

RECEBIDO EM: 23/04/2015

APROVADO EM: 06/07/2015

CARACTERÍSTICAS DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO VALOR

CHARACTERISTICS OF THE PRINCIPLE OF ADMINISTRATIVE MORALITY AS VALUE

Flávio Garcia Cabral¹

Procurador da Fazenda Nacional

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 Movimento giro linguístico; 3 Linguagem e o Direito; 4 Princípios jurídicos; 5 Valor; 5.1 Características dos valores; 6 Princípios do Direito Administrativo; 6.1 A Moralidade Administrativa como valor e suas características; 7 Considerações finais; Referências.

1 Especialista em Direito Administrativo pela PUC/SP; Mestre em Direito Constitucional e Teoria do Estado pela PUC/RJ; Mestre em Direito pela Universidad de Girona/Espanha; Doutorando em Direito Administrativo pela PUC/SP. Professor de Direito Administrativo na graduação e especialização na UNAES-Anhanguera. Membro da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB/MS. flaviocabral_@hotmail.com / flavio-g.cabral@pgfn.gov.br

RESUMO: O presente artigo busca abordar o princípio da moralidade administrativa no sistema jurídico brasileiro sob a ótica do construtivismo lógico-semântico. Procura-se demonstrar a utilidade de um método de pesquisa científica ainda relativamente recente, que se encontra inserido dentro da Filosofia da Linguagem, denominado por Paulo de Barros Carvalho e Lourival Vilanova de construtivismo lógico-semântico, e que tem em suas bases a linguagem como centro da pesquisa do conhecimento jurídico. Assim, nas páginas a seguir, se discorrerá de maneira instrumental sobre o movimento giro-linguístico e a importância da linguagem para o Direito, de maneira a indicar, adiante, a compreensão dos princípios jurídicos como limites objetivos e valores, de modo a que, por derradeiro, se estudem as características dos valores e como elas podem ser visualizadas no específico princípio da moralidade administrativa. Busca-se, desta feita, aprofundar o conhecimento acerca do conteúdo jurídico do princípio da moralidade administrativa, apresentando uma abordagem metodológica até então não realizada pela doutrina especializada a seu respeito.

PALAVRAS-CHAVE: Linguagem. Valor. Princípio. Características. Moralidade Administrativa.

ABSTRACT: This article seeks to discourse about the principle of administrative morality in Brazilian legal system from the perspective of the logical-semantic constructivism. It seeks to demonstrate the utility of a still relatively new method of scientific research, which is inserted into the Philosophy of Language, called by Paul de Barros Carvalho and Lourival Vilanova logical-semantic constructivism, which has its foundations in the Language as the research center of legal knowledge. Thus, in the following pages, it will speak instrumentally about the linguistic turn movement and the importance of the language for the law, indicating, further, an understanding of the legal principles as objective limits and values, so that, for the last, are studied the characteristics of values and how they can be viewed in the specific principle of administrative morality. In that way, it aims to deepen the knowledge about the legal content of the principle of administrative morality, presenting a methodological approach that was not performed until now by the specialists about this subject.

KEYWORDS: Language. Value. Principle. Administrative Morality. Characteristics.

INTRODUÇÃO

A investigação científica sobre determinado objeto é tarefa laboriosa mas ao mesmo tempo inesgotável. Por mais que haja diversas pesquisas e análises acerca de um objeto científico específico, sempre será possível se descobrir mais sobre ele, seja aprofundando-se nas linhas metodológicas já conhecidas e utilizadas, seja alterando-se o método de análise até então usado como instrumento de pesquisa, ou ainda se fazendo novas indagações antes não cogitadas.

É por isso que não há que se falar que uma investigação já foi esgotada ou superada², porquanto sempre será possível o desvelamento de novos elementos não vislumbrados anteriormente, ou até mesmo afirmar ou infirmar hipóteses outrora levantadas e defendidas.

Este sentimento da necessidade de uma pesquisa constante, até mesmo “diferenciada”, é observado quando se trabalha, dentre tantos, o estudo do Direito, mas em específico o ramo do Direito Administrativo. Este conjunto de normas semelhantes, que trabalham questões atinentes em especial à Administração Pública, tende a ser desenvolvido no Brasil de uma maneira conservadora³, que, embora muito bem construído e estruturado, por vezes possui elementos que ainda, como dito, merecem um aporte científico destacado e desvinculado da forma de pesquisa existente até então.

É nesta toada que enxergamos o escrutínio do princípio da moralidade administrativa. Não obstante seja um princípio já debatido por diversos administrativistas pátrios de renome, e cuja pesquisa muitas vezes apresenta uma profundidade teórica louvável, tem-se, por outro lado, que ainda muito pouco se desenvolveu sobre este princípio (especialmente quando cotejado com a importância que o sistema jurídico parece querer conferir a ele) – tanto do ponto de vista filosófico, científico e técnico

2 Refutando as enérgicas alegações de superação de determinadas ideias ou correntes filosóficas, manifesta-se Paulo de Barros Carvalho: “A cada instante nos deparamos com ‘superações’ que deixam para trás ideias importantes, sob a alegação de que seu tempo histórico já teria passado e, portanto, considerar aquele conjunto de reflexões ou o sistema que lhes organiza a existência representaria um retrocesso. Como explicar, porém, a referência às propostas filosóficas milenares, que teimam em frequentar os escritos dos grandes pensadores, mostrando uma notável resistência às tentativas de corrosão das críticas especializadas?” (Algo sobre o construtivismo lógico-semântico. In: CARVALHO, Aurora Tomazini de (Org.). *Construtivismo Lógico-Semântico*. v. I. São Paulo: Noeses, 2014. p.3).

3 Importante destacar que o termo “conservador” não é invocado aqui com a carga de valorização negativa comumente nele empregada. Afinal, ser conservador será bom ou ruim dependendo somente da prática que se pretende conservar.

-, havendo ainda uma imprecisão excessiva sobre qual seja seu real conteúdo jurídico.

Este desconhecimento sobre seu conteúdo gera duas situações opostas, mas ambas indesejadas. Por vezes os juristas se valem do princípio da moralidade como um “cheque em branco”, inserindo nele qualquer conteúdo que desejem, proliferando, muitas vezes, argumentos vazios e despidos de qualquer significação relevante. Por outro lado, estes mesmo juristas, seguidos pelos Tribunais, deixam de lado o aludido princípio por não saberem como manejá-lo da forma adequada, sendo mal utilizado ou mesmo inutilizado.

