

A MORAL INTRÍNSECA NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

FELIPE VALENTE VASCONCELOS SOUSA
Analista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

RESUMO: O presente artigo visa delinear os aspectos filosófico e jurídico da Moral e do Direito, com traço nas peculiaridades de cada qual e ênfase na união desses dois institutos na Lei de Improbidade Administrativa. Apresenta as finalidades da Moral e do Direito em lograr a ordem social valendo-se de suas normas, na medida em que ambos trabalham com o homem e pelo homem, individual e coletivamente. Narra, ainda, a Lei de Improbidade Administrativa como norma jurídica imbuída de valores morais significativos. Expõe os sintomas da má gestão da administração pública, bem como medidas preventivas e repressivas a serem adotadas pelo Estado e pelos cidadãos para eliminar as nuvens de corrupção e de imoralidade que pairam sobre o aparelho estatal e a sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Moral; Direito; Lei de Improbidade Administrativa; administração pública; corrupção.

ABSTRACT: The present work intends to trace the philosophical and juridical aspects of Moral and Rights, by pointing out the characteristics of each and emphasising both institutes in the Law of misconduct of office. It also presents the objectives of Moral and Rights to achieve social order by means of their rules, insofar as both of them work individually and collectively with mankind and for mankind. One analyses the Law of misconduct of office as a juridical norm imbued of meaningful moral values, exposes the symptoms of a bad public administration and presents preventive and repressive measures to be adopted by the State to eliminate corruption and immorality from society and the state level.

KEY WORDS: Morality; Rights; Law of misconduct of office; public administration; corruption.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Moral. 2.1. Essência e função social da Moral. 3. Moral e Direito: semelhanças, diferenças e aspectos relevantes. 4. Lei de Improbidade Administrativa. 4.1. A má gestão da administração pública e a corrupção. 5. Conclusão. 6. Referências bibliográficas.

1. Introdução

A Moral guarda em sua natureza um atributo social. Isso significa que ela se revela na sociedade para realizar uma função. Mas o que vem a ser a Moral? Poderia ela entremear-se com normas jurídicas? Tema tão apaixonante será esmiuçado com aliança entre as vigas jurídica e filosófica.

Num primeiro momento, serão traçadas linhas norteadoras sobre a Moral, sua essência e função social, para, posteriormente, compará-la ao Direito, diferenciando-os e estabelecendo entre eles um parentesco na busca pela ordem coletiva. Também é objetivo do trabalho pregar relevantes pontos jurídico-filosóficos acerca da Lei de Improbidade Administrativa, além de explanar breves noções jurídicas sobre essa lei, porque e com qual finalidade foi criada, sua gênese constitucional, o conceito e a origem do termo *improbidade* e a natureza e repercussão social das sanções impostas aos improbos. Não serão descuidados os motivos que rendem ensejo à má gestão cristalizada na administração pública. A corrupção, tida por muitos como o pior dos males em vista de sua raiz entranhada no aparelho público, será abordada com a devida cautela, inclusive com os meios para combatê-la.

Espera-se que o leitor tenha uma agradável leitura diante dos conceitos, desmembramentos, posicionamentos e realidades aqui expostas com muito zelo.

2. Moral

Seria demasiada pretensão almejar esgotar o sentido do termo *moral* neste estudo que visa não aprofundar o termo em questão, mas relacioná-lo com uma norma jurídica específica. Desse modo, o que se busca, neste tópico, é tecer linhas capazes de elucidar o alcance da palavra *moral*.

Inicialmente, é relevante expressar que não se pode confundir *ética* e *moral*. A ética não cria a moral. A moral pressupõe determinados princípios, normas ou regras de comportamento, e não é a ética que os estabelece numa comunidade. A ética se depara com um contexto histórico-social no terreno da moral, isto é, ela se apresenta diante de uma série de práticas morais já em vigor e, com base nelas, visa determinar a essência da moral, sua origem, as condições objetivas e subjetivas do ato moral, bem como as fontes da avaliação moral, a natureza e a função dos juízos morais, e ainda os critérios de justificação desses juízos e o princípio que rege a mudança e a sucessão de diferentes sistemas morais (VÁSQUEZ, 1987, p. 12).

O filósofo espanhol Adolfo Sánchez Vásquez (1915) conceitua ética como a “[...] teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade” (VÁSQUEZ, 1987, p. 12). Nessa linha de raciocínio, ética é a ciência de uma forma exclusiva do comportamento humano. Essa definição salienta seu caráter científico, o que demonstra a necessidade de abordar cientificamente os aspectos morais. Enquanto ciência, a ética possui como objeto a moral, uma realidade constituída por fatos ou atos humanos. Seu escopo é explicar a moral efetiva para, assim, poder influir na própria moral.

A etimologia da palavra *moral* remonta ao latim *mos* ou *mores*, que significa *costume* ou *costumes*, que compreende normas ou regras adquiridas pelo hábito. Assim, a moral se refere ao comportamento adquirido pelo homem. Por seu turno, a palavra *ética* provém do grego *ethos*, que significa *modo de ser* ou *caráter* visto como forma de vida, sendo também adquirida ou conquistada pelo homem. Assim sendo, originariamente *ethos* (caráter) e *mos* (costume) fundamentam-se num modo de comportamento que não corresponde a uma disposição natural do homem, mas que é adquirido pelo hábito. A doutora em filosofia Maria do Carmo Bettencourt de Faria (2007, p. 37), ao comentar no seu livro *Direito e ética* a abordagem de Aristóteles sobre a ciência *ethos*, destaca que, para o filósofo grego, o “[...] caráter dos indivíduos se forma a partir de sua ‘exposição’ aos costumes, tradições e valores de seu grupo social”. Assim, a ética engloba a formação do caráter e o papel dos costumes numa sociedade. As palavras *ética* e *moral* não se exaurem em seus significados etimológicos, tampouco explicam suas essências de maneira cabal. Não obstante, como o alvo deste estudo não é esgotar suas definições e alcance, essas explanações auxiliam na orientação da matéria.

É relevante dizer que o nascimento da moral somente ocorre no instante em que o homem supera sua própria natureza instintiva e passa a ter uma natureza social, ou seja, quando passa a ser membro de uma comunidade, uma vez que o indivíduo não se forma isoladamente dos demais, mas na interação com os outros. Nesse diapasão, a moral, encarada como regulamentação do comportamento dos indivíduos entre si e destes com a coletividade, reclama que o homem, além de estar efetivamente relacionado com os demais membros de uma sociedade, tenha consciência (ainda que imprecisa) dessa relação para que possa se comportar nos moldes das regras que o governam.

Subjaz um interesse geral em ajustar o comportamento de cada indivíduo aos interesses da coletividade. Nesse ideal, considera-se como bom aquilo que contribui para a união social; em contrapartida, vê-se como mau tudo aquilo que concorre para enfraquecer ou mortificar a coletividade. Assenta-se, então, um divisor entre o que é bom e o que é mau. Seria uma espécie de planilha de deveres fundamentada naquilo que se considera vantajoso ou não para a sociedade. Esses deveres/obrigações levam ao desenvolvimento das qualidades morais referentes ao interesse social, tais como a solidariedade, a disciplina, o amor aos filhos, o respeito às leis etc. Diante disso, as virtudes e os vícios serão assim considerados de acordo com o que for determinado pelo caráter coletivo da vida social.

A moral abrange um conjunto de princípios, valores e normas de comportamento. Para que ela se realize, deve efetivar-se em atos concretos, através dos quais os princípios, as normas e os valores ganham vida. Por isso, mister a encarnação dos princípios e valores pela sociedade para que as diferentes relações e organizações sociais desempenhem a função social da moral, sendo isso uma incumbência não só do indivíduo, mas de toda a coletividade.

Não se pode olvidar de explicitar acerca do ato moral. O comportamento moral integra a vida cotidiana do homem e para comportar-se em sociedade é indispensável a prática de atos, ocasião em que o ser humano deve escolher um dentre os vários possíveis. Um indivíduo opta pelo ato x na medida em que ele se apresenta como mais digno, mais valioso, rejeitando o ato y ou z por se apresentar como menos valiosos, ou com valor moral negativo. Depreende-se, pois, que o ato moral, aquele escolhido, possui um valor para aquele que o elege. Isso não significa que o conteúdo axiológico desse ato abarque somente a conduta boa ou positiva, digna de apreço, significa que o ato pode ser mau, digno de condenação ou censura. De qualquer modo, avalia-se o ato sob a perspectiva axiológica. A avaliação de um ato moral tem cunho eminentemente subjetivo, uma vez que depende de um sujeito que atribuirá ao ato um valor positivo, caso o considere moralmente valioso, ou, considerando-o moralmente depreciativo, imputará a ele um valor negativo, dado que cada ser humano é responsável por sua própria convicção, por lógico.

Em arremate, para orientação desta pesquisa, ter-se-á como definição de moral semelhante aquela adotada por Vásquez, segundo a qual “[...] moral é um conjunto de normas, aceitas livre e conscientemente, que regulam o comportamento individual e social dos homens” (VÁSQUEZ, 1987, p. 49).

2.1. Essência e função social da Moral

Impende asserir que a moral possui em sua essência uma qualidade social, o que significa dizer que ela se manifesta na sociedade atendendo as suas necessidades e realizando uma determinada função. Com arrimo na definição de moral fornecida alhures¹, infere-se que ela menciona dois elementos que compõem sua essência: o *normativo*, composto por normas de ação e pelos imperativos que enunciam algo que deve ser e o *factual* (ou plano dos fatos morais), estabelecido por atos humanos que se concretizam de modo efetivo. Esses dados expõem o âmago da moral.

