

**A RELEVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO
CONTEXTO ATUAL DA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

Liane Maria Santiago Cavalcante Araujo

Newton de Menezes Albuquerque

Agosto/2012

A RELEVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO ATUAL DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

THE RELEVANCE OF ADMINISTRATIVE PRINCIPLE OF MORALITY IN THE CONTEXT OF CURRENT BRAZILIAN DEMOCRACY

Liane Maria Santiago Cavalcante¹
Newton de Menezes Albuquerque²

RESUMO

A democracia possui inúmeras definições, mas uma constatação assente é a de que este regime político possui uma inafastável dimensão moral. No contexto da Administração Pública, há um princípio específico voltado para o assunto, denominado moralidade administrativa. A observância deste postulado pelos agentes públicos é obrigatória e o legislador fez questão de deixar isto bem claro ao criar a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), ensejando a aplicação de penalidades para aqueles sujeitos que desrespeitarem o referido preceito. Contudo, nos dias de hoje, alinhar a democracia à moralidade administrativa tem sido um grande desafio do Estado brasileiro. Nesta toada, o presente artigo propõe-se a analisar o papel do princípio da moralidade administrativa no contexto atual da sociedade brasileira enquanto Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Democracia. Administração Pública. Moralidade Administrativa. Método democrático. Interesse público.

ABSTRACT

Democracy has many definitions, but a firm substantiation is that this political regime has an inseparable moral dimension. In the context of public administration, there is a specific principle toward the subject, named administrative morality. The observation of this assumption by the public officials is compulsory and the legislator made it clear when he wrote the Administrative Misconduct Law (Law N. 8.429/1992), in which it regulates the application of penalties for those individuals who violate the quoted law. Nevertheless, in the current days, bringing democracy to its administrative morality dimension has been a great challenge for the Brazilian state. In this perspective, this article proposes to examine the role of administrative morality in the current context of Brazilian society as a democratic state.

Keywords: *Democracy. Public Administration. Administrative Morality. Democratic Method. Public interest.*

¹ Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Bacharela em Direito pela Universidade de Fortaleza. Adjunta da Divisão Jurídica do Comando da 10ª Região Militar.

² Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (1999). Doutor em Direito pela Universidade Federal do Pernambuco. Professor Adjunto da Universidade de Fortaleza. Professor Adjunto da Universidade Federal do Ceará. Membro do Conselho Curador da Fundação Perseu Abramo.

INTRODUÇÃO

O presente estudo versa sobre a relação entre a democracia e a moralidade administrativa na sociedade brasileira, sendo esta ainda marcada pela dominância de condutas pouco republicanas, onde a apropriação privada dos bens públicos persiste no interior de parte significativa das instituições do Estado. Clássicos da sociologia e do pensamento político e jurídico se debruçaram sobre a chaga da corrupção, buscando detectar os seus fundamentos nefastos e as formas de combatê-la, como o fez, entre tantos outros, Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faro, Nestor Duarte, Oliveira Viana, Florestan Fernandes, Manoel Bonfim, etc. Muitos deles, inclusive, perscrutando sobre as raízes longevas das práticas de corrupção que nos foram legadas pelas matrizes administrativas ibérico-portuguesas e posteriormente repaginadas em nossa terra. Tal fato explica a persistência atávica de construirmos princípios administrativos marcados pela tutela da impessoalidade, da supremacia da lei e pela racionalidade da eficiência e da finalidade da ação do Estado.

Tamanha é a importância do tema da corrupção para os rumos da democracia e da república, que os juristas, ao refletirem sobre as bases da edificação do direito, o tiveram como *leitmotiv* de suas ponderações e de suas criações normativas, sempre buscando superar o divórcio – inaceitável para a democracia e seus valores ontológicos – entre direito e moralidade. Aliás, pensar a democracia sem a moralidade é impossível, dada a natureza dessa forma de poder, constituída em público, e por isso mesmo lastreada na transparência, controle social e na ação comunicativa livre e desimpedida de seus cidadãos. A conduta privatista para com o patrimônio público, portanto, é lesiva aos fundamentos básicos da democracia, bem como, ao processo de socialização política e cultural que essa precisa ensinar.

Neste sentido, os vínculos por nós examinados da relação entre o princípio da moralidade administrativa e a democracia não são eventuais, mas concernentes ao conteúdo das instituições e das obrigações, além, é claro, dos compromissos e sentimentos que devem inspirar os agentes do Estado no âmbito mais específico, e a sociedade civil no plano geral. Já Montesquieu em seus notáveis escritos sobre a natureza das formas de governo, salientava que a democracia se caracteriza pelo apego à virtude, em contraponto ao despotismo calcado no medo, ou na aristocracia, onde a honra se apregoa nativa. Para tanto, será feita uma incursão na problemática sobre as recíprocas e tensionadas relações entre direito e moral na história, perpassando pelas considerações da ciência política, da filosofia e obviamente do direito, em suas mais variegadas disciplinas, como o direito administrativo.