Assim sendo, o que aqui se propõe, ciente dos limites deste trabalho, mas mesmo assim não menos confiante de que as linhas ora lançadas ocasionarão detidas reflexões e indagações, é alterar um pouco a forma “tradicional” como os princípios administrativos veem sendo analisados e trabalhados pela doutrina administrativista – em particular o da moralidade. Busca-se alterar a metodologia comumente empregada (as vezes, sem qualquer metodologia, diga-se de passagem), fazendo uso do que vem sendo chamado de construtivismo lógico-semântico⁴.

Se o construtivismo lógico-semântico, entendido como método de pesquisa que estuda o Direito sob a perspectiva da Linguagem – e assim se mantém durante toda a sua construção –, ainda é pouco explorado em outros ramos, tendo adquirido mais destaque no âmbito do Direito Tributário por meio das lições do Professor Paulo de Barros Carvalho e seus seguidores (muitos deles tributaristas), quando se investigam as pesquisas na seara do Direito Administrativo são

4 De maneira didática, Aurora Tomazini de Carvalho explica o que entende por construtivismo lógico-semântico: “A expressão ‘Construtivismo Lógico-Semântico’ é empregada em dois sentidos: (i) para se reportar à Escola Epistemológica do Direito da qual sou adepta, fundada nas lições dos professores Paulo de Barros Carvalho e Lourival Vilanova e que vem, a cada dia, ganhando mais e mais seguidores no âmbito jurídico; (ii) e ao método utilizado por esta Escola, que pode ser empregado no conhecimento de qualquer objeto”. Dentro dessa segunda identificação, que é a que mais serve para o escopo do presente trabalho, a mesma autora declara que “a proposta metodológica da Escola do Construtivismo Lógico-Semântico é estudar o direito dentro de uma concepção epistemológica bem demarcada, a Filosofia da Linguagem (uma vertente da Filosofia do Conhecimento) e a partir deste referencial, amarrar lógica e semanticamente suas proposições, para construção de seu objeto (que se constitui em uma das infinitas possibilidades de se enxergar o direito)” (O construtivismo lógico-semântico como método de trabalho na elaboração jurídica. In: CARVALHO, Aurora Tomazini de (Org.). *Construtivismo Lógico-Semântico*. v. I. São Paulo: Noeses, 2014, p.14-15).

raros – quando não inexistentes – os trabalhos que se valem desse importante método científico.

Advirta-se desde já que a alteração do método de estudo científico não representa o desprezo ou completo rechaço pelas demais formas de trabalho, não havendo que se falar em método “correto” ou “errado”, mas representa somente uma escolha, representativa das idiosincrasias deste autor – as preferências valorativas –, mas que, após feita, pretende manter-se firme e coerente até o final deste artigo.

Mantendo-se a linha das advertências, também deve-se prevenir que não se pretende aqui destrinchar por completo o conteúdo jurídico do princípio da moralidade no ordenamento jurídico brasileiro, mas somente colocar em evidência sua feição como valor, em sintonia com a corrente filosófica acima mencionada, de modo a permitir a visualização de determinados elementos componentes da moralidade administrativa até então ignorados.

2 MOVIMENTO GIRO LINGUÍSTICO

“Os limites de minha linguagem significam os limites de meu mundo”. A sutil, mas ao mesmo tempo profunda, colocação de Ludwig Wittgenstein representa, em síntese, a relevância conferida pela linguagem no movimento filosófico denominado “movimento giro linguístico”.

Neste movimento desloca-se da matriz convencional, na qual era possível se trabalhar com “verdades absolutas”, e passa-se para um movimento onde toda verdade é relativa. Paulo de Barros Carvalho depõe sobre a relevância do “giro”, proclamando que suas conquistas “fazem sentir-se em todos os quadrantes da existência humana. Ali onde houver o fenômeno do conhecimento, estarão interessados, como fatores essenciais, o sujeito, o objeto e a possibilidade do sujeito captar, ainda que a seu modo, a realidade desse objeto”⁵.

Tratando sobre a corrente filosófica giro-linguística, Dardo Scavino compreende-a no sentido da linguagem deixar de ser um

5 CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: Linguagem e método*. 3.ed. São Paulo: Noeses, 2009, p. 160.

meio, algo que estaria entre eu e a realidade, se convertendo em um léxico hábil a criar tanto eu como a realidade⁶.

O mesmo autor prossegue assentando que o mundo não seria um conjunto de coisas que primeiro se apresentam e depois são nomeadas pela linguagem, mas sim uma interpretação cultural, poética ou metafórica. Ou seja, a linguagem precede à realidade e não o oposto, como geralmente se pensa⁷.

Esta nova forma de pensar, de encarar o conhecimento humano, não se contenta com as teorias ontológicas ou gnosiológicas do conhecimento prevalentes até então⁸, entendendo que sem a linguagem não há conhecimento.

É pela linguagem, e somente por ela, que se pode ter acesso às coisas existentes no mundo, compreendendo-as e criando-as, como afirma Fabiana Del Padre Tomé⁹. Assim, o conhecimento tem como pressuposto inafastável a linguagem, já que, especialmente no movimento denominado giro linguístico, a realidade não se descobre; ela é criada pelas palavras.

3 LINGUAGEM E O DIREITO

Dentre as infinitas maneiras de se estudar o Direito, uma delas tem sido, com maior vigor nos tempos recentes, por intermédio da Linguagem. Sobre a questão, Gabriel Ivo escreve:

Se o Direito, objeto, visa regular a conduta humana, só pode fazê-lo por meio de uma comunicação, que exige uma linguagem, haja vista que a linguagem é a faculdade que tem o homem de comunicar-se por meio da fala, e, no caso a linguagem apta, é a prescritiva¹⁰.

6 SCAVINO, Dardo. *La filosofía actual: pensar sin certezas*. Santiago del Estero: Paidós Postales, 1999. p.12.

7 SCAVINO, Dardo. *La filosofía actual: pensar sin certezas*. Santiago del Estero: Paidós Postales, 1999. p.37.

8 "O estudo do conhecimento, neste contexto, durante o decurso dos séculos, foi feito a partir do sujeito (gnosiologia), do objeto (ontologia), ou da relação entre ambos (fenomenologia) e a linguagem foi sempre considerada como instrumento secundário do conhecimento" (CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de Teoria Geral do Direito: o construtivismo lógico-semântico*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2013. p. 14).

9 TOMÉ, Fabiana Del Padre. *A prova no direito tributário*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2012. p.4.

