

## **MORALIDADE ADMINISTRATIVA: UMA CONSTRUÇÃO HERMENÊUTICA.**

### **ADMINISTRATIVE MORALITY: A HERMENEUTIC CONSTRUCTION.**

#### **NUNO MANUEL MORGADINHO DOS SANTOS COELHO**

Bacharel em Direito (USP), Mestre e Doutor em Filosofia do Direito (UFMG), Pós-Doutor em Filosofia do Direito (Universidade de Munique) e Livre-Docente em Teoria do Direito (USP).

#### **DANIEL DINIZ GONÇALVES**

Concluiu Graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2001), Especialista em Direito Constitucional (2012) e Previdenciário (2014) pela UNIDERP, Mestrando pela Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP (2015-2016), Bolsista PROSUP (1º lugar), Procurador Federal.

#### **RESUMO**

O presente trabalho busca construir uma compreensão conceitual de moralidade administrativa, com subsídios na Hermenêutica de Schleiermacher. Utiliza-se os métodos hermenêuticos comparativo e adivinhatório, através da sucessiva análise da moralidade administrativa em contextos linguísticos diferentes, como as obras *A Política e Ética a Nicômaco*, de Aristóteles, *Justiça como Lealdade Expandida*, de Richard Rorty e, finalmente, no ministério administrativista de José Guilherme Giacomuzzi. Cada contexto fornece aportes para, ao fim e ao cabo do trabalho, apresentar-se um conceito de moralidade administrativa que exprima uma ampla contextualização, compreensível a uma variada gama de intérpretes. Integram nossa compreensão de moralidade administrativa conceitos advindos de todas as contextualizações, como padrões objetivos de conduta, isonomia, fim público, e

honestidade, transparência, lealdade, preparo, confiança e veracidade, como deveres do administrador. Por fim, impende ressaltar que nossa compreensão se dá à luz do atual Estado do Bem Estar Social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Moralidade Administrativa; Construção Hermenêutica; Conceituação.

### **ABSTRACT**

This paper seeks to build a conceptual understanding of administrative morality, with subsidies in the hermeneutics of Schleiermacher. For this, we use comparative and divinatory hermeneutical methods, by analysis of administrative morality in different linguistic contexts, including the works of Aristotle, *Politics* and the *Ethics to Nicômaco*, Richard Rorty, *Justice as an Enlarged Loyalty*, and the legal-administration ministry of Jose Guilherme Giacomuzzi. Each context has provided us a substancial help for introducing a concept of administrative morality that reflects a broader context, understandable to a wide range of interpereters. Concepts coming from all contextualization spheres, such as objective standards of conduct, equality, public interest, and honesty, transparency, loyalty, preparation, reliability and truthfulness, ssen as administrator duties, integrate our understanding of administrative morality. Finally, this paper shall emphasize that our understanding of administrative morality occurs in the light of the current Welfare State.

**KEYWORDS:** Administrative Morality; Hermeneutic Construction; Concept.

**INTRODUÇÃO: DA NECESSIDADE DE UMA ABORDAGEM HERMENÊUTICA DA QUESTÃO PROPOSTA.**

Dilthey inaugurou uma nova era para as Ciências, quando asseverou que o “compreender” é o conhecimento próprio das ciências do espírito, ao passo que o

---

“explicar” seria o conhecimento das ciências dos fenômenos sensíveis da natureza. Dessarte, compreender seria a captação do profundo, do espírito, e nesse sentido, a hermenêutica é compreensiva da realidade.

A Hermenêutica é um conjunto sistematicamente coerente, que descreve as condições de compreensão de qualquer diálogo, donde resulta um caráter universal. Nesse esteira, Schleiermacher enunciara que o problema da interpretação é colocado ao ensejo da necessidade de compreender qualquer enunciado linguístico.

No que nos interessa diretamente, a saber, a construção (hermenêutica) de um conceito e moralidade administrativa, cumpre asseverar que, independentemente de se estar diante de um conteúdo “jurídico”, “político” ou “moral”, a hermenêutica irá compreender seu espírito.

O art. 37, da CRFB/88, em seu caput, enuncia que a Administração Pública deverá pautar-se pelo Princípio da Moralidade. Essa é a fonte inicial para se compreender uma Moralidade Administrativa. Diante do dispositivo em questão, mister ter em mente que sua compreensão, interpretação e aplicação, não são momentos distintos. Têm tais dimensões intelectivas um caráter indivisível. O existir é um compreender e, pois, um interpretar. Dessarte, a Moralidade Administrativa, e, pois, sua fonte imediata conceitual, o princípio da Moralidade do art. 37, caput, da CRFB/88, é o que dela se compreende, interpreta e aplica.

O compreender, de seu turno, é um ver ao redor, e sua manifestação necessita de uma pré-compreensão do intérprete. Não existe interpretação sem pressupostos, ou sem preconceitos.

A necessidade de uma pré-compreensão não redundaria em dizer que só o já conhecido é que poderá ser compreendido, vez que toda interpretação sujeita-se a uma dimensão de adivinhação, sujeita a estar certa ou errada, onde o ouvinte, ou o intérprete, deve tentar adivinhar o sentido das palavras expressadas pelo falante, ou pelo legislador em nosso especial assunto.

Ao lado desse método divinatório, de genuína intuição de sentidos, há, evidentemente, o método comparativo, em que o intérprete cotejará elementos do discurso, com seu todo e com outros discursos ou usos linguísticos que o mesmo já tenha presenciado.

---

O fato é que, ao se realizar a compreensão de uma moralidade administrativa, irá realizar-se esforços comparativos, cotejando o discurso do art. 37, *caput*, da CRFB/88, com outros dispositivos da Constituição, com o discurso de outras leis e mesmo com discursos das Ciências Políticas e da Ética, a fim de obter uma construção hermenêutica (um novo discurso) que seja ampla e compreensível o suficiente para contemplar vários intérpretes – criar um horizonte de compreensão maior. Nada obstante, um esforço divinatório também será indispensável, na medida em que não há, *a priori*, uma pré-compreensão segura de moralidade administrativa.

Para cumprir a proposta deste trabalho, primeiro se tratará da incerteza conceitual da “moralidade administrativa” o que, para efeitos metodológicos, implica a pergunta “o que se compreende por moralidade administrativa?”, dúvida essa que se manifesta em sua aplicação na jurisprudência pátria, que utiliza a moralidade administrativa como uma solução secundária para problemas jurídicos, apenas reforçando outros princípios de maior compreensão, como o princípio da legalidade, interesse público ou mesmo boa-fé.

Na sequência, com o objetivo de iniciar uma construção hermenêutica de moralidade administrativa, realiza-se um breve diálogo entre direito e moral, pois uma norma é melhor compreendida quando contextualizada no círculo continente do conjunto de normas éticas que orientam o convívio social de uma sociedade.

