

EVOLUÇÃO HISTÓRICA E FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

HISTORICAL DEVELOPMENT AND CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF ADMINISTRATIVE MORALITY

Ticiani Garbellini Barbosa Lima¹

Wendell Luis Rosa²

Juliana Helena Carlucci³

RESUMO

A relevância da moralidade administrativa, compreensão do princípio e na consecução do Estado Democrático de Direito, com especial enfoque na temática histórica e constitucional. O despertar da cidadania, a consciência do significado do verdadeiro Estado Democrático de Direito e a preocupação com os direitos, garantias e proteção dos indivíduos é o núcleo de proteção da moralidade administrativa que garante a população que o dirigente estatal vai cumprir com suas obrigações legal e honestamente, respeitando a moral atual, visando apenas os interesses da Administração Pública. Contudo, sem a pretensão de exaurir qualquer ponto abordado, o presente artigo procura esclarecer conceitos e institutos por ora relevantes para a apreciação das questões jurídicas, sobretudo por meio da análise e interpretação de material normativo, doutrinário e jurisprudencial, através de livros, documentos, resumos e textos digitalizados e impressos.

Para melhor expor o tema, far-se-á uma abordagem acerca: da evolução histórica; do princípio da moralidade administrativa; do princípio da moralidade administrativa na lei de improbidade administrativa, assim como análise de jurisprudência sobre o tema, contextualizando-a com o supramencionado princípio.

PALAVRAS-CHAVE: Moralidade Administrativa. Princípio da Moralidade. Lei de Improbidade Administrativa.

¹ Mestranda em Direitos Coletivos e Cidadania pela UNAERP; Possui vínculo de pesquisa pela CAPES; Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito "Lauro de Camargo" - da UNAERP; Advogada inscrita na OAB/SP.

² Mestre em Direito pela UNAERP-SP; Graduado em Direito pela UNIFRAN-SP; Professor de Direito Penal na UNIFRAN-SP; Professor de Direito Penal na UNAERP-SP; Advogado.

³ Mestre em Constituição e Processo pela UNAERP-SP; Professora titular da UNAERP-SP; Advogada.

ABSTRACT

The relevance of administrative morality, understanding of the principle and the achievement of the democratic rule of law, with special focus on historical and constitutional issue. The awakening of citizenship, awareness of the meaning of true democratic rule of law and concern for the rights, guarantees and protection of individuals is the core protection of administrative morality that ensures that the state population manager will meet its statutory obligations and honestly respecting the current moral, targeting only the interests of the public administration. However, without claiming to exhaust any point addressed, this article seeks to clarify concepts and institutes for now relevant to the assessment of the legal issues, especially through the analysis and interpretation of material regulatory, doctrinal and jurisprudential, through books, documents, abstracts and texts scanned and printed.

To better expose the theme, an approach will be made: the historical evolution; the principle of administrative morality; the principle of administrative morality in the law of administrative misconduct, as well as analysis of case law on the subject, contextualizing it with the above principle.

KEYWORDS: Administrative Morality. Principle of Morality. Law Administrative Misconduct.

1 INTRODUÇÃO

Existem várias interpretações dadas ao princípio da moralidade, presente na Constituição de 1988 como um princípio geral de direito administrativo.

Numa visão conceitual filosófica, nos ensina Nicola Abbagnano:

MORALIDADE (lat. *Moralitas*; in. *Morality*, fr. *Moralité*, ai. *Moralität*; it. *Moralità*). Caráter do que se conforma às normas morais. Kant contrapõe a Moralidade à legalidade. A última é a simples concordância ou discordância de uma ação em relação à lei moral, sem considerar o móvel da ação. A Moralidade, ao contrário, consiste em assumir como móvel de ação a idéia de dever (*Met. der Sitten*, I, Intr., § 3; *Crít. R. Prática*, I, 1, 3). No sentido hegeliano, a Moralidade distingue-se da eticidade (v.) por ser a "vontade subjetiva", ou seja, individual e desprovida de bem, enquanto a eticidade é a realização do bem em instituições históricas que o garantam (*Ene*, § 503; *Fil. do dir.*, § 108). Moralidade e eticidade estão entre si como o finito e o infinito: isso significa que a eticidade é a "verdade" da Moralidade, do mesmo modo como o infinito o é do finito.⁴

“Moralidade” é um vocábulo com vários significados e utilizado de forma ampla em diversos campos das ciências sociais e humanas, inclusive na ciência jurídica.

⁴ ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Trad.: Alfredo Bosi, Título Original: *Dizionario di Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, verbete moralidade.

Com base na plurissignificação do vocábulo moralidade Marrara apresenta em breves linhas, três modelos que pretendem explicar a relação entre direito e moral.

O primeiro modelo apresenta o direito como um subcampo da moral, de modo que a norma jurídica é normal moral, ainda que o inverso nem sempre seja verdadeiro. O segundo aponta o direito como um campo que engloba a moral, de modo que toda norma moral seria resultante de uma norma jurídica, mas o inverso nem sempre seria verdadeiro. O terceiro entende o campo moral e o campo jurídico como círculos secantes, ou seja, dois campos que se interpenetram. Seguindo esta concepção, haveria normas jurídicas morais e normas jurídicas amorais, ou seja, normas jurídicas que estariam fora do círculo moral e, em alguns casos, negariam os padrões morais, de sorte a constituir verdadeiras normas jurídicas imorais.

O ponto comum a esses três modelos é que todos eles partem do pressuposto de que há uma diferença entre moral e direito, daí ser necessário recordar que a divisão que se faz entre esses dois campos geralmente busca explicações em critérios baseados na natureza dos deveres, suas respectivas formas de imposição e de sancionamento frente a condutas violadoras. Nessa linha, ainda que a finalidade básica do direito e da moral seja a mesma – ambos destinados a proteger as condições fáticas primordiais de sobrevivência humana – e ainda que moral e direito dividam institutos comuns – como dever, obrigação e imputação –, o direito e suas normas pressuporiam a sujeição ao que é extremo ao indivíduo (heteronomia) e a moral, ao que lhe é interno (autonomia).⁵

Na sequência, afirma que há três fatos inquestionáveis sobre a relação existente entre moral e direito, sendo eles: a) que o cumprimento do direito depende da convicção conquistada de que existe uma obrigação moral que deve ser obedecida; b) qualquer sistema jurídico sempre deve buscar uma relação mínima e específica com a moral (convencional e a dominante) para continuar existindo; e c) nenhum dos três modelos pode ser considerado universal e capaz de englobar todos os tipos de relações entre moral e direito.

O presente trabalho não possui pretensões de realizar uma análise deontológica, com conceitos filosóficos sobre a ética, moral e decoro, apenas objetiva apreciar a moralidade com relação aos atos praticados pela administração pública.

Para o direito a compreensão da moralidade administrativa deve ser realizada à luz de um Estado Social e Democrático de Direito, pois é essa a definição atribuída pela Carga Magna. A moralidade administrativa serve, pois, para impedir que os dirigentes deixem de cumprir suas obrigações perante o Estado de Direito, empregando poderes públicos com a finalidade de se afastar das vontades estatais.

Nesse contexto, a moralidade administrativa consiste em uma garantia da legitimação da vontade estatal, estando assim vinculada ao conceito de desvio de poder ou de finalidade.

⁵ MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade probidade, razoabilidade e cooperação. In: Marrara, Thiago, org. **Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 160.

O justo e correto uso do poder estatal pelos dirigentes gera respeito pela ação estatal, quando não é feito bom uso do poder e a moralidade está prevista no ordenamento jurídico, é possível que a sociedade ou os cidadãos individualmente controlem o respeito à moralidade através da via administrativa ou judicial.

O controle da moralidade administrativa é fundamental para estimular de modo geral e ampliar a aceitação do Poder Público pela sociedade que o justifica e sustenta, além de manter os níveis morais no âmbito da Administração Pública, agindo de acordo com finalidades públicas legítimas.