Nossa abordagem tecerá considerações ainda sobre o arcabouço normativo brasileiro, com seu plexo de normas, princípios e regras, que versam sobre a matéria, tentando compreendê-los sistematicamente, como a boa e contemporânea doutrina hermenêutica, abaladamente propugna. Ocasão em que buscaremos compreender um pouco dos fatores diversos que ataviam o desenvolvimento de uma cultura jurídica infensa ao desvio e à corrupção, pois, ao invés de atribuímos nossas mazelas a impedimentos raciais ou ao destino inexorável, como o fazem os obscurantistas de plantão, precisamos deduzir da história, das experiências e práticas acumuladas as explicações para os referidos desvarios.

O presente trabalho busca, desta maneira, contribuir para a construção de uma hipótese cientificamente embasada sobre os fundamentos históricos e doutrinários que justificam a relação profunda entre democracia e princípios administrativos, ao mesmo tempo em que aponta para sua concreção no Brasil e para os graves equívocos que marcaram a fenomenologia da corrupção por estas plagas. Obviamente que o trabalho em questão não pretende dirimir toda a imensa cadeia de fatos que encerram esse problema colossal, mas, apenas, flagrar aspectos importantes da sintomatologia e ponderar soluções eventuais que nos auxiliem. Sem esquecer, porém, que nem a ciência consegue resolver problemas, mas pode prestar um significativo auxílio para que possamos visualizá-lo.

Contudo, podemos afirmá-lo, sem temor, que a luta pela efetivação do Estado Democrático de Direito, pela vitalidade de suas instituições, pela validade dos valores e dos processos autônomos que constituem e dão sentido à democracia só concluir-se-á com a plena aplicabilidade do princípio da moralidade administrativa, única maneira de vermos realizados, de fato, os predicados que informam a soberania popular entre nós.

1 A DEMOCRACIA: AMBIGUIDADES SEMÂNTICAS E UNIVERSALISMO

A modernidade se caracterizou pela identificação entre método e democracia, numa clara redução de seu conteúdo político, social e cultural, tipificado pela ênfase nos valores da igualdade e da liberdade no espaço do comum. É flagrante a ruptura da modernidade com os fundamentos ontológicos do político pregados na Grécia clássica e, posteriormente, perenizados pela formação cívica totalizante promanada do Renascimento Italiano que culminará em Maquiavel com sua peculiar ênfase na autonomia e no caráter ativo da vida política, contrapondo-se às virtudes teologais do medievo, voltados para interioridade passiva do indivíduo.

É, no entanto, com o advento do liberalismo que se estabelece uma concepção relativista da democracia, estorvando-a da normatividade social, ao mesmo tempo que a acantonava nos estreitos lindes do direito positivo. A partir daí a democracia genuflecta perante o relativismo liberal, centrado no individualismo e na empiria de seus modelos epistemológicos, voltado prioritariamente para a defesa dos direitos individuais, da propriedade privada e para a segurança das relações sociais. Claro que tais regras e requisitos devem ser temperados e mediados pelo cumprimento de eleições periódicas e pela gradativa – a depender da pressão popular – implantação do sufrágio universal. Nesse momento, se solidificará a noção da democracia como método, como forma quase vazia, inodora, onde “todos os gatos são pardos”, pois a democracia passa a se definir pelo procedimentalismo, pelo direito positivado, pela previsibilidade anti-factual das instituições e de suas tipificações legais.

Concepção acima exposta que veremos paradigmaticamente veiculada por Schumpeter (1961, p. 296), quando menciona “Democracia é um método político [...] um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativas ou administrativas)”. Ou como persevera, reiterando Moss (1977, p. 15), em suas lições, ao professar que a democracia: “É uma doutrina cuja finalidade é eleger e destituir governos através de uma decisão majoritária. Logo, trata-se de uma doutrina sujeita a constantes readaptações e alterações”. Consiste em uma construção permanente, participação, um fazer coletivo (OLIVEIRA, 2002).

Schumpeter (1961) preconiza que, perante a filosofia democrática do século XVIII, o método democrático consiste, por sua vez, no arranjo institucional voltado ao alcance de decisões políticas que efetivam o bem comum, sendo do povo a incumbência de decidir, por intermédio da eleição dos seus representantes. Sobre essa definição, argumenta Moss (1977, p. 16) que “Talvez seja o melhor método engendrado até aqui para diminuir a violência política e para criar um amplo consenso social, dentro do qual os conflitos podem ter sua intensidade reduzida”.