Continuando, introduz-se a discussão em um contexto filosófico clássico, a saber, as duas grandes obras de Aristóteles, “Ética a Nicômaco” e “A Política”, onde o conceito de moralidade administrativa começa a ganhar densidade conceitual e, pois, possibilidades de compreensão. Os imperativos da busca do bem supremo, do bem comum, da justiça, da equidade e da honestidade são noções que enrobustecem o conceito de que ora se ocupa.

Na mesma esteira, da obra de Richard Rorty, “Justiça como Lealdade Expandida”, em diálogo com as obras de Aristóteles acima mencionadas, espera-se extrair uma maior compreensão de “justiça”, para a aplicar diretamente às condutas do administrador público, reforçando, por decorrência, o conceito de moralidade administrativa.

Após transitar pelos contextos politico-filosófico clássico de Aristóteles e filosófico-pragmatista de Richard Rorty, adentra-se no contexto jurídico, o qual

---

compreenderá “moralidade administrativa” a luz de outros dois sub-contextos jurídicos: o constitucional e o doutrinário. O contexto constitucional servirá para gizar a autonomia conceitual do princípio da moralidade diante de outros princípios (delimitação conceitual negativa: o que não é moralidade administrativa, com o que ela não se confunde); o contexto doutrinário, alinhado com o constitucional, prestar-se a construir uma percepção de “moralidade administrativa” como princípio jurídico capaz de gerar deveres normativos ao administrador público (transparência, boá-fé etc...). Ainda no contexto jurídico, discute-se as possibilidades hermenêuticas, ou os limites das possibilidades hermenêuticas, da construção doutrinária de moralidade administrativa enquanto padrão de condutas decorrente de imperativos éticos e legais que geram ao administrador público um conjunto de obrigações.

No encerramento do trabalho, apresenta-se uma síntese conceitual de moralidade administrativa que se serve dos quatro contextos hermenêuticos analisados (filosófico-político clássico, filosófico-pragmatista, jurídico-constitucional e jurídico-doutrinário), intentado-se, com isso, ampliar a compreensão do mesmo para além de mero princípio jurídico-constitucional adjetivo a outros princípios de maior densidade conceitual, para um padrão ético e jurídico capaz de impor ao administrador público deveres para com os administrados, deveres esses orientados pela busca do interesse da coletividade, fim último do poder político.

## **1. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA: INCERTEZA CONCEITUAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA.**

O art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1.988 dispõe que a Administração Pública obedecerá, entre outros, ao princípio da moralidade.

Muita celeuma reside na formulação de um conceito de moralidade administrativa. Há autores que o relacionam com o conceito de legalidade, outros com a de razoabilidade, interesse público e mesmo com a boa-fé.

O que se nos apresenta pacífico diante de tais incertezas conceituais, é a necessidade de envidar um esforço jurídico-hermenêutico não só de inserir a moralidade administrativa em contextos jurídicos cada vez mais compreensivos, vale

dizer, artigo, capítulo e texto constitucional na totalidade, mas, também, em contextos linguísticos mais amplos, abordando discursos da política e da ética, por exemplo (COELHO, 2012, p. 129).

Sucedem de concepções assim tão variadas do conceito de moralidade administrativa uma jurisprudência vacilante. Verificam-se muitos julgados que tratam a moralidade administrativa contida no art. 37, da CRFB/88, como mera construção adjetiva da Constituição, ou ainda a tomam de maneira secundária para resolver a questão controvertida. Veja-se:

#### **STJ - RECURSO ESPECIAL REsp 1074985 RS 2008/0163680-3 (STJ)**

Data de publicação: 02/04/2014

Ementa: RECURSO ESPECIAL – ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CONCURSO PÚBLICO - POSSIBILIDADE DE RECURSO DE TERCEIROS PREJUDICADOS - INEXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO - PRECEDENTES - RECONHECIMENTO DA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E DA LEGALIDADE QUE ESBARRA NO ENUNCIADO DA SÚMULA Nº 7, DESTA CORTE - NÃO PROVIMENTO NA PARTE CONHECIDA. 1.- Desnecessária se mostra a citação dos demais participantes do concurso público como litisconsortes passivos na medida em que eles apenas detêm uma expectativa de direito à nomeação. Precedentes. 2.- O pleito de reconhecimento da pretendida violação ao disposto no art. 333, I, do CPC, uma vez que as provas produzidas não demonstraram ofensa aos princípios da moralidade administrativa e da legalidade demanda inevitável revolvimento do arcabouço fático-probatório, o que é vedado em sede de Recurso Especial pela Súmula nº 7, desta Corte. 3.- Recursos não providos, na parte conhecida

#### **STF - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 683168 AL (STF)**

Data de publicação: 20/08/2012

Ementa: CONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA. POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE ALAGOAS. PROMOÇÃO. MUNDANÇA DE REGIME JURÍDICO E CRITÉRIOS PARA PROMOÇÃO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO A DIREITO ADQUIRIDO. PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA NEGADO. SENTENÇA PELA IMPROCEDÊNCIA. APELAÇÃO CÍVEL. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO OU MELHOR COLOCAÇÃO NO QUADRO DE ACESSO DA CORPORACÃO POR PARTE DOS SERVIDORES PÚBLICOS OCUPANTES DE CARGO PÚBLICO. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NA ALTERAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE PROMOÇÃO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, ISONOMIA E INVESTIDURA. AFASTAMENTO DA MULTA APLICADA A TÍTULO DE EMBARGOS PROTTELATÓRIOS. RECURSO CONHECIDO E

PARCIALMENTE PROVIDO. DECISÃO UNÂNIME. 6. Agravo regimental a que se nega provimento.”

**TJ-DF - Apelacao Civel APC 20120111416574 DF 0007645-36.2012.8.07.0018 (TJ-DF)**

Data de publicação: 25/03/2014

Ementa: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SERVIÇOS PRESTADOS. RETENÇÃO DO PAGAMENTO PELA NÃO-COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE FISCAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E LEGALIDADE. DISPOSITIVO EDITALÍCIO. 1. NÃO SE AFIGURA LEGÍTIMA A RETENÇÃO DO PAGAMENTO APÓS A EFETIVAÇÃO DO CONTRATO E A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS COM BASE NA AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE FISCAL PELA EMPRESA CONTRATADA. A REFERIDA SANÇÃO NÃO CONSTA DO ROL DO ARTIGO 87 DA LEI Nº 8.666 /93. 2. DISPOSITIVOS CONTRATUAIS PREVENDO A RETENÇÃO DO PAGAMENTO DEVIDO POR SERVIÇO JÁ PRESTADO NÃO PODEM OFENDER O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE AO CRIAR PUNIÇÕES EM DESACORDO COM O REGRAMENTO FEDERAL. 3. APELO PROVIDO.

A aplicação secundária do princípio da moralidade administrativa nos arestos acima implica que ele não é bem compreendido no campo do direito.

O que causa mais perplexidade é o fato de outros discursos entabulados à Carta Política, como a igualdade entre homens e mulheres (art. 5º, I, e 226, § 5º, da Constituição) ou direito à indenização por dano moral (art. 5º, V e X, da Constituição) lograram compreensões mais amplas que o princípio da moralidade, o que se credita tal demérito a uma fragilidade hermenêutica na construção de um discurso mais amplo, que supere artificiais limites entre Direito e Moral.

## **2. DIREITO E MORAL EM DIÁLOGO (COMPREENSIVO) HERMENÊUTICO.**

“Para além do direito, a norma pode ser (e é) melhor compreendida quando contextualizada no círculo continente do conjunto de normas éticas a reger a

---

sociedade (compreendendo direito e moral)” (COELHO, 2012, p. 129). Isso posto, para se entender uma moralidade administrativa, mister que além de a compreender dentro de um contexto discursivo jurídico, amplie-se o contexto de molde a abarcar outras normas humanas de conduta, como a ética.

A separação entre direito e demais ordens sociais é colocada em novos termos quando nota-se que a compreensão de uma norma jurídica, como o princípio da moralidade, do art. 37, da CRFB/88, surge também comparativamente (método comparativo), por meio de seu cotejo, e pois, inserção, em contextos linguísticos que transcendem o direito, integrando-se a normas de conduta moral, costumeira etc... (COELHO, 2012, p. 130).

Uma compreensão mais ampla do direito pede uma exploração de outros contextos linguísticos, de modo a se concluir que há relações relevantes entre direito e demais tipos de normas comportamentais, notadamente a ética em nosso estudo.

Veja-se que no momento da compreensão/interpretação/aplicação, não se pode pensar em um princípio da moralidade administrativa sem recorrer à moral/ética, na medida em que tal princípio só pode ser compreendido se corretamente contextualizado: o texto jurídico deve ser contextualizado nas corretas esferas para receber um sentido adequado.

A moralidade administrativa e, por subsecutivo lógico, o princípio da moralidade administrativa, que é sua fonte discursiva jurídica primária, deve ser compreendido em uma contextualização na esfera da ética/moral.

Gadamer (1999, p. 386), de maneira muito oportuna a nosso trabalho, retoma o pensamento aristotélico acerca do saber moral, conceituando-o como um saber que se refere ao próprio sujeito conhecedor e a sua atividade humana. Gadamer (1999, p. 384) vê que em Aristóteles (1987) o saber moral é a autoconstrução da pessoa, que revela o “melhor do homem” na situação prática em que o mesmo se encontra. O intérprete deve saber o que uma situação particular demanda. Disso decorre que uma moralidade administrativa pede pela análise do que uma situação demanda: como um determinado agente, naquelas circunstâncias específicas, deveria ter procedido?

A sabedoria moral pede pelo manejo de um bom senso, que permita divisar o que seja equitativo, ou seja, de acordo com a verdade (LOPES, 2000, p. 107). A

---

verdade acontece no encontro entre sujeito e realidade, ou seja, na correta compreensão da realidade pelo sujeito. A linguagem é o mundo interpretado pelo homem, daí sua importância singular.

O sentido do princípio da moralidade decorre, também, de sua referência ao contexto ético, sendo subsecutivo lógico se concluir que o sentido de tal princípio será modificado se houver câmbio de valores éticos de uma sociedade. O direito não se funda na moral, mas adquire sentido por comparação com a mesma (COELHO, 2012, p. 130).

Nesse sentido, como este artigo analisa o princípio da moralidade e, pois, a construção do conceito hermenêutico de uma moralidade administrativa, sob os auspícios de um Estado Democrático de Direito, que é, também, um Estado do bem-estar social, responsável pela prestação de inúmeros serviços à comunidade, deve-se contextualizar o multicitado princípio em uma esfera política e ética com colorido peculiar.

Nuno Coelho faz um apanhado objetivo e preciso da questão:

Direito e Moral ainda relacionam-se reciprocamente, determinando um o sentido do outro, na medida em que ambos são compreensíveis, em última análise, a partir da contextualização na língua. Como sabemos, por força do princípio hermenêutico, o todo não tem sentido senão em razão das partes que o compõem, fazendo com que a língua, enquanto totalidade de sentido, deva seu significado também à presença da moral e do direito como suas partes. (COELHO, 2012, p. 130)

Assim sendo, moralidade administrativa é um discurso que só adquirirá um conceito amplo, quando se fizer uma construção hermenêutica que perpassse o maior espectro de esferas da linguística.

## 2.1. DA FUNÇÃO NORMATIVA DO DIREITO.

Para os propósitos construtivistas hermenêuticos deste ensaio, a função normativa do direito não é a de positivizar postulados morais; isto é, não compete ao direito retirar da moral os postulados que entende pertinentes ao seu sistema e juridicizá-los, no afã de tornar uma norma moral uma norma jurídica. Isso posto, renuncia-se ao simplismo de dizer que a moralidade administrativa é um elemento

---

do sistema “moral” que foi incluído no sistema “jurídico”, sendo doravante dotado de consequências jurídicas.

“A função normativa do direito é regular os comportamentos dos cidadãos e das instituições da vida social, sendo indispensável a compreensão interpretativa da norma” (LOPES, 2000, p. 108).

Isso posto, o direito constrói normas que regulam os comportamentos dos particulares e da própria Administração Pública, e para regular tais comportamentos plurais e diversos, deve construir conceitos compreensíveis ao maior número de intérpretes possíveis, sem abdicar, evidentemente da contextualização de tais conceitos na técnica jurídica, máxime quando do momento de se lhe atribuir consequências jurídicas.

Com isso se quer asseverar, uma vez mais, que moralidade administrativa é conceito que se construirá hermeneuticamente, com a maior ampliação contextual possível.

### **3. ESBOÇOS DE UMA COMPREENSÃO DE MORALIDADE ADMINISTRATIVA A PARTIR DE ARISTÓTELES: UM CONTEXTO FILOSÓFICO.**

Tomando duas obras de Aristóteles, “Ética a Nicômaco” (1987) e “A Política” (2006), pode-se dizer que ética e política são duas disciplinas, ou artes, práticas, que têm como desiderato a felicidade (*eudaimonía*), tanto em nível individual, como no social e político. Para efeitos de nossa proposta, ocuparemos-nos de uma felicidade social e política, sem olvidar, por certo, das interpolações entre ambos os níveis.

Em “Ética a Nicômaco”, Aristóteles procura saber em que consiste a felicidade, o “sumo bem”. Já em “A Política”, o Estagirita tenta decifrar qual a forma de governo mais idônea a assegurar a felicidade geral.

A ética de Aristóteles pode ser compreendida como a disciplina que se ocupa dos bons comportamentos a serem seguidos pelos homens em comunidades, “ela diz respeito a condutas ou formas de agir boas a serem praticadas para atingir um fim supremo, absoluto, a felicidade, sobretudo, como destaca o autor, em nível social e político” (QUINTANA, 2014, p. 8).

---

Na mesma linha, assevera Quintana, na leitura de Aristóteles, que “a quem o poder deve ser atribuído em toda justiça não porque será justamente repartido, mas porque será justamente exercido, em benefício de todos” (QUINTANA, 2014, p. 8). Nesse sentido, Aristóteles registrou:

Pergunta-se se nesse caso o legislador que sinceramente desejar fazer a melhor Constituição possível deve preferir visar ao interesse das pessoas de bem ou ao do povo. Deve-se respeitar a equidade. Ora, a equidade manda que se prefira o interesse do Estado inteiro, isto é, o interesse comum de todos os cidadãos. (ARISTÓTELES, 2006, p. 102)

Isso posto, pode-se extrair uma primeira compreensão sobre moralidade administrativa como a conduta do governante que persegue um fim social, caracterizado pela promoção da felicidade de todos. Poderia dizer-se, no contexto de um Estado do Bem-Estar Social, que tal característica implica o comprometimento dos governantes e administradores com a defesa do interesse público, tal como proclamado na Constituição.

Prosseguindo, o bom governo, ou seja, aquele capaz de alcançar a felicidade em nível social e político, deve ser aquele em que o governante é honesto:

Dos mesmos princípios depende a felicidade do Estado. É impossível que um Estado seja feliz se dele a honestidade for banida. Não há nada de bom a esperar dele, nem tampouco de um particular, sem a virtude e a prudência; a coragem, a justiça e a prudência têm no Estado o mesmo caráter e a mesma influência que nos particulares; são exatamente os mesmos que merecem de nós a reputação de corajosos, justos e prudentes. (ARISTÓTELES, 2006, p. 37)

Moralidade administrativa relaciona-se com honestidade. Honestidade pressupõe a defesa do interesse público, e como tal, a contenção dos apetites particulares e os desejos de reconhecimento do governante, evitando a confusão entre o interesse público e o privado. A compreensão de moralidade administrativa supõe a exigência de magistrados (representantes do poder político) refreiem os ímpetos de defesa de interesses particulares em detrimento do interesse da comunidade, da *pólis*. Também há de se colocar em uma compreensão negativa de moralidade administrativa: seu anátema natural é a corrupção, entendida como a apropriação do espaço da *pólis* pelo magistrado, para a defesa de seus interesses particulares.

---

A elaboração de Aristóteles acerca da sêxtupla forma de governo, incluindo três boas (monarquia, aristocracia e república) e três más (tirania, oligarquia e democracia) (ARISTÓTELES, 2006, pp. 62-75), muito mais que critérios quantitativos de governo, vem trazer à baila uma discussão qualitativa de formas de governo. O objetivo do Estagirita era defender uma forma de governo que encampasse um “regime moderado”, em que ricos e pobres sejam protegidos, em que nenhum deles assuma posição de superioridade sobre o outro (ARISTÓTELES, 2006, p. 117).

Esta-se, assim, a falar de um embrião de igualdade, isonomia, que terá desdobramentos em um Estado do Bem Estar social, que prima por ações de redistribuição de recursos. Mas é forçoso se ter em mente que moralidade administrativa relaciona-se, também, com equidade:

O bem é o fim de toda ciência ou arte; o maior bem é o fim da política, que supera todos os outros. O bem político é a justiça, da qual é inseparável o interesse comum, e muitos concordam em considerar a justiça, como dissemos em nossa Ética, como uma espécie de igualdade.(ARISTÓTELES, 2006, p. 99)

Ainda, há de se exigir do magistrado, do administrador público, que seja diligente e preparado. É o que se depreende da obra de Aristóteles, lida à luz de Quintana: “no tocante à função executiva, além de exigir mais preparo, deve ficar em mãos de poucos para tornar as decisões mais rápidas e não paralisar as atividades administrativas” (QUINTANA, 2014, p. 19).

Transpondo as clássicas lições aristotélicas para os Estados contemporâneos, cabe a reflexão de que a função executiva em um Estado do Bem-Estar Social, caracterizado por ser um Estado prestador de serviços, dos mais variados tipos, impõe a existência de uma burocracia altamente especializada, a “Administração Pública”, que deve tomar decisões pautadas pelo interesse público, honestas, equânimes e eficientes.

A antiguidade clássica, assim, fornece pistas para a compreensão de moralidade administrativa enquanto um governo honesto, voltado a busca do bem comum, orientado pela igualdade de tratamento dos cidadãos e por eficiência.

---

#### **4. MORALIDADE COMO JUSTIÇA/LEALDADE EXPANDIDA EM RICHARD RORTY: UM CONTEXTO FILOSÓFICO-PRAGMATISTA.**

Richard Rorty, em “Justiça como Lealdade Ampliada” (1997), fornece importantes subsídios para a compreensão de moralidade administrativa, notadamente na compreensão do “bem comum”. O autor descreve o homem como dividido entre lealdades conflitantes: lealdade para com grupos menores (família e amigos) e para com grupos maiores (bairro, cidade, país...) (RORTY, 1997, p. 9). O conflito é colocado como um impasse entre lealdade e justiça, respectivamente.

Em aspectos relevantes, Rorty e Aristóteles conversam<sup>1</sup>. Veja-se:

Por essa mesma razão se diz que a justiça, entre todas as virtudes, é um bem de um outro, visto que se relaciona com o nosso próximo, fazendo o que é vantajoso a um outro, seja um governante, seja um associado. Ora, o pior dos homens é aquele que exerce sua maldade tanto para consigo mesmo como para com seus amigos, e o melhor não é o que exerce a sua virtude para consigo mesmo, mas para com um outro; pois que difícil tarefa é essa. (ARISTÓTELES, 1987, p. 99)

O administrador público do Estado do bem Estar Social e o magistrado da *pólis* de Aristóteles protagonizam tais lealdades conflitantes. Deve o administrador, o magistrado, contemplar um amigo ou parente com um cargo público, ou obedecer ao princípio do concurso? Deve o governante “contrair o círculo por razões de lealdade ou expandi-lo por razões de justiça?” (RORTY, 1997, p.10)

A nosso sentir, a proposta de Richard Rorty implica a substituição da ideia de uma obrigação moral universal de respeito à dignidade humana por uma ideia de lealdade para com o grupo mais amplo. Para nosso estudo, tal mudança de paradigma é pertinente, notadamente porque a ideia de “obrigação moral universal de respeito à dignidade humana” tem um caráter linguístico de pouca substância conceitual, termos imprecisos.