Portanto, a moralidade administrativa é um valor fundamental, assegurado pelo Estado e essencial à sobrevivência do Estado Democrático de Direito, nesse intuito, vamos desenvolver a ideia da evolução histórica e os fundamentos constitucionais da moralidade administrativa.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Em Portugal já existia uma compilação de leis intituladas Ordenações Afonsinas com previsão de algumas infrações penais contra lesões aos direitos da “Coroa” e atribuição do Ministério Público para defender os interesses “Reaes”.

Após o período colonial, no Brasil, a primeira previsão de punição dos Ministros de Estado por atos de improbidade administrativa, surgiu na Constituição do Império em 1824, no artigo 133 com a seguinte redação: “Os Ministros de Estado serão responsáveis: I. Por traição. II. Por peita, suborno, ou concussão. III. Por abuso do Poder. IV. Pela falta de observância da Lei.”

Na sequência, temos a Constituição dos Estados Unidos de 1891, que apresentava os crimes de responsabilidade em seu artigo 54 “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra: (...) 6º) a probidade da administração; 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;”, tipificou assim a prática de atos atentatórios contra a probidade administrativa e o mau uso e guarda do dinheiro público.

Reproduzindo os mesmo dispositivos da Constituição anterior a Carta de 1934 manteve os crimes de responsabilidade do Presidente da República, incluindo-os agora em seu artigo 57, alíneas “f” e “g”, do mesmo modo fez a Constituição de 1937 que manteve o conteúdo e unificou-os na alínea “d” do artigo 85.

A Constituição de 1946 inovou em seu artigo 141, § 31, promovendo como direito e garantia individual, a possibilidade de sequestro e perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, “(...) a lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou se emprego em entidade autárquica”.

Apesar de depender de lei complementar que regulamentasse o dispositivo, merece destaque já que foi a primeira vez que houve previsão de perda e sequestro de bens de agentes públicos ímprobos e a efetividade chegou com a edição da Lei 3164/1957, conhecida como a Lei Pitombo-Godoy Ilha, que sujeitava também a sequestro e a perda, em favor da Fazenda Pública, os bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha aquele incorrido. As medidas eram decretadas no juízo cível, sendo o processo promovido por iniciativa do Ministério Público, ou de qualquer pessoa do povo.

Com uma dimensão maior que a Lei Pitombo-Godoy Ilha, foi sancionada a Lei 3502/1958, denominada Lei Bilac Pinto, que também regulamentou o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função, além de conceituar servidor público (exercentes de cargos, funções, ou empregos, civis ou militares, por eleição nomeação ou contrato, em qualquer dos Poder da República, na União, Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios) e tipificar as respectivas infrações.

O primeiro doutrinador que abordou a moralidade administrativa foi Hely Lopes Meirelles, em 1964, na 1ª edição de sua obra *Direito Administrativo Brasileiro*, ele afirma ser indispensável existir moral em todos os atos praticados pela administração pública, sendo valido apenas aqueles que estiverem dotados da legalidade e da moralidade.

A problemática envolvendo a Lei Bilac Pinto está na legitimação exclusiva para a pessoa jurídica lesada promover as medidas judiciais e na fixação de uma prazo exíguo para propositura de tais medidas.

Como resposta, foi editada a Lei nº 4717/1965, denominada Lei da Ação Popular (LAP), dispondo em seu artigo 1º que qualquer cidadão (pessoa que está em gozo dos seus direitos políticos) será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja

concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

A mencionada lei regulamentou a ação popular brasileira e está em vigor até hoje, sendo um poderoso instrumento de participação popular, combatendo as práticas ilícitas de agentes públicos e a Constituição de 1967 determinou expressamente que o cidadão tinha legitimidade para a iniciativa de proteção ao patrimônio público.

A vigente Magna Carta de 1988, definiu de forma definitiva os contornos da improbidade administrativa e está previsto o princípio da moralidade no artigo 37, *caput*, e no artigo 5º, inciso LXXIII, foi inserida, como fundamento para propositura da ação popular, a lesão à moralidade administrativa.

Além disso, no § 4º, do mesmo artigo 37, ficou estabelecido que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. Por sua vez, o artigo 15, ao indicar os casos em que é possível a perda ou suspensão dos direitos políticos, expressamente inclui, no inciso V, a “improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º”.