No plano normativo encontram-se as regras que postulam um tipo de comportamento, a exemplo de *não sejais cúmplice de injustiça* ou *não vos aproprieis de coisa alheia*. Já as ações concretas pertencem sempre ao plano factual, por exemplo: ato pelo qual alguém se demonstra solidário com outrem, denuncia uma injustiça à autoridade etc. Esses atos concretos relacionam-se com determinadas normas morais e, por isso, adquirem um significado moral afirmativo, dado que são valorados pela sociedade como positivos. Em análise oposta, a falta de solidariedade com um amigo ou a cumplicidade numa injustiça pertence ao plano da moral? Por certo que sim, muito embora não possam ser considerados moralmente positivos. É que esses atos, também impregnados de significado moral, são moralmente negativos, pois se referem à violação ou ao não cumprimento de uma determinada norma. Mencione-se que a norma moral *não sejais cúmplice de injustiça* exige um determinado tipo de comportamento, fazendo com que os atos que cumprem essa norma integrem o

¹ A moral é um conjunto de normas, aceitas livre e conscientemente, que regulam o comportamento individual e social dos homens.

mundo dos fatos morais ao mesmo tempo em que se rejeitam do plano factual os atos que acarretam a violação ou o não cumprimento da norma. Depreende-se, pois, que o terreno normativo moral indica um comportamento efetivo: “[...] o normativo existe para ser realizado, o que não significa que se realize necessariamente” (VÁSQUEZ, 1987, p. 51). O normativo reclama uma postura que julga dever ser, que deve se efetivar, ainda que na realidade a norma não se cumpra. Porém, o não cumprimento da norma não invalida, *de per se*, a exigência de sua concretização. Exemplificando, se uma sociedade, ou parcela desta, não cumpre a norma *não sejas cúmplice de injustiça*, esse fato não anula o imperativo que ela seja posta em prática². O normativo prescreve sua realização, e por esse motivo orienta-se no sentido do factual; este, por sua vez, somente assume um *status* moral à medida que puder ser relacionado – positiva ou negativamente – a uma norma. Ambos existem por si próprios, mas não sobrevivem sem a atuação do outro.

Feitos esses apontamentos, urge ponderar sobre a função social da moral.

Segundo o filósofo Vásquez (1987, p. 55), a função social da moral consiste na regulamentação das relações entre os homens (entre os indivíduos e entre o indivíduo e a sociedade) para cooperar, manter e garantir uma ordem social. O termo *cooperar* elucida que, no papel de manter a ordem social, a moral concorre com outros instrumentos, como o Direito, o qual obtém resultados mais concretos e imediatos, diga-se de passagem. As normas coercitivas do Direito (coerção que provém do Estado) fazem com que os indivíduos aceitem (involuntária ou voluntariamente) a ordem social que é juridicamente imposta. Mas sob o ponto de vista da moral, a coerção da norma jurídica não é suficiente, uma vez que o que se almeja é uma integração mais íntima do indivíduo e não somente adesão exterior, pois o objetivo é que os cidadãos aceitem, desembaraçada e espontaneamente, os princípios, fins e valores predominantes numa determinada sociedade.

Essa função social contribui para que os atos dos indivíduos – ou de um determinado grupo – disseminem-se proficuamente por toda a sociedade. Sintetizando, a função social da moral visa ajustar a relação entre os indivíduos em busca da paz social, de forma livre e consciente, sem a necessidade de recorrer à imposição coercitiva, além de inspirá-los a aceitar naturalmente determinados princípios, normas, valores e interesses.

Ainda que a moral mude historicamente ou apresente um substrato diverso em diferentes contextos sociais, sua função social permanece a mesma, qual seja, regular as ações dos homens em suas relações mútuas, sempre em mira da integridade e preservação da coletividade.

² Certamente que se determinada norma moral deixa de ser cumprida por todos os membros de uma comunidade, ela não se extinguirá num primeiro momento; sua extinção será paulatina, com o passar das gerações e através de uma mudança radical na estrutura social e política que acarretará uma transformação significativa da moral.

3. Moral e Direito: semelhanças, diferenças e aspectos relevantes

A relação e distinção entre Moral e Direito é um dos temas mais belos, seja discutido no campo da Filosofia, seja no campo do Direito. Por trás de seu encanto, porém, oculta-se a problemática.

Tal como no capítulo anterior, não se busca aqui exaurir o tema, mas apenas contornar paralelos afins e diversos dos institutos, além de outras peculiaridades.

Em vista da diversidade de teorias a respeito do assunto, muitos extremam um conceito do outro, chegando a criar um muro intransponível entre eles. Não que estejam errados, mas é que a verdadeira arte está em distinguir sem separar³. Para ilustrar que esses institutos não se apartam por completo, basta trazer à baila a metáfora utilizada pelo ilustre filósofo político Norberto Bobbio (1909-2004), na qual o italiano aventa que a Moral e o Direito são como o verso e o reverso de uma mesma moeda (BOBBIO, 2004, p. 73).

O intelectual alemão Max Weber (1864-1920), adotando uma postura assaz positivista, considerava o Direito “[...] aquilo que o legislador, democraticamente legitimado ou não, estabelece como Direito, seguindo um processo institucionalizado juridicamente”(apud HABERMAS, 2003b, p. 193). Sob o enfoque weberiano, o Direito é independente da Moral e possui racionalidade própria, de maneira que a força legitimadora da forma jurídica não resulta de um relacionamento aberto com a Moral.

Em contrapartida, o sábio filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas (1929) desenvolveu uma tese segundo a qual a legalidade deve haurir sua legitimidade de uma racionalidade procedimental com conteúdo moral, uma vez que argumentações morais se institucionalizam com o auxílio de meios jurídicos (2003b, p. 194). Na visão habermaseana, não vingou a concepção de Weber segundo a qual a racionalidade autônoma e isenta de moral que vive no interior do Direito constitui o alicerce da força legitimadora da legalidade, pois para Habermas “[...] um poder exercido nas formas do direito positivo deve sua legitimidade a um conteúdo moral implícito nas qualidades formais do direito” (HABERMAS, 2003b, p. 214). Habermas (2003a, p. 140-141) repisava a ideia de que “[...] uma ordem jurídica só pode ser legítima quando não contrariar princípios morais”, e, apoiando-se em defensores⁴ de sua concepção, conclui que a “[...] legitimidade da legalidade não pode ser explicada a partir de uma racionalidade autônoma inserida na forma jurídica isenta de moral; ela resulta, ao invés disso, de uma relação interna entre o direito e a moral” (HABERMAS, 2003b, p. 202). A teoria habermaseana baseava-se na afirmação de que a legalidade só gera legitimidade à medida que a ordem jurídica reage à necessidade de fundamentação conseqüente da positivação do Direito, isto é, conforme forem institucionalizados processos de decisão jurídica revestidos de discursos morais. Para o filósofo

³ Salvo, por evidente, nos casos em que há razões essenciais que justifiquem a contraposição.

⁴ A exemplo de John Rawls, Lawrence Kohlberg e Karl-Otto Apel.

alemão, “[...] a moral autônoma e o direito positivo, que depende de fundamentação, encontram-se numa relação de complementação recíproca”. (HABERMAS, 2003a, p. 141).

O Direito, exteriorizado de maneira convencional, e a Moral, interiorizada, complementam-se. Diversamente do que era posto na edificação do direito racional, o qual era visto como uma série de normas suprapositivas, a moral não mais paira sobre o direito, “[...] ela emigra para o direito positivo sem perder sua identidade, de maneira que o direito e a moral procedimentalizada podem controlar-se mutuamente” (HABERMAS, 2003b, p. 218). Tanto o Direito quanto a Moral regulam as relações de um ser humano com outro, caracterizando-se como condutas obrigatórias, imperativas, sempre colimando a garantia da ordem social. Ambos se modificam e evoluem conforme a passagem histórica e a realidade social. Por isso, essas formas de comportamento humano são cobertas por caráter histórico e suas mutações ocorrem, na maioria das vezes, quando há uma mudança drástica no sistema político-social.

Tecidas essas importantes considerações, insta destacar alguns pontos em que os institutos ora convergem, ora divergem.

A discussão a respeito de Direito e Moral existe desde tempos remotos. Desde os pré-socráticos até os estoicos, com passagem pelas lições perenes de Platão e Aristóteles⁵, o relacionamento entre os dois institutos é visto sob óticas diversas. O jurista alemão Christian Thomasius (1655-1728) (apud REALE, 2004, p. 54) delimitou a moral ao *foro íntimo*, porquanto o ato moral exige a adesão do espírito à essência da regra, e vinculou o *foro externo* ao domínio especial do direito. Na visão desse jurista, o direito somente se interessa pela ação humana depois de exteriorizada, não se importando com o consciente e a intenção do indivíduo, ao passo que a moral refere-se aquilo que se passa na consciência, de forma que durante o tempo em que uma ação se desenvolve no foro íntimo, não se pode interferir e obrigar alguém a fazer ou abster-se de fazer algo. De certa forma, o pensamento ligado à moral está correto. Todavia, com a devida vênia, em que pese a erudição do jurista alemão, não é adequado afirmar que o direito não considera o mundo das intenções. Ainda que o direito só aprecie a ação do homem quando exteriorizada, ele não pode se esquivar da análise das intenções. Basta aventar o exemplo⁶ de que a Lei de Improbidade Administrativa capitula que os atos ilícitos previstos nos artigos 9º e 11 reclamam, via de regra, o elemento subjetivo dolo, à proporção que os ilícitos esculpidos no artigo 10 concretizam-se com o dolo ou a culpa do sujeito ativo.

⁵ Leciona Miguel Reale (2004, p. 53) que não é certo que tenha havido na Grécia remota uma intenção deliberada em distingui-los, muito embora alguns conceitos daquela época estejam presentes ainda hoje.

⁶ Outro bom exemplo está no Direito Penal: o foro íntimo é de suma importância para diferenciar os crimes dolosos dos culposos. O artigo 339 do Código Penal, por exemplo, exige o elemento subjetivo dolo; se o agente pratica o tipo penal previsto na lei, mas age com culpa, ele não responderá pelo crime porquanto fato atípico.

“Art. 339, CP: Dar causa a instauração de investigação policial, de processo judicial, instauração de investigação administrativa, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime de que o sabe inocente: Pena – reclusão, de dois a oito anos e multa”.

O saudoso e grandioso jurista brasileiro Miguel Reale (1910-2006) comenta que, de acordo com a teoria do mínimo ético, exposta pelo filósofo e jurista inglês Jeremias Bentham (1748-1832) e desenvolvida, dentre outros, pelo juiz alemão Georg Jellinek (1851-1911), “[...] o Direito representa apenas o mínimo de Moral declarado obrigatório para que a sociedade possa sobreviver. Nem todos realizam espontaneamente as obrigações morais, por isso é indispensável armar de força certos preceitos éticos, para que a sociedade não soçobre”. (REALE, 2004, p. 42).

Determinadas formas de comportamento humano só são abrangidas pela moral, não estando sujeitas à esfera do direito, como por exemplo: o amor, a solidariedade, a amizade, a compaixão, a bondade etc. Contudo, certos tipos de comportamento humano incidem tanto na arena do direito, enquanto violadores de norma jurídica, quanto no âmbito moral, enquanto violadores de normas morais, podendo ser mencionados os atos que causam prejuízo a outrem (inclusive ao erário – art. 10, Lei nº 8.429/92). Adolfo Sanchez Vásquez (1987, p. 83) ilustra outros exemplos em que determinados comportamentos recaem tanto no palco do direito como da moral: as organizações familiares, e sua relação entre pais e filhos; o matrimônio, e sua relação entre os cônjuges.

É interessante frisar que a moral, por ser insuscetível de coação estatal, existe independentemente da figura do Estado, visto ser a sociedade seu habitat; mas o direito, ao revés, por vincular-se a um dispositivo coercitivo externo eminentemente estatal, supõe a existência do Estado. Nessa linha de pensamento, é possível verificar numa mesma sociedade uma moral que se harmoniza com o poder estatal vigente, ou uma moral que o contradiz. Isso já não ocorre com o direito, na medida em que ele se constitui como sistema jurídico único à sociedade (ainda que sem a aprovação dos membros), haja vista sua subordinação ao Estado. Portanto, na sociedade dividida em classes, subsiste somente um direito, pois vige só um Estado, ao tempo que coexistem duas ou mais morais diversas ou até mesmo opostas.

Passadas essas exposições, convém recordar que atos morais praticados em desfavor do progresso humano (atos moralmente negativos) são comuns no cotidiano. Diante disso, urge uma proteção com mais vigor e rigor dessas normas morais que a comunidade considera imprescindíveis ao bem-estar coletivo. Aí entra o direito, que “[...] não é algo diverso da moral, mas é uma parte desta, armada de garantias específicas” (REALE, 2004, p. 42). Decerto que isso não significa que todas as normas⁷ jurídicas estão subordinadas à moral, mesmo porque inexistente hierarquia entre os dois institutos.

Existem ainda as denominadas normas jurídicas *amorais*, isto é, normas que não guardam relação com a moralidade, são indiferentes à moral. Por exemplo, o artigo

⁷ - Proveitoso citar as sagazes linhas de Miguel Reale, segundo as quais a palavra *norma* lembra aquilo que é *normal*, traduzindo a *previsão de um comportamento que, à luz da escala de valores dominantes numa sociedade, deve ser normalmente esperado ou querido como comportamento normal de seus membros* (2004, p. 36).

23, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa descreve que *as ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas nesta Lei podem ser propostas até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança*. Ora, em nada mudaria a vida moral se o prazo previsto nesse texto legal fosse de quatro ou seis anos, uma vez que essa norma visa orientar o mundo jurídico.

Dito isso, fica notório que as regras morais são cumpridas voluntariamente, com dispensa de norma externa coercitiva e nela se aflora o comportamento espontâneo do homem, sendo essa conduta em si a razão de sua existência. Inconcebível, pois, a existência de um ato moral fruto da coação. Para que a moral se realize genuinamente, indispensável que se tenha a adesão do indivíduo, pois “[...] quem pratica um ato, consciente da sua moralidade, já aderiu ao mandamento a que obedece” (REALE, 2004, p. 44). Logo, se com base nos princípios morais, um indivíduo não subtrai o que não lhe pertence, ele cumpre voluntariamente um ato convicto de seu valor, coincidindo, pois, o mandamento de sua consciência com o substrato da regra moral. Vê-se, então, que um ato é moral quando a força da consciência está em consonância com o conteúdo da regra moral. Indaga-se: a relação entre vontade interna e regra jurídica ocorre sempre no mundo jurídico? Indubitável que não. Por isso mesmo, as regras jurídicas são realizadas pelo homem (em sua maioria) em virtude da imposição de seu cumprimento.

Miguel Reale narra que a regra moral coexiste com a regra jurídica. Mas sendo a moral incompatível com a coação externa, como já ressaltado, um indivíduo só praticará um ato moral em consonância com a regra jurídica quando se conscientizar de que deixa de fazer algo em prejuízo alheio (REALE, 2004, p. 46). Por exemplo, se um determinado agente público recebe, diretamente, vantagem econômica para tolerar a prática de lenocínio⁸, somente poderá deixar de fazê-lo, voluntariamente, quando se convencer de que está prejudicando a sociedade e o Estado e que, ao se abster de praticar tal ilícito/imoral, preserva, valoriza e defende os interesses sociais e do Estado. Somente quando possuir essa consciência é que estará o indivíduo praticando um ato moral em consonância com a norma jurídica.

Ainda nas lições de Miguel Reale (2004, p. 47), o insigne jurista anuncia uma característica elementar que permite diferenciar a Moral do Direito: a *coercibilidadade*. E, invocando as palavras do austríaco Hans Kelsen (1881-1973), explica que o Direito é a “[...] ordenação coercitiva da conduta humana”. Reale também traz à baila o pensamento do jurista alemão Rudolf von Ihering (1818-1892), pelo qual “[...] o Direito não seria o equilíbrio da balança se não fosse garantido pela força da espada”. Habermas (2003a, p. 147), corroborando a coerção do Direito, elucida que “[...] o direito não considera o tipo de motivação, contentando-se em focar o agir sob o ponto de vista de sua conformidade à regra”.

⁸ Ilícito previsto no artigo 9º, inciso V, Lei nº 8.429/92.

A *bilateralidade atributiva* é outra peculiaridade do Direito exposta por Miguel Reale (2004, p. 51), que a conceitua como “[...] uma proporção intersubjetiva, em função da qual os sujeitos de uma relação ficam autorizados a pretender, exigir, ou a fazer, garantidamente, algo”⁹. Essa característica designa que o Direito atua onde há uma relação entre duas ou mais pessoas, conforme uma ordem objetiva de exigibilidade. O Direito não cuida do homem isolado em si, mas do homem enquanto membro de uma coletividade, em suas relações intersubjetivas.

As normas jurídicas valem objetivamente. É dizer: independentemente da opinião e do consentimento dos indivíduos, as normas jurídicas se sobrepõem às pretensões dos sujeitos. Daí nasce a *heteronomia*, outra característica própria do Direito, considerada como sujeição a uma vontade alheia, ou seja, a condição de uma pessoa ou de um grupo que recebe de um elemento que lhe é exterior à lei a que se deve submeter. O alemão Immanuel Kant (1724-1804) foi quem contribui com essa característica, asserindo ser o Direito heterônomo (e a Moral autônoma), visto que nem todos cumprem as normas jurídicas com boa vontade (apud REALE, 2004, p. 49).

O *caráter político* do Direito é um de seus atributos que também merecem registro. É que o Direito possui, dentre outras, uma característica convencional que se traduz na sua entrada em vigor, no ordenamento jurídico, por meio de deliberações de um legislador político, podendo ser modificado a qualquer momento a critério deste. Dessa feita, diversamente do que ocorre com as normas morais (que representam um fim em si mesmas), as normas jurídicas também são utilizadas para consecução de fins políticos; “[...] elas não existem apenas para solucionar, de modo imparcial, conflitos de ação, como é o caso da moral, mas também para a efetivação de programas políticos” (HABERMAS, 2003b, p. 218).

Em suma, Moral e Direito possuem características substancialmente próprias que possibilitam cada qual desempenhar sua relevância no seu campo de atuação. Tal fato, todavia, em nada obsta o caminhar simultâneo e harmonizado entre os dois institutos em dadas situações, dando azo a um direito moralizado.

4. Lei de Improbidade Administrativa

No capítulo em mote, serão tratados alguns pontos relevantes a uma compreensão acerca da Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a célebre Lei de Improbidade Administrativa, que será identificada, doravante, pela sigla LIA.

A Lei de Improbidade Administrativa visa à punição dos atos ímprobos em três

⁹ O professor desmembra esse conceito em alguns elementos. Cabe asseverar que a intenção aqui não é aprofundar o conceito da característica, como faz o professor Reale, mas sim tecer breves comentários a respeito.

categorias: atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º)¹⁰, atos que causam prejuízo efetivo ao erário (art. 10)¹¹ e atos que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11)¹². É uma lei de alcance nacional, importando dizer que se aplica a todos os agentes públicos de qualquer órgão público brasileiro, seja a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, bem ainda empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual (art. 1º). Pouco importa se o servidor ocupa cargo de alto escalão no Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, ou se exerce função pública tida como a mais humilde: onde houver prática de ato de improbidade, lá estará a LIA para punir os responsáveis¹³. Ela tem por escopo “[...] a defesa e a preservação dos valores éticos da Administração Pública do comportamento do agente público, sem descuidar do aspecto patrimonial” (MARTINS JUNIOR, 2002, p. 318).

Para os efeitos da Lei nº 8.429/92, considera-se agente público aquele que “[...] *exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função* [...]” (art. 2º) nas entidades citadas no artigo 1º da Lei, incluídas, ainda, as entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual¹⁴ (parágrafo único, art. 1º). Gize-se que as disposições previstas na lei também se aplicam, no que couber, “[...] *àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.*” (art. 3º).

Quanto às sanções lá fincadas (art. 12), decidiui o legislador por uma *gradação das sanções*¹⁵, mas em geral, observada a alteração dos prazos conforme a gradação legal, a prática de atos fixados nos artigos 9º, 10 e 11 ensejam: I- ressarcimento do dano; II- a perda dos bens adquiridos de maneira ilícita; III- perda da função pública; IV- suspensão dos direitos políticos; V- multa; VI- proibição de contratar com

¹⁰ Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente [...].

¹¹ Art. 10 Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente [...].

¹² Art. 11 Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente [...].

¹³ Certo é que a amplitude da LIA incomoda muitos agentes públicos. Alguns, tomados por ares altivos em razão de ocupar cargos de cúpula do poder, julgam (equivocadamente) ser insuscetíveis de sua aplicação. É o que ocorre no caso da Reclamação nº 2.138/DF, ofertada no Supremo Tribunal Federal.

¹⁴ No caso dessas entidades, a sanção patrimonial será restrita à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

¹⁵ MINAS GERAIS, Ministério Público, 2008, p. 2062.

o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual o ímprobo seja sócio majoritário.

Dito isso, torna-se interessante destacar alguns traços que designam os planos de atuação da moral e da moralidade, termos distintos mas que operam conjuntamente.

A Moral atua no plano do ideal, ao passo que a moralidade age no plano real. A moral inclina-se a transformar-se em moralidade a partir da exigência de realização encontrada no âmago do plano normativo. A moralidade é um componente efetivo das relações concretas que ocorrem entre os indivíduos e a sociedade, é a moral em ação, a moral prática e praticada. A moral e a moralidade se relacionam, pois, com os planos normativo (ideal) e factual (concreto), expostos no item 2.1. Em conformidade com o pensamento do insigne filósofo Vasquez (1987, p. 52), a Moral designaria o conjunto dos princípios, normas, imperativos ou idéias morais de uma época ou de uma sociedade determinada, ao passo que a moralidade se referiria ao conjunto de relações efetivas ou atos concretos que adquirem um significado moral com respeito à 'moral' vigente. A despeito de constituírem esferas próprias, a moral e a moralidade não operam separadamente e, por isso, muitas vezes, alguém se refere a um termo utilizando o significado do outro. Para fins de didática, serão utilizados, aqui, um e outro termo sem a dicotomia assinalada.

Consolidadas essas informações, calha mencionar os motivos que ensejaram a criação da LIA. Desde tempos remotos, a sociedade sempre distinguiu os comportamentos humanos. De um lado, o bem, decorrente da virtude, e do outro, o mal, derivado do vício. Ambos são vistos (e sempre foram) como elementos bipolarizados da vida social, perpassando, em todo processo histórico, por vários segmentos de valoração na esfera humana, tais como o social, ético, religioso, econômico, dentre outros. A virtude (bem) e o vício (mal) são ínsitos ao comportamento e grupamento humanos e deles indissociáveis. O valor positivo "probidade" (virtude) e o valor negativo "improbidade" (defeito) são fatores de avaliação social e, muito embora tenham raízes sociais (porquanto identificadas na sociedade), veem-se presentes na relação entre o homem e o Estado. Tanto é assim que filósofos-políticos nunca as deixaram escondidas sob véu; faziam-lhes sempre menção, seja por meio de aconselhamento, seja por exprobração.

É perceptível no processo histórico-filosófico que sempre se fez alusão à improbidade dos homens da sociedade e dos homens do Estado. Aquela caracteriza a improbidade comum, intrínseca à humanidade em geral; esta (improbidade dos homens do Estado) é a improbidade administrativa, que atinge os valores do Estado.

O Direito brasileiro teceu configurações sobre a improbidade administrativa, destacando a necessidade de impor sanções àqueles que agissem em

desconformidade com os valores morais. Foi a Constituição da República de 1988 que consignou princípios e normas no tocante à moralidade e improbidade, notadamente em seu artigo 37, *caput*¹⁶ e §4º¹⁷.

Nas linhas de inteligência de José Afonso da Silva, ponderadas em sua obra intitulada *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, o § 4º do art. 37 veicula norma constitucional de eficácia limitada, delineadora de princípio programático. Após tecer as considerações de Vezio Crisafulli¹⁸ (hauridas com base na Constituição italiana) sobre o significado de normas programáticas, José Afonso arremata com o conceito fornecido por José Horácio Meirelles Teixeira, segundo o qual normas programáticas são:

Normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos por seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado (TEIXEIRA, 1998, p. 138).

O § 4º do artigo assinalado invoca como sanção aos atos de improbidade a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário. O que se infere é que o constituinte, enfatiado com numerosos e variados casos de desvio de poder e diante da ineficácia do combate à improbidade, impôs à administração pública e aos administrados um comportamento reto e digno, determinando o afastamento da corrupção.

A estafa do constituinte se espelhou no legislador ordinário. Através da Mensagem nº 406, de 14 de agosto de 1991, o então presidente da República Fernando Collor de Mello encaminhou ao Congresso Nacional a Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 1.446/91, elaborado pelo ex-ministro da Justiça Jarbas Passarinho, visando *dar*

¹⁶ Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, *moralidade*, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, grifo nosso).

¹⁷ § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

¹⁸ O jurista italiano, além de vincular as normas programáticas às relações ético-sociais e econômico-sociais e dizer que elas constituem verdadeiro programa de ação (assumido pelo Estado), fornece, dentre outras, a definição de que normas constitucionais de conteúdo programático são *normas que, em vez de regular, desde o primeiro momento de modo direto e imediato, determinadas situações e relações (a que se referem), regulam comportamentos públicos destinados, por sua vez, a incidir sobre ditas matérias, isto é, estabelecem aquilo que os governantes deverão ou poderão fazer (e, inversamente, pois, aquilo que não poderão fazer) relativamente aos assuntos determinados* (apud SILVA, José Afonso da., 1998, p. 138).

*execução ao disposto no art. 37, § 4º, da Constituição*¹⁹. Na Exposição de Motivos, o ex-ministro ressalta que:

Uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País, é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos, e que a sua repressão, para ser legítima, depende de procedimento legal adequado – o devido processo legal – impõe-se criar meios próprios à consecução daquele objetivo sem, no entanto, suprimir as garantias constitucionais pertinentes, caracterizadoras do estado de Direito.

De tais circunstâncias, com sustentáculo nos parâmetros constitucionais e na insatisfação social (e do próprio Estado) em ver o agente ímprobo quase sempre impune, veio à luz a Lei Federal nº 8.429/1992, mirando regular, com maior especificidade, as situações caracterizadoras de improbidade, bem como seus autores, as sanções, o trâmite processual apto à responsabilização do ímprobo etc. A LIA nasceu no intuito de resgatar os valores morais tão caros à sociedade.

Diante da especificidade do tema discutido, torna-se salutar compreender o que significa o termo “improbidade”. De Plácido e Silva fornece a seguinte contribuição:

Improbidade: derivado do latim *improbitas* (má qualidade, imoralidade, malícia), juridicamente, liga-se ao sentido de *desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter*. Desse modo, *improbidade* revela a qualidade do homem *que não procede bem*, por não ser honesto, *que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência*, por ser amoral. *Improbidade* é a qualidade do ímprobo. E ímprobo é o mau moralmente, é o incorreto, o transgressor das regras da lei e da moral. (2006, p. 714, grifo do autor).

O sábio jurista Emerson Garcia (2002, p. 76) também auxilia na etimologia da palavra *probidade*. A origem mais remota do termo provém do latim *probus*, significando aquilo que brota bem (*pro* + *bho* – da raiz *bhu*, nascer, brotar), simbolizando o bom, o que tem boa qualidade. O jurista segue dizendo que o vocábulo passou a ser utilizado de modo metafórico na designação de indivíduos leais, íntegros, honrados, que têm bons costumes, virtuosos etc. O uso figurado do termo se consagrou e redundou no acobertamento de seu real significado. “Probidade, assim, significa retidão de conduta, honradez, lealdade, integridade, virtude e honestidade” (GARCIA, 2002, p. 76).

Conforme descrito, a LIA tem gênese na Constituição Federal (artigo 37, § 4º), configurando-se, portanto, como instrumento de realização do princípio maior, o da

¹⁹ - Publicado no Diário do Congresso Nacional, Seção I, 17 de agosto de 1991, p. 14124. A Exposição de Motivos foi obtida através de contato no site www.camara.gov.br, no link “Fale Conosco”. A resposta foi recebida no endereço eletrônico <felipevasconcelos@hotmail.com>.

moralidade administrativa. Na visão de Karl Larenz (1903-1993), um princípio jurídico tem função dúplice: uma positiva, que consiste na influência desempenhada sobre a regulação de sucessivas decisões; e uma negativa, que acarreta a exclusão dos valores e normas contrárias ao princípio (apud MARTINS JUNIOR, 2002, p. 16).

Na obra *Princípios constitucionais da Administração Pública*, de Carmem Lúcia Antunes Rocha (apud MARTINS JUNIOR, 2002, p. 103), a autora traz a lume a noção de que os princípios constitucionais são primários, dos quais derivam outros princípios denominados pela jurista de subprincípios em relação aos anteriores, estando estes inseridos na planilha constitucional implícita ou explicitamente. Assevera a ilustre jurista que eles, princípios e subprincípios, complementam-se, advertindo que estes, por serem secundários, são menos gerais que aqueles (princípios), a despeito de serem submetidos à mesma regência de fundamentalidade que impera nas diretrizes básicas constitucionalmente cravadas. “São eles (subprincípios) decorrentes daqueles (princípios), dos quais nascem e para cujas aplicações e realização se acrescem aos primários, no mesmo sistema, a fim de dar leveza e concretude às normas constitucionais” (apud MARTINS JUNIOR, 2002, p. 103).

Com efeito, o princípio da probidade administrativa origina-se do princípio da moralidade administrativa e é formado pelos mesmos valores incidentes neste. A ele incumbe efetivar a moralidade, além de cumprir uma atuação de garantia da eficácia dos princípios da administração pública, ainda que de modo proibitivo (sentido negativo), vislumbrando-se nele, pois, um conteúdo próprio.

Deve ressaltar-se que, embora a probidade seja extração da moralidade, não basta, para sua análise, a observância pura da moralidade, pois não são conceitos idênticos. Cumpre aferir toda uma ordem de princípios (eficiência, razoabilidade, impessoalidade, legalidade etc), e não só o da moralidade, dado que todos os agentes públicos devem cingir-se à normatização existente. É possível dizer, portanto, que a probidade é peculiar aspecto da moralidade administrativa, mas não é por ela delimitada. Assim, de acordo com Marcelo Figueiredo (2004, p. 42), incumbe ao intérprete absorver o conteúdo da probidade na Constituição Federal e na lei.

É repisado que a probidade administrativa decorre do princípio da moralidade administrativa, sendo possível afirmar, por conseguinte, que a LIA é uma norma jurídica revestida de caráter moral, uma vez que visa à instrumentalização daquele princípio constitucional, regendo preceitos morais e jurídicos a serem cumpridos no âmbito da administração pública. Ademais, a Constituição revela que boa parte de seus princípios possuem natureza dúplice: moral e jurídica (HABERMAS, 2003b, p. 203).

O jurista francês Maurice Hauriou (1856-1929) foi o pioneiro no estudo da moralidade administrativa. Forte no ideal de combate ao desvio de poder praticado pela autoridade pública, Hauriou ampliou a teoria do desvio de poder baseado na defesa da moralidade como princípio basilar da relação entre o homem e o Estado, na medida em que o Estado não é um fim em si mesmo, mas um aparelho utilizado

em prol da coletividade. O saudoso jurista brasileiro Hely Lopes Meirelles sintetizou as percepções consagradas na obra clássica de Hauriou, *Précis Élémentaires de Droit Administratif*. No que atine ao princípio da moralidade, o francês posiciona-se no sentido de que “[...] não se trata [...] da ‘moral comum’, mas sim de uma ‘moral jurídica’, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração” (apud MEIRELLES, 1999, p. 83). O professor Hely substancia ainda mais as concepções de Hauriou:

O agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá 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 também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também a lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos – *non ominae quod licet honestum est*. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para a sua conduta externa; a *moral administrativa* é imposta ao agente público para a sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum. (MEIRELLES, 1999, p. 83, grifo do autor).

Ainda na obra de Hely, o jurista menciona que a moralidade administrativa está umbilicalmente vinculada ao conceito de *bom administrador*. O jurista Manoel de Oliveira Franco Sobrinho ressalta que o *bom administrador* é aquele que, valendo-se de competência legal, pauta-se nas regras vigentes sem olvidar a moral comum. Quando se fala em “[...] boa administração, referimo-nos subjetivamente a ‘critérios morais’ que, de uma maneira ou de outra, dão valor jurídico à vontade psicológica do administrador” (apud MEIRELLES, 1999, p. 84). De acordo com Antônio José Brandão, para que se possa falar em boa administração, é preciso que esteja presente “[...] o exercício do senso moral com que cada homem é provido” (GARCIA, 2002, p. 45).

Juristas do naipe de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2002, p. 43) não compartilham do posicionamento de Maurice Hauriou. Eles não vislumbram uma dicotomia absoluta entre a moral comum e a moral jurídica, razão pela qual é possível uma relação entre ambas, permitindo assim a violação de uma quando da violação de outra e vice-versa. Ressaltam os juristas que “[...] não raras vezes, a regra moral penetra no mundo jurídico e, com o auxílio do poder de coerção estatal, torna-se uma regra obrigatória de conduta” (GARCIA; ALVES, 2002, p. 39).

O princípio da moralidade administrativa, correlatamente à moral comum, também determina a observância de valores ao administrador, valores estes que se revestem de certa peculiaridade em decorrência da própria essência de sua atividade

administrativa. Ao passo que “[...] a moral comum consubstancia o conjunto de valores ordinários entre os membros de determinada coletividade, possuindo maior generalidade e abstração, a moral administrativa toma como parâmetro os valores subjacentes à atividade estatal” (GARCIA, 2002, p. 44).

Em consonância com o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Celso de Melo, *o princípio da moralidade administrativa – enquanto valor constitucional revestido de caráter ético-jurídico – condiciona a legitimidade e a validade dos atos estatais*²⁰.

A moralidade restringe e guia a conduta administrativa, seja ela vinculada ou discricionária, incluídas também as atividades legislativas e jurisdicionais. Possui como elementos a honestidade, a boa-fé e a lealdade, além de objetivar uma boa administração. Ela exige que os agentes públicos não menoscabem os valores que emanam dos direitos fundamentais dos administrados, o que redundará na valorização à dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil/88)²¹. A ofensa ao princípio, leve ou grave, havendo ou não prejuízo patrimonial ao erário (com algumas exceções que serão vistas adiante), poderá implicar a anulação do ato administrativo ou judicialmente, podendo ser, neste último caso, via ação popular (art. 5º, inc. LXXIII, CF/88)²², que tem por titular qualquer cidadão eleitor, ou ação civil pública, cujos legitimados se restringem ao rol do artigo 5º da Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985²³, com redação dada pela Lei Federal nº 11.448, de 2007.

Urge reiterar que o princípio da probidade administrativa aquilata a implementação do princípio da moralidade administrativa, confiando aos cidadãos um direito público subjetivo²⁴ a uma administração pública honesta e proba. A observância dos princípios administrativos, mais que um dever do administrador público, é um direito subjetivo de cada cidadão. O erudito Rodolfo de Camargo Mancuso haure dos arts. 5º, LXXIII, e 37, ambos da CF/88, o direito subjetivo público a uma administração pública incorruptível e eficiente (apud MARTINS JUNIOR, 2002, p. 100).

O princípio da moralidade administrativa constitui valor difundido socialmente. Com efeito, a moralidade administrativa pertence a toda coletividade indivisivelmente considerada, configurando-se como interesse difuso por excelência, tendo, pois,

²⁰ Voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.661/MA, citado pelo Ministro do STF Ricardo Lewandowski no RE 579.951-4/RN.

²¹ 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: [...] III - a dignidade da pessoa humana.

²² 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 [...].

²³ Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, dentre outros.

²⁴ À luz do pensamento de Miguel Reale (2004, p. 267), *o reconhecimento de direitos públicos subjetivos começa a ser feito quando se constituem as primeiras formas de governo representativo*.

como titular a coletividade. A guarida jurídica dos direitos e interesses metaindividuais no ordenamento brasileiro contempla a tutela da moralidade e da probidade administrativas. Esta, enquanto arma da moralidade, abraça a mesma natureza de indivisibilidade e indisponibilidade, possuindo a mesma titularidade.

Na obra *Ação Popular*, Rodolfo de Camargo Mancuso (2003, p. 19-20) salienta que o que hoje são chamados direitos subjetivos públicos se referiam, antes, aos *direitos do homem*, que se vinculavam ao *direito natural*. Com o passar do tempo, os direitos subjetivos públicos, também denominados *liberdades públicas*, passaram a ostentar um *status positivista*, visto que alguns dos direitos ínsitos à própria condição humana obtiveram roupagem de garantia constitucional, concebendo lídimos *créditos* em prol dos cidadãos. Miguel Reale (2004, p. 268) leciona que a teoria do direito público subjetivo possui cunho assaz relevante, uma vez que concede ao cidadão a esfera de ação inviolável, na qual o poder público não pode adentrar. Isso porque *todos os direitos públicos subjetivos pressupõem o 'direito fundamental de liberdade', entendida em sua dupla valência, como poder autônomo de ser e agir na esfera privada (liberdade civil) e na esfera pública (liberdade política)*²⁵.

Ainda no que toca ao princípio da moralidade, insta vincar a noção extraída do brilhante voto do ministro do STF Joaquim Barbosa, no voto perfilhado na ADC 12-MC/DF, citado pelo eminente ministro Ricardo Lewandowski, também do STF, quando do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 579.951-4/RN²⁶:

O Direito não pode dissociar-se da Moral, isto é, de uma *moral coletiva*, pois ele reflete um conjunto de *crenças e valores* profundamente arraigados, que emanam da *autoridade soberana*, ou seja, do *povo*. Quando, em determinada sociedade, há sinais de dissociação entre esses valores comunitários e certos padrões de conduta de alguns segmentos do aparelho estatal, tem-se *grave sintoma* de anomalia, a requerer a intervenção da justiça constitucional como força intermediadora e corretiva. (Grifo do autor).

Rodolfo de Camargo Mancuso (2003, p. 108) discorre que a dificuldade em conceituar a moralidade administrativa respalda-se no fato de que ela se situa na *zona fronteira* entre o Direito e Moral²⁷. Recorda, ainda, o jurista, que não há oposição recíproca entre os valores *lei* e *moral*, mesmo porque *ética* é gênero do qual Direito e Moral

²⁵ Reale disserta ainda que, para identificar outros direitos públicos subjetivos, basta ler o Título II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mormente os Capítulos I, II e IV.

²⁶ O RE 579.951-4/RN, um dos precedentes que originaram a Súmula Vinculante nº 13 do STF, tinha como objeto a análise de eventual prática de nepotismo no âmbito da administração pública do Município de Água Nova/RN.

²⁷ Por esse motivo, existe certa resistência na doutrina e jurisprudência em admitir a moralidade administrativa como categoria jurídica autônoma. Em sua obra, o jurista lista argumentos favoráveis arrematando que a moralidade administrativa pode e deve ser considerada uma categoria jurídica autônoma, na medida em que um ato administrativo por ser legalmente formal e não lesivo ao erário, mas ser moralmente insustentável (MANCUSO, 2003, p. 112).

são espécies que têm como ponto de encontro a valoração de comportamentos humanos, criando, assim, normas de conduta (MANCUSO, 2003, p. 113).

Abordadas essas linhas concernentes ao princípio da moralidade administrativa, é conveniente adotar breves apontamentos sobre as sanções²⁸ previstas na LIA.

A Lei nº 8.429/92 (no parágrafo único, art. 1º, e no art. 12) emprega a expressão *penas* para designar a aplicação das sanções, o que promove interpretações equivocadas segundo as quais as sanções da LIA teriam cunho penal. Tradicionalmente, cominavam-se sanções de natureza penal aos agentes ímprobos, ainda que com efeitos políticos, consoante nos informa Teori Albino Zavascki (apud MINAS GERAIS, 2008, p. 2061). Hoje, ao ler o § 4º do art. 37 da CF/88, extrai-se que a sanção possui natureza civil, ou, melhor dizendo, *político-civil*.

A transgressão do dever de probidade enseja a persecução judicial para a imposição aos responsáveis das sanções previstas na LIA, aplicando o juiz sanções civis, independentemente de outras sanções penais, civis e administrativas. Em analogia ao brilhantismo de Miguel Reale, pode-se dizer que a norma jurídica²⁹ “[...] brilha com esplendor insólito no instante mesmo em que é violada. A regra, embora transgredida e porque transgredida, continua válida, fixando a responsabilidade do transgressor” (REALE, 2004, p. 36).

O âmago da sanção não se constitui no prejuízo gerado pelo ímprobo, mas na imperiosidade de repelir o desalinho social gerado pela improbidade, aliado à reconstrução da soberania do direito. Seu desdobramento lógico oportuniza a concreção do bem estar coletivo. Além de observar aspectos jurídicos, a proporção da sanção deverá abranger um sentido psicológico, fixando um efeito moral entre o ilícito perpetrado e a sanção, ou seja, entre as forças morais existentes no mal proporcionado à sociedade e na consolação que será empregada para serená-la. As sanções a serem aplicadas ao agente que demonstrar inabilitação moral para o exercício da atividade pública devem ser adequadas para configurar uma reação socioinstitucional, visto ser ela (sanção) a moeda com que se paga o ato de improbidade.

O novo modelo de probidade administrativa exposto pela Constituição da República implica a afirmação de que o Estado não mais se preocupa somente com sua proteção patrimonial no âmbito civil; enfatiza-se também a proteção dos valores

²⁸ *Sanção* provém do latim *sanctio, sanctionis*, de *sancire*. Etimologicamente, o vocábulo possui dois significados distintos: a) aprovação ou confirmação que se dá à lei; b) ordenação ou imposição de um castigo disposto numa regra legal. A segunda concepção é a que interessa aqui, vale dizer, a sanção vista como *meio coercitivo disposto pela própria lei, para que se imponha o seu mando ou a sua ordenança. Logo, sanção e coercibilidade têm significados idênticos. Por ela (sanção) é que se torna efetiva a coação, asseguradora do direito, pela qual se convoca a proteção do poder público* (SILVA, De Plácido e., 2006, p. 1254).

²⁹ Na obra de Miguel Reale, o professor utiliza a expressão *norma ética*. Aqui, cambiou-se a expressão para *norma jurídica* para melhor adequá-la ao enredo do texto.

morais da administração pública e também da sociedade. Essa nova conotação harmonizou as sanções repressivas de ordem patrimonial e moral. A LIA, no art. 21, inc. I³⁰, e nos incisos I e III do art. 12 (nas hipóteses em que aludem *quando ocorrer*), dispensou a efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público para a aplicação das sanções, confirmando a assertiva de que ela não acolhe somente a proteção dos valores patrimoniais da administração, mas também dos valores morais.

Nas situações do artigo 11 (atentado contra os princípios da administração pública), muitas delas não caracterizam lesão patrimonial ao erário público, muito embora essa circunstância possa ocorrer, a exemplo dos incisos II³¹ e V. As hipóteses do artigo 11 caracterizam, em verdade, violações a princípios, aduzindo à doutrina a presença de dano moral presumido em tais casos.

A par da ação popular, que veicula a moralidade administrativa como causa autônoma, isto é, independentemente de lesão ao erário, a ação civil pública de responsabilidade por ato improbidade tem por objetivo conduzir à moralidade administrativa, porque ela reprime os atentados a valores morais e éticos do poder público, independentemente de efetiva lesão ao erário no seu sentido patrimonial, de maneira que a simples violação dos deveres inerentes ao agente público pode provocar sua responsabilidade. Por essas razões é que a LIA, no art. 21, I, dispensa a aplicação das sanções da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, merecendo algumas ressalvas, visto que a interpretação do art. 21, I, deve ser realizada em harmonia com os demais preceitos da LIA, mormente o art. 10, pois, para uma conduta ser enquadrada nesse artigo, é imprescindível a ocorrência de dano ao patrimônio público, o que, obviamente, não poderia ser dispensado por aquele dispositivo (art. 21, I). Em síntese, a desnecessidade de efetiva ocorrência de dano ao erário não se aplica nas hipóteses de atos de improbidade que geram prejuízo ao erário (art. 10).

Por fim, sobreleva notar que a moral administrativa é bem mais rígida que a moral comum. Quando se viola uma norma moral, tem-se como única consequência a reprovação social (e talvez a do próprio violador a si mesmo). O fato de não haver nenhuma reprimenda enseja, ao menos em tese, a reiteração da prática daquele ato moralmente negativo, caso o transgressor da norma não se conscientize de que aquele ato é contrário ao bem comum. O mesmo não ocorre com a moral administrativa (ao menos em tese)³², pois diante de uma irregularidade, a sanção jurídica, com a força que lhe é peculiar, emerge para reequilibrar aquilo que foi empenado.

³⁰ Art. 21 A aplicação das sanções previstas nesta Lei independe: inc. I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público.

³¹ O inc. II prevê o *ressarcimento integral do dano, se houver*.

³² Pode ocorrer de o agente, mesmo sendo punido severamente, não se sentir coagido e voltar a praticar atos ilícitos.

Assim é que, diante da limitação da Moral em estabelecer uma ordem social com mais acuidade, exsurge o Direito para chegar aonde ela não alcança. É como se a Moral esticasse todo o seu braço para lograr a paz social e, vendo o Direito sua insuficiência, segura sua mão e a auxilia com força jurídica para, caminhando juntos, aportarem nos lugares mais recônditos e inalcançáveis.

4.1. A má gestão da administração pública e a corrupção

Através de pessoas jurídicas criadas pelo Estado, visa-se organizar as relações sociais para atender as necessidades públicas. Os agentes públicos, investidos em funções públicas por diversos meios de investidura ou vínculo, quando executam as funções que lhes incumbem, emanam a própria vontade do Estado visualizando o convívio pacífico entre os indivíduos. O Estado do plano ideal nem sempre é o mesmo do plano real. E o Direito, ciente desse fato, disponibiliza meios coercitivos para a responsabilização do agente público que procedeu mal, que aviltou o nobre poder que lhe fora concedido.

Muitos que exercem cargos públicos se valem dessa condição para adquirir regalias, obter vantagens ilícitas, desviar dinheiro público etc., e é por esse motivo que a moralidade administrativa nunca foi relegada a um segundo plano, dada sua relevância no combate ao mau agente público.

Em vista dos graves atos de corrupção praticados por agentes públicos, aliado à impunidade dos que os executaram, difundiu-se na sociedade brasileira uma tradição de improbidade, através da qual os maiores escândalos com a coisa pública passaram a ser encarados com naturalidade, com passividade social. Essa cultura da não punição dos autores dos atos imorais e da passividade da população foi estimulada por anos a fio, dela nascendo adágios do tipo *rouba, mas faz* e o mal da descrença da sociedade brasileira em suas instituições (MARTINS JUNIOR, 2002, p. 2).

A reiteração de práticas corruptíveis, junto ao inevitável surgimento de uma concepção de que, além de fatais, elas são toleráveis, enseja uma *institucionalização da corrupção*³³, uma *cultura de improbidade*³⁴, cuja tendência diminui a consciência coletiva de reforma, tornando a corrupção e a instituição pública irmãos siamesas. Essa concepção incorpora valores imorais no ambiente social e na própria administração pública, depreciando valores tão caros à nação.

A corrupção, derivada do latim *corruptio*, que significa “[...] explosão do âmago, de um fruto, em razão de sua podridão interna, consiste num desvio de conduta aberrante em relação ao padrão moral consagrado pela comunidade. Não apenas um desvio, mas um desvio pronunciado, grave, insuportável” (CARVALHO, 2007, p. 841). Consoante o mestre Emerson Garcia (2002, p. 4), “[...] a corrupção está

³³ GARCIA, 2002, p. 4.

³⁴ MARTINS JUNIOR, 2002, p. 2.

associada à fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade, os quais se refletem sobre a ética do agente público”.

Restou constatado no Relatório Final da Comissão de Diagnóstico da Legislação Centro-americana no tema da corrupção³⁵, no marco da Cúpula Centro-americana contra esse mal, que a “[...] corrupção como tal representa uma das práticas humanas mais generalizadas e com efeitos tão perniciosos e devastadores que seu exercício impossibilita a saúde moral dos povos, impede o desenvolvimento econômico sustentável das nações e representa um poderoso obstáculo para obter a paz e harmonia social” (MEDINA OSÓRIO, 2007, p. 55).

As situações e os modelos de má gestão da administração pública são diversos, o que significa que devem ser empregadas variadas e intensas formas de controle e fiscalização no seu combate – a depender de cada caso específico. Importante que se diga que, contrariamente ao que aparece nos meios comunicativos, a corrupção não é o único modo de má gestão pública; existem outras patologias, outras figuras jurídicas que também maculam a fisiologia do Estado, a despeito de se conectarem reciprocamente. Por evidente que não há um rol taxativo de espécies que causam a má gestão pública. Um tipo que pode ser citado é a desonestidade funcional dos homens públicos, a qual se vincula à degradação moral dos agentes públicos; outro tipo é a ineficiência funcional. Esses fenômenos, que estão dentro da noção de má gestão pública, apresentam dimensões éticas, sociológicas e históricas remotas, sendo certo que elas se transfiguram e assumem nova roupagem a partir do surgimento do Estado Moderno e dos paradigmas da pós-modernidade (MEDINA OSÓRIO, 2007, p. 463).

Cabe pronunciar que as origens histórica, ética e sociológica da corrupção no setor público também são longínquas. A corrupção delineava e segue delineando o antigo fenômeno ético-social da desonestidade funcional dos agentes e, tal como a podridão moral do homem público, possui caráter universal e global, em que pese haver maior incidência nos países subdesenvolvidos, notado que o ambiente de carência e de impunidade propicia práticas corruptas e corruptoras mais facilmente (MEDINA OSÓRIO, 2007, p. 57).

O que se constata ainda hoje é que o dinheiro público é despendido com atos de motivação frívola, imoral e ineficiente, além de finalidade dissociada por cabal do interesse público, e do desprezo à razoabilidade/proporcionalidade. As lições que se extraem sobre a corrupção generalizada no serviço público geram aforismos do tipo: “Jogue um fruto fresco a um cesto que contém outros já deteriorados e em breve também ele o estará” (GARCIA, 2002, p. 3).

O distinto professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (apud MARTINS JUNIOR, 2002, p. 8) explica a corrupção como um dos fatores da crise de governabilidade,

³⁵ Encontro Regional Contra a Narcoatividade e a Corrupção. San José, Costa Rica, 2000. Centro Americano da Legislação contra a Corrupção (2000).

em situação depreciadora da democracia. Ainda em seu ensinamento, o professor destaca três modelos de corrupção: a *corrupção-suborno*, caracterizada pela busca de vantagens patrimoniais indevidas; a *corrupção-favorecimento*, evidenciada pela concessão de privilégios a particulares, sendo esse tipo muito disseminado em sociedades onde não há uma reserva mental de distinção entre o privado e o público; e a *corrupção-solapamento*, podendo esta atingir o alicerce último da legitimidade do sistema, pois arruína padrões da moral social imprescindíveis à estabilidade das instituições.

Alfonso Sabán Godoy explicita que a contribuição do jogo político-partidário é, sem dúvida, uma das formas que dissipam o dever de probidade, uma vez que é no período de postulação à investidura em mandatos que se pactuam (e se confundem) os interesses públicos com privados. Outra forma que rompe com o dever de probidade (fomentando, por conseqüência lógica, a corrupção) é citada pelo jurista José Alfredo Oliveira Baracho, qual seja, o *financiamento público e os gastos dos partidos políticos, quando se examinam o financiamento público e o financiamento privado*. Para Baracho, o financiamento privado de partidos políticos gera, numa expectativa de vitória, a retribuição (por agradecimento) através de favores pessoais, seja com obras e serviços sem licitação, seja com desvio de dinheiro público para terceiros determinados etc. (apud MARTINS JUNIOR, 2002, p. 4).

Consabido que a corrupção está arraigada na administração pública brasileira, fato é que poucas linhas de inconformismo e protestos isolados no meio social não mudarão o atual cenário. Impende, pois, um trabalhoso processo de conscientização social em suas diferentes camadas. Coibir a proliferação da corrupção é dever de todo e qualquer cidadão, pois somente assim é que se evitará a depravação do Estado. Malgrado seja tarefa árdua, é preciso detectá-la desde o começo para impedir maus maiores, pois, conforme salienta o italiano Nicolai Maquiavel (1469-1527) no clássico *O Príncipe*:

Também aqui, como dizem os médicos sobre a tuberculose, no início o mal é fácil de curar e difícil de diagnosticar. Mas, com o passar do tempo, não tendo sido nem reconhecida nem medicada, torna-se fácil de diagnosticar e difícil de curar. O mesmo sucede nos assuntos de Estado. Prevendo os males que nascem, o que só é permitido a um sábio, estes são curados rapidamente. Mas quando se permite que cresçam, por não havê-los previsto, todos os reconhecem, porém não há mais remédio (apud GARCIA, 2002, p. 4).

É necessário conscientizar, principalmente, aqueles que vivem na ignorância, pois eles não se insurgem contra o corrupto, são passivos. O agente corrupto desvia dinheiro público e afasta o povo ignorante da solidificação do ideal de cidadania; o povo fica mais pusilânime e dependente daqueles que o lesaram, inviabilizando, assim, a quebra do ciclo (o que muda são os personagens).

A guerra contra a corrupção pode ocorrer de modo preventivo ou repressivo. A repressão se dá com arrimo na ampla estrutura normativa já em vigor, agindo como consolo à ferida. Ocorre que, além de meios legais eficientes já existentes no combate à improbidade administrativa e à corrupção, exige-se uma ampla reforma legislativa nos mais variados ramos que favorecem o desvio moral de conduta dos agentes públicos, podendo ser mencionadas as legislações financeira, eleitoral, orçamentária, licitatória etc., atentando-se sempre aos meios sórdidos utilizados na burla de princípios e leis. Num país em que a corrupção está enraizada, é sempre muito bem vinda a sistematização de leis e princípios que tracejem o obrar do agente público.

A prevenção, por sua vez, visualiza a consolidação dos padrões éticos, através de uma política educacional para minimizar as chagas existentes assim como purificar as próximas gerações. Um ótimo exemplo de programa educacional no combate (educativo) ao tema em tela é o projeto denominado *O que você tem a ver com a corrupção?*, lançado pelo Ministério Público estadual de Santa Catarina, na figura do promotor de Justiça e Coordenador-Geral do projeto, Doutor Affonso Ghizzo Neto³⁶.

Dentre outras finalidades³⁷, o dito projeto objetiva prevenir, por meio da educação, a ocorrência de novos atos de corrupção através da conscientização de toda a sociedade, mormente as crianças e os adolescentes (gerações futuras), sobre os valores da honestidade e transparência dos atos do cidadão comum – o que não deixa de atingir o agente público que, afinal, também é cidadão – bem como estimular novas gerações a construir, em longo prazo, um Brasil mais sério e justo, com ênfase no princípio de que é preciso dar o bom exemplo, através de atos rotineiros que colaboram na formação do caráter. Reputa-se válida a citação de alguns trechos da campanha para ressaltar sua relevância:

A necessidade de uma ética humana comum para a sobrevivência coletiva e harmônica deve ser construída a partir da singularidade do sujeito, respeitadas as diferenças e pluralidades múltiplas da raça humana. Uma sociedade só se modifica, quando os indivíduos que a compõem se modificam. *E toda mudança envolve educação.* No Brasil, a educação se apresenta como um importante veículo de combate à corrupção, por meio da percepção e do estímulo à ética, à moral e à honestidade do cidadão, e o comprometimento da sociedade na cobrança pela transparência da gestão pública e com o fim da impunidade³⁸. (Grifo nosso).

³⁶ Informações extraídas do sítio eletrônico <<http://www.oquevoctemavercomacorrupcao.com/historico.php>>.

³⁷ A campanha também se destaca por mirar o estímulo às denúncias populares dos atos de corrupção, pouco importando o grau de lesão à sociedade, bem ainda a efetiva punição de corruptos e corruptores. Outrossim, através da educação dos jovens acerca das consequências dos vícios e comportamentos desonestos, busca-se a redução do volume de processos judiciais e extrajudiciais. Disponível em: <<http://www.oquevoctemavercomacorrupcao.com/oprojeto.php>>.

³⁸ Disponível em: <<http://www.oquevoctemavercomacorrupcao.com/campanha.php>>.

O projeto possui o caráter educativo de estudar e trabalhar a temática da corrupção a partir de soluções práticas viáveis, consistentes, na preparação cultural de formação dos cidadãos, através de três tipos de responsabilidades fundamentadas nas ideias da filósofa alemã Hannah Arendt (1906-1975): a) responsabilidade para com os próprios atos (responsabilidade individual); b) responsabilidade para com os atos de terceiros (responsabilidade social ou coletiva), cujo desdobramento significa a cobrança individual e coletiva à apuração e punição dos corruptos e corruptores e c) responsabilidade para com as gerações futuras mediante um agir consciente, sendo essa responsabilidade uma incitação das gerações vindouras a adotarem uma postura moral compromissada com o bem-estar coletivo³⁹.

Com fulcro nos dados expostos, depreende-se que tanto a repressão exemplar como a prevenção educativa são meios fortificantes no combate à corrupção. Todavia, não se pode desdenhar que o melhor remédio não são as normas externas sancionadoras (repressão), pois essas têm função e resultados paliativos; o mais adequado é eliminar o mal pela raiz (via educação) e não apenas reprimir seus efeitos.

Ora, se um determinado indivíduo incorporou a desonestidade e a imoralidade em seu caráter, praticando atos moralmente negativos, não será a mera aprovação em um concurso público, ou a designação para exercer cargo comissionado, ou, ainda, o exercício de um cargo político que mudará seu comportamento. O fato de ser agente público, por si só, não o impedirá de perpetrar os atos imorais/ilícitos de outrora, que agora também serão praticados dentro da administração pública.

Um cidadão que, na sociedade em geral, tendo a oportunidade de apropriar-se de dez reais⁴⁰ e, sabendo que se apropria indevidamente e em prejuízo alheio, mesmo assim o faz, ao investir-se nas funções públicas, ocasião em que a viabilidade de apoderar-se de valores públicos vultosos é real, não pensará duas vezes em fazê-lo caso não tenha sua conduta retificada. A imoralidade impregna aquele homem que cresceu desregradamente, ao qual não foi ensinado adotar postura diversa em tempo suficiente. Para que seu comportamento seja modificado, é necessário que seja corrigido desde o surgimento de pequenos (senão mínimos) vestígios de desvirtuação, vale dizer, desde o momento em que o indivíduo se apodera de dez reais indevidamente. Urge, portanto, acolher uma postura moral por meio de longas e reiteradas práticas de retidão na conduta.

Com a maestria que lhe é peculiar, Aristóteles (384 a.C. - 322 a.C.), ao designar duas espécies de virtude, uma intelectual⁴¹ e a outra moral, já dizia que esta é adquirida pelo hábito. O magnífico sábio diz que “[...] não é, portanto, nem por natureza nem

³⁹ Disponível em <<http://www.oquevocetemavercomacorrupcao.com/campanha.php>>.

⁴⁰ Por evidente que neste exemplo não se cogita do estado de necessidade.

⁴¹ Para Aristóteles, a virtude intelectual deve sua geração e desenvolvimento ao ensino, o que exige tempo e experiência (Ética a Nicômaco, Livro II, cap. 1).

contrariamente à natureza que as virtudes se geram em nós; antes devemos dizer que a natureza nos dá capacidade de recebê-las, e tal capacidade se aperfeiçoa com o hábito” (Ética a Nicômaco, Livro II, cap. 1). É, pois, praticando atos justos que o indivíduo se torna justo, é agindo moderadamente que se torna moderado etc., e, isento desse exercício, ninguém tem a possibilidade de tornar-se um bom homem.

Aristóteles vai mais longe. Para o mestre, é no cânon do bom homem público que se alcançam bons cidadãos: “[...] o que estamos dizendo é confirmado pelo que acontece nas cidades-Estados: os legisladores tornam bons os cidadãos por meio de hábitos que lhes incutem” (Ética a Nicômaco, Livro II, cap. 1). Se é certo que o bom exemplo do legislador (ou do administrador etc.) repercute na sociedade, também é certo que o mau exemplo reflete no meio social, afinal, “[...] a corrupção no ápice da pirâmide hierárquica serve de fator multiplicador da corrupção dentre aqueles que ocupam posição inferior, desestimulando-os a ter conduta diferente” (GARCIA, 2002, p. 4). Porém, o fato de a corrupção ser tamanha nos dias atuais impede saber ao certo se é a corrupção, associada à fragilidade dos padrões morais da sociedade, que reflete na conduta do agente público, ou se é a ausência de integridade moral deste que reflete nos cidadãos de determinada sociedade.

De qualquer sorte, um problema existe. E, para (tentar) resolvê-lo, se somos aquilo que repetidamente fazemos, conforme ensina Aristóteles, é necessária a prática reiterada de atos honestos, íntegros, probos, eficientes, morais etc., para revitalizar a sociedade e a administração pública. Torna-se imperioso adotar um hábito saudável desde a infância para que, contagiando um e outro, o bom ato, o bom exemplo alcance aquela sociedade despida de moral positiva e aquele aparelho estatal desprovido de bons agentes públicos. Insta, pois, uma reconstrução da moral na sociedade e na administração pública, e é dever de cada ser humano iniciar essa batalha através do bom exemplo.

5. Conclusão

Considerando a Moral como conjunto de regras de comportamento e o Direito como força cogente reguladora de conduta, verifica-se que existem diferenças entre eles, mas isso não pode significar um *rio sem ponte*, caso contrário, suas semelhanças e simetrias jamais seriam notadas e entrelaçadas.

O Direito e a Moral, carregados com suas peculiaridades, caminham de mãos unidas na mira da paz social. A Moral, contando com o auxílio do Direito, pode assumir face jurídica no momento em que ela não mais alcança seu fim. Partindo dessa premissa, é plausível dizer que existem leis jurídicas com forte conteúdo moral, sendo a Lei de Improbidade Administrativa uma delas. A LIA possui substrato jurídico e moral, inegavelmente. Há quem diga que se trata de moral jurídica, inconfundível com a moral comum (Maurice Hauriou); outros afirmam não haver separação absoluta entre moral comum e moral jurídica, estabelecendo, inclusive, um vínculo entre as duas, de modo que a violação de uma implica o desrespeito a outra e vice-versa (GARCIA; ALVES, 2002).

A razão de ser da LIA reside na preservação dos valores morais da administração pública, não se olvidando dos aspectos patrimoniais. Ela é extraída do princípio da moralidade administrativa, que visa reger os atos dos agentes públicos com base na lealdade, na boa-fé, na própria moral, entre outros. Não observando o agente público os preceitos morais previstos em lei, tem-se como conseqüência a ineficiência da administração pública. A má gestão é reflexo do desdém aos princípios, dentre os quais está o da moralidade. Tais atos redundam na corrupção, prática já arraigada nos órgãos públicos de todo o Brasil (com raras e aplausíveis exceções).

Para guerrear esse mal, toca uma repressão com sanções exemplares para apaziguar os ânimos daquele grupo social que teve a ordem prostrada. Porém, mais importante que reprimir é educar (principalmente a juventude), e é ancorado nesse ideal que a corrupção decairá, pois um cidadão inteligível e virtuoso moralmente, através de reiteradas e longas práticas de justiça, honestidade, bondade, lealdade e integridade, dificilmente sucumbirá às garras veneníferas da corrupção, ao contrário daquele que já ingressa viciado na administração pública.

6. Referências bibliográficas

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. Pietro Nasseti. São Paulo: Editora Martin Claret, 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 579.951-4/RN. Pleno. Min. Rel. Ricardo Lewandowski, julgado em 20.08.08. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=557587&idDocumento=&codigoClasse=437&numero=579951&siglaRecurso=classe=RE>>. Acesso em: 20 fev. 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Fale Conosco. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/faleconosco?contexto=http://www2.camara.gov.br>>. Acesso em: 13 fev. 2009.

BOBBIO. Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004.

CARVALHO. Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*. 13. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FARIA, Maria do Carmo Bettencourt de. *Direito e ética*: Aristóteles, Hobbes, Kant. São Paulo: Paulus, 2007.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Proibição Administrativa*: comentários à Lei 8.429/92 e Legislação Complementar. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 1, 2003a.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2, 2003b.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular*. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MEDINA OSÓRIO, Fábio. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, HELY LOPES. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Editora Malheiros, 1999.

MINAS GERAIS, Ministério Público. *Manual de Atuação Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF, 2008.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. ajustada ao novo código civil. São Paulo: Saraiva, 2004.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 27. ed. revista e atualizada por Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. *Ética*. 10. ed. Trad. João Dell'Anna. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1987.