---

<sup>1</sup> Richard Rorty e Aristóteles, apesar de guardarem algumas semelhanças do ponto de vista ético e filosófico, guardam, também, sensíveis diferenças. Rorty aproxima-se de Platão e distancia-se de Aristóteles com o ideal de lealdade expandida, no que tange à ampliação do vínculo qualitativo de lealdade. Platão propõe que a mulheres sejam de todos os homens, para que não se saiba da filiação das proles, a fim de que toda a comunidade deles cuide. Aristóteles não supõe o defende a existência de um vínculo de identidade nessa conformação: aliás, em nossa percepção, o Estagirita concebe que a família é o grau máximo de identidade, que vai se diluindo quando o círculo comunitário se amplia, até abarcar toda a *pólis*.

---

Desse modo, a moralidade administrativa implica a lealdade expandida do administrador, que se alça dos grupos menores que participa (família e amigos) para o grupo maior da coletividade administrada (país).

O administrador deve ter uma identidade moral que lhe permita identificar com o grupo maior diante do qual ele deve ser leal, sob pena de não mais ser ele mesmo. Veja-se que a ausência de tal identidade moral serve para explicar a corrupção, vez que o administrador corrupto não guarda identidade com o grupo maior que administra<sup>2</sup>.

A lealdade para com o grupo maior, todavia, não pode ser imposta pela lei. Leis não criam identidades: costumes sim. As leis encartam princípios gerais e abstratos que dificilmente construirão uma identidade. O que se deve fazer para construir essa identidade do administrador para com o grupo maior é “sugerir que aquilo que o faz leal a um pequeno grupo poderia lhe dar razão para cooperação na construção de um grupo maior, um grupo ao qual seria possível, com o tempo, tornar-se igualmente leal, ou talvez até mesmo mais leal” (RORTY, 1997, p. 15).

Dessarte, o coroamento desta seção assenta que moralidade administrativa é uma lealdade do administrador para com o grupo maior de pessoas que administra.

## **5. MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO JURÍDICO.**

### **5.1. DA COMPREENSÃO HERMENÊUTICA DE UM “PRINCÍPIO” DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA.**

O fato de a própria Constituição designar a moralidade administrativa como princípio reitor da Administração Pública não constrói um conceito suficientemente compreensível da mesma, notadamente porque o termo "princípio" é utilizado de maneira imprecisa em vários âmbitos do Direito e por seus diversos intérpretes.

Nos escólios de Robert Alexy:

---

<sup>2</sup> Há o cinismo. Eles são figuras públicas, prezam a fama e a honra. Claro que sua identidade passa pelo coletivo. Isto está no DNA dos políticos.

---

os princípios são normas jurídicas que ordenam que se realize algo na maior medida possível, em relação com as possibilidades jurídicas e fáticas. Os princípios são, por conseguinte, mandados de otimização que se caracterizam por poderem ser cumpridos em diversos graus e porque a medida ordenada de seu cumprimento não depende só de possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O campo das possibilidades jurídicas está determinado por meio de princípios e regras que jogam em sentido contrário. (ALEXY, 1993, p. 14)

A natureza jurídica de “princípio” da moralidade administrativa implica que na sistemática jurídica pátria, há outras normas constitucionais que afastam a consideração sobre a moralidade, ou seja, que fixam condutas sem que as mesmas possam ser invalidadas por ofensa à moralidade administrativa.

Se outras normas constitucionais podem “afastar” a aplicação do princípio da moralidade, é legítimo divisar (em exercício comparativo hermenêutico) que com aquelas este não se confunde. Veja-se um exemplo de situação de tensão entre princípios:

Recentemente, servidores do INSS estavam em greve e negociaram com a Administração Pública Federal um acordo, obtendo acordo formal de aumento de subsídio em 10,8%<sup>3</sup>, parcelado em 2 anos. O acordo é enviado ao Congresso, por projeto de lei, com urgência constitucional. Os servidores voltam ao trabalho, desmobilizando-se. Todavia, a Presidente retira do projeto de lei a urgência constitucional e o Presidente da Câmara dos Deputados o retira da pauta. A conduta é contrária à moralidade administrativa (proteção da confiança), uma vez que as expectativas legítimas dos servidores não foram respeitadas<sup>4</sup>. No entanto, a despeito da manifesta má-fé, os servidores não poderão pleitear na Justiça o aumento, porquanto o art. 37, X, da Constituição estabelece reserva absoluta de lei na matéria. Isso posto, o princípio da legalidade afastou, no caso, o princípio da moralidade.

Outrossim, não há uma escala axiológica apriorística que submeta o princípio da moralidade ao princípio da legalidade, podendo se verificar, como de fato o foi, a prevalência do princípio da moralidade sobre o da legalidade. Veja-se:

---

<sup>3</sup> <http://www.sintrasef.org.br/novo/noticias/478-servidores-assinam-acordo-de-reajuste-de-10-8-em-dois-anos>

<sup>4</sup> Ver-se-á adiante os deveres positivos (jurídicos e éticos) que nascem ao administrador público diante do princípio da moralidade administrativa, dentre eles, o de ser transparente e respeitar justas expectativas.

---

O pedido de uniformização de jurisprudência 2011.70.54.000676-2, acerca da devolução de valores recebidos com base em pagamentos previdenciários ilegítimos (cálculos equivocados de RMI, antecipações de tutela cassadas, benefícios concedidos administrativamente em dissonância com a lei e posteriormente cancelados em auditoria), abordou, com salutar ostensividade, a prevalência da moralidade administrativa diante do princípio da legalidade, através da consagração do respeito à boa-fé objetiva. A Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU), reunida em dia 7 de maio de 2014, reafirmou a jurisprudência de que os valores recebidos a título de benefício previdenciário são irrepetíveis, ou seja, não são cabíveis de restituição à Previdência Social, em razão da natureza alimentar e da boa-fé no seu recebimento (dever decorrente da moralidade, como se verá mais adiante). Significa dizer que os benefícios pagos devido a erro administrativo praticado pelo próprio Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), uma vez comprovado que o segurado não teve dolo ou culpa, não podem ser descontados do segurado pela autarquia, apesar de haver expressa previsão do desconto. Veja-se que o princípio da moralidade (respeito às expectativas do administrado) prevaleceu sobre o princípio da legalidade, materializado na possibilidade de desconto dos valores recebidos a mais, na forma dos artigos 876 do Código Civil e 115, da Lei 8213/91.

As diversas tensões entre princípios que se pode cogitar têm o mérito de suscitar a questão da autonomia conceitual do princípio da moralidade e, pois, a Moralidade Administrativa, de outros princípios e institutos previstos na legislação. Por exemplo, moralidade não se confunde com legalidade, ou com impessoalidade, publicidade ou eficiência, apesar de se reforçarem mutuamente.

## 5.2. COMPREENSÕES DOUTRINÁRIAS DE MORALIDADE ADMINISTRATIVA.

A moralidade administrativa surgiu na doutrina francesa como explicação para o controle jurisdicional do desvio de poder que exorbitava a noção pura de legalidade até então predominante.

Posteriormente a noção foi ampliada pela doutrina francesa para abarcar também a análise dos motivos, extensão acolhida na doutrina brasileira por Manoel

---

de Oliveira Franco Sobrinho (1974), com a adesão de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992, pp. 9 a 15), que inclui na moralidade também a análise do objeto do ato administrativo, que será contrário à moralidade se for impossível, desconforme sua finalidade ou ineficiente.

A crítica que pode se opor a esta corrente é a de que, atualmente, o controle do desvio de poder é uma decorrência do próprio princípio da legalidade.

A segunda corrente doutrinária compreende a moralidade administrativa como a adoção dos princípios do interesse público, razoabilidade e/ou proporcionalidade, o que se aproxima do pensamento clássico aristotélico, notadamente na compreensão de moralidade como defesa do interesse público, da busca da felicidade de todos, e na compreensão de moralidade como razoabilidade e/ou proporcionalidade, que encerra a virtude aristotélica da ponderação. Essa posição que é esposada por Fábio Medina Osório (2000).

A censura a esta corrente reside na compreensão de que a confusão entre moralidade e legalidade, percebida na primeira corrente, apenas troca de parceiro, passando a ser entre moralidade e interesse público, ou razoabilidade, ou proporcionalidade (GIACOMUZZI, 2002, p. 148).

No entanto, a crítica não vinga totalmente. Os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e interesse público, apesar de distintos da moralidade administrativa, com ela se relacionam, sobretudo o interesse público, de maneira que na moralidade administrativa há imbricação de conceitos que envolvem os três princípios citados.

Uma terceira corrente que vem ganhando adesões é a que compreende a moralidade administrativa como dever de boa-fé da Administração Pública para com os administrados. Se em Aristóteles (2006) o magistrado deve abster-se de praticar, no exercício da magistratura, atos que defendam seus próprios interesses em detrimento do bem comum (obrigação negativa, ou dever negativo do administrador público), Richard Rorty (1997) pontua que a moralidade administrativa é a lealdade do administrador expandida para toda a comunidade administrada. Tal lealdade, por suposto, impõe certas obrigações (positivas) ao administrador. A corrente, em *terra brasillis*, que advoga a compreensão de moralidade administrativa enquanto boa-fé, e como tal, como lealdade, imposição de deveres positivos ao administrador, é

---

capitaneada por José Guilherme Giacomuzzi (2002). Desenvolver-se-á a corrente na seção autônoma abaixo.

### 5.3. COMPREENSÃO JURÍDICA DE MORALIDADE ADMINISTRATIVA ENQUANTO DEVERES POSITIVOS AO ADMINISTRADOR/ADMINISTRAÇÃO.

A Administração Pública contemporânea, no contexto do Estado do Bem Estar Social, é uma grande prestadora de serviços, exercendo suas funções por meio de condutas comissivas materializadoras de atos de satisfação de necessidades da comunidade. Na realização dos atos materiais de satisfação das necessidades da comunidade, saúde, educação, previdência social, exige-se, juridicamente, do administrador um especial proceder. Tal proceder leva em conta seu múnus de administrar recursos políticos, recursos que não são seus, mas de toda a comunidade política.

Isso posto, exige-se do administrador que cuide dos recursos políticos de maneira mais diligente da que teria se estivesse a administrar recursos próprios. Exige-se-lhe mais que diligência: exige-se-lhe boa-fé.

Na teoria geral do Direito, o termo boa-fé é utilizado em dois sentidos:

- a) subjetivo, enquanto crença interna de que se age corretamente e
- b) objetivo, enquanto padrão de conduta de um homem médio, de um *bonus pater familiae*.

A Lei 9.784/99 (art. 2º, parágrafo único, IV), ao se referir à moralidade administrativa e à boa-fé, utilizam o termo "padrões", sugerindo a adoção da concepção objetiva.

Mesmo no contexto constitucional, a adoção da concepção objetiva é mais consistente, uma vez que a moralidade é princípio a ser obedecido por toda a Administração Pública, e não apenas pelos servidores. Dessarte, não se exige um especial comportamento volitivo para configurar a violação da moralidade administrativa, bastando que a conduta seja contrária aos deveres inerentes à boa-fé.

Decorrem da boa-fé os seguintes deveres:

- a) A proteção da confiança,

- 
- b) a proteção da veracidade,
  - c) a proteção da lealdade,
  - d) a proteção da transparência,
  - e) a proibição de "contradição de informações, a indolência, a leviandade de propósitos" (GIACOMUZZI, 2002, p. 270).

Os atos administrativos e as informações prestadas pela Administração, ou seja, o proceder da Administração, devem ser confiáveis, uma vez que deles nascem legítimas expectativas para os administrados/cidadãos, e passam a ser protegidas juridicamente pelo princípio da moralidade administrativa. Surge para a Administração um dever de não modificar injustificadamente situações jurídicas (MORAES, 1999, p. 120).

#### 5.4. COMPREENSÃO HERMENÊUTICA DOS LIMITES DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO JURÍDICO.

A moralidade administrativa, no contexto jurídico, projeta sensíveis efeitos no controle judicial dos atos administrativos e, considerando-se que compreensão, interpretação e aplicação, não são momentos distintos, tendo tais dimensões intelectivas um carácter indivisível, não se pode furtar de abordar tal questão do controle judicial, assim como dos perigos de seu abuso.

Antônio José Brandão (1951, p. 456) afirmou que a menção a moralidade administrativa desagrada ao homem de leis, mas não porque ele deseje um governo imoral, mas em razão de sua fórmula vaga e de se vislumbrar por detrás dela o espectro do governo dos juízes. A falta de uma compreensão forte do conceito de moralidade administrativa pode dar azo a imoralidades e violação de direitos.

O risco realmente existe, mas deve ser enfrentado, e não evitado, uma vez que a construção hermenêutica de uma moralidade administrativa pede o exame da aplicação jurídica do mesmo, como momento indivisível da interpretação, não podendo ser o debate negado pela desconfiança dos juristas. Assevera Nuno Coelho:

---

O intérprete do direito contribui sempre de uma maneira especial – essencial, necessária – ao fenômeno de atribuição de sentido à lei, na medida em que lhe é exigido percorrer com seus próprios meios uma parte do caminho que fora percorrido pelo autor da lei. Todo ato de interpretação da lei é um ato de recriação, desenvolvida dentro de limites preestabelecidos (mas que não elidem a liberdade ínsita ao processo de criação) (COELHO, 2012, p. 139).

Isso posto, deve-se, no ato de compreensão/interpretação/aplicação jurídica da moralidade administrativa, atribuir-lhe um sentido que não transborde dos limites preestabelecidos, sob pena de não se obter um conceito seu suficientemente compreensível, mas sim um conjunto de solipsismos jurídicos egressos de decisões judiciais sem qualquer fusão de horizontes<sup>5</sup> entre os intérpretes. Para haver uma compreensão de moralidade administrativa, é necessário fazer uma junção de conceitos, de noções, entre o conteúdo do texto legal e a compreensão dos intérpretes acerca da situação concreta; e tal fusão de horizontes se faz com a introdução da expressão a ser interpretada em contextos maiores, até que seja possível aos intérpretes uma compreensão mútua.

Uma das situações em que se contempla o risco de extrapolação dos limites preestabelecidos para a compreensão/interpretação/aplicação jurídica da moralidade administrativa é a manifestada nas concepções doutrinárias e jurisprudenciais excessivamente amplas do princípio da moralidade administrativa, que o identificam com um abstrato “dever de boa administração”, ou mesmo de “melhor administração” (GIACOMUZZI, 2002, pp. 145-146). Uma concepção deste jaez, ao incluir na atividade jurisdicional uma valoração puramente subjetiva do intérprete

---

<sup>5</sup> “Fusão de horizontes” é expressão cunhada por Hans George Gadamer (GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método*. 3ª Edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1999) para caracterizar o nexos de compreensão e experiência que caracteriza o procedimento intelectual próprio da hermenêutica. Todo aquele que quer compreender um texto ou um documento do passado, parte já do efeito que, sobre a sua situação histórica -concreta, exerce esse mesmo texto ou tradição e não de um ponto de partida neutro ou desinteressado. É tarefa de uma hermenêutica tomar consciência do poder exercido por este efeito em toda a compreensão. É necessário perceber que não existe para o intérprete a possibilidade de uma compreensão pura, sem pressupostos, isto é, que a possibilidade de uma reconstrução objectiva e exacta da mentalidade e circunstâncias do autor lhe é impossível – são limites às possibilidades de interpretação. Dessarte, toda a situação hermenêutica está determinada pelos seus próprios pré-juízos, que marcam o horizonte do presente, a partir do qual cada intérprete se abre a outros horizontes ou possibilidades de ser, representados pelos textos e documentos vários da tradição. A reconstrução de um sentido passado se funde sempre com o que atrai diretamente o presente; que o ponto de vista próprio do intérprete, sempre situado no presente, se mistura (funde-se) com o ponto de vista do texto, fazendo-o assim acontecer num verdadeiro processo de “fusão de horizontes”.

---

acerca da atividade administrativa em si, e não do ordenamento jurídico, amplia desmesuradamente as possibilidades interpretativas de moralidade administrativa, abole qualquer limite preestabelecido, fulminando a possibilidade de se lhe construir um conceito minimamente compreensível, com efeitos deletérios no uso da discricionariedade administrativa, que Aristóteles já via como necessária à *pólis* ao consignar que, no tocante à função executiva, além de exigir mais preparo do cidadão, deve a mesma ficar em mãos de poucos para tornar as decisões mais rápidas e não paralisar as atividades administrativas (QUINATANA, 2014, p. 19).

Uma construção hermenêutica de moralidade administrativa, para ser útil e ampla, deve abranger, além do contexto jurídico, o contexto da política e governança, devendo assentar que a discricionariedade administrativa é reduzida pelo princípio da moralidade, mas não é por ele eliminada. A escolha do administrador deve ser preservada, mas deve se balizar aos limites preestabelecidos na lei, passando, doravante, a discricionariedade a ser feita entre as possibilidades compatíveis com o princípio da moralidade inserto nos contextos jurídicos, político, ético, e linguístico.

## **CONCLUSÃO**

A proposta deste trabalho foi a de construir hermeneuticamente um conceito amplo e seguro de “moralidade administrativa”, compreensível ao maior número de intérpretes possível, através de sua sucessiva análise em contextos diferentes, partindo do contexto ético e político até chegar em um contexto jurídico “geral” e, finalmente, um contexto jurídico-administrativista. Quando tais sucessivas análises contextuais não foram possíveis, fez-se, sim, o exercício de alguma intuição, notadamente à guisa de parâmetros comparatórios.

Deve ressaltar-se, mesmo tendo partido de contextos linguísticos diferentes, até chegar em um contexto jurídico-administrativista, não se tem um conceito menos rigoroso de moralidade administrativa, pois, na lição de Schleiermacher, a Hermenêutica é um conjunto sistematicamente coerente, que descreve as condições de compreensão de qualquer diálogo, donde resulta um caráter universal, onde qualquer enunciado linguístico é compreensível.

---

Os passos empreendidos nas análises contextuais, e suas respectivas conclusões conceituais para moralidade administrativa, foram:

Primeiramente, em Aristóteles, na análise de suas obras *Ética a Nicômaco* e *A Política*, o que representa uma contextualização política e ética de moralidade administrativa, extraiu-se que a mesma pressupõe:

1. condutas ou formas de agir boas a serem praticadas para atingir um fim supremo, absoluto, a felicidade, sobretudo em nível social e político;
2. a justificativa e legitimação do poder político é sua atribuição não porque será justamente repartido, mas porque será justamente exercido, em benefício de todos;
3. governantes que observam o cuidado de si, que realizam a contenção dos apetites particulares e do desejo de ser reconhecido e
4. governantes mais preparados, que devem poder tomar decisões mais rápidas, para não paralisar as atividades administrativas.

Isso posto, em Aristóteles, extraiu-se que moralidade administrativa induz a compreensão de um conjunto de condutas boas, praticadas em nível social e político, idôneas a atingir um fim coletivo (felicidade de todos), exercido em benefício de todos, através de governantes preparados e que resistem às tentações de usar o poder político para os seus próprios interesses particulares. Sobressaem do apanhado conceitual acima conceitos já conhecidos (componentes de nossa pré-compreensão) como fim público, isonomia, honestidade e até mesmo eficiência (preparo). Tenha-se em mente esse apanhado para, no coroamento do trabalho, formular-se uma compreensão hermenêutica de moralidade administrativa, contextualizada para o Estado do Bem Estar Social.

Em Richard Rorty, pontuou-se que moralidade administrativa é uma lealdade expandida. O administrador, no exercício de seu múnus público, de sua magistratura pública, como o diria Aristóteles, está em uma tensão, em um conflito de lealdades entre grupos: deverá ser leal aos grupos menores de que participa (família e amigos) ou aos grupos maiores dos quais administra os interesses políticos e sociais (Município, Estado, Região, País...)? Rorty coloca tal conflito como um dilema entre lealdade (para grupos menores) e justiça (para grupos maiores).

Concluí-se, assim, que a moralidade administrativa se aproxima do conceito de Rorty sobre “justiça”, sendo um subtipo de lealdade expandida. A moralidade

---

administrativa implica a lealdade expandida do administrador, que se alça dos grupos menores de que participa para o grupo maior da coletividade administrada. Para a expansão da lealdade, o administrador deve ter uma identidade moral que lhe permita identificar com o grupo maior com o qual ele deve ser leal, sob pena de não mais ser ele mesmo.

Rorty, pois, apresenta noções de moralidade administrativa que envolvem a compreensão da mesma como lealdade, ou deveres de lealdade, do administrador público para com a coletividade administrada e dele exigem uma identidade com esse grupo maior. Tanto a lealdade em si, como a identidade do administrador, induzem um conjunto de boas práticas, que juridicamente, e até moralmente, traduzem-se em deveres positivos para o administrador, o que se fez adiante.

Em uma contextualização jurídica da moralidade administrativa, primeiramente a mesma foi compreendida como princípio constitucional, o que implica reconhecer-lhe força normativa, mas, antes de tudo, uma independência conceitual e compreensiva diante de outros princípios com os quais ela habitualmente se confunde, como legalidade, impessoalidade, publicidade ou eficiência. Há sim, independência conceitual, mas a compreensão de moralidade administrativa deve dar-se dentro de contextos de legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Também em construção hermenêutica, giza-se alguns contornos negativos (o que não é conceitualmente) de moralidade administrativa.

Na sequência, dentro da contextualização jurídica, expôs-se as três correntes doutrinárias que cuidaram de compreender a moralidade administrativa, conceituando-a, sucessivamente, como:

1. uma análise do objeto do ato administrativo, que será contrário à moralidade se for impossível, desconforme com sua finalidade ou ineficiente;
2. a adoção dos princípios do interesse público, razoabilidade e/ou proporcionalidade e
3. o dever de boa-fé da Administração Pública para com os administrados.

Filiamo-nos à terceira corrente. Ao se entender, em um contexto jurídico, ou seja, em um contexto de regulação de comportamentos dos cidadãos e das instituições da vida social, mormente em um Estado do Bem Estar Social, caracterizado por ser um aparato prestador de inúmeros serviços, que moralidade administrativa é dever de

---

boa-fé, está-se a pressupor que nascem para o administrador-prestador de serviços deveres específicos e positivos, eis que pressupõe a prestação de serviços à comunidade, de conduta objetiva, ou padrões de conduta. Tais deveres abordam, não exaustivamente:

1. A proteção da confiança;
2. a proteção da veracidade;
3. a proteção da lealdade;
4. a proteção da transparência e
5. a proibição de contradições, indolência e leviandade de propósitos.

Ainda dentro de um contexto jurídico, importantes contribuições de compreensão foram registradas no momento da análise dos limites de compreensão jurídica da moralidade administrativa. Seu conceito não pode tão ser amplo a ponto de abolir os limites preestabelecidos para a interpretação, donde se rechaça que a construção conceitual de moralidade administrativa seja confinada a reduzido número de intérpretes (juízes e promotores), que sob a capucha da grande abstração “moralidade administrativa é dever de boa administração ou mesmo de melhor administração”, laboram de modo solipsista.

Por tudo quanto nos foi possível expor e refletir no *iter* deste ensaio, ao fim e ao cabo de nosso estudo, compreende-se moralidade administrativa, no contexto do Estado do Bem Estar Social como: um padrão de condutas (condutas objetivas), praticadas em nível social e político, ou seja, no contexto político e administrativo da Administração Pública, idôneas a atingir um fim público, exercido em benefício de todos (isonomia), que exige do administrador público (inclusive juridicamente) deveres de lealdade (do administrador para com o grupo maior de pessoas que administra, criando-lhe uma identidade que lhe sugira que aquilo que o faz leal a um pequeno grupo – família e amigos - poderia lhe dar razão para cooperação na construção de um grupo maior – Município, Região, Estado, um grupo ao qual seria possível, com o tempo, tornar-se igualmente leal, ou talvez até mesmo mais leal), honestidade (resistência às tentações de usar o poder político para os seus próprios interesses particulares), preparo (para tornar as decisões mais rápidas e não

paralisar as atividades administrativa), confiança (respeito às legítimas expectativas criadas nos cidadãos), veracidade (prática de atos políticos e administrativos de governo com base em interesses verdadeiros da comunidade e diante de fatos e contingências reais) e transparência (exercer a magistratura pública sem atos secretos, em reuniões secretas, permitindo, assim, o controle popular), mas que lhe respeitem um necessário espaço discricionário de ação, que será aferido (e reduzido) diante da exigência dos deveres acima assinalados.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

ALEXY, Robert. **Derecho y razon practica**. México: Distribuciones Fontamara, 1993.

ARISTÓTELES. **Ética A Nicômaco**. 2º Volume. Coleção “Os Pensadores”. Tradução: L Vallandro; G. Bornhein. São Paulo: Nova Cultura, 1987.

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução: R. Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

BLEICHER, Josef. **Hermenêutica Contemporânea**. Lisboa: Edições 70 Ltda., 1980.

BRANDÃO, Antônio José. **Moralidade administrativa**. *Revista de Direito Administrativo*. v. 25. Rio de Janeiro, Renovar, jul./set. de 1951, p. 454-467.

COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos. **Fundamentos Filosóficos da Interpretação do Direito – O Romantismo**. São Paulo: Rideel, 2012.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **O controle da moralidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 1974.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método**. 3ª Edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa fé da Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2002.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. **A hermenêutica jurídica de Gadamer**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, A. 37, n. 145, jan/mar 2000, p. 101 a 112.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Moralidade administrativa: do conceito à efetivação**. *Revista de Direito Administrativo*. v. 190. Rio de Janeiro, Renovar, out./dez. de 1992, p. 1-44.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. São Paulo: Dialética, 1999.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Artigo: O uso da máquina administrativa e as finalidades privadas dos agentes públicos: observações sobre a Lei n. 9.504/97 à luz da Constituição Federal de 1988**. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*. Número 41/53-98. Porto Alegre, jan./jul. De 2000.

QUINTANA, Fernando. **Ética e Política. Da Antiguidade Clássica à Contemporaneidade.** São Paulo: Atlas, 2014.

RORTY, Richard. **Justice as a Larger Loyalty.** In: Justice and Democracy: Cross-Cultural Perspectives. Organizado por Ron Botenkoe e Marietta Stepaniants. Honolulu: University of Hawai, 1997.

SCHLEIERMACHER, F.D. (1959) **Hermeneutik.** org. H. Kimmerle, Heidelberg: Carl Winter, Universitätsverlag; trad. de J. Duke and J. Forstmann: *Hermeneutics: The Handwritten Manuscripts by F.D. Schleiermacher*, Missoula, MT: The Scholars Press, 1977.

SCHLEIERMACHER, Friedrich D. E. **Hermenêutica – arte e técnica da interpretação.** 2ª edição. Tradução Celso Reni Braidão. Petrópolis: Vozes, 2000.

STREK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito.** 11ª Edição, revista, atualizada e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.