Por fim, em 1992, como decorrência do disposto no art. 37, §4º, da Constituição, foi confeccionada a Lei nº 8429, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, doravante denominada LIA, que tipifica os atos de improbidade administrativa.

Os atos de improbidade podem ser divididos em três categorias: os que causam enriquecimento ilícito (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário (art. 10) e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

A grande inovação da Lei nº 8429/92 em relação aos diplomas mencionados anteriormente que os doutrinadores destacam foi, pois, a tipificação como improbidade de atos que violem os princípios da Administração Pública, sendo importante destacar que mesmo que não conste no *caput* do artigo 11 a expressão moralidade administrativa ela ali encontra proteção.

Mesmo sendo consagrada apenas na Constituição da República de 1988, a moralidade administrativa já fazia parte da preocupação dos operadores jurídicos, desde os anos quarenta, culminando com a edição da Lei nº 8429/92, com sanções que pretendem alcançar os agentes que apresentem algum prejuízo ao patrimônio público material e aqueles

que não se comportam de acordo com os preceitos que devem orientar a Administração Pública, ou seja, a proteção do patrimônio moral.

Sobre os agentes políticos estarem sujeitos ao processo por ato de improbidade administrativa, Sebastião Sérgio da Silveira aduz que:

Em primeiro lugar deve ser observado que a Lei de Improbidade Administrativa contempla um rol de infrações muito mais amplo que qualquer das leis definidoras de crimes de responsabilidade. Portanto, para a maioria dos atos de improbidade administrativa previstos, inexistem correspondentes na legislação penal mencionada. Portanto, deve ser rechaçada a tese de *bis in idem*. Por outro lado, se para os agentes políticos existem os crimes de responsabilidade, para os demais servidores públicos e até para os particulares, também sempre haveria possibilidade de responsabilização criminal, com base na legislação penal comum.⁶

Para reforçar a tese defendida pelo autor mencionado, devemos considerar que a Lei de Introdução ao Código Penal Brasileiro (Decreto-lei nº 3.914/1941), em seu artigo 1º diz:

Considera-se crime a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente.⁷

Assim, em um Estado Social de Direito, parece razoável que deveria prevalecer a tese de sujeição dos agentes políticos à Lei de Improbidade Administrativa, respeitando assim o princípio da isonomia, combatendo a corrupção e defendendo o patrimônio público, independentemente de quem seja o seu violador, com natureza civil e penal.

3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

⁶ SILVEIRA, Sebastião Sérgio da Silveira. Alguns aspectos processuais controvertidos da lei de improbidade administrativa. In: TEOTÔNIO, Luis Augusto Freire; TEOTÔNIO, Paulo José Freire; FERREIRA, Luiz Alexandre Cruz. **Temas avançados de direito privado: estudos em homenagem a J. J. Calmon de Passos**. Leme: Pensamentos & Letras, 2010, p. 357.

⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto-lei nº 3.914, de 9 de dezembro de 1941**. Acesso em: 17 maio 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3914.htm>.

Os doutrinadores dividem o mundo jurídico em regras e princípios, cada qual com características próprias e funções específicas. Importante apresentar o conceito acerca das regras e dos princípios de Humberto Ávila⁸:

As regras são imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos.

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrente da conduta havida como necessária à sua promoção.

Tanto as regras quanto os princípios, cada qual com suas particularidades são fundamentais no cenário jurídico, os princípios possuem funções de otimização de condutas, tem ainda a função de controlar os atos praticados no exercício da competência discricionária do Administrador, eles possuem uma carga valorativa orientadora das ações, muito utilizada no princípio da moralidade.

Para Wallace Paiva Martins Júnior, o princípio da moralidade é um superprincípio informado e informador dos demais, portanto:

O enfoque principal é dado ao princípio da moralidade na medida em que ele constitui verdadeiro superprincípio informador dos demais (ou um princípio dos princípios), não se podendo reduzi-lo a mero integrante do princípio da legalidade. Isso proporciona, por exemplo, o combate de ato administrativo formalmente válido, porém destituído do necessário elemento moral. A moralidade administrativa tem relevo singular e é o mais importante desses princípios, porque é pressuposto informativo dos demais (legalidade, impessoalidade, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação), muito embora devam coexistir no ato administrativo. Exsurge a moralidade administrativa como precedente lógico de toda a conduta administrativa, vinculada ou discricionária derivando também às atividades legislativas e jurisdicionais, consistente no assentamento de que: o Estado define o desempenho da função administrativa segundo uma ordem ética acordada com os valores sociais prevalentes e voltada à realização de seus fins, tendo como elementos a honestidade, a boa-fé, e a lealdade e visando a uma boa administração. Assim, no atuar, o agente público deve medir atenção ao elemento moral de sua conduta e aos fins colimados, porque a moralidade afina-se conceito de interesse público não por vontade da norma constitucional, mas por constituir pressuposto intrínseco de validade do ato administrativo.⁹

⁸ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 122.

⁹ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Proibidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 31-32.

Seguindo seu raciocínio, a moralidade administrativa tem relação ao princípio da juridicidade, com base no artigo 2º, I, da Lei nº 9.784/1999¹⁰, que determina que o administrados atue de acordo com todo o ordenamento jurídico e não apenas de acordo com a lei, incluindo assim todos os princípios, costumes e jurisprudência.

A ideia da moralidade administrativa no Brasil aparece, com esse signo, apenas com o advento da Constituição da República de 1988, sendo consagrada, no artigo 37, como um dos princípios constitucionais e seu controle jurisdicional, deu-lhe autonomia e efetividade jurídica ampla, constituindo-se em exigência fundamental para a validade do comportamento do agente público no exercício de sua atividade estatal.

Sobre o princípio em questão, Marino Pazzaglini Filho¹¹ enfatiza que:

A moralidade significa a ética da conduta administrativa; a pauta de valores morais a que a Administração Pública, segundo o corpo social, deve submeter-se para a consecução do interesse coletivo. Nessa pauta de valores insere-se o ideário vigente no grupo social sobre, v.g., honestidade, boa conduta, bons costumes, equidade e justiça. Em outras palavras, a decisão do agente público deve atender àquilo que a sociedade, em determinado momento, considera eticamente adequado, moralmente aceito.

O agente público, no exercício de sua atividade administrativa, tem o dever constitucional de ser ético, ou seja, sem violar a moral vigente na sociedade, todo cidadão tem direito à administração honesta e moral.

4 PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Dispõe o art. 37, §4º da Constituição de 1988 que:

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

¹⁰ Artigo 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I - atuação conforme a lei e o Direito;

¹¹ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública**. São Paulo: Atlas, 2001, p. 28.

Aqui podemos observar a vontade do legislador de manter a natureza civil da sanção, aplicável independentemente da responsabilidade criminal.

O artigo 12 da LIA, por sua vez, dispõe que “independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações (...)”, assim, antes de arrolar as sanções em que incidirá aquele sujeito que praticar um ato de improbidade administrativa, o legislador constitucional ressalva que as sanções da LIA são independentes das penais, civis e administrativas, previstas nas legislações específicas.

Importante trazer o ensinamento de Fabio Medina Osório¹²:

É possível dizer que a LGIA é um instrumento peculiar, distinto, destinado a cuidar da probidade administrativa, ou seja, a improbidade tipificada como ilícito pelo direito administrativo, não pelo direito penal. Não exclui nem elimina outros instrumentos. Ao contrário, com estribo na Constituição Federal, desempenha um papel normativo especializado e contundente. Repare-se que a sistemática da Lei dos Crimes de Responsabilidade é muito mais aberta que a da própria LGIA, aproximando-se da esfera política de responsabilização, em que a discricionariedade dos julgadores é fenômeno amplamente admitido. Os crimes de responsabilidade evidenciam as tênues fronteiras entre direito penal e direito político, ao passo que os atos de improbidade definidos na LGIA estão bem enquadrados na categoria do direito administrativo, na perspectiva judicial.

Para Osório, o ato de improbidade administrativa é um ato ilícito de natureza não-criminal, entretanto, afirma que tal fato não significa dizer que ele não guarda nenhuma relação, pois é possível determinar que um ato seja tipificado como de improbidade e também como crime.

Para José Afonso Silva¹³, o dever de probidade aparece como decorrência do princípio da moralidade administrativa e com ele não se confunde, vejamos:

(...) é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão dos direitos políticos (art. 37, §4º). A probidade administrativa consiste no dever de o ‘funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer’. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.

¹² OSÓRIO. Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p.119-120.

¹³ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 653.

Para Osório o dever de probidade está vinculado à honra do agente público, honra essa caracterizada pelo dever de poder exigir obediência a outros deveres, como, por exemplo, a eficiência.

Portanto, o dever de probidade, é apresentado como elemento essencial às ações do agente público, que deve agir de maneira honesta e parecer agir de maneira honesta perante a sociedade, devendo ser leal à Administração e não se aproveitar do cargo ou função que ocupa.

Analisando o julgamento da Apelação Cível nº 70026579086, a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul¹⁴ reconheceu como ato de improbidade administrativa a conduta do Prefeito e Vice Prefeito de Faxinalzinho em decorrência de práticas ímprobas durante os mandatos, levando à nulidade do concurso público que violou os princípios da publicidade, impessoalidade, imparcialidade, honestidade, legalidade e moralidade, pela transgressão do artigo 11, V, da Lei nº 8429/92, a cominação da sanção foi a do artigo 12, III, da mencionada Lei.

Outro julgamento importante que merece destaque é da Apelação nº 70018961870, no qual a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul¹⁵ entendeu que as condutas de Leonir Koche e Luís Reis Passini violaram o princípio da moralidade por firmarem contrato de compra e venda com o Município de Erval Seco, na condição de fornecedores enquanto eram Vereadores da respectiva Câmara Municipal, segue trecho do acórdão:

Seja como for, na hipótese dos autos, não se pode negar a ofensa ao princípio da moralidade administrativa, merecendo, ainda, lembrança o fato de que a condição de Vereador privilegiava, inequivocamente, os demandados na obtenção das informações acerca da necessidade da Administração Pública quanto a aquisição de gêneros alimentícios e madeiras.

Ainda, impõe-se ressaltar que nem mesmo o fato de haver ato de dispensa de licitação do Prefeito Municipal (fl. 110) descaracteriza os atos sob análise, como atos de improbidade. A um, porque posterior a maioria das contratações e, a dois, porque tal fato não afasta o dever de honestidade, lealdade e boa-fé dos demandados para com a Administração Pública.

Nesse caso, não ficou constatado prejuízo ao Erário, porquanto as contas do Município de Erval Seco, no referido período, foram aprovadas pelo Tribunal de Contas, mas

¹⁴ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Apelação Cível Nº 70026579086**, Quarta Câmara Cível, Relator: Ricardo Moreira Lins Pastl, Julgado em 10/12/2008.

¹⁵ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Apelação Cível Nº 70018961870**, Primeira Câmara Cível, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em 19/12/2007.

mesmo assim restou caracterizada a improbidade administrativa, não tendo como afastar a má-fé, uma vez que as contratações constituíram ação dolosa, os quais objetivaram auferir benefícios econômicos próprios, diante da urgência de atendimento de necessidade da Administração Pública, configurando transgressão ao princípio da moralidade administrativa, aqui incluídos os conceitos de honestidade e lealdade para com a Administração Pública.

Dos precedentes mencionados, fica evidente que o princípio da moralidade, exige probidade, lealdade e atendimento ao interesse público do dirigente que lida com a Administração Pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram apresentados os principais pontos da evolução histórica da moralidade administrativa e seus fundamentos constitucionais, podemos observar que ela está relacionada aos princípios da honestidade, lealdade, veracidade, boa-fé, boa-administração, atendimento do interesse público e também pelo dever de probidade.

Importante apresentar o entendimento de Pazzaglini sobre a sociedade brasileira:

A sociedade brasileira, nos termos dos parâmetros sociais atuais prevalentes, reputa atentados contra o princípio da moralidade administrativa a corrupção e a impunidade dos corruptos; o enriquecimento ilícito dos agentes públicos; exigência ou solicitação e recebimento de propinas para o atendimento dos pleitos legítimos dos particulares junto à Administração; tráfico de influências; sectarismo da conduta de agentes públicos, privilegiando interesses pessoais no trato da coisa pública (v.g., nomeação desenfreada de parentes em cargos de comissão ou perseguição de desafetos); malbaratamento do dinheiro público, aplicado seja em mordomias abusivas, seja em propaganda institucional inútil ou de proselitismo pessoal ou partidário¹⁶.

Hoje, o dirigente que não observar tais deveres e ferir o princípio da moralidade administrativa será punido com base na Lei nº 8429/92, “constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições (...)”, conforme tipificação expressa no artigo 11 da referida lei.

Do estudo realizado neste trabalho, é possível observar que a Constituição Federal de 1988 trouxe consigo um grande avanço normativo sobre a improbidade administrativa, o

¹⁶ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**: legislação e jurisprudência atualizadas. São Paulo: Atlas, 2002, p. 30-31.

ilícito de improbidade administrativa está previsto no §4º do artigo 37 e regulamentado também na Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Ao analisar a jurisprudência, em sua maioria, a lei pretende punir o administrador desonesto e nos casos de descumprimento do princípio da moralidade, verificou-se que vem caracterizado juntamente com a violação de outro princípios ou dispositivos legais, como a honestidade, legalidade, entre outros.

Diante do exposto, percebe-se que a evolução histórica da moralidade administrativa veio para atender a necessidade da sociedade de exigir que o administrador cumpra a lei de maneira honesta e leal à instituição que está vinculado, com a previsão constitucional e edição da lei foi possível de forma repressiva, desestimular os agentes que buscam se aproveitar de seu cargo para praticar atos não condizentes com o interesse público.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Trad.: Alfredo Bosi, Título Original: Dizionario di Filosofia. São Paulo: Martins Fontes, 2003, verbete moralidade.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 8. ed. São Paulo: Malheiros.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Ato de improbidade administrativa 15 anos da Lei 8.429/1992**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto-lei nº 3.914, de 9 de dezembro de 1941**. Acesso em: 17 maio 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3914.htm>.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Acesso em: 27 jan. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao_Compilado.htm>.

BRASIL, Congresso Nacional. **Lei nº. 4.717, de 29 de junho de 1965**. Acesso: 27 jan. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>.

BRASIL, Congresso Nacional. **Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa**. Acesso em: 27 jan. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>.

BRASIL, Congresso Nacional. **Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Acesso em: 17 maio 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>.

FIGUEIREDO, Marcelo. PONTES FILHO, Valmir. **Estudos de direito público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello**. São Paulo: Malheiros, 2006.

LENZA, Pedro. **Teoria geral da ação civil pública**. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade probidade, razoabilidade e cooperação. São Paulo, Atlas, 2012. p. 159-229. In: Marrara, Thiago, org. **Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012,

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos interesses difusos em juízo**. São Paulo: Saraiva, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

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

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal: legislação e jurisprudência atualizadas**. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública**. São Paulo: Atlas, 2001.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SHIMURA, Sérgio. **Tutela coletiva e sua efetividade**. São Paulo: Método, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVEIRA, Sebastião Sérgio da Silveira. Alguns aspectos processuais controvertidos da lei de improbidade administrativa. In: TEOTÔNIO, Luis Augusto Freire; TEOTÔNIO, Paulo José Freire; FERREIRA, Luiz Alexandre Cruz. **Temas avançados de direito privado: estudos em homenagem a J. J. Calmon de Passos**. Leme: Pensamentos & Letras, 2010, p. 351-388.

SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade administrativa aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

SPITZCOVSKY, Celso. **Improbidade administrativa**. São Paulo, Método, 2009.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Apelação Cível Nº 70026579086**. Acesso em: 27 jan. 2014.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Apelação Cível Nº 70018961870**. Acesso em: 27 jan. 2014.

WAICK, Fernanda Aime Lamp. **O princípio da moralidade administrativa e a lei de improbidade administrativa**. Acesso em: 27 jan. 2014. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2009_1/fernanda_waick.pdf>

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. Dissertação (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.