

O PRINCÍPIO DA MORALIDADE DEFINIDO COM BASE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LEI n. 8.429/92

Marília Grasieli Hillesheim¹
José Sérgio da Silva Cristóvam²

Resumo

O princípio da moralidade é um dos cinco princípios básicos da Administração Pública, estampados no art. 37, caput da Constituição Federal de 1988, e como tal, devendo ser respeitados, por todos que atuam direta ou indiretamente ligados com a máquina estatal. Quando os princípios não são atendidos como deveriam, surgem as irregularidades, e a irregularidade ligada diretamente com a moralidade, é a improbidade administrativa, que está prevista na Lei n. 8.429/92. Neste caso, o princípio da moralidade e a Lei de Improbidade Administrativa estão diretamente ligados, devendo atuar simultaneamente, a fim de propiciar o atendimento ao interesse público e o bem comum.

Palavras-Chave: Administração Pública. Princípios da moralidade, improbidade administrativa, e, interesse público. Lei n. 8.429/92.

Abstract

The principle of morality is one of the five basic principles of Public Administration, printed on art. 37, main clause of the Federal Constitution of 1988, and as such should be respected by all who directly or indirectly connected with the state machine. When the principles are not treated as they should, there are irregularities, and the irregularity directly connected with morality, is the administrative impropriety, which is provided for in Law no. 8.429/92. In this case, the principle of morality and Administrative Law of Impropriety is connected directly, and must act simultaneously in order to provide the service to the public interest and the common good.

¹ Acadêmica do Curso de Direito do Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí (UNIDAVI). Disciplina de Direito Administrativo. E-mail: marilia.grasieli@gmail.com.

² Doutorando em Direito Administrativo pela UFSC. Mestre em Direito Constitucional pela UFSC. Especialista em Direito Administrativo pelo CESUSC. Autor do Livro “*Colisões entre princípios constitucionais: razoabilidade, proporcionalidade e argumentação jurídica*” (Curitiba, Juruá Editora, 1. ed., 4. tir., 2011). Professor de Direito Administrativo da Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina (ESMESC). Professor de Direito Administrativo da Escola Nacional de Administração (ENA/Brasil), em convênio com a *École Nationale d'Administration* (l'ENA/França). Professor Titular de Ciência Política e Teoria Geral do Estado e Professor Substituto de Direito Administrativo no Curso de Graduação em Direito da UNIDAVI (Rio do Sul/SC), bem como em Cursos de Pós-Graduação em Direito da UNIDAVI, CESUSC, UNISUL, UNOESC, UnC e diversas outras instituições. Professor em cursos preparatórios para Concursos Públicos e Exames de Ordem, nas disciplinas de Direito Constitucional e Direito Administrativo. Membro fundador do Instituto de Direito Administrativo de Santa Catarina (IDASC). Assessor Jurídico do Sindicato dos Trabalhadores na Rede Estadual de Ensino de Santa Catarina (SINTE/SC). Advogado militante na seara do Direito Público, Sócio do Escritório *Cristóvam & Palmeira Advogados Associados S/C* (www.cpadvogados.adv.br). E-mail: jscristovam@gmail.com

Keywords: Public administration. Principles of morality, administrative misconduct, and public interest. Law n. 8.429/92.

1 INTRODUÇÃO

O que se busca é uma discussão sobre o princípio da moralidade, visando compreendê-lo, sob a ótica do que a sociedade entende ou pode entender por moral. E, por conseguinte, a relação direta existente entre este princípio e a Lei de Improbidade Administrativa, dita lei n. 8.429/92.

A mencionada lei busca definir a improbidade administrativa, bem como os atos que atentam com a Administração Pública, de modo geral, e com isso, define as punições necessárias aos agentes ímprobos.

Com essa discussão, o que se quer é entender como funciona a relação existente entre o princípio e a lei, demonstrando que ambos não têm aplicação eficaz, quando isolados.

Ao longo do desenvolvimento, observar-se-á que a relação existente entre os atos que atentam contra os princípios administrativos decorrentes da Constituição Federal, em especial o princípio da moralidade, e os atos que resultam em prejuízo financeiro para a Administração Pública. Isto é, até que ponto um ato administrativo é considerado ímprobo, tendo em vista que conforme, maior parte da doutrina e da jurisprudência, entende que para que haja a improbidade administrativa, é necessário que haja o prejuízo ao erário.