O'Donnell (2011), por sua vez, já manifestará suas reticências críticas ao método dos autores citados, ao increpar a visão schumpeteriana do método democrático o apódo de uma definição paradigmática ‘minimalista’ da democracia. O autor acrescenta que, para que o método democrático se concretize, faz-se necessário garantir ao povo algumas liberdades básicas, efetivas para todos, em consonância com os princípios legais e *morais* da comunidade. Ou seja, com outras palavras, para que haja democracia faz-se imprescindível a existência de valores, de conteúdos axiológicos, de uma subordinação do Estado e de suas

agências burocráticas a um espírito universal de exigências normativas de caráter ético-político.

Moss (1977) preocupado com isso, mormente com a expansão corrosiva da crise de valores trazidos à lume pelo absentéismo liberal, esclarece que, para se perpetuar, uma sociedade tem de possuir, necessariamente, uma filosofia popular que compreenda valores positivos e negativos, e conceitos precisos tanto com relação às finalidades quanto aos limites da política. Não se pode negar a existência de restrições implícitas nos princípios legais e morais da comunidade no âmbito democrático (O'DONNELL, 2011), mas também não é aceitável concluir pela sua indiscutibilidade pública, aberta, dialógica, entregando sua interpretação exclusivamente aos burocratas engalanados nas instituições ou na toga judiciária. Afinal, como diria Peter Häberle, é próprio da democracia todos os cidadãos serem considerados como sujeitos da interpretação aberta da Constituição. Pois, se é verdade como proclama o autor que “A concepção de uma filosofia popular envolve a idéia de um acordo tácito a respeito das restrições políticas” (MOSS, 1977, p. 17), igualmente o é que essas restrições precisam ser convencionadas por intermédio do livre e franco debate com a sociedade. Assim, aproxima-se, como predica a democracia, a política e seu pluralismo ao direito e suas objetivações normativas.

Tanto é assim que os antagonistas da democracia não ignoram que, dentro do contexto de uma sociedade desenvolvida e politizada, a única saída para a conquista de seus objetivos consiste em preservar algumas aparências democráticas (MOSS, 1977), apesar da sua incongruência com práticas substantivamente democráticas, que aliem a forma do procedimento e da legalidade com o conteúdo e a teleologia do ato. Pois, se cabe à coletividade, como um todo, e não apenas ao governo – através da força policial e da legislação – aplicar os necessários controles (MOSS, 1977), isso só se torna possível diante da sua integração aos processos decisórios, nos quais restem devidamente acatadas as suas motivações e valores por quem representa transitoriamente o poder no âmbito das democracias. Podemos, até mesmo, examinando com maior detença e profundidade o alcance da moralidade, alegarmos que a moralidade administrativa solicita dos agentes do Estado mais do que simples apego a formalidades e procedimentos, posto que a verdadeira autoridade democrática adquire sua legitimidade de sua capacidade de agir em consonância com as aspirações populares e a plena viabilização exaustiva de seus direitos fundamentais e prerrogativas.

Em uma democracia, os indivíduos não podem se acomodar com a ideia de que o regime encerra apenas a eleição de representantes. De fato, a mera separação do povo em

líderes e seguidores representa a lei da oligarquia, ou de outros regimes que se compadecem com a separação entre o povo como titular do poder e o exercício do mesmo por terceiros. A democracia – como bem flagrou Marx – “é o segredo de todas as constituições”, tendo em vista, que somente nela, conteúdo e forma se irmanam, se confundem numa unidade de sentido e vontade. Nas outras formas, infelizmente, é usual vislumbrarmos o poder político, que emana do povo, acabar por se desviar de seu curso, colocando-se acima do povo e, não muito raramente, contra o povo (MOSS, 1977). Isto ocorre porque “A ordem é precária. Uma sociedade estável é aquela que luta sem cessar, e alcança um equilíbrio entre a necessidade de mudar e a necessidade de conservar” (MOSS, 1977, p.74).

Os problemas da moderna democracia são, primeiro uma expansão constante do poder do governo central, e, segundo, a manipulação do poder por minorias ideologicamente disciplinadas que invocam a ‘vontade do povo’, mas que estão integralmente impermeáveis quanto aos verdadeiros desejos da maioria. (MOSS, 1977, p. 47)

Para Moss (1977), a liberdade do povo pode estar diretamente condicionada à limitação do governo, pois segundo este pensador a moralidade figura como uma importante arma de controle do Estado, a ser efetivado pela própria população. Tal afirmação suscita, no entanto, algumas dúvidas, já que sabemos que no capitalismo o eixo do poder nem sempre está no governo formal, mas no domínio das relações de produção definidas pela propriedade privada e o Estado que se lhe corresponde. De outro giro, não se ignora que, quanto mais ativa é uma sociedade, mais molecularmente organizada, autônoma socialmente, mais condições terá de opor resistência a poderes atrabiliários, sejam ou não provenientes do governo. Pois se o poder é microfísico, de acordo com a análise de Foucault, a sociedade deve erigir um contra-poder também microfísico, capaz de lhe fazer face.

Moss (1977, p.19) enumera que “(...) uma superinflação, uma prolongada campanha de terrorismo e subversão ou o aparecimento de um movimento totalitarista” constituem provas de fogo ao regime democrático. Na medida em que tais processos podem redundar no fomento ao medo e, por conseguinte, no controle dos corpos e espíritos dos cidadãos por meio de um Estado demiúrgico, paternal, que restabeleça a “ordem”. O fascismo e mesmo o neoliberalismo contemporâneo podem se afigurar, em que pese suas diversas inspirações doutrinárias, como experiências demagógicas, onde o povo em manipulado em seu medo espasmódico, visando o açambarcamento do poder por poucos em nome da garantia da tranquilidade e da normalização da vida social. Acrescenta-se a este rol a importância do respeito aos valores morais de uma sociedade, estejam eles positivados ou não, por se tratarem de verdadeiros alicerces de uma democracia constitucional.

2 CONCEITO DE MORAL

A moralidade, ao invés do que propendem os adeptos do senso comum, não é uniforme, nem permanece à sombra do tempo e do lugar, mas, pelo contrário, reflete o nível de desenvolvimento relativo de cada sociedade. Cada sociedade possui uma cultura própria, e com ela surgem comportamentos admitidos e outros repugnados pelo homem. Dewey (1916) destaca, nessa linha de raciocínio, a oposição constante de dois fatores, um interno e outro externo. Seria o fator espiritual e o físico, respectivamente. Essa divisão, segundo o autor, resulta do dualismo existente entre a mente e o mundo, a alma e o corpo, e se faz presente na realidade do homem. No contexto da moral, diz o autor:

In morals it takes the form of a sharp demarcation of the motive of action from its consequences, and of character from conduct. Motive and character are regarded as something purely 'inner,' existing exclusively in consciousness, while consequences and conduct are regarded as outside of mind, conduct having to do simply with the movements which carry out motives; consequences with what happens as a result. (DEWEY, 1948, p. 402)

Ao abordar a questão da moral, Kant produz reflexão acerca de dois pólos: indivíduo e sociedade. Contudo, ressalva o estudioso que é no homem que se encontra a razão, por ser ele dotado de liberdade e vontade (legisladora) capaz de organizar e legislar o universo dos costumes (sociedade). Assim, mais preocupado com o indivíduo, Kant “(...) atribui-lhe a tarefa de conhecer e reconstruir a realidade externa (mundo da natureza e mundo dos costumes)” (FREITAG, 1992, p. 56). O que é reiterado por John Rawls ao afirmar que:

O construtivismo kantiano sustenta que a objetividade moral deve ser compreendida como um ponto de vista social corretamente construído e aceitável para todos. Fora do procedimento pelo qual se constroem os princípios de justiça, não existem fatos morais. (RAWLS, 2002, p. 51)

Hegel, discípulo, sucessor e crítico de Kant, apresentou postura diferente, privilegiando o pólo da sociedade ao apreendê-la mais amplamente como resultado de formas de objetivação social, associativa do homem. A teoria ética de Hegel veio refutar parcialmente a concepção moral de Rousseau, negando a existência de uma consciência moral inata, apriorica do homem, mas ao mesmo tempo sem esquecer ou secundarizar os traços intersubjetivos de sua constituição, ou melhor, a condição ontologicamente política, social, do homem, peremptoriamente refutada pelo solipsismo liberal clássico. Daí sua valorização do argumento rousseauiano acerca da importância da construção de uma consciência moral

subjetiva pela educação e pelo trabalho, mediante o entretencimento de vínculos cooperativos entre os homens, cuja condição da possibilidade material e objetiva encontra-se na vida em sociedade (FREITAG, 1992).

Desta feita, Hegel produziu um duplo significado para o conceito de moralidade: o subjetivo e o objetivo, inscrevendo-os como momentos historicamente evolutivos da autoconstituição do homem. Hegel é nesse aspecto um autor singular, juntamente com Rousseau e depois com Marx, posto que todos embeberam suas reflexões e críticas com fulcro em uma concepção de homem relacional, integrado organicamente a sociedade e não abstratamente pinçado do Real, como o fazem os liberais. Para ele, a questão da moralidade não é exclusivamente subjetiva nem individual, haja visto, sua consumação no campo objetivo, social, mas partes inextrincáveis de um processo em direção ao Estado Ético proclamado por Hegel como culminância da história. Nessa evolução, a questão da moralidade há de se transformar numa questão de eticidade, que inclui e absorve o conceito de moralidade (FREITAG, 1992).