10 IVO, Gabriel. O direito e a inevitabilidade do cerco da linguagem. In: CARVALHO, Aurora Tomazini de (Org.). *Construtivismo Lógico-Semântico*. v. I. São Paulo: Noeses, 2014. p. 66-67.

O Direito se mostra indissociável da linguagem¹¹, já que é por meio desta que ele se constitui. É somente mediante atos específicos de fala que os textos jurídicos são inseridos no sistema jurídico e as normas jurídicas em sentido estrito são construídas pelos intérpretes. Não existe nenhum fragmento do Direito que não seja expresso por uma linguagem própria.

A percepção do Direito como constituído por linguagem permite, além de uma análise, a nossa ver, mais coerente e com menos arestas a serem aparadas, a distinção entre o sistema jurídico e o sistema da realidade social.

É com essa visão que Aurora Tomazini de Carvalho discorre que o plano do direito positivo é sintaticamente fechado, constituindo-se de uma linguagem própria, a qual não se confunde com a linguagem social, e só permite o ingresso de elementos externos quando relatados no seu próprio código jurídico¹². É necessária a transformação daquela linguagem social em jurídica para que o evento possa ingressar no sistema.

4 PRINCÍPIOS JURÍDICOS

O estudo dos princípios jurídicos, sejam aqueles atribuídos à Teoria Geral do Direito, sejam os indicados a ramos jurídicos específicos (Direito Tributário, Administrativo, Civil, Processual, Penal etc), tem sido fundamental para a correta inteligência do sistema jurídico.

Não obstante a relevância sentida há algum tempo pelos juristas sobre o estudo principiológico, é certo que não há uma uniformidade na maneira como são encarados os princípios jurídicos, havendo diferentes métodos de pesquisa, e ainda aqueles que optam (consciente ou inconscientemente) por misturar diversas conclusões que, de imediato, se mostram incompatíveis.

11 “A linguagem não só fala do objeto (Ciência do Direito), como participa de sua constituição (direito positivo), o que permite a ilação forte segundo a qual não podemos cogitar de manifestação do direito sem uma linguagem, idiomática ou não, que lhe sirva de veículo de expressão. Mantenho presente a concepção pela qual interpretar é atribuir valores aos símbolos, isto é, adjudicar-lhes significações e, por meio dessas, referências a objetos” (CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.105).

12 CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de Teoria Geral do Direito: o construtivismo lógico-semântico*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2013. p.137.

Como salienta Humberto Ávila, ainda que hoje se viva a euforia de um Estado Principiológico, deve-se destacar que essa euforia do novo acarretou, salvo raras exceções, exageros e problemas teóricos e que afetam a próprio efetividade do ordenamento jurídico¹³.

Conforme já advertido no introito deste trabalho, sem desconsiderar as lições valiosas compartilhadas por diversos estudiosos sobre a questão, pretendemos trazer uma abordagem jurídica ainda recente, mas que vem ganhando adeptos e demonstrando sua utilidade no desvelamento e compreensão dos elementos que compõe o sistema jurídico.

Assim, cabível trazer à baila os escritos de Paulo de Barros Carvalho, para quem, se valendo da linguagem como criadora da realidade, compreende os princípios como “linhas diretivas que iluminam a compreensão de setores normativos, imprimindo-lhes caráter de unidade relativa e servindo de fator de agregação num dado feixe de normas”. Diz ainda que “exercem eles uma reação centrípeta, atraindo em torno de si regras jurídicas que caem sob seu raio de influência e manifestam a força de sua presença”¹⁴.

Embora utilizando um marco teórico particular, o entendimento dos princípios como fator de agregação normativa também pode ser lido em Clarice Von Oertzen de Araújo, que, ao se utilizar da construção teórica de Peirce, expõe os princípios gerais do direito como interpretantes lógicos, isto é, “signos aptos a gerar outros interpretantes lógicos igualmente gerais – as normas gerais”¹⁵.

Importante destaque conferida pelo Professor Paulo de Barros Carvalho no estudo dos princípios jurídicos foi, mantendo a coerência entre as premissas invocadas por ele, a de estudar esse instituto, à luz da semiótica, sob um enfoque sintático, o que permite a conclusão de que a estrutura dos princípios seria idêntica a das regras jurídicas, não havendo distinção entre eles (embora se afastem no aspecto semântico).

Ora, perceba-se que do ponto de vista sintático não há diferença significativa entre princípios e regras, o que já aparta o enfoque aqui

13 ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p.27.

14 CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: Linguagem e método*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009. p. 262.

15 ARAÚJO, Clarice Von Oertzen de. *Semiótica do direito*. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p.102.

dados, sob este prisma, dos longos debates trazidos à colação por autores como Ronald Dworkin ou Robert Alexy e demais doutos que seguem a linha distintiva entre regras e princípios. Afinal, em sua estrutura lógico-jurídica, o que um princípio teria de diferente das regras? A resposta só pode ser uma: nada.

Outro ponto digno de menção, e que se nota da constatação de Paulo de Barros Carvalho, é que tanto o que a doutrina mais tradicional chamada de regras, como os princípios, são em realidade normas jurídicas, afinal “o direito positivo é formado, única e exclusivamente, por normas jurídicas (para efeitos dogmáticos), apresentando todas o mesmo esquema sintático (implicação), ainda que saturadas com enunciados semânticos diversos (heterogeneidade semântica)”¹⁶.

Prosseguindo nesta trilha, tem-se que o Professor Paulo de Barros Carvalho apresenta os princípios no ordenamento jurídico ora como valores, ora como limites-objetivos ou “princípios objetivos”¹⁷.

Tomando-se primeiramente os princípios como valores, temos que eles seriam aqueles que colocamos hierarquicamente num patamar de superioridade ao organizarmos o sistema, e que acabam gerando forte influência na construção, significação e aplicação das demais significações. É certo, porém, como destaca Aurora Tomazini de Carvalho, que essa graduação hierárquica é condicionada aos horizontes culturais do intérprete¹⁸.

Quando encaramos os princípios como limites-objetivos, embora não sejam eles valores, não se despregam de um conteúdo axiológico. Afirma Paulo de Barros Carvalho que os limites-objetivos “distinguem-se dos valores, pois são concebidos para atingir certas metas, certos fins. Estes, sim, assumem o porte de valores”¹⁹.

Destaque-se que, não obstante os limites-objetivos, como visto, persigam determinados valores (não se confundindo propriamente com

16 CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: linguagem e método*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009. p. 258.

17 *Ibidem*, p.262.

18 CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de Teoria Geral do Direito: o construtivismo lógico-semântico*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2013. p.510.

19 CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: Linguagem e método*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009. p.292.

estes), não são relevantes as motivações subjetivas do legislador na ocasião de sua positivação²⁰.

Quando se está diante de um princípio como limite-objetivo, fica mais fácil sua identificação, bem como seu manejo hermenêutico. Deveras, enquanto “os valores são imensuráveis e compreendidos de acordo com a ideologia do intérprete, a identificação dos limites objetivos é identificada mais facilmente”²¹.

5 VALOR

Não há qualquer decisão tomada pelo homem, das mais triviais às que tem o condão de afetar a vida de milhões de pessoas, que não seja adotada de forma valorativa²², é dizer, valora-se uma determinada conduta ou objeto e em razão disso se faz uma escolha.

É nesta toada que explica Olívia Tonello Mendes Ferreira, discorrendo que “como não existe ser humano sem conduta, podemos afirmar que tampouco há alguém alheio ao valor. Afinal, o agir é sempre motivado por valorações, pelo que podemos dizer que o homem é um ser axiológico”²³.

Sendo o homem um ser axiológico, o valor se refere à relação entre o sujeito e o objeto, a não-indiferença de alguma coisa relativamente a um sujeito ou a uma consciência motivada. É um vínculo que se estabelece entre o agente do conhecimento e o objeto²⁴.

Nesta relação entre o sujeito e o objeto é que se atenta que o valor não existe por si só. De acordo com Paulo de Barros Carvalho, os valores, propriamente ditos, seriam inexistentes, já que seu existir consistiria, somente, no ato psicológico de valorar, pelo qual atribuímos

20 CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributária: Linguagem e método*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009. p.292.

21 FERREIRA, Olívia Tonello Mendes. Teoria dos valores e a importância dos princípios na interpretação do direito. In: CARVALHO, Aurora Tomazini de (Org.). *Construtivismo Lógico-Semântico*. v. I. São Paulo: Noeses, 2014. p. 401.

22 “Todos nós valoramos e não podemos deixar de valorar. Não é possível a vida sem proferir constantemente juízos de valor. É da essência do ser humano conhecer e querer, tanto como valorar” (HESSEN, Johannes. *Filosofia dos Valores*. Coimbra: Almedina, 2001. p.40).

23 FERREIRA, Olívia Tonello Mendes. Teoria dos valores e a importância dos princípios na interpretação do direito. In: CARVALHO, Aurora Tomazini de (Org.). *Construtivismo Lógico-Semântico*. v. I. São Paulo: Noeses, 2014. p.392.

24 CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributária: Linguagem e método*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009. p.174.

aos objetos, considerados em sua plenitude semântica, predicados positivos ou negativos. Ou seja, “os valores não são, mas valem”²⁵.

5.1 Características dos Valores

Os valores apresentam características que lhes são próprias, e auxiliam na sua identificação e compreensão de seu conteúdo semântico.

Johannes Hessen nos apresenta algumas dessas características. Inicialmente, fala o autor sobre a polaridade essencial dos valores, no sentido da oposição entre valores positivos e negativos, entre valores e desvalores. Cita igualmente a estrutura hierárquica dos valores, é dizer, estariam eles apresentados em uma estrutura escalonada, admitindo preferências na atribuição valorativa. Para o supracitado autor estas duas características (polaridade e hierarquia) seriam fundamentais para a ordem dos valores, e a separaria da ordem do ser²⁶.

Paulo de Barros Carvalho, se valendo das características já mencionadas, e invocando os escritos de Miguel Reale que acrescentou outras tantas características que por certo também se encontram presentes nos valores, ademais de sua própria contribuição a esse rol de predicados, bem esclarece a significação de cada uma delas: a) bipolaridade (onde houver valor terá em contrapartida um desvalor); b) implicação recíproca (haverá uma implicação mútua entre os valores positivos e negativos, justamente como decorrência da bipolaridade); c) referibilidade (o valor importa em uma tomada de posição do sujeito em relação à alguma coisa a que está referido); d) preferibilidade (denunciam uma preferência do intérprete); e) incomensurabilidade (os valores não são passíveis de medição); f) tendência à graduação hierárquica (há uma inclinação de se acomodarem em ordem escalonada, quando se encontram em relações mútuas, tendo como referência o mesmo sujeito axiológico); g) objetividade (os valores necessitam sempre de objetos da experiência, já que não se revelam sem algo que os suporte e sem uma ou mais consciências às quais se refiram); h) historicidade (os valores são construídos na evolução do processo histórico e social); i) inexauribilidade (os valores sempre excedem os bens em que se objetivam); j) atributividade (os valores são preferências por núcleos de

25 CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: Linguagem e método*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009. p.176.

26 HESSEN, Johannes. *Filosofia dos Valores*. Coimbra: Almedina, 2001. p.61-63.

significações); k) indefinibilidade (os valores seriam indefiníveis, uma vez que, como dados metafísicos, seriam impossíveis de definição)²⁷.

6 PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

O estudo dos princípios inerentes ao Direito Administrativo constitui um pilar imprescindível para a compreensão do regime jurídico que cerca aquele ramo do Direito.

Em concordância com a asserção feita, Celso Antônio Bandeira de Mello dispõe que a identificação dos princípios de Direito Administrativo representa a tarefa de buscar as linhas mestras que presidem este setor do conhecimento jurídico, e que se impõe como “indispensável ao preenchimento de uma lacuna inadmissível e surpreendente, por todos os títulos, na literatura especializada”²⁸.

Entre os princípios referentes ao Direito Administrativo brasileiro, sejam explícitos (veja especialmente o texto do artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988²⁹), sejam implícitos, ainda que todos sejam essenciais para a composição do regime jurídico administrativista, nos deteremos a seguir a um princípio único e específico: o da moralidade administrativa.

6.1 A Moralidade Administrativa como valor e suas características

O princípio da moralidade, talvez mais que os demais princípios de Direito Administrativo, possui uma indeterminação elevada e uma abstração que por vezes põe em xeque inclusive a identificação de seu conteúdo. Como analisa Lucas Rochas Furtado, “poucos institutos jurídicos são de definição tão difícil quanto o princípio da moralidade”³⁰.

Márcio Cammarosano aborda a moralidade administrativa da seguinte feita:

27 CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: linguagem e método*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009. p.178-179.

28 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p.90.

29 “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”.

30 FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 86.

Na medida em que o próprio Direito consagre a moralidade administrativa como bem jurídico amparável por ação popular, é porque está outorgando ao cidadão legitimação ativa para provocar o controle judicial dos atos que sejam inválidos por ofensa a valores ou preceitos morais juridicizados. São esses valores ou preceitos que compõem a moralidade administrativa. A moralidade administrativa tem conteúdo jurídico porque compreende valores juridicizados, e tem sentido a expressão moralidade porque os valores juridicizados foram recolhidos de outra ordem normativa do comportamento humano: a ordem moral. Os aspectos jurídicos e morais se fundem, resultando na moralidade jurídica, que é moralidade administrativa quando reportada à Administração Pública³¹.

Embora se concorde com as premissas utilizadas pelo Professor Márcio Cammarosano para apresentar sua conclusão, bem como com seu desfecho, acreditamos que o princípio em tela pode ser melhor compreendido e escrutinado analisando-o sob o prisma da linguagem, atentando-se para suas características, tomando como válida a assertiva de que o aludido princípio é um valor.

De fato, na dicotomia dos princípios como valor/limite objetivo, antes vislumbrada, é evidente que a moralidade administrativa figura como valor, o que vem a ser um dos fatores da dificuldade na sua compreensão.

Destarte, realizando-se a subsunção das características alhures mencionadas de maneira abstrata para um valor específico (a moralidade administrativa), valor esse inserido no sistema jurídico por meio de um ato de linguagem próprio, o que permite com que se investigue aqui o valor moralidade já juridicizado, podem-se extrair interessantes conclusões, sempre cotejadas, quando necessário, com algumas aplicações pragmáticas (muitas vezes não muito acertadas) pelos Tribunais brasileiros. Senão vejamos.

O primeiro predicado da moralidade administrativa como valor que se sobressai de plano é a sua indefinibilidade. É justamente pelo princípio da moralidade constituir um valor que gerações de autores buscam sua definição concreta e objetiva e acabam falhando. Ainda que se consiga discorrer sobre algum de seus traços, ora trazendo aplicações concretas, ora invocando alguns pouco elementos constitutivos, a bem da verdade

31 CAMMAROSANO, Márcio. *O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p.113.

não se consegue definir a moralidade por se constituir como valor, e como tal, ser um dado metafísico.

Johannes Hesses partilha da mesma opinião, defendendo que a definição de valor “não pode rigorosamente definir-se. Pertence ao número daqueles conceitos supremos, como os de ‘ser’, ‘existência’, etc., que não admitem definição. Tudo o que pode fazer-se a respeito deles é simplesmente tentar uma clarificação ou mostração do seu conteúdo”³².

Prosseguindo-se com as características dos valores, como visto em trecho anterior, podemos citar a bipolaridade. Trazendo este predicado à moralidade administrativa como valor jurídico, temos que determinada conduta pode ser valorada como moral ou, em contrapartida, como imoral.

Sobre este aspecto importante notar que não haverá conduta avaliada pelo intérprete que se encontre em um ponto neutro entre ambos os polos, uma conduta que seria “amoral” (nem moral nem imoral). Do mesmo modo, tendo em vista que a valoração depende do universo cultural do intérprete, uma mesma conduta pode ser tida como moral para determinado grupo e imoral para um lado de entendimento contraposto.

Concernente a essa consideração final é que se permite verificar a reforma por Tribunais de decisões emitidas por juízes de primeiro grau, demonstrando que, a depender deste horizonte cultural de cada julgador, um mesmo evento pode ser interpretado como moral por determinada pessoa e imoral por outro grupo de pessoas (ou vice-versa).

Este último aspecto fica evidente na compreensão do julgamento da Apelação Cível nº 7202 MS 2006.007202-3, pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, que reformou a decisão de primeiro grau, na qual o magistrado havia entendido que determinados fatos não ofendiam à moralidade administrativa, ao passo que, para o Tribunal, estes mesmos fatos violavam sim aquele princípio. Confira-se a ementa:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - RESOLUÇÃO QUE AUMENTA OS SUBSÍDIOS DE PREFEITO, VICE-PREFEITO,

32 HESSEN, Johannes. *Filosofia dos Valores*. Coimbra: Almedina, 2001. p.37.

SECRETÁRIOS E VEREADORES - APLICABILIDADE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - DESRESPEITO AOS LIMITES TEMPORAIS - NULIDADE DO ATO - OFENSA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA - RECURSO PROVIDO.

É nulo de pleno direito o ato que determina o aumento dos subsídios de agentes políticos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, nos termos do artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). A Lei Complementar não apresenta nenhuma discrepância com o texto constitucional, visto que este lhe reservou a competência para dispor sobre finanças públicas, de forma que referidas normas devem ser interpretadas sistematicamente. Ofende o princípio da moralidade o ato administrativo que concede substancial aumento de vencimento aos agentes políticos em detrimento dos demais servidores públicos, agraciados com reajustes em percentual consideravelmente inferior.

(TJ-MS, AC 7202 MS 2006.007202-3, Relator: Des. Luiz Carlos Santini, Data de Julgamento: 05/12/2006, 2ª Turma Cível)

A importância da inteligência desta característica repousa na desmistificação do discurso, que beira o senso comum, de que uma conduta possa ser naturalmente imoral administrativamente, isto é, que a valoração como moral ou imoral fosse própria do objeto. E como consequência disso, não raro se afirma que a decisão deste ou daquele Tribunal que considerou dada conduta moral (ou o oposto) foi equivocada, em muitas ocasiões inclusive se pondo em dúvida a legitimidade e honestidade do julgador³³.

Também cumpre trazer à baila, dentro da bipolaridade, que mesmo a imoralidade constitui-se como valor, afinal, como diz Olivia Tonello Mendes Ferreira, “o desvalor não elimina o valor; mas apenas sua positividade sendo que ele, mesmo negativo, ainda se qualifica como tal (assim como bonito, bom, certo e legal, também feio, mau, errado e ilegal são valores)”³⁴.

33 É certo que não se ignora a infeliz e real incidência da corrupção e desvios que por vezes permeiam os quadros do Judiciário brasileiro, mas são questões tidas por nós como patológicas, e que não cabem aqui em uma análise lógico-semântica que se procura realizar.

34 FERREIRA, Olivia Tonello Mendes. Teoria dos valores e a importância dos princípios na interpretação do direito. In: CARVALHO, Aurora Tomazini de (Org.). *Construtivismo Lógico-Semântico*. v. I. São Paulo: Noeses, 2014. p.395.

Como decorrência da bipolaridade tem-se a implicação recíproca, no sentido de que “nenhum valor se realiza sem influir, direta ou indiretamente, na realização dos demais”³⁵.

Logo, a moralidade administrativa leva inúmeras influências a outros valores, do mesmo modo em que é influenciada por tantos outros. Primeiramente mencione-se a influência inoponível do princípio (ou melhor, supraprincípio ou sobreprincípio³⁶) da supremacia do interesse público, que constitui o verdadeiro alicerce de todo Direito Público, sendo, nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello, um “verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último”³⁷.

Da mesma sorte, sem pretender esgotar a questão, o princípio da impessoalidade traz seus elementos e influências sobre a moralidade administrativa, afinal, se de acordo com o princípio da impessoalidade “a Administração, ao agir, tem que se pautar exclusivamente pelo propósito de atingir o fim previsto na lei”³⁸, é certo que a moralidade administrativa terá como norte, ainda que indiretamente, estes mesmos fins a serem almejados pela Administração. De igual sorte, o escopo visado pelo Estado terá que estar em sintonia com a moral administrativa. Aqui resta claro que há uma troca de influências recíprocas, é dizer, ambos os princípios se retroalimentam, cada qual sofrendo e dividindo influências axiológicas um do outro.

O aspecto da preferibilidade dos valores, no que tange à moralidade administrativa, assume dois momentos distintos. Inicialmente tem-se a preferência do legislador na escolha de eventos que constarão no antecedente da norma jurídica para desencadear os efeitos do consequente, construindo-

35 CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de Teoria Geral do Direito: o construtivismo lógico-semântico*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2013. p.271.

36 Tendo em vista a influência exercida pela supremacia do interesse público sobre o privado, temos que seria ele um sobreprincípio, nas linhas do que esclarece Aurora Tomazini de Carvalho: “Levando-se em conta a graduação hierárquica, podemos dizer que existem princípios e sobreprincípios, sob o critério de que há valores (princípios), no contexto do direito positivo brasileiro, que se implementam pela realização de outros valores ou de limites objetivos” (CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de Teoria Geral do Direito: o construtivismo lógico-semântico*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2013. p.510-511).

37 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p.69.

38 ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p.73.

se antecedente/consequente de modo a demonstrar sua preferência valorativa por determinadas condutas como estando circunscritas no âmbito da moralidade administrativa e outras não.

Deveras, o rol de condutas elencadas na Lei nº 8.429/92, que versa sobre a improbidade administrativa, evidencia uma preferência do legislador em considerar os eventos ali previstos como causantes de condutas que seriam, na sua visão, administrativamente imorais e, portanto, merecedoras das sanções ali contidas.

Desta forma também entende Paulo de Barros Carvalho, mesmo que tratando do Direito Tributário, ao discorrer que “ao escolher, na multiplicidade intensiva e extensiva do real-social, quais os acontecimentos que serão postos na condição de antecedentes de normas tributárias, o legislador exerce uma preferência: recolhe um, deixando todos os demais”³⁹.

A segunda ocasião em que se pode trabalhar a preferibilidade repousa no trabalho do intérprete. Ao interpretar, e, portanto, na perspectiva filosófica trabalhada, criar a norma, o jurista faz opções, seja pelo enquadramento ou não de determinado evento à regra abstrata, seja pela escolha de qual regra utilizar para efetuar a subsunção (por certo que essas escolhas não são arbitrárias, devendo estar em consonância com a lógica jurídica e argumentadas devidamente).

Tome-se como exemplo a situação do nepotismo na Administração Pública. Ante a ausência de um texto específico no ordenamento jurídico brasileiro que coibisse tal prática de maneira expressa, ou que permitisse ou obrigasse sua utilização (trabalhando-se dentro dos três modais deônticos), o Supremo Tribunal Federal decidiu que sua vedação não necessitaria de lei formal (sendo possível a criação da proibição por uma Resolução do Conselho Nacional de Justiça), já que decorreria dos princípios da Administração Pública, em particular do princípio da moralidade administrativa. Confira-se a respectiva ementa:

EMENTA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VEDAÇÃO NEPOTISMO. NECESSIDADE DE LEI FORMAL. INEXIGIBILIDADE. PROIBIÇÃO QUE DECORRE DO ART.

39 CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: linguagem e método*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009. p.174.

37, CAPUT, DA CF. RE PROVIDO EM PARTE. I - Embora restrita ao âmbito do Judiciário, a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional da Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita. II - A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática. III - Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal. IV - Precedentes. V - RE conhecido e parcialmente provido para anular a nomeação do servidor, aparentado com agente político, ocupante, de cargo em comissão. (RE579951)

Tem-se que ao analisar a conduta da indicação por agentes públicos de parentes para ocuparem cargos em comissão (nepotismo), a Suprema Corte demonstrou preferência pelo valor da moralidade administrativa, optando por decidir que referida prática seria uma conduta imoral⁴⁰, e que deveria, assim, ser vedada no sistema jurídico brasileiro.

Inerente à preferibilidade, aparece como característica a tendência dos valores à graduação hierárquica, e esta, como não podia deixar de ser, se mostra presente quando tratamos do princípio da moralidade administrativa.

Renove-se a lição de que essa graduação hierárquica depende de cada intérprete e seu arcabouço cultural, o que faz com que autores diverjam sobre a importância a ser dada à moralidade administrativa, tanto no plano abstrato quanto diante de situações concretas.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro informa que diversos autores sequer aceitam a existência do princípio da moralidade administrativa, enquanto outros entendem que se encontra absorvido dentro do próprio princípio da legalidade⁴¹.

O que se pode perceber dessa indicação da supracitada autora é que, na graduação hierárquica, o valor da moralidade costuma ser

40 Houve inclusive a edição pelo Supremo Tribunal Federal da Súmula Vinculante nº 13, com o seguinte teor: "A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal".

41 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p.91.

posto abaixo da legalidade, e inclusive aquém de outros valores, já que normalmente sequer conferem-lhe muitas vezes o status de princípio⁴².

O próprio administrativista Márcio Cammarosano, cujas lições já foram invocadas neste trabalho, acaba por hierarquizar, ainda que de maneira indireta, o princípio da moralidade abaixo do princípio da legalidade, já que entende que não há imoralidade administrativa que não esteja inserida dentro de um âmbito de ilegalidade. Ou seja, só se verifica a imoralidade se há também ilegalidade, demonstrando que, em certa medida, este princípio possui uma dose de preponderância sobre aquele.

Mas, repisando-se que embora a preferibilidade e também a graduação hierárquica sejam características de todos os valores, os resultados de suas análises não são absolutos a todos os intérpretes, como se verifica do trecho de um dos votos proferido no acórdão nº 261/2005 – TCU – PLENÁRIO, do Tribunal de Contas da União, abaixo reproduzido, no qual o valor moralidade se sobrepôs à legalidade. *In verbis*:

A busca da guarda de netos, menores de 21 anos, por avós, sequiosos de prolongar a percepção do benefício econômico-financeiro, configurado nas pensões, pelas respectivas famílias, ostenta evidente conteúdo anti-social, nitidamente ofensivo ao princípio da moralidade administrativa. Entendo, pois, absolutamente dissonante com os princípios que orientam o ordenamento jurídico, bem como com suas regras básicas, o comportamento consistente na obtenção judicial da guarda de menores por avós, com o objetivo final de deixar-lhes a pensão. Nestes termos, saliento que pensão não é herança, dela discrepando tanto na definição legal, como nos objetivos que alberga.

Observa-se que na decisão acima, que reflete a jurisprudência pacífica da Corte de Contas da União, a despeito de não se vislumbrar qualquer ilegalidade na concessão de guarda dos menores aos avós, tendo ocorrido de acordo com os trâmites legais, os julgadores daquele Tribunal fiscalizador valoraram que tal conduta viola o princípio da moralidade administrativa (já que, de fato, os avós assim agem, conforme decidido, para receber a pensão dos netos), devendo ser invalidado,

⁴² Interessante destacar que é o intérprete que, ao valorar o sistema, diz quais são os seus princípios, não havendo uma pré-imposição pelo texto legal (CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de Teoria Geral do Direito: o construtivismo lógico-semântico*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2013. p.509).

demonstrando, portanto, uma certa graduação hierárquica em prol da moralidade neste caso.

Muito embora seja possível graduar a moralidade administrativa de maneira hierarquizada, como outros valores, isto não implica em dizer que é possível mensurar o grau de moralidade ou imoralidade. Aqui repousa a outra característica dos valores: a incomensurabilidade axiológica.

Assim, nos afigura equivocada menções como a proferida na sentença de determinada Ação Civil Pública, na qual condenou certos sujeitos pela prática de atos de improbidade administrativa “ao pagamento de multa civil consistente 50% do acréscimo patrimonial, considerando os valores deste, além do seu alto grau de imoralidade e sua repercussão junto à comunidade”.

Não é possível realizar uma medida científica de um grau de moralidade ou imoralidade administrativa. É certo que determinados eventos tidos como morais ou imorais por determinados intérpretes podem gerar uma maior satisfação ou repúdio, respectivamente, a cada um deles, já que, como já mencionado por diversas vezes, a valoração depende do horizonte cultural de cada pessoa. Entretanto, essa maior ou menor satisfação ou insatisfação não tem o condão de permitir uma mensuração da moralidade ou imoralidade administrativa, não havendo qualquer unidade de medida ou algo do gênero hábil a proceder tal mister.

No que concerne à objetividade, tem-se que a moralidade administrativa não possui existência ontológica própria, devendo se referir a um objeto (o qual possui existência), a uma conduta.

Não existe uma moralidade ou imoralidade administrativa por si só. São eventos que podem ser valorados como morais ou imorais. E por outro lado, como já se disse momentos atrás, os valores também não são próprios ou inerentes dos objetos, como se se tratassem de uma realidade inafastável, mas, pelo contrário, são atribuídos a eles pelo homem.

Desta maneira se manifesta Johannes Hessen, para quem não se deve falar de valores em si, afinal “o valor não é, como pretende N. Hartmann [...], algo em si existente (an sich seiendes), mas algo existente para alguém (für jemand seiendes)”⁴³.

43 HESSEN, Johannes. *Filosofia dos Valores*. Coimbra: Almedina, 2001. p.48.

Portanto, ainda que grande parte da população brasileira – pelo menos assim se espera – compartilhe a opinião de que determinado ato corruptivo levado a efeito por agentes públicos seja imoral, não é o ato por si mesmo imoral, mas sim a valoração que todas essas pessoas conferem a ele, podendo existir sujeitos que não partilhem do mesmo juízo de valor, inclusive opinando pela sua moralidade.

A moralidade administrativa também apresenta como característica a sua historicidade axiológica. Não obstante a menção expressa da moralidade como princípio afeto à Administração Pública no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, tal princípio não aparece na ordem jurídica subitamente (pelo menos não em uma visão diacrônica do sistema jurídico, analisando-se a evolução legislativa e constitucional existente), tendo sido necessária uma conformação prévia deste valor na realidade jurídica.

De fato, sem pretender explorar toda construção histórica do princípio da moralidade administrativa, já que os limites deste trabalho não permitem, além de não configurarem os presentes escritos um trabalho de História do Direito, é viável mencionar algumas considerações da Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que aponta que foi no ramo do Direito Civil onde primeiro se juridicizaram determinadas regras de cunho moral. Narra, outrossim, que na Constituição de 1967, e depois na Emenda Constitucional de 1969, considerava-se crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que fossem atentatórios à probidade ministrativa, estando esta previsão também contida na Lei nº 1.079 de 1950⁴⁴.

Em síntese, o valor expresso no princípio da moralidade administrativa vem se constituindo ao longo dos anos, não sendo um valor dogmático, mas sim historicizado, como sói acontecer com todos os valores.

A referibilidade, outro predicado afeto aos valores, como visto significa a tomada de posição do homem perante algo. É assim que a moralidade ou imoralidade administrativa se referem a condutas humanas, e não são consideradas em si próprias, como valores com existência ontológica própria.

44 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p.92-93.

No que tange à inexauribilidade, a cada valoração de que determinado evento é administrativamente moral, não se está a concluir que não há qualquer outra conduta diferente da investigada que não seja moral, ou que aquele evento represente o máximo do que uma conduta pode ser no seu aspecto moral (ou mesmo imoral).

Principalmente tratando-se de seres humanos e valores, é possível se surpreender a cada nova conduta levada a efeito, que por vezes são axiologicamente repugnantes para um grupo de intérpretes, ultrapassando-se tudo que já tinha sido feito até então, e em outros momentos são louváveis, dignas de valoração positiva. A moralidade e a imoralidade, para o bem ou para o mal, não se exaurem, sendo renovadas a cada nova valoração humana. Onde houver uma atividade hermenêutica, que é infinita, diga-se de passagem, haverá a possibilidade de se valorar como moral ou imoral determinada conduta, sem que haja o esgotamento dessa faculdade interpretativa.

Quando a moralidade é estudada à luz da atributividade, outra característica axiológica, tem-se que seu campo semântico, suas significações, são construídas pelo intérprete, não sendo pré-existentes à interpretação, como corriqueiramente ainda hoje se pressupõe.

Conquanto seja comum que se divulgue a concepção de que a interpretação representa a extração ou a “descoberta” do significado dos textos legais, temos, em uma perspectiva da Filosofia da Linguagem, expressa aqui no construtivismo lógico-semântico ora trabalhado, que as significações são construídas⁴⁵ pelo intérprete por meio da linguagem.

Similar ponderação é feito por Aurora Tomazini de Carvalho:

O fato é que todo o conteúdo jurídico depende de valoração e está condiciona-se às vivências do intérprete. Não existe um método hermenêutico que aponte objetivamente um único sentido (correto, verdadeiro, próprio) a ser atribuído aos enunciados do direito positivo, o que existe são técnicas de construção e justificação das valorações atribuídas. Prevalece a interpretação que convence, por

45 “A questão nuclear disso tudo está no fato de que o intérprete não atribui ‘o’ significado correto aos termos legais. Ele tão só constrói exemplos de uso da linguagem ou versões de significado – sentidos –, já que a linguagem nunca é algo pré-dado, mas algo que se concretiza no uso ou, melhor, com o uso (ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p.35).

sua justificação, devido à retórica do intérprete, pela identidade de referenciais, proximidade de culturas, etc.⁴⁶

É por isso que doutrinadores diversos apresentam significações, ainda que muito semelhantes, também diferentes para o princípio da moralidade administrativa. Para José dos Santos Carvalho Filho, por exemplo, referido princípio representa a imposição ao administrador público de não dispensar os preceitos éticos que devem conduzir sua conduta, devendo distinguir o honesto do desonesto⁴⁷. Enquanto que Fernanda Marinela sustenta que a significação daquele é a que “exige que a Administração e seus agentes atuem em conformidade com princípios éticos aceitáveis socialmente. Esse princípio se relaciona com a ideia de honestidade, exigindo a estrita observância de padrões éticos [...]”⁴⁸.

Curioso apontar aqui que, caso se decida seguir por uma linha conceitual apresentada por algum autor administrativista no que diz respeito à moralidade administrativa, o que se estará realizando, nas linhas até então construídas, é valorar um trabalho doutrinário de maneira positiva e dar-lhe preferência em relação aos demais, demonstrando, mais uma vez, que não existe qualquer escolha na vida humana desprovida de valor.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A alternância de focos e métodos de análise é prática sempre saudável para o desenvolvimento científico do conhecimento, desde que não implique na realização de uma mixórdia metodológica.

Deste modo, o que se procurou desenvolver neste breve trabalho foi justamente investigar o princípio da moralidade administrativa sob uma perspectiva variada, compreendendo-o como valor, e como tal, possuidor de predicados específicos que muitas vezes acabam sendo ignorados pelos juristas pátrios.

46 CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de Teoria Geral do Direito: o construtivismo lógico-semântico*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2013. p. 238.

47 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 23.

48 MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 6. ed. Niterói: Impetus, 2012. p.39.

Foi nesta trilha que foram abordadas as características dos valores em geral aplicadas ao valor moralidade administrativa, e permitiu a compreensão mais aprofundada acerca do aludido princípio.

Deveras, sem pretender repetir o conteúdo já desenvolvido ao longo do texto, mencione-se, de sorte meramente exemplificativa, a demonstração, por intermédio da visualização do princípio da moralidade administrativa como valor, de que ela (moralidade) não é inerente aos eventos humanos, mas sim valorada pelos intérpretes (relação sujeito e objeto), ou ainda que a moralidade e imoralidade não existem por si próprias, sempre se referindo a determinadas condutas, ou mesmo que existe uma graduação hierárquica entre valores, o que leva determinados juristas a preferirem o princípio da legalidade em detrimento da moralidade.

Com o fim deste trabalho se está confiante que houve criação de conhecimento, em particular no que diz respeito à apreensão do princípio da moralidade administrativa e a possibilidade de se aplicar o construtivismo lógico-semântico tendo o Direito Administrativo como objeto. Mas mais do que isso, se espera que este não seja um trabalho órfão, e que a doutrina administrativista perceba a relevância deste método de trabalho – e tantos outros ainda pouco explorados e de valiosíssimo conteúdo –, de modo a poder verificar que certas verdades absolutas do passado não passam de verdades relativas...

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Clarice Von Oertzen de. *Semiótica do direito*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CAMMAROSANO, Márcio. *O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de Teoria Geral do Direito: o construtivismo lógico-semântico*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2013.

_____. O construtivismo lógico-semântico como método de trabalho na elaboração jurídica. In: CARVALHO, Aurora Tomazini de (Org.). *Construtivismo Lógico-Semântico*. v. I. São Paulo: Noeses, 2014.

CARVALHO, Paulo de Barros. Algo sobre o construtivismo lógico-semântico. In: CARVALHO, Aurora Tomazini de (Org.). *Construtivismo Lógico-Semântico*. v. I. São Paulo: Noeses, 2014.

_____. *Direito tributário: Linguagem e método*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009.

_____. *Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FERREIRA, Olívia Tonello Mendes. Teoria dos valores e a importância dos princípios na interpretação do direito. In: CARVALHO, Aurora Tomazini de (Org.). *Construtivismo Lógico-Semântico*. v. I. São Paulo: Noeses, 2014.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

HESSEN, Johannes. *Filosofia dos Valores*. Coimbra: Almedina, 2001.

IVO, Gabriel. O direito e a inevitabilidade do cerco da linguagem. In: CARVALHO, Aurora Tomazini de (Org.). *Construtivismo Lógico-Semântico*. v. I. São Paulo: Noeses, 2014.

MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 6. ed. Niterói: Impetus, 2012.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013.

SCAVINO, Dardo. *La filosofía actual: pensar sin certezas*. Santiago del Estero: Paidós Postales, 1999.

TOMÉ, Fabiana Del Padre. *A prova no direito tributário*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2012.