Assim sendo, irá se discutir a necessidade de existência do prejuízo ao erário para que seja configurada a improbidade administrativa. No entanto, o que ficará demonstrado é que o prejuízo ao erário é uma das modalidades de improbidade administrativa, previsto no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa.

Por esse motivo, ver-se-á que a improbidade administrativa independe unicamente de prejuízo ao erário, pois o art. 11 da lei supramencionada trata dos atos da Administração Pública que ofendem os princípios previstos na Constituição Federal de 1988. A finalidade, do ato que vise privilégio próprio ou de terceiro, mesmo que não haja prejuízo ao erário é suficiente para a concretização do ato de improbidade administrativa, sendo este passível de punição, conforme a previsão legal.

Desse modo, caso o ato atente apenas contra os princípios da do direito administrativo, haveria que se considerar que estes atos incorreriam em improbidade administrativa. Eis aqui, um ponto de discussão, posto que maior parte da doutrina entende ser necessário o efetivo prejuízo ao erário, mas deixa de considerar que os princípios primam principalmente pela honestidade.

E por mencionar a honestidade, outro aspecto a ser ilustrado ainda é a necessidade da má-fé na conduta do agente administrativo para configuração da moralidade administrativa. Sobre tal, ficará demonstrado que a má-fé trata-se de elemento subjetivo da conduta ímproba, não havendo como definir uma conduta como imoral, ilegal ou ímproba, sem que tenha a concretização da intensão de lesionar ou auferir privilégios.

Nesse diapasão, a conduta de improbidade administrativa, possui alguns elementos fundamentais, que sem os quais não há como configurar a intensão malévola do agente administrativo, quando da atuação nos interesses da coletividade.

Essa discussão será apresentada da análise de entendimentos doutrinários e estudiosos do tema, que demonstram vasto conhecimento sobre tal.

Inicialmente, há que se destacar que a imoralidade e a improbidade administrativa da Lei n. 8.429/92, são conceitos amplamente debatidos, contando ainda com inúmeros pontos divergentes na doutrina pátria.

O que se demonstrará é se ao final, a lei, dá ampla proteção ao princípio, ou se este por muitas vezes, fica descoberto, e alguns atos, mesmo que imorais, podem ser considerados probos.

Ao final, correlacionando, o princípio e a lei, observa-se que ambos são fundamentais para que se chegue ao completo e ideal atendimento dos interesses da coletividade e ao bem comum.

2 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E A LEI n. 8.429/92

O tema em foco está diretamente relacionado com a Administração Pública, e nesse sentido, não há como falar em princípio da moralidade administrativa e Lei de Improbidade Administrativa, sem primeiro buscar entender o que é a Administração Pública.

Para os doutrinadores brasileiros, a Administração Pública é o ato de reger, governar ou gerir negócios públicos, isto é, é a soma de toda a máquina que compõe o Estado, estruturada para a realização de serviços públicos, de modo a satisfazer o interesse da coletividade, ou seja, do bem comum.

Nos dizeres de José Matias Pereira (2009, p. 176):

“Assim, administrar é gerir, por meio de prestação e execução, os serviços públicos. A Administração Pública, desta forma, deve atuar como um eixo de transmissão entre o governo e a sociedade com o objetivo de concretizar o bem comum.”

No entanto, essa tarefa de governar e buscar a transmissão entre o governo e a sociedade não é tarefa fácil, que por muitas vezes, esbarra no interesse de parte da sociedade ou interesse pessoal do agente.

É exatamente esse o sentido que se busca discutir, isto é, até que ponto os atos dos agentes administrativos estão dentro da “normalidade”, e como está garantido a conservação e o respeito com o interesse público e a coisa pública.

Na verdade, diante de inúmeros acontecimentos, alguns princípios básicos constitucionais acabam sendo ignorados, e o desrespeito predomina. Porém, para que tais atos não se tornem práticas comuns, o legislador decidiu, por bem, “botar freios” nas condutas desonestas, com a criação da Lei n. 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa, com foco principalmente no princípio constitucional da moralidade administrativa (art. 37, caput da CRFB/88).

Todavia, definir a moralidade e reconhecê-la como princípio não é algo tão simples e claro para muitos, pois está contida de sentidos, de certa forma, obscuros. A partir daí, o que se propõe é tentar tornar a moralidade, como princípio, mais concreta do que abstrata, atrelando à ela conceitos e buscando pô-la em prática, através da Lei de Improbidade Administrativa.

3 DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA OU PRINCÍPIO DA MORALIDADE

A moralidade administrativa é um dos princípios mais difíceis de se definir, pois é algo amplo e ao mesmo tempo subjetivo. Para alguns a moralidade esta ligada a costumes, tradições, culto e religião, para outros, pode estar ligada à licitude, legalidade, política ou economia. Porém há que se concordar que a moralidade, na verdade, é um misto de tudo isto. Não se pode falar em moralidade sem se referir à legalidade ou aos costumes, até porque, nem sempre o que é legal tenha que significar que é moral.

Alguns doutrinadores insistem em distinguir a moral e o Direito, sendo que a moral seria, em um primeiro plano, sempre maior que o Direito, pois aquela está ligada à honestidade, enquanto o Direito está para licitude, dando origem ao brocardo *nom omne quod licet honestum est*, isto é, nem tudo o que é legal é honesto, por isso em dizer que a moral é mais ampla.

Maurice Hauriou apud DI PIETRO (2012, p. 77) define a moralidade administrativa como “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da administração”, o que implicaria em saber distinguir o que é justo do injusto, o legal do ilegal, entre outras condutas. O que reforça a ideia de que a moral estaria sob a legalidade. Há que se arriscar dizer então, que é a moral que move a sociedade e não a legalidade, tendo em vista que qualquer cidadão antes de cometer, ou ao desistir de cometer ou, até mesmo, ao se arrepender de ter cometido um ato ilícito, primeiro leva em consideração preceitos de cunho moral, ficando a legalidade em segundo plano. Primeiro se pensa se o ato é reprovável pela sociedade, depois se pensa nas possíveis sanções, pois isso está incutido no pensamento e na formação social de cada indivíduo.

Toda essa discussão apresenta-se sob a ótica da legalidade e moralidade, para que se possa compreender a lógica de funcionamento e dos atos da Administração Pública, que nada mais faz além de atender, ou pelo menos deveria fazer, aos interesses públicos sobre todos os demais, seguindo normas e dispositivos que ditam o modo de proceder, isto é, o que a lei determina, tendo sempre que atender aos princípios básicos e constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, todos previstos na Constituição Federal de 1988, no art. 37, caput.

Evidentemente que moralidade e legalidade não estão em confronto a todo o momento, pois em muitos casos uma vem a complementar a outra, no entanto, fica a critério subjetivo do agente entender o que é moral, sendo que o mesmo não acontece com a legalidade que é previamente definida.

Cada qual poderá definir, conforme suas experiências, o que é moral. Daí o entendimento por parte da doutrina que o princípio da moralidade é abstrato ao ponto de nem mesmo existir, pois em certos momentos o que é moral para o agente, pode não ser para o povo que dependa de seus atos, surgindo então o confronto de interesses e crenças.

De acordo com Wander Garcia, o princípio da moralidade é “aquele que impõe obediência à ética da Administração, consistente no conjunto de preceitos da moral administrativa, como dever de honestidade, lealdade, boa-fé e probidade”.³ Note-se que, o doutrinador achou por bem definir preceitos como de honestidade e a lealdade ou a probidade. No entanto, esses preceitos são igualmente subjetivos, muito embora, um pouco menos do que a moralidade em si. Mas, entende-se que honestidade é o gesto de não apropriação do que não lhe pertence, de dar a cada um o que é seu, agir com imparcialidade e ser íntegro.

Não há como definir a “probidade administrativa”, sendo apenas possível delimitar a “improbidade administrativa”, que inclusive tem Lei Específica regulamentadora e penalizadora, em relação aos atos que atentam contra a moralidade administrativa.

Para Garcia (2012, p. 148):

A Improbidade Administrativa, consiste na imoralidade administrativa qualificada pelo prejuízo ao patrimônio público, pelo enriquecimento ilícito do agente ou pela ofensa aos princípios da Administração Pública. A prática de tal ato importaria, nos termos da Constituição, a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível (art. 37, § 4º, CF).

Entende-se que a improbidade é tudo aquilo que atenta contra a moralidade administrativa, proporcionada pelo prejuízo ao patrimônio público, o enriquecimento ilícito do agente ou em atos que atentem contra os princípios constitucionais da Administração Pública. Nesse caso, a imoralidade, de certa forma, será punida nos termos da lei específica n. 8.429/92.

Para que haja a imoralidade administrativa não é necessário que se tenha prejuízo ao erário, pois quando o agente público pratica atos com a finalidade de burlar a lei, prejudicar ou privilegiar terceiros está sendo imoral, e seu ato é reprovável. Assim, mesmo que não haja prejuízo ao erário está-se diante da imoralidade administrativa.

Conforme Gomes de Mattos (2009, p. 11), “tanto a doutrina quanto a jurisprudência do STJ, associam a improbidade administrativa a noção de desonestidade e má-fé do agente público”. Desse modo, para que haja a imoralidade administrativa, não é necessário o prejuízo ao erário, pois quando o agente pratica o ato com o intuito desonesto, este está sendo imoral, sob uma concepção principiológica.

Porém, há uma linha muito tênue entre a moralidade e a improbidade, de modo que a improbidade, para ser configurada, deve apresentar concreto prejuízo ao erário, sob pena de incorrer em perseguição aos agentes.

Nas palavras de Gomes de Mattos (2009, p. 11) “o ajuizamento de muitas ações de improbidade administrativa, manejadas com o nítido intuito de perseguição, fere o plasmado da própria moralidade [...]”.

Gomes de Mattos afirma ainda que “não havendo má-fé ou dolo por parte do agente público, não há que se falar em ato de improbidade administrativa, em face da ausência de prejuízo ao erário”. Nesse sentido, somente o prejuízo ao erário caracterizaria atos de improbidade administrativa, isto por que é da essência da própria lei, que os atos de improbidade são aqueles em que haja o prejuízo ao erário. Todavia, isso não significa que não houve atentado ao princípio da moralidade, posto que muitos atos podem ser imorais, e a

³ GARCIA, Wander. **Super-Revisão**. São Paulo: Editora Foco, 2012.

imoralidade atenta contra o princípio da moralidade, sendo assim, um ato de improbidade administrativa.

Nesse sentido, pode-se afirmar que em muitos casos podem haver atos atentatórios ao princípio da moralidade, porém não teremos a improbidade, e em outros, teremos a improbidade, e por consequência, a imoralidade administrativa.

No entanto, quando se considera essa lógica de necessidade de prejuízo ao erário, está-se diante de total esquecimento do princípio da moralidade, tendo em vista que, atos de desonestidade, além de imorais, na Administração Pública também são ilegais.

O próprio art. 11, da Lei de Improbidade Administrativa, elenca, os atos que atentem contra os princípios da Administração Pública:

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

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

Nesse diapasão, a própria lei prevê que atos que atentem contra os princípios constitucionais, são passíveis de serem considerados atos de improbidade administrativa.

Exemplo clássico e comum é o de frustrar licitude de concursos públicos, nesses casos, normalmente não há prejuízo ao erário, no entanto, o ato é totalmente investido de má-fé e desonestidade, atentando contra o princípio da moralidade administrativa, previsto no art. 37, da CRFB/88.

Assim, é possível se dizer que atos que atentem contra o princípio da moralidade são flagrante de improbidade administrativa, devendo assim serem considerados, para que a lei conceda total proteção e concordância com o princípio constitucional.

Nesse momento, paira a dúvida sobre a necessidade da existência da má-fé na conduta do agente para que seja considerada como de improbidade administrativa.

3.1 DA NECESSIDADE DE MÁ-FÉ PARA A CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A boa-fé é um dos requisitos fundamentais dos atos da Administração Pública, posto que lidam com o interesse coletivo, bens e direitos públicos, de modo que a boa-fé torna o ato puro e isento de maldade e dolo.

Destaca Gomes de Mattos apud RUI STOCO, que “a boa-fé valora moralmente a conduta social do indivíduo.” Isso significa dizer que quando o agente administrativo que atua com boa-fé, torna-se um indivíduo de valor e reconhecido. Desse modo, a maldade ou má-fé durante o ato administrativo torna a conduta ímproba, o que significa dizer que é necessário a existência da má-fé para que seja caracterizada a improbidade administrativa.

Sob a ótica de que a lei visa punir o agente administrativo desonesto, devasso e devotado, a existência da boa-fé isenta a conduta do enquadramento na improbidade administrativa, pois é a intencionalidade do ato, caracterizado pela má-fé, que visa obter benefícios, causando perda, prejuízo aos bens públicos e/ou ofensa aos princípios administrativos, que é coibida pela lei n. 8.429/92.

Sobre a má-fé pode-se defini-la nas palavras de Rodrigues de Lima apud CONTOURE, como a “qualificação jurídica da conduta, legalmente sancionada, daquele que atua em juízo convencido de não ter razão, com ânimo de prejudicar o adversário ou terceiro, ou criar obstáculos ao exercício do seu direito”.⁴

Em verdade, é a existência da má-fé na conduta do agente administrativo, que configura a improbidade prevista na Lei n. 8.429/92, posto que a mesma visa punir unicamente os atos negativos contra a Administração Pública.

Nesse sentido, Gomes de Mattos menciona que “a boa-fé configura um ato de probidade. Como ato de probidade, a boa-fé retira do contexto da Lei de Improbidade Administrativa o enquadramento da conduta culposa em seu elenco.” Por esse motivo, pode-se afirmar que para a configuração da improbidade administrativa é necessário a existência do requisito subjetivo da má-fé, isto é, o agente deve ter a intenção de lesionar o erário e a Administração Pública, bem como afrontar os princípios constitucionais da Administração Pública, entre eles o da moralidade administrativa. Isto porque, é a conduta negativa que é rechaçada pela Lei de Improbidade Administrativa.

Concorda com a opinião apresentada, Nepomuceno de Souza, afirmando que “parte-se da premissa que a responsabilidade civil, relacionada aos atos de improbidade administrativa, é de caráter subjetivo, exigindo-se o dolo ou a culpa, esta última somente nos casos de lesão ao erário”.⁵

Por conseguinte, há que se relembrar o disposto no art. 37, § 4º da Constituição Federal de 1988, “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 prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Assim, todos os atos que importarem em improbidade administrativa, caracterizada pela existência do dolo, serão punidos na forma da lei, inclusive sob pena de ressarcimento do erário.

Todavia, há que se questionar sobre a necessidade da conduta dolosa frente a responsabilidade objetiva, prevista no art. 37, § 6º da Constituição Federal, ao qual estão sujeitos todos os agentes públicos, inclusive os agentes particulares a serviço da

⁴ Disponível em http://web.unifil.br/docs/juridica/01/Revista%20Juridica_01-8.pdf. Acesso em 05/05/13.

⁵ Disponível em http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Eduardo_Sousa.html. Acesso em 04/05/2013.

Administração Pública. De modo que, tanto os particulares a serviço da Administração Pública, quanto a própria Administração Pública, respondem pelos danos que causarem a terceiros independentemente de dolo ou culpa.

Seguindo o raciocínio, a necessidade do elemento da má-fé na conduta do agente administrativo, para a caracterização da improbidade administrativa, contraria a ideia de responsabilidade objetiva prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Pois, conforme previsto, independentemente de dolo ou culpa, a Administração Pública é responsável pelas suas condutas.

Entretanto, deve-se concordar que para a Lei de Improbidade Administrativa, é necessário que se configure a existência da má-fé por parte do agente administrativo, posto que a lei tem como objetivo principal apenas punir os agentes desonestos e incumbidos de vontade de tirar proveito ou privilégios às custas da Administração Pública.

Assim, há que se notar que a Lei de Improbidade Administrativa, prevê a necessidade de existência do dolo ou da má-fé, para a configuração da improbidade administrativa, bem como, mesmo é o entendimento de maioria doutrinária e jurisprudência, a exemplo de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Waldo Fazzio Júnior, Eurico Bittencourt Neto, e ainda, o próprio Superior Tribunal de Justiça, conforme segue:

ADMINISTRATIVO. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** NÃO COMPROVAÇÃO DE DANO. NÃO CONFIGURADA **MÁ-FÉ.** NÃO CARACTERIZADO ATO ÍMPROBO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 83/STJ. REVISÃO DESSE ENTENDIMENTO. PRETENSÃO DE REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ. 1. O Tribunal a quo decidiu de acordo com a Jurisprudência desta Corte, no sentido de que "a caracterização do ato de **improbidade** por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico" (EREsp 772.241/MG, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, DJe 6/9/2011). Outros precedentes: AgRg nos EREsp 1.260.963/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 3/10/2012; e AgRg nos EAREsp 62.000/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 18/9/2012. Incidência da Súmula 83/STJ. 2. A Corte de origem, procedendo com amparo nos **elementos** de convicção dos autos, expressamente assenta a ausência de **má-fé** dos agravados apta a caracterizar o ato ímprobo. Entendimento insuscetível de revisão, por demandar apreciação de matéria fática em recurso especial, dado o óbice da Súmula 7/ STJ. Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp 232905/DF AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. 2012/0199952-2. Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS (1130). Órgão Julgador: T2 – Segunda Turma. Data do julgamento: 21/02/2013. Data da Publicação/Fonte: DJe 01/03/2013).

De acordo com o entendimento majoritário da doutrina e do Superior Tribunal de Justiça, caso não haja o elemento subjetivo da má-fé, não restará configurada a improbidade administrativa.

Nessa mesma lógica, entende-se que não há como punir o agente administrativo, nos casos em que o mesmo não esteja agindo com a intenção de lesar o erário e ferir os princípios constitucionais da Administração Pública, uma vez que a Lei de Improbidade Administrativa tem como objetivo principal punir os indivíduos atuantes na Administração Pública incumbidos de desonestidade e má-fé. Isto é, todos aqueles que atentam contra o princípio da moralidade administrativa, por ser este o princípio mais difundido pela Lei n. 8.429/92.

Ocorre que, quando o agente pratica o ato administrativo, buscando privilegiar a si ou a terceiro, ou ainda incumbido das piores e mais grave intenções de proveito, este está, primeiro e principalmente, afrontando a moralidade administrativa. A Lei de Improbidade Administrativa visa proteger em suma, o princípio constitucional da moralidade administrativa, exigindo para tanto que o agente pratique os atos administrativos estruturados pela má-fé, para que seja considerado ímprobo.

A moralidade está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sendo que provem dos costumes de cada região e das experiências vividas pelos agentes. E, a imoralidade administrativa está prevista em lei, podendo inclusive ser punida.

Quando a conduta do agente não observar a boa-fé, está-se diante de ato administrativo que ofende aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Por conta disso, a Lei n. 8.429/92 surge como forma de tentar uniformizar alguns entendimentos e na busca de uma maior transparência dos atos da Administração Pública, bem como, maior segurança aos seus agentes e aos cidadãos.

Para Marcio Cammarosano, um estado democrático de direito, apenas tem sentido falar em moralidade quando se diz respeito à moral comum, isto é, tudo aquilo que configure moralidade de forma única, como o direito à liberdade, a certeza e segurança jurídica, todos previstos na Constituição Federal e priorizados por esta. No entanto, mesmo para estes conceitos a moralidade não tem como ser vista de forma homogênea, sendo sempre esta subjetiva. Pelo seu conteúdo rarefeito, não há como tratá-la de maneira única, em uma Constituição, sendo o Brasil o gigantesco país que é, e as mais variadas culturas que o povoam.

Por conta disso, a moralidade se define de modo diferenciado em cada região, porém, deve-se concordar que, alguns conceitos de moralidade valem para todos de forma única, como por exemplo, o ato de financiar campanhas com verbas públicas em período eleitoral. Não há como definir que estas condutas são imorais para alguns lugares e em outros não, desta forma, certas atitudes devem prevalecer como imorais em todos os cantos do país.

Note-se, porém, que estas condutas estão também previstas no ordenamento jurídico, com leis que as tipificam e prescrevem sanções, fazendo-se necessário concordar novamente que moral e direito ensinam sobre o mesmo aspecto, no entanto, não sendo possível se definir qual deu origem a tipificação se foi a legalidade ou a moralidade. Fato é que, a moralidade tem um peso muito maior, