

MORALIDADE E ÉTICA DA E NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A moralidade, apesar de estar mais relacionada à conduta pessoal, também determina atos e políticas da administração pública.

A moralidade administrativa e a ética na administração não representam senão uma das faces da moralidade pública que se sujeita ao controle social, pois a moralidade é encontrada nos julgamentos que as pessoas fazem sobre a conduta e não na própria conduta. Assim sendo, em se tratando de moralidade pública, torna-se imperioso reivindicar-se alto grau de generalidade e autoridade, resultando, então, do julgamento respectivo, em caráter objetivo e público, não um ato individual e privado.

A Ética representa uma abordagem sobre as constantes morais, aquele conjunto de valores e costumes mais ou menos permanente no tempo e uniforme no espaço.

Direito e Moral são conceitos que fazem parte da noção de justiça, considerando que toda ação estatal é dirigida à satisfação do interesse coletivo inserido no Estado Democrático, que se destina a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social, nos exatos termos do preâmbulo da Constituição Federal.

A justiça como conceito moral significa a aplicação imparcial de normas de conduta que sejam imparciais, não discriminando sem fundamento em lei ou em regras determinadas pessoas ou determinados fins, pois o ato justo sempre serve a fins considerados bons. Em contraste, identifica-se com a observância de certas restrições na busca de fins. Logo, o ato dotado de justiça e moral deve respeitar estas restrições na ação, quaisquer que sejam os fins desejados.

O agente público, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Ao ter que decidir entre o honesto e o desonesto, por considerações de direito e de moral, está cingido a uma escolha que seja mais eficiente na maior clareza para a administração, e o ato administrativo produzido não se poderá se contentar com a mera obediência à lei jurídica, exigirá também à vitória da ramificação moral e a estrita correspondência aos padrões éticos internos da própria instituição.

O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal define com muita clareza o assunto.

“II - O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição Federal.

III - A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da idéia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.”

A moralidade administrativa constitui-se, modernamente, num pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública. A moral administrativa

é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve, e a finalidade de sua ação: o bem comum.

A legitimidade, enquanto espécie de projeção de um conceito exterior que deve estar acima de todos os atos administrativos, define-se pela interpretação de três valores fundamentais – ou de atributos, como preferem alguns – que revestem os atos e que são a moralidade, legalidade e finalidade.

As leis que disciplinam o modo de atuação da Administração Pública frequentemente podem ensejar, pelo critério discricionário, atuação em sentidos quase contrários sem que, do ponto de vista estrito da legalidade, se possa punir qualquer um dos procedimentos de desamparados pela legislação. A legalidade é condição necessária, mas não suficiente, para a legitimidade dos atos administrativos. Deve prevalecer uma ligação necessária entre validade e moralidade, pois o tratamento diferente para iguais casos concretos traz efeitos e conseqüências da violação da ordem jurídica e da posição do Estado como anjo guardião (tutelador) dos direitos.

É indispensável – para adequação ética do ato administrativo – que as soluções possíveis de serem adotadas sejam todas válidas perante o direito, pois não há discricionariedade diante de uma solução ilegal que se apresente ao administrador.

O dever de probidade decorre diretamente do princípio da moralidade que lhe é anterior e hierarquicamente superior pelo maior grau de superioridade que os princípios têm em relação dos deveres. Pode-se dizer que a probidade é uma das possíveis formas de externalização da moralidade. É a via onerosa da moralidade, posto que esse dever tem um cunho patrimonial.

O bom agente público é o que, usando de sua competência para o preenchimento das atribuições legais, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum. Se os primeiros delimitam as fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto positivos – a segunda espera dele conduta honesta, intrínseca e extrinsecamente conforme a função realizada por seu intermédio.

A moralidade, no âmbito da Administração Pública, há de ser vista segundo um duplo critério, o da moralidade objetiva e da moralidade subjetiva. Existem graus de objetividade no bem e no mal moral. Pode acontecer de atos que, embora pareçam bons e legais em si, trazem consigo um predomínio de interesses díspares em relação à finalidade. O aspecto moral subjetivo do ato administrativo deve ser determinado pela intenção concreta, considerada não somente em si, como também nos meios pelos quais pode ser efetuado e nas circunstâncias que possam manter alguma relação com a ordem moral.

Na expressão ***interesse público*** oculta-se o valor de moralidade, ética, independência, honestidade objetiva e subjetiva da Administração em relação a rigorosamente todos os assuntos que dizem respeito às relações da Administração no âmbito interno e externo.

O princípio-fim de probidade administrativa, que reveste o interesse de observância de máxima economia dos recursos do Estado não pode justificar, pela Administração, a prática de atos que nas relações privadas sejam condenados pela moral, ou ao menos revestidos de incontornável pejoração ética. O conceito de legitimidade administrativa está impregnado de uma rígida e substancial camada de observância aos princípios ativos da moralidade e da ética da Administração em suas múltiplas relações.

A Administração está obrigada numa ética de dupla mão de sentido – a ética da Administração e a ética na Administração dos negócios públicos. A ética da Administração é garantia da observância do interesse coletivo. A ética na Administração consubstancia-se na proteção do indivíduo contra a própria Administração.

A partir do momento em que a Constituição Federal, em seu art. 37, inseriu o princípio da moralidade administrativa entre os de observância obrigatória pela Administração Pública, ela veio permitir que o ato administrativo imoral fosse considerado tão inválido quanto o ato administrativo ilegal.

O poder judiciário, no julgamento de ação de qualquer natureza, pode ingressar no exame da moralidade administrativa para salvaguarda dos interesses individuais e sociais, avaliando o comportamento ético da e na Administração Pública.

Brasília 02 de julho de 2006
Paulo Roberto Martinez Lopes