

Acácia de Sá: O princípio da moralidade por Antônio José Brandão

A moralidade administrativa, princípio do Direito Administrativo, foi elevado ao patamar constitucional pela Constituição Federal de 1988 e é considerada por diversos autores como um dos pilares da Administração Pública, a exemplo de Wallace Paiva Martins Júnior, para quem o princípio da moralidade "é um superprincípio informador dos demais (ou um princípio dos princípios) não podendo reduzi-lo a um mero integrante do princípio da legalidade" [1], razão pela qual se constitui como precedente lógico na proibição administrativa e guarda relação com o conceito de interesse público e manutenção de comportamento do agente público.



Nesse sentido, são de grande importância para a compreensão

do princípio da moralidade administrativa as lições trazidas por Antônio José Brandão, nascido em Lisboa, em 1906, autor do artigo intitulado "Moralidade Administrativa", publicado na *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 25, p. 454-467, em julho de 1951 [2], que é considerado uma referência quando se trata de moralidade administrativa, no qual se opõe às ideias positivistas que o antecederam e defendendo a submissão das atividades jurídicas às preocupações materiais, o que ele denominou de "moralização do Direito".

O autor faz uma síntese das ideias de Maurice Hauriou, autor francês que introduziu no Direito as primeiras noções do princípio da moralidade, ligada à teoria do desvio de poder, descrevendo na décima edição de sua obra o conceito de moralidade administrativa como o "*conjunto de condutas tiradas da disciplina interior da Administração*", conforme trouxe Antônio José Brandão em artigo publicado na *Revista de Direito Administrativo* (RDA 25:457), tendo acrescentado na edição seguinte que se tratava da "*disciplina interna da Administração*".

Após explanar a visão de Maurice Hauriou sobre o princípio da moralidade, Antônio José Brandão conceitua moralidade administrativa como o parâmetro de validade da conduta do administrador público e para que se possa caracterizar a uma boa administração é necessário *"o exercício do sendo moral com que cada homem é provido, a fim de usar retamente — para o bem, entende-se —, mas situações concretas trazidas pelo cotidiano, os poderes jurídicos e os meios técnicos e, por outro lado, exige ainda que o referido bom uso seja feito em condições de não violar a própria ordem institucional, dentro da qual eles terão de atuar, que o implicaria, sem dúvida, uma sã noção de que a Administração e a função pública são"* (RDA 25/459). E continua *"a semelhança do conceito de boa administração à honestidade que deve pautar a conduta dos agentes públicos, bem como a proporcionalidade entre as condutas juridicamente relevantes, as modificações na ordem jurídica e os fins metajurídicos perseguidos, para aquilatar se a atuação não é abusiva"* e, portanto, *"dar ao ato administrativo e executório fim metajurídico, que não está implícito na órbita das atribuições de quem o praticou, equivale a quebrar esse nexos com uma imoralidade administrativa"* (RDA 25:462:3, RDA 25:464).

Nesse sentido, segue demonstrando a diferença de controle entre moralidade administrativa e a legalidade: *"A noção de moralidade administrativa é, assim, mais ampla do que a noção de legalidade jurídica. E, por isso, as exigências da moralidade administrativa são mais fortes que as exigências da legalidade jurídica"* (RDA 25:458).

Um importante ponto trazido ainda por Antônio José Brandão diz respeito à diferença que ele descreve sobre a moral aberta e a moral fechada, tirada das lições do filósofo Henri Bergson. Vejamos: *"Há duas espécies de moral: uma, aberta; fechada, a outra. Corresponde a primeira ao impulso individual para a perfeição e, em certas circunstâncias pode encontra-se em conflito com a moral social. Quanto a segunda, é de índole eminentemente social, constitui elemento psicológico segregado pela própria sociedade, que dele usa para se proteger dos genes nocivos e se manter saudável"* (RDA 25:460).

Nesse sentido, Antônio José Brandão defende que ainda que estejam em posições distintas, um tipo de moral influenciada a outra, já que a moral fechada, jurídica, possui seus limites trazidos por normas da sociedade.

O autor reconhece ainda que a ideia de moral não foi positivada, mas ainda assim seria o pressuposto de aplicação das normas administrativas em conformidade com a moral, sendo que para confirmar a referida afirmação compara o desvio do poder no direito administrativo ao abuso do poder no Direito Civil, justificando que ambos possuem a imoralidade como causa comum. Vejamos: *"Por uma perturbação da ordem jurídica semelhante à produzida pelo abuso do direito: o desvio de poder. Ambos têm a mesma causa: imoralidade na intenção do agente, levando a escolha de fim metafísico irregular. Em ambos se verifica um 'desvio' que consiste em colocar o poder jurídico ao serviço de tal fim. Em ambos, se nada parece iniquar a legalidade, esta conduta quebra o nexos de causalidade normativa entre as modificações da ordem jurídica e o fim metajurídico: se aqueles eram lícitos, este mostra-se ilícito — e, por conseguinte entre ambos não poderia se estabelecer válida relação de meio a fim"* (RDA 25:464).

Explanada sua ideia acerca da moralidade administrativa, Antônio José Brandão busca em seu texto ainda descrever os requisitos para a construção dos parâmetros para um bom administrador: *"É o órgão da pública Administração que, usando de sua competência para o preenchimento das atribuições legais, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum. Se os primeiros delimitam as fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto positivos*

— *a segunda espera dêle conduta honesta, verdadeira, intrínseca e extrinsecamente conforme à função realizada por seu intermédio*" (RDA 25:462).

Dessa forma, é, então, possível concluir que as ideias de Antônio José Brandão influenciaram os doutrinadores na formação do conceito de moralidade administrativa utilizado hoje como parâmetro para boa administração, além de servir como fundamento da ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

[1] MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. 3ª ed. São Paulo. Ed. Saraiva. 2006, pg. 31.

[2] BRANDÃO, Antônio José. Moralidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 25, p. 454-467, jul. 1951. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12140>>. Acesso em: 28/7/2019.

Date Created

07/07/2020