Apesar de possuírem visões distintas acerca do trabalho, Marx e Weber entendiam diferentemente de Hegel, ambos afirmavam que “(...) nas sociedades contemporâneas, o trabalho deixou de ser uma categoria constitutiva da ação moral individual e da ética coletiva” (FREITAG, 1992, p. 114). Para eles não há moral ou ética dentro do contexto capitalista de produção (FREITAG, 1992), haja vista, a preponderância das condições objetivas de reprodutibilidade social na delimitação da moralidade. O machismo, por exemplo, como conduta moral historicamente situada viu-se ultrapassado pelas exigências indeclináveis de revigoramento do exército da força de trabalho no capitalismo e suas necessidades de maximização das riquezas e dos lucros.

Hart (1987), por sua vez, preleciona que a concepção daquilo que é moralmente justificável origina princípios pensados como universais. Dentre estes, o autor cita o postulado do jurista Lord Devlin, segundo o qual qualquer sociedade poderá adotar medidas coercitivas contra o que possa colocar em risco a sua própria existência, com vistas a salvaguardar sua identidade enquanto uma sociedade organizada.

Compreende-se, sem dificuldade, que para a instalação de um regime autoritário, uma ditadura, ou um regime hegemônico, como o denomina Robert Dahl, resta suficiente um apoio minoritário, na condição de a massa do povo mostrar-se indiferente ou desinteressada, e desde que a minoria adversária possua força repressiva para se estabelecer. O mesmo já não se pode dizer da democracia, cuja sustentação demanda o consenso ou a adesão das maiorias (MOURA, 2007). Conclui-se, pois, a partir de um raciocínio lógico dedutivo, que é mais fácil

uma democracia ceder espaço ao regime imposto por minorias totalitárias que o inverso acontecer.

Nas lições de Hart (1987), esse processo de “desintegração” da sociedade, cuja nomenclatura o autor atribui à Lord Devlin, dá-se quando, diante da possibilidade de ser melhor, *em termos morais*, a coletividade opta por uma aceitação resignada de sua atual vivência.

Nessa perspectiva, o princípio da moralidade administrativa surge como um mandamento que tenciona preservar a respeitabilidade das instituições brasileiras, e até mesmo a sua existência, o que justifica um estudo mais aprofundado das suas implicações no contexto democrático.

3 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição Federal de 1988 conferiu pela primeira vez *status* constitucional ao princípio da moralidade administrativa em seu artigo 37, *caput*. Todavia, não há um conceito acabado do princípio, tendo em vista que a sua interpretação pode variar de acordo com o ordenamento jurídico, o tempo e o espaço. Fato é que a concepção de moralidade mostra-se mutável, devendo atender os valores reconhecidos pela sociedade, dentro do conceito de bem comum (CALCINI, 2012).

O conteúdo do princípio da moralidade administrativa padece, desta feita, da plurissignificação que permeia a ideia da própria moral. De efeito, Hart (1987, p. 44) afere, com propriedade, que “(...) a interpretação a que chegaram alguns juristas quanto ao que eles consideram como exemplos de coerção legal da moralidade, *ex se*, se mostra, não raro, ambígua”. Isto deve à polissemia do vocábulo.

As dificuldades interpretativas do princípio da moralidade administrativa decorrem, primeiramente, da abertura semântica da expressão, bem como da inexistência de vínculos jus positivos explícitos entre o citado princípio e seus mecanismos de densificação (MARRARA, 2012).

A palavra “moralidade” possui uso frequente nos campos das ciências sociais e humanas, assim como na ciência jurídica. Quanto à relação entre direito e moral, existe uma variedade de modelos que abordam o assunto. Dentre eles, destacam-se três: o primeiro deles assume o direito como um subcampo da moral; o segundo, como um campo que engloba a moral; e o terceiro compreende o campo moral e/ou jurídico como círculos secantes que se

interpenetram, de modo que existiriam norma jurídicas morais e outras jurídicas amorais (MARRARA, 2012). O ponto comum entre os três modelos reside no fato de que todos reconhecem haver uma diferença entre moral e direito. De efeito, o direito e suas normas regulamentariam a sujeição do indivíduo ao que lhe é externo, é o que se conhece por “heteronomia”; a moral, ao que lhe é interno, “autonomia”. Contudo, nenhum dos três modelos é universal, haja vista as variações decorrentes da cultura, do caráter e do papel do Estado, e suas relações com a sociedade (MARRARA, 2012).

No direito administrativo a compreensão da moralidade administrativa demanda sua contextualização nos sistema estatal e jurídico positivo. Logo, no caso do Brasil, é preciso interpretar este princípio na perspectiva de um Estado Social e Democrático de Direito (MARRARA, 2012).

A qualificação da moralidade em sua acepção administrativa reflete uma referência à atividade de administrar o Estado, suas entidades e órgãos componentes. Segundo Marrara (2012), este princípio está direcionado a um universo limitado de indivíduos, quais sejam, os agentes públicos em sentido amplo. Calcini (2012) vai além, afirmando, corretamente, que toda pessoa que se relacione mediata ou imediatamente com a Administração Pública – direta ou indireta, deverá observar o princípio da moralidade administrativa. Ademais, em termos de amplitude, destaca-se a aplicação do princípio a todos os tipos de atos e funções administrativas (CALCINI, 2012).

Não podemos realizar o estudo deste princípio a partir de uma projeção pessoal, considerando a sua abrangência de acordo com a autoridade pública ou o conjunto de autoridades que constituem o Estado. Isto porque falta a esta interpretação compatibilidade com a Constituição Federal, haja vista a confusão feita entre o conceito albergado pelo princípio e a moral individual da autoridade pública ou de seus agrupamentos. De fato, a moral individual constitui o império da autonomia, logo finda por negar a base democrática do Estado de Direito. Destarte, a moralidade administrativa possui natureza heterônoma, jamais autônoma (MARRARA, 2012).

Também a concepção segundo a qual a referência do princípio venha a ser traduzida como a moral de uma ou mais pessoas estatais não procede, porque se confunde com os anseios e valores institucionais correspondentes. Neste caso, a moral estaria por privilegiar interesses públicos secundários em detrimento dos interesses públicos primários. Vislumbra-se, aí, uma incompatibilidade com a construção do Estado Democrático de Direito eis que os valores das referidas instituições apenas podem ser considerados legítimos quando compatíveis com os valores primeiros do Estado (MARRARA, 2012).

Desta feita, é a moralidade administrativa o imperativo dos *interesses públicos primários* delimitado pelo povo, e cuja imposição possui status constitucional. Em suma, atuar em conformidade com o princípio da moralidade administrativa é o mesmo que agir com vistas ao alcance de finalidades públicas legítimas. Logo, a supremacia subjacente ao direito público e ao direito administrativo consiste, acima de tudo, na supremacia do interesse público *primário*, e nunca da supremacia da autoridade pública (MARRARA, 2012).

Para Calcini (2012), o fundamento que norteia a existência e a importância do princípio em apreço corresponde à própria noção de república e democracia. No regime republicano e democrático, o sujeito que exerce uma função pública, seja ela política ou administrativa, possui o dever de fazê-lo com vistas ao interesse da coletividade. Trata-se de relação de confiança com os verdadeiros proprietários da coisa pública, o povo, haja vista o compromisso com a realização do bem comum. É por esse motivo que a gestão dos bens públicos, com vistas ao interesse da coletividade, pressupõe maiores rigores e exigências no universo do Direito e da Ética.

Sem desconsiderar a sua amplitude, pode-se dizer que a função da moralidade administrativa consiste no controle e direcionamento dos atos administrativos. Nessa esteira, Calcini (2012) alega que o preceito possui funções positivas e negativas. Dentre as primeiras, atua como mandamento de otimização pautado no dever de bem administrar e no papel de cânone hermenêutico e de integração da lei. Quanto à sua função negativa, traduz-se na imposição de limites à conduta administrativa, que é passível de ser invalidada diante de violação ao mandamento. Neste caso, são exemplos: a limitação à discricionariedade administrativa e o controle do desvio de finalidade (CALCINI, 2012).

Como um princípio jurídico constitucional explícito, a moralidade administrativa possui aplicabilidade plena e imediata e representa mais do que uma forma de limitar a atuação estatal, um verdadeiro direito do administrado (CALCINI, 2012). Neste diapasão, o controle de constitucionalidade permite que a sociedade ou os cidadãos, isoladamente, realizem o controle da observância da moralidade na via administrativa e judicial, sempre vinculado ao conceito de desvio de poder ou desvio de finalidade. Com isso, resta estimulada a moralidade administrativa e engrandecida a legitimação do Poder Público pela sociedade (MARRARA, 2012).

O princípio em apreço representa ainda uma garantia de legitimação da vontade do Estado. Com efeito, a atuação justa, correta e adequada do poder estatal, mediante suas autoridades públicas, representa pressuposto de aceitação do mesmo no seio da sociedade, permitindo que o estado se perpetue em sua existência e na missão de proferir normas que

regulam comportamentos sociais, sob pena de sanção (MARRARA, 2012). Há, desta feita, um elemento finalístico no contexto do estudo da legalidade de todas as ações estatais, pois a atuação da autoridade pública, com esteio em norma jurídica vigente, somente será válida se estiverem consonância com os valores da própria norma (MARRARA, 2012).

Certo é que a moralidade administrativa colabora para a construção da democracia no Brasil, a partir da legitimação que confere ao ente estatal e preconizando o respeito à “(...) padrões de ética, honestidade, boa fé, probidade, lealdade, razoabilidade, seriedade, fidelidade, bons costumes, veracidade, responsabilidade, entre outros aspectos”, sem descuidar dos interesses da coletividade (CALCINI, 2012, p. 192). Alinha-se, por conseguinte, à definição de democracia apresentada por Moss (1977), segundo a qual o regime democrático tem como finalidade eleger e destituir governos, por intermédio de uma decisão majoritária, que decorrerá, indubitavelmente, da maior ou menor legitimação auferida durante o exercício do mandato.

4 REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NA ATUAL DEMOCRACIA BRASILEIRA

Entre as condições institucionais de um país, três são imprescindíveis para que se possa vislumbrar uma democracia, são elas: o Estado de Direito, a limitação do poder de governar e a garantia judicial (MOURA, 2007). No Brasil, o preâmbulo da Constituição Federal de 1988 faz referência expressa à natureza de Estado Democrático do país, o que é ratificado no artigo 1º da Lei Maior, a seguir transcrito:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) (BRASIL, 1988).

O Estado brasileiro é, por conseguinte, um Estado Democrático de Direito, ou seja, abrangido pelo direito, que o organiza e o limita (MOURA, 2007). Há, por conseguinte, uma democracia constitucional instituída, que o constituinte tratou de proteger através de dispositivos expressos no texto da própria Constituição. Dentre estes, podemos citar o art. 5º, inciso XLIV; 17, *caput*; 34, inciso VII, alínea “a”; 91, *caput* e §1º, inciso IV; 127, *caput*.

Alinhado ao espírito da democracia está o princípio da moralidade administrativa, previsto no *caput* do artigo 37 da Lei Maior. Tal mandamento figura, no texto constitucional, ao lado dos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência que, em

conjunto, visam nortear e legitimizar a atuação da Administração Pública na gestão dos interesses da coletividade.

No que concerne à moralidade administrativa, tema do presente estudo, diz a Constituição Federal que:

Art. 5º - *Omissis*

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) (destaque nosso).

Haja vista a relevância do assunto, a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, veio tratar dos atos de improbidade administrativa, culminando sanções gradativas de acordo com o grau da ofensa perpetrada e estabelecendo, para os agentes públicos, as seguintes obrigações:

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, *moralidade* e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Todos os dispositivos citados acima colaboram para o fortalecimento do regime democrático no país, mas não são suficientes para a sua regular manutenção. Embora seja importantíssima a existência da garantia constitucional de acionar o Poder Judiciário para que se tenha um Estado de Direito Democrático, a compreensão da essência da democracia, enquanto regime político, não pode ser menosprezada (MOURA, 2007).

De fato, a manifestação das mídias envolvendo escândalos de corrupção na Administração Pública termina por refletir de maneira equivocada no imaginário popular, causando prejuízos não só aos cofres públicos, mas ao regime democrático em si. Segundo Moura (2007), este efeito decorre de uma visão distorcida dos indivíduos ao analisar a relação de causa e efeito presente no fato noticiado; o desencanto e a descrença popular é fruto da fraude e da corrupção, e não da democracia (MOURA, 2007).

Nesse cenário, só a força moral no combate desabrido à injustiça social poderá arrostar a corrupção, cujo nascedouro reside na indiferença e no desprezo de muitos com respeito à pobreza e à miséria, pois pobreza e miséria hoje, não constituem fatalidades, mas violência contra o ser humano e, portanto, violações dos direitos fundamentais. (MOURA, 2007, p. 208)

A corrupção acontece quando, mesmo ciente do mau ou prejuízo que causará a um terceiro, a consciência ética do homem não é capaz de filtrar o instinto primário imoral na busca por um bem a si mesmo. Na hipótese de muitos indivíduos atuarem desta mesma maneira, dá-se o fenômeno da corrupção generalizada (MOURA, 2007).

De outro giro, o povo deve reconhecer a razão de ser das instituições democráticas, somente assim as mesmas terão a sua existência legitimada. Na doutrina kantiana, é preciso definir quais são as instituições sociais aceitáveis, a forma pela qual podem ser coordenadas no sistema, de maneira que todo indivíduo, seja qual for a sua posição social, as considere justificáveis (RAWLS, 2002).

O papel social de uma concepção da justiça consiste assim em permitir a todos os membros da sociedade compreenderem porque as instituições e as disposições básicas que eles compartilham são aceitáveis, bem como em fazer com que os demais igualmente o compreendam. Isso será possível se eles recorrerem a argumentos reconhecidos publicamente como sendo razões válidas num sentido definido por essa concepção. (RAWLS, 2002, p.48).

Segundo Rawls (2002), o desenrolar do pensamento democrático nos últimos dois séculos veio demonstrar que não há, de fato, uma fórmula pronta e acabada a ser aplicada na organização das instituições sociais básicas democráticas. Não se encontra uma definição que apresente aprovação geral, que respeite os ideais de liberdade e de igualdade que compõem o espírito do ordenamento, presentes na cultura pública das democracias (RAWLS, 2002). O controle mostra-se, conseqüentemente, imprescindível ao exercício adaptativo de uma democracia, encontrando seu principal fundamento no princípio da moralidade administrativa.

A população não pode assumir uma postura omissa diante dos fatos e das instituições estatais, deve, antes, engajar-se na construção da cidadania e na preservação da moralidade administrativa, a partir de uma participação efetiva e da realização do controle dos atos estatais, combatendo, desta monta, as formas antidemocráticas e abusivas de exercício do poder (OLIVEIRA, 2002).

No caso do Brasil, uma democracia constitucional, regida pelas normas e valores (explícitos ou implícitos) constantes da Constituição de 1988, a atuação dos agentes públicos e das próprias instituições deve estar alinhada com uma concepção de justiça que viabilize a garantia de estabilidade de uma geração para outra (RAWLS, 2002), o que apenas se vislumbra na hipótese de efetivação dos valores morais consagrados pelo ordenamento.

CONCLUSÃO

Diante do estudo apresentado, é possível constatar que a democracia é um processo de construção permanente, não se restringindo ao processo eleitoral pelo qual o povo elege seus representantes, que deverão atuar em nome da coletividade. Pressupõe, isto sim, uma

atuação efetiva dos indivíduos, sob pena de transformar-se em um regime autoritário, uma ditadura, ou um regime hegemônico, diante da omissão e inércia de uma maioria.

Da análise feita acerca do conceito de moral, visualizou-se que são diversos os entendimentos acerca do assunto, bem como amplíssimo o seu alcance, tanto nas ciências exatas, quanto nas humanas e na ciência jurídica. Sobretudo, distingue-se a moral de sociedade para sociedade, de acordo com fatores como os costumes, a cultura, o tempo e o espaço. Resta inegável, entretanto, que são os valores morais que compõem o espírito de um ordenamento jurídico, que legitimam a atuação do Estado enquanto ente político.

No âmbito do Direito Administrativo, o princípio da moralidade foi apresentado enquanto preceito democrático, alinhado com as máximas republicanas, cujas funções positivas dizem respeito a uma otimização do dever de bem administrar e uma atuação como referência hermenêutica para fins de interpretação e integração da lei; e negativas, voltadas para a inafastável imposição de limites à conduta administrativa, dever do Estado, por meio de seus órgãos de controle próprios e dos próprios indivíduos, em conjunto ou isoladamente. Tanto é assim que foi dada ao cidadão a possibilidade de ingressar com ação popular para fins de anular ato lesivo à moralidade administrativa.

Verificou-se, oportunamente, que a previsão constitucional do princípio em comento lhe confere aplicabilidade plena e imediata no cenário jurídico nacional. Ademais, em termos de legislação positiva, pode-se dizer que a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429 de 1992, em conjunto, denotam a preocupação do legislador em criar um aparato que salguarde a observância do mandamento da moralidade administrativa não só pelos agentes públicos, mas também por parte daqueles que se relacionem com a Administração Pública – direta ou indireta, mediata ou imediatamente.

Ainda, constatou-se que, a despeito de ser noticiada no Brasil, todos os dias, uma verdadeira sucessão de escândalos de corrupção, estes descaminhos morais e éticos deveriam ser combatidos ativamente, não só pelo Poder Público, mas também pela sociedade, a fim de viabilizar a existência de instituições democráticas estáveis e perenes, voltadas para a concretização do interesse público *primário* e cuja razão de ser mostre-se justificável perante todo e qualquer indivíduo, seja qual for a sua classe social.

Finalmente, ficou clara e evidente a relação de extrema importância entre o princípio da moralidade administrativa e a democracia no Brasil, afigurando-se inafastável a essência da moralidade da concepção de Estado Democrático de Direito adotada no país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 04 jun 2012.

_____. **Lei de Improbidade Administrativa**. Lei 8.429/1992. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 04 jun 2012.

CALCINI, Fábio Pallaretti. Princípio da moralidade administrativa. In: MARRARA, Thiago (Org). **Princípios de Direito Administrativo**: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012. p. 180-229.

DEWEY, John. **Democracy and education**: an introduction to the philosophy of education. Nova Iorque: Mac Millan, 1916.

FREITAG, Bárbara. **Itinerários de Antígona**: A questão da moralidade. Campinas: Papirus, 1992.

MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: proibidade, razoabilidade e cooperação. In: MARRARA, Thiago (Org). **Princípios de Direito Administrativo**: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012. p. 159-179.

MOURA, José Fernando Ehlers de. **Condições da democracia**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

MOSS, Robert. **O colapso da democracia**. Tradução de Wilma Freitas Ronald de Carvalho. Rio de Janeiro: Editorial Nórdica LTDA, 1977.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e estado**: teoria com intenção comparativa. Tradução de Vera Joscelyne. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

OLIVEIRA, A. T. Cidadania: a busca por uma sociedade democrática. **Espaço Jurídico**, Editora UNOESC, v. 3, n. 6, p. 29-40, 2002.

RAWLS, John. **Justiça e Democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Editado por George Allen e Unwin Ltd. Traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.