transformação de suas próprias crenças e valores. (NUNES. BRANCO, 2007, p. 51)

Jean Willian Fritz Piaget³ fez um experimento com crianças, e conseguiu observar que a moral das mesmas, não se manifesta de forma autônoma, quer dizer, sempre depende de um amparo de alguém com quem convive. E com base em outros textos da ciência psicológica, encontramos uma convergência, no sentido de que a moral será moldada ao longo da vida, dependendo das circunstâncias que o indivíduo esteja inserido e submetido. Não é algo pronto e acabado.

A ideia de moral e ética e sua influência na vida das pessoas e no direito é algo que decorre da evolução natural do homem, ao longo da história. Essa moralidade comum, nos

³ Jean Piaget (1896-1980) foi um renomado psicólogo e filósofo suíço, conhecido por seu trabalho pioneiro no campo da inteligência infantil. Piaget passou grande parte de sua carreira profissional interagindo com crianças e estudando seu processo de raciocínio. Seus estudos tiveram um grande impacto sobre os campos da Psicologia e Pedagogia. Jean Piaget nasceu no dia 9 de agosto de 1896, em Neuchâtel, na Suíça. Seu pai, um calvinista convicto, era professor universitário de Literatura medieval. Piaget foi um menino prodígio. Interessou-se por História Natural ainda em sua infância. Aos 11 anos de idade, publicou seu primeiro trabalho sobre sua observação de um pardal albino. Esse breve estudo é considerado o início de sua brilhante carreira científica. Aos sábados, Piaget trabalhava gratuitamente no Museu de História Natural. Piaget frequentou a Universidade de Neuchâtel, onde estudou Biologia e Filosofia. Ele recebeu seu doutorado em Biologia em 1918, aos 22 anos de idade. Em seus estudos sobre crianças, Jean Piaget descobriu que elas não raciocinam como os adultos. Esta descoberta levou Piaget a recomendar aos adultos que adotassem uma abordagem educacional diferente ao lidar com crianças. Ele modificou a teoria pedagógica tradicional que, até então, afirmava que a mente de uma criança é vazia, esperando ser preenchida por conhecimento. Na visão de Piaget, as crianças são as próprias construtoras ativas do conhecimento, constantemente criando e testando suas teorias sobre o mundo. Ele forneceu uma percepção sobre as crianças que serve como base de muitas linhas educacionais atuais. De fato, suas contribuições para as áreas da Psicologia e Pedagogia são imensuráveis.



transporta a conceitos relativos aos bons costumes, condutas aceitáveis, preceitos retos e socialmente estabelecidos pela sociedade. Nesse sentido:

A partir da necessidade de se conviver e se intensificar as relações sociais incrementam-se as interações e, com isso, a sociedade impõe seus valores, suas crenças, e seus modos de conduta, moldando-se as posturas do “eu” enquanto se relaciona com outros e, o “eu” reflexivo. (SCARPINO JÚNIOR, 2016, p. 15)

Nesse diapasão, a priori, suscitada a moral comum, que nos remete a influência social para sua manifestação, surge a inquietante reflexão acerca da personalidade corruptível e incorruptível. A corrupção seria fruto do meio, influenciando o indivíduo, ou o indivíduo somente se corromperá, se for corruptível? Por outro lado, há pessoas que se classificam corruptíveis ou incorruptíveis?

Essas indagações, fazem coro com as indagações de Jorge Barrientos Parra, como se vê:

O que é corrupção e qual a sua abrangência? Onde se situa a fronteira entre a corrupção e a cortesia? A partir de que momento pode-se dizer que há um corruptor e um corrompido? A corrupção na administração pública é um fenômeno isolado ou vinculado socialmente? A sociedade é a que corrompe o indivíduo e este nada mais faz do que se curvar a um determinismo social? Ou é este o que decide na sua autonomia volitiva praticar ou não um ato corrupto? Dependendo do enfoque conceitual dependerá a resposta a essas questões e por consequência o tratamento que será dado ao fenômeno [...] Assim propomos a seguinte definição: a corrupção é a livre adesão a condutas que violem normas éticas e/ou jurídicas visando um benefício indevido para si ou para outrem. (PARRA, 2010)

A corrupção se mostra inequívoca quando existe violação da moral comum em concomitância a lei, e iremos além.

Para Parra, a corrupção na administração pública é a livre adesão do servidor ou particular que se relaciona com aquela, para práticas de condutas que violam normas éticas, jurídicas e princípios da administração pública, com o intuito precípua de se ter benefícios indevidos para si ou outrem (2010). São condutas apartadas da moral comum, com finalidade lucrativa (seja ela qual for, pecúnia ou vantagens de toda espécie), que invariavelmente prejudicarão toda uma coletividade.

Em linhas gerais, a corrupção pode ser definida como utilização do poder (abusivamente) ou autoridade para obter vantagens e fazer uso do dinheiro público para interesses exclusivos, de familiares, amigos e a quem lhe convêm.

Noutra vertente, quando nos reportamos à moralidade administrativa, invariavelmente pinçamos conceitos da moralidade comum – escrúpulos, honestidade, justiça,



bom senso, lealdade, e outros – contudo, plenamente cientes de que são sementes de mesma árvore, que levadas ao vento, germinaram em solos diferentes, condições climáticas diferentes e outras adversidades do percurso, que determinarão o bom ou mau desenvolvimento.

Ainda sobre a moralidade administrativa, não há consenso entre os doutrinadores, já que alguns entendem que ela deriva, ou é absorvida pelo próprio conceito de legalidade. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 77) nos fala que: “Licitude e honestidade seriam traços distintos entre o direito e a moral, numa aceitação ampla do brocado segundo o qual *non omne quod licet honestum est* (nem tudo que é legal é honesto)”.

Aqui temos um princípio amplo, que deve ser observado pelo administrador e o particular que se relaciona com a Administração Pública. A matéria administrativa nos alça a observação do tratamento da Administração e administrado, e a relação jurídica desenvolvida entre ambos, consignando que embora haja legalidade, poderá ser ferida de morte a moralidade administrativa e mesmo a moral comum.

Segundo Juarez Freitas (2008, p. 94), a moralidade é princípio jurídico em nosso ordenamento, por isso tem status vinculante. O Direito Administrativo, foi revisitado com o advento da Carta de 1988, considerando tais premissas, verificando que o princípio constitucional da moralidade, entendido como prescrição jurídica de conduta eticamente universalizável de modo satisfatório, não deve ser confundido jamais com moralismo não-universalizável, por definição.

Muito embora pareça ocorrer uma simbiose, se analisados os conceitos de moral comum e moralidade administrativa, estamos falando de institutos muito distintos, como veremos em tópicos subsequentes.

2 DA MORAL COMUM - A FORMAÇÃO DA PERSONALIDADE DO HOMEM.

Seria a Moral um conjunto de regras angariadas pelo indivíduo, adquiridas ao longo de sua vida, através da cultura, educação, cotidiano, e toda tradição que lhe orienta dentro de uma sociedade.

Piaget em única abordagem literária que desenvolveu uma investigação sobre moralidade, efetuou experiências que indicam como um raciocínio moral se transforma e se desenvolve ao longo da infância e da adolescência.



Por isso, se mostra crível fazermos essa análise no nascedouro, para tentarmos entender a transformação humana e suas potencialidades, ao longo da vida.

Observando dilemas morais corriqueiros, Piaget investigava as concepções que crianças de diversas faixas etárias têm, e a postura assumida pelas mesmas ante regras de jogos, a mentira, o roubo, a justiça, entre outras imposições do convívio social.

Também, estrategicamente, brincava com essas crianças, pedindo que as mesmas o ensinasse a se comportar diante das regras de alguns jogos, fingindo não conhecer tais regras.

Percebeu que crianças em tenra idade, comportavam-se de acordo com a vontade de outra pessoa diante de questões morais e que o respeito as regras, calcadas numa figura de autoridade (unilateralmente) é a essência da moralidade para elas.

Trata-se de uma reflexão superficial, condicionada ao outro, portanto, o estudo revelou que essas crianças muito novas não têm consciência moral sem respaldo de um adulto.

Conjugando alguns fatores (estabelecer relações sociais que predominam cooperação e respeito mútuo), quando esse infante começa a se reconhecer como igual diante das outras pessoas, vai passar a entender que as noções morais dependem do estabelecimento de acordos sociais que buscam privilegiar o grupo como um todo e a ter uma consciência moral verdadeiramente autônoma, conforme nos explica Leonardo Rodrigues Sampaio (2007, p. 586).

Estudando Piaget, o autor menciona ainda, que a moralidade se desenvolve paralelamente a cognição e afetividade, e que não existe, em sua concepção, estágios de desenvolvimento moral, já que existem estágios variados de dimensões da moral, e valores distintos, de acordo com a cultura. (SAMPAIO, 2007, p. 586)

Quando o homem se socializa com outros, desenvolve um papel muito importante na formação da consciência moral autônoma. O que nos leva a crer que durante a formação moral, o homem receberá várias influências externas, do meio que vive.

A tendência é naturalizarmos a moral, embora ela se desenvolva e se manifeste nas pessoas ao longo da vida, de forma muito particular, de acordo com circunstâncias diferentes da vida. Nesse sentido:

[...] os costumes são anteriores ao nosso nascimento de forma que as sociedades tendem a naturalizá-los, ou seja, torná-los como fatos naturais existentes por si mesmos. Enquanto o que na realidade ocorre, é que os costumes, a moral, são contratos, combinações feitas entre os sujeitos e assim reproduzidas através de conceitos e comportamentos durante os tempos”. (SILVEIRA, 2012, p. 3)



Ninguém nasce com uma moral pronta e acabada, ou com a consciência exata do que seja correto ou errado. O contexto de vida moldará essa moral no indivíduo, ou seja, “o homem produz sua humanidade e ela é própria a uma determinada moral e a uma determinada cultura de valores que em cada tempo se institui”. (SILVEIRA, 2012, p. 4)

Verificamos que o capitalismo, a estrutura de poder instituída pelo Estado, os ditames legais, moldaram uma moral específica que reproduz uma estrutura de valores, numa cadeia impulsionada pelo consumismo, competição no mercado de trabalho e nas relações pessoais.

Esses fatores “selvagens” da busca pela melhor colocação na empresa, pelo relacionamento amoroso mais próspero, pela ostentação de uma vida auspiciosa, e outros fatores ligados ao consumismo e capitalismo, serão determinantes ao longo da vida adulta, para moldar a moral.

Aristóteles trata da moral em pontos precípuos que se voltam a ética. Verificando que todo ser tende necessariamente à realização da sua natureza, à atualização plena da sua forma, e nesse contexto encontramos o seu fim, o seu bem, a sua felicidade, e, conseqüentemente a sua lei.

Luiz Eugênio Scarpino Júnior relembra a visão aristotélica e complementa:

Em uma visão mais romantizada e aristotélica, tem-se a possibilidade que um Estado seja feliz se a honestidade for banida. A moral, que para autores como Kant, é interna, ganha traços exteriores, ao se exigir a virtuosidade nas relações sociais e, mais, nas relações políticas. (2016, p. 16)

Levando em conta que a razão é a essência característica do homem, o mesmo realizará a sua natureza vivendo racionalmente, conseguindo, desta feita a felicidade mediante a virtude, que é precisamente uma atividade atrelada à razão. Visitando tais premissas, temos, que o fim do homem é a felicidade, e para consagrá-la, é necessária a razão.

A moral aristotélica é, portanto, o racionalismo. Por outro lado, virtudes éticas, morais, não são meras atividades racionais, como as virtudes intelectuais, mas se calcam em elementos sentimentais ou passionais, que devem ser administrados pela razão, embora, não possam ser completamente resolvidos na razão. Essa razão aristotélica governa, domina as paixões, não as consome ou destrói, como o conceito platônico.

No que pertine a virtude, tem esta, uma concepção como hábito racional. Sendo a virtude uma atividade segundo a razão, considerada hábito, um costume moral, uma disposição constante, reta, da vontade, isto é, adquire-se mediante a prática e o exercício



constante, uma vez adquirida, estabiliza-se, introjecta-se, torna-se uma segunda natureza humana.

Aristóteles menciona duas categorias fundamentais de virtudes, as éticas, que constituem propriamente o objeto da moral, e as dianoéticas⁴, que a supera e vai além. É uma distinção com relativa importância em relação a filosofia e à moral. Aristóteles sustenta o primado do conhecimento, do intelecto, da filosofia, sobre a ação, a vontade, a política.

Quando falamos sobre a política aristotélica, invariavelmente nos reportamos a moral, visto que o fim último do estado é a virtude, ou seja, o objetivo é a formação moral dos cidadãos e o conjunto dos meios necessários para que isso ocorra. O estado é um organismo moral, condição e complemento da atividade moral individual, e fundamento primeiro da suprema atividade contemplativa. Entretanto, consigna-se que a política, é distinta da moral, já que uma tem por objeto o indivíduo, e a outra a coletividade.

Essa moral comum que buscamos significados, é de todo importante o estudo, já que nos auxilia a compreender, o que seja essa moral comum e suas diferenças em relação a moralidade pregada no âmbito administrativo. O interesse pela conceituação e compreensão da moralidade, surge por sua natureza social e função reguladora no convívio humano, ademais, partindo-se do pressuposto de que toda organização social tem uma moral.

A moral comum que pretendemos conceituar, ou entender como se forma no homem, observando as interferências do meio que vive, relaciona-se ao domínio do espírito do homem, e relaciona-se a um conjunto de princípios intrínsecos, como a virtude, o bem, honestidade, e outros de salutar relevância.

Devemos entender, que não é algo que nasce e se desenvolve tão somente com a educação da criança, mas nessa fase da vida sofrerá interferências importantes que mudarão o contexto do indivíduo adulto. Por outro lado, esse adulto mudará sua moral, por várias vezes, de acordo com as interferências que sofrerá na condução de suas paixões, conceitos, projetos, e outros.

2.1) DA SUSCETIBILIDADE HUMANA À CORRUPÇÃO (?)

Considerando a ausência da moral, agirá o homem com imoralidade, conquanto, quando fala de assunto correlato, a **improbidade**, Zaiden Geraige Neto (2016, p. 388-423)

⁴ Relativo ao pensamento discursivo.



menciona uma condição humana e atemporal que possivelmente justifica a conduta, qual seja, a ganância, geradora da corrupção.

Em mesma fonte encontramos menção a um vídeo denominado “A Fábula da Corrupção” (2013), que merece nossa atenção e análise. O vídeo origina-se de um edital lançado pela Controladoria Geral da União, em parceria com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), que teve como temática o enfrentamento à corrupção.

A produção em comento, embora singela, narra com objetividade e descontração o convívio harmônico de um pequeno comerciante com seus bichinhos de estimação, no caso, o cachorro que afugentava o ladrão e o gato que inibia a ação dos pequenos roedores.

Entretanto, apesar da vigilância do gato, os ratos conseguiam furtar pequenas porções de comida, que se digam, imperceptíveis. Passado algum tempo, um rato grande e cheio de lábia chegou à toca dos ratos menores e postou-se como figura influente.

Com envolvente persuasão, convenceu o gato a baixar a vigilância, a troco de mais comida. O trato seria a entrega de um rato, ao gato faminto, sempre que o mesmo lhe cedesse mais comida do armazém.

Orgulhoso da barganha, o gato contou ao cachorro sua façanha e a vantagem indevida. Este, por sua vez, resolveu chantagear o gato, pedindo porção maior de comida, em troca do seu silêncio.

A nova rotina no armazém não foi percebida com rapidez pelo comerciante. E as barganhas aumentavam, com ofertas de mais ratos e o aumento de comida pelo silêncio do cachorro. A comida do armazém acabava cada vez mais rápido, obrigando o comerciante a comprar mais.

Cada nova barganha, diminuía os ratos que o gato devorava, e o cachorro não se contentava apenas com comida, passando a pedir dinheiro. O gato começou a furtar o caixa do comerciante.

Essa situação não perdura por muito tempo. Falido, o comerciante vende o armazém e os bichos ficam entregues à própria sorte.

A fábula traz à tona o círculo vicioso que o homem se prende, quando lhe falta moral, e a consequência é a corrupção d’alma. Uma vez envolvido nessa cadeia, a corrupção nunca cessa, mas sempre aumenta, seja em número de corrompidos, ou de vantagens que fomentam essa engrenagem ilícita.

Noutro giro, essa engrenagem nos parece tão familiar e razoável que pouco se faz



para combater ou ceifá-la. Soa como algo inerente ao sistema, como se o sistema não fosse composto de pessoas, cujo caráter não está apartado.

Nesse espeque:

Essa postura, disseminada pelos que têm interesses na aplicação da famosa Lei de Gerson do levar vantagem, é calcada principalmente numa formação profissional de cunho essencialmente positivista, onde os fatos são os únicos dados que se impõem como lei ética, e onde também prevalece a intenção de manter a função apaziguadora das consciências. É a isto que leva este tipo de postura moral. (INHAUSER, 2004, p. 111)

As notícias escabrosas que assolam nosso cotidiano, acerca da política brasileira, não reproduzem conduta nova ou “tendência contemporânea”, que em nenhuma hipótese se justifica.

Em tempos muito remotos, a história nos conta a corrupção dos homens, como foi a triste passagem narrada na bíblia sagrada⁵, na oportunidade que o discípulo Judas Iscariotes entrega Jesus Cristo, a sofrível crucificação.

Momentaneamente corrompido (já que se arrependeu depois), Judas, recebeu trinta moedas de prata dos judeus, para o feito, um caso emblemático que exemplifica com nítida precisão o maior combustível da corrupção humana, que é a ambição por dinheiro, poder e outros privilégios.

A ambição humana desmedida pode deturpar seu progresso e evolução, e como visto no tópico anterior, as influências sociais, aliadas as más tendências, podem desviar o curso dessa trajetória. Ousamos dizer, que o liame entre a alma corruptível e incorruptível é muito tênue.

E vamos além, pois, será que existe alma incorruptível? Analisando nossos atos cotidianos e daqueles que nos cercam, poderíamos concluir pela existência de pessoas avessas a qualquer tipo de corrupção? Referidas Indagações, se mostram apenas como um ponto de reflexão, o qual não se pretende aprofundar.

Entretanto, corrupção em seu significado simplista nos remete a vantagem indevida, seja ela qual for.

Porquanto, injetando maior reflexão às indagações propostas, nos reportamos aos atos cotidianos, que perpetrados instintiva ou displicentemente, como os apadrinhamentos

⁵ BÍBLIA ONLINE. Evangelho de Matheus, Capítulo 26, Versículo 15: “E disse: Que me quereis dar, e eu vo-lo entregarei? E eles lhe pesaram trinta moedas de prata”.



para cargos públicos, as antecipações em filas para vagas em escolas, consultas médicas, as fraudes para recebimento de benefícios previdenciários, a inscrição em planos e bolsas governamentais que não se faça jus (principalmente as que se reportam a hipossuficiência e cotas).

Andar no acostamento durante o engarrafamento, jogar lixo na rua, poluir, e tantas outras condutas que vão dos pequenos mimos aos professores em troca de boas notas, aos vultosos desvios de verbas que culminam em colapso dos serviços básicos de uma sociedade (educação, saúde, esport, lazer, etc...).

Essas poucas condutas imorais citadas como exemplos, das muitas existentes, corriqueiras e ao mesmo tempo complexas, geram consequências nefastas na sociedade. Nesses moldes, a conta gotas, fomentamos a corrupção maior. Observada a preocupação com tais desvios morais, e a necessidade de se colocar um freio, surgiu a Convenção Interamericana contra a Corrupção, um instrumento internacional de combate a corrupção, que foi recepcionada pelo Brasil em 2002⁶. Seu artigo XI intitulado “desenvolvimento progressivo”, cujo único inciso e alíneas do mesmo, nos apontam salutar conteúdo, direcionam-se ao compromisso de ceifar condutas que porventura prejudiquem o erário e deturpem a boa administração do que é público.

Uma sociedade escorada em valores nobres, oportunidade que suas ações se voltam à coletividade em detrimento de interesses individuais, nessa esteira, moldam um planejamento de embate a corrupção.

Questão de conscientização, de um trabalho que se colhe frutos em longo prazo. Não

⁶ Decreto nº 4.410 de 07 de outubro de 2002. A fim de impulsionar o desenvolvimento e a harmonização das legislações nacionais e a consecução dos objetivos desta Convenção, os Estados Partes julgam conveniente considerar a tipificação das seguintes condutas em suas legislações e a tanto se comprometem: a) o aproveitamento indevido, em benefício próprio ou de terceiros, por parte do funcionário público ou pessoa no exercício de funções públicas de qualquer tipo de informação reservada ou privilegiada da qual tenha tomado conhecimento em razão ou por ocasião do desempenho da função pública; b) o uso ou aproveitamento indevido, em benefício próprio ou de terceiros por parte de funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas de qualquer tipo de bens do Estado ou de empresas ou instituições em que este tenha parte aos quais tenha tido acesso em razão ou por ocasião do desempenho da função; c) toda ação ou omissão realizada por qualquer pessoa que, por si mesma ou por interposta pessoa, ou atuando como intermediária, procure a adoção, por parte da autoridade pública, de uma decisão em virtude da qual obtenha ilicitamente, para si ou para outrem, qualquer benefício ou proveito, haja ou não prejuízo para o patrimônio do Estado; e d) o desvio de bens móveis ou imóveis, dinheiro ou valores pertencentes ao Estado para fins não relacionados com aqueles aos quais se destinavam a um organismo descentralizado ou a um particular, praticado, em benefício próprio ou de terceiros, por funcionários públicos que os tiverem recebido em razão de seu cargo, para administração, guarda ou por outro motivo.



estamos falando de uma fórmula mágica, mas de uma construção, como se vê:

Num Estado bem constituído, observar cuidadosamente que nada se faça contra as leis e os costumes, e sobretudo prestar atenção, desde o começo, nos abusos, por pequenos que sejam. A corrupção introduz-se imperceptivelmente; é que, como as pequenas despesas, repetidas, consomem o patrimônio de uma família. Só se sente o mal quando está consumado. Como ele não acontece de uma vez, seus progressos escapam ao entendimento e se parecem àquele sofisma que do fato de cada parte ser pequena infere que o todo seja pequeno. Ora, se é indubitável que o total seja composto de coisas pequenas, é falso que ele próprio seja pequeno. O ponto capital, portanto, é deter o mal desde o começo. (ARISTÓTELES, 1997, p. 136)

Assim como ilustrado no início do presente tópico, com a fábula do Armazém, acerca do pequeno comerciante e seus animais de estimação, a corrupção começou com pequenos pedaços de queijo, fomentando o colapso que faliu o pequeno comércio.

Muda-se a projeção, mas os estragos serão sempre evidentes, e a estrutura necessita de cogente vigilância.

3 NOTAS SOBRE A MORALIDADE ADMINISTRATIVA.

Finalmente, nos cumpre comentar a moralidade administrativa, que diferenciamos da moral comum, apesar de suas afinidades.

Temos no direito uma premissa normativa que estabelece regras de conduta e socialização, promovendo a harmonia e organização social, algumas até provenientes da moral.

Por sua vez, podemos dizer que a moral é um valor que se alastra entre as pessoas, assim como um costume que se pratica rotineiramente, até que quando se apercebe está padronizado como um modelo e um ideal de conduta (são as intercorrências ao longo da vida, que moldam a moral).

Nesse espeque, vislumbra-se claramente a convergência do direito e da moral, já que um produz normas e a outra promove costumes, o que se pode ilustrar com muita facilidade com a má-fé processual, pois, denota-se uma prática reprovável (imoral) e por isso tem consequências jurídicas (direito).

Analisando a moralidade administrativa, verificamos que o administrador no exercício de sua função, deve ponderar o honesto do que não for e não refutar o elemento da conduta, conforme prelecionado em nossa Carta Constitucional de 1988, no artigo 37 “*caput*”, que por oportuno, transcrevemos:



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:

A moralidade administrativa se aproxima da moralidade comum, tratada acima, mas com especificidades que lhes são próprias, já que a compatibilidade daquela se alinha com valores éticos genericamente considerados, próprios dos conceitos tratados nesta última.

Nesse sentido:

A carta magna nacional prevê em seu artigo 37, várias disposições gerais regulamentando como o administrador público deve agir perante a máquina administrativa, sendo ele vinculado aos princípios da moralidade, publicidade e eficiência, sob pena de improbidade administrativa. [...] Os princípios da administração pública são regras que servem de interpretação das demais normas jurídicas, desta forma, cabe aos princípios eliminar lacunas proporcionando ai ordenamento jurídico certa coerência e harmonia para o bom andamento das administrações públicas, seja elas diretas ou indiretas. (LIMA, 2014, p. 130)

Se moralidade comum e administrativa guardam alguma relação entre si, indicamos como principal diferencial entre ambas, a generalidade que tem um princípio, como norma de caráter geral que direciona todo um ordenamento.

O princípio da moralidade pode ser visto, como pedra de arrimo do Estado Democrático, também como um sustentáculo no âmbito das relações jurídicas, genericamente consideradas, e observadas as diferenças funcionais entre o público e o privado.

Bobbio (2002, p. 79) nos fala que “a democracia é o sistema político que nos permite a maior aproximação possível entre as exigências da moral e as da política”, mas é preciso lembrar que o direito se autodetermina sem qualquer interferência ou vinculação de argumentos calcados em moralidade.

Ao administrador não basta ser escoreito, ético, e ter bom caráter, mas lhe recai a necessidade de manter-se dentro de um conjunto de princípios, que o impede de agir fora da lei, ou desvirtuando-se de decisões em benefício próprio, que fujam da recomendada eficiência, ou destinação ao bem comum.

Estamos falando de uma máquina poderosa, que arrecada grandes montas, que proporciona muito prestígio e influência aos seus gestores e aliados. O liame que separa a conduta reta e desvirtuada poderá ser muito tênue, observando, desde a conduta mais simples (funcionários que levam folhas de sulfite para suas casas) a mais complexa (esquemas de



desvio da Petrobras⁷).

Observadas as restrições de obtenção de qualquer vantagem pessoal, que induza erroneamente o ato administrativo, desvencilhando-o da sua finalidade de preservar o bem comum, temos o exemplo do julgado seguinte:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Complementar n. 411/00, do Município de Santos. Estabelece exceções à vedação do nepotismo. Permite a nomeação para cargo em comissão ou função de confiança de servidor estatutário que seja cônjuge, companheiro ou parente do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores. Ofensa aos princípios da impessoalidade e moralidade insculpidos no art. 111 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade verificada. Ação procedente. (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça – **ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Nº 2208656-69.2016.8.26, Relator: Des. Moacir Peres, Data de Julgamento: 19/04/2017, Data de Registro: 20/04/2017).

Estamos tratando de um universo muito amplo, que conjuga os valores pessoais, mas primordialmente, considera os valores do administrador na condução da máquina pública, que devem se voltar ao coletivo e jamais ao individual. Nesse sentido:

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, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 23)

A análise da moralidade administrativa percorre outras premissas que devemos mencionar, pois, observados os princípios fundamentais, a maioria deles se relacionam intimamente com o princípio da moralidade, basta singelo exercício comparativo já que não conseguimos imaginar a afronta aos princípios da legalidade, supremacia do interesse público sobre o privado, impessoalidade, motivação, eficiência, razoabilidade ou proporcionalidade, sem que juntos ou isoladamente também abarquem aquele primeiro.

Nesse contexto, necessariamente surge outra discussão recorrente no direito, encampada por alguns doutrinadores, que se reporta a relação entre moral e direito.

De fato, o direito é uma ciência autônoma, cuja legitimidade de se organizar está no próprio sistema, por isso, deve ser verificado independente da política e até mesmo da moral.

⁷ **Jornal Gazeta do Povo:** O escândalo da Petrobras investigado na Operação Lava Jato foi eleito o segundo maior caso de corrupção no mundo em votação popular da ONG Transparência Internacional. Com 11.900 votos, a petroleira só ficou atrás do ex-presidente ucraniano Viktor Yanukovich, que recebeu 13.210 votos pelo suposto desvio milionário de recursos para sua conta privada. A ONG, com sede na Alemanha, faz relatórios anuais com índices de percepção de corrupção. No último, o Brasil apareceu na 76ª posição entre 168 países.



Conquanto, poderíamos aduzir que o Direito é parte constitutiva da ordem moral (KELSEN, 1998, p, 75), ou uma ponte que reproduz a moralidade em sua concretude, lembrando nos dizeres de Kelsen que “a validade de uma ordem jurídica positiva é independente de sua concordância ou discordância com qualquer sistema moral”. (1998, p. 76)

Marçal Justen Filho (2016) nos fala que a moralidade reside no respeito à identidade, à autonomia e aos interesses dos terceiros. Nos fala ainda, que o princípio da moralidade interdita a obtenção de vantagens não respaldadas pela boa-fé (JUSTEN FILHO, 2016, p. 65). Complementando, ainda que:

O princípio da moralidade exige que a atividade administrativa seja desenvolvida de modo leal e que assegure a toda a comunidade a obtenção de vantagens justas. Exclui a aplicação do provérbio de que o fim justifica os meios. Nem mesmo a invocação do bem comum ou do interesse público abstrato legitima a expropriação ardilosa de bens ou a destruição de interesses de um particular. [...] não é válido desenvolver a atividade administrativa de modo a propiciar vantagens excessivas ou abusivas para os cofres públicos ou para os cofres privados. (2016, p. 65)

Portanto, poderá o administrador agir dentro da lei, mas sem a observância da finalidade pública, resguardando interesses mesquinhos de somenos importância, para privilegiar familiares, amigos ou apoiadores de campanha, em detrimento de toda uma coletividade.

Como dito, a análise da moralidade administrativa perpassa por elementos muito mais amplos que somente àqueles que se reportam a conduta moral – pessoal – ou legal do administrador, por vezes, é a mistura desses elementos.

Hely Lopes Meirelles (2001, p. 79), fala que os atos legais, devem ser permeados de atitudes honestas e convenientes aos interesses gerais.

Para Odete Medauar (2005, p. 146), quando nos fala sobre a atitude de se cumprir a lei de forma (i)moral, nos convida a uma análise sobre o contexto em que a decisão foi tomada.

O que se depreende é que da moralidade administrativa emanam condutas práticas, que diuturnamente serão fontes de questionamento do bem e do mal, o justo e o injusto, o lícito e o ilícito, principalmente, daquilo que é conveniente ou não para a coletividade.

Intimamente ligado à moralidade administrativa temos a conduta ética, da qual se extraem os valores a serem absorvidos pelo sistema jurídico na elaboração do princípio, sendo aquela afirmada pela própria sociedade segundo as suas razões de crença e confiança em



determinado ideal de Justiça que se busca realizar por meio do Estado (ROCHA, 1994, p. 191).

Porquanto Carmem Lúcia Antunes Rocha (1994), complementa que a moralidade administrativa reflete ou condensa uma moral extraída do conteúdo da ética socialmente afirmada, considerando este o conjunto de valores que a sociedade expressa e pelos quais se pauta em sua conduta.

Falando da conduta de um bom príncipe na obra “Política” de Aristóteles, portanto, mencionando a monarquia, captamos ao presente trabalho o espírito que se deve buscar o bom administrador, seja qual for o regime político.

Em primeiro lugar, que tenha o ar de se preocupar com o bem público; que evite as despesas que ferem o povo, como a dilapidação das finanças; que se abstenha de fazer, às custas dos pobres que têm tanta dificuldade para economizar, grandes gastos, principalmente essas generosidades escandalosas, como pensões para suas amantes e para os encarregados de seus prazeres, para estrangeiros sem mérito, para artesãos de corrupção e de imoralidade; que preste contas da percepção e do emprego dos impostos, como alguns tiranos no passado. Por este meio, será tido por econômico e fará com que se esqueça sua tirania. Sendo senhor do Estado, não deve temer a falta de dinheiro. Mais vale para ele estar sem dinheiro para suas campanhas do que deixar em casa tesouros empilhados; com isto, ficarão menos tentados de abusar desse dinheiro os que, em sua ausência, governarem o Estado, pessoas muito mais temíveis para ele do que os meros cidadãos. Estes marcham com ele para o combate, enquanto que aqueles ficam na retaguarda. (ARISTÓTELES, 1997, p. 147-148)

Indubitavelmente que a conduta do administrador deve se pautar por um conjunto de valores bons, coesos e retos. Muito mais do que honesto, deve ser leal aos objetivos de gestão, primando sempre pelo bem comum. Nessa vertente não cabe qualquer análise unilateral, mas a manutenção de um raciocínio conjunto, pelo conjunto social.

4 CONCLUSÃO

Infere-se, portanto, que a moral comum está inserida no arcabouço de condutas que deve o Administrador Público perseguir e seguir em sua gestão, contudo, não há como definir a moralidade administrativa pelos pressupostos que guardam aquela outra.

Uma se reveste de preceitos que se organizam por toda a vida do homem, de acordo com suas experiências religiosas, amorosas, profissionais, e outras, se vale dessa construção que permeia o caráter, mas que se mostra muito mais específica e ao mesmo tempo



abrangente no contexto da administração pública.

Ademais, nem sempre atitudes legais, podem carregar todo o escopo inserido na moralidade administrativa, pois, esta vai além. Agir dentro de brechas legais, não significa que se está agindo com a escorreta moralidade que roga a reta administração pública.

Em sua abrangência conceitual e de aplicabilidade, a moralidade administrativa carrega consigo a interferência direta da moralidade comum (dever do administrador e administrado agir com lealdade e honestidade), mas também traz em seu escopo a importância de ser considerado um valioso alicerce do Estado Democrático de Direito, no âmbito de determinadas relações jurídicas.

Nesse arcabouço investigado, onde analisamos a moral comum, que se molda à vários fatores em relação ao meio que vive o homem, e a moralidade administrativa que carrega preceitos da aquela outra moral, invariavelmente desaguamos na temática da corrupção.

Inegável que a corrupção, uma vertente da imoralidade e ilegalidade, deve ser combatida com um trabalho minucioso e longo, pois, não temos desvios de caráter apenas na política. Fato é, que somos testados em nossas tarefas cotidianas, mais comezinhas e quando nos corrompemos por menos, nutrimos uma cultura de “privilégios” angariados sem o menor mérito. É o fomento de um círculo vicioso sem fim.

Conquanto, em linhas gerais, não há como igualarmos conceitos. Moral comum orienta o comportamento do homem, diante de normas instituídas pela sociedade que está inserido, e a moralidade administrativa exige que a atividade administrativa seja desenvolvida com preceitos inerentes à moral comum, e também que possa fazer a junção destes com a lealdade, legalidade e a preservação do bem comum.

REFERÊNCIAS.

ALTAVILA, Jaime de. **Origem dos direitos dos povos**. 5 ed. São Paulo: Ícone Editora, 1989.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Mário G. Kury. 3.ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

BÍBLIA ONLINE. **Evangelho de Matheus**, Capítulo 26, Versículo 15. Disponível em: <https://www.bibliaonline.com.br/acf/mt/26>. Acesso em 26 abr. 2017.





BRASIL. **Decreto nº 4.410 de 07 de outubro de 2002**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm. Acesso em: 26 abr. 2017.

BOBBIO, Norberto. **Elogio da Serenidade**. São Paulo: Unesp, 2002.

FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Forense: Rio de Janeiro, 2012.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FILHO, Marçal Filho. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª ed. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2016.

FREITAS, Juarez. **Reflexões sobre moralidade e direito administrativo**. 2008. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/671/0>. Acesso em 26 de abril de 2017.

GAZETA DO POVO. **Escândalo da Petrobras é eleito o 2º maior caso de corrupção no mundo**. 2016. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/escandalo-da-petrobras-e-eleito-o-2-maior-caso-de-corrupcao-no-mundo-axm7c6gp7cbsm9r1fze8ilu83>. Acesso em 09 de maio de 2017.

GERAIGE NETO, Zaiden. BENEVIDES, Jonatas Ribeiro. **O advogado público e a prática de improbidade administrativa na contratação do profissional do direito por dispensa ou inexistência de licitação sem o preenchimento dos critérios legais e suas consequências**. Revista Jurídica. vol. 02, nº. 43, Curitiba, 2016. pp.388 – 423.

GRACIA, Emerson. **O combate à Corrupção no Brasil: responsabilidade Ética e Moral do Supremo Tribunal Federal na sua Desarticulação**. Disponível em <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=883 >. Acesso em 09 de maio de 2017.

INFOPÉDIA. **Dicionários Porto Editora**. Disponível em:

<https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/diano%C3%A9ticas>. Acesso em: 23 abr. 2017.

INHAUSER, Roberto Marcos. **Crise Moral ou Crise Ética**. Revista Paradigma, Ribeirão Preto, a. XIII, nº 17, jan./jul. 2004, ISSN 0103-5908.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6 ed., São Paulo. Martins Fontes, 1998.

LIMA, João Paulo Kemp. **A improbidade Administrativa frente os princípios constitucionais da administração pública e sua efetividade perante a esfera federal**.





Revista Paradigma, Ribeirão Preto, a. XIX, n. 23, jan./dez. 2014, ISSN 2318-8650.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 9 ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

NUNES, Alia Barrios. BRANCO, Ângela Uchôa. **Desenvolvimento moral: Novas perspectivas de análise**. Psicologia Argumento, Curitiba, v. 25, n. 51, p. 413-424, out./dez. 2007. Disponível em:
<http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/pa?dd1=1929&dd99=view&dd98=pb>. Acesso em: 20 abr. 2017

PARRA, Jorge Barrientos. **A corrupção: como defini-la?** UNESP Debate Acadêmico. 2010. Disponível em: <<http://www.unesp.br/aci/debate/221010-jorgebarrientosparra.php>>.

PIETRO, Maria Sylvia Zadella Di. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo. Atlas. 2014.

PORTAL EDUCAÇÃO. **Jean Piaget: Biografia**. Disponível em:
<https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/psicologia/jean-piaget-biografia/53974>. Acesso em: 24 abr. 2017.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte, Del Rey, 1994.

SAMPAIO, Leonardo Rodrigues. **A psicologia e a educação moral. Psicologia, Ciência e Profissão**, 2007, Vol. 27, nº 4, Brasília, Disponível em em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932007000400002&lng=pt&nrm=iso&tlng=en

SANTOS, Lisandro. **A Fábula da Corrupção**. 2013. Disponível em:
<<https://www.youtube.com/watch?v=a8423f6Aw1A>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça – **Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 2208656-69.2016.8.26**, Relator: Des. Moacir Peres, Data de Julgamento: 19/04/2017, Data de Registro: 20/04/2017.

SCARPINO JÚNIOR, Luiz Eugênio. **Moralidade Eleitoral e Juristocracia: Análise crítica da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/10)**. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2016.

SHAPIRO, Ian. **Os fundamentos morais da política**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SILVEIRA, Anelise Fernandes. **A moral e a importância das interações sociais para a sua construção**. 2012. Disponível em: <http://www.psicologia.pt/artigos/textos/TL0304.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2017

TAYLOR, Charles. **Argumentos filosóficos**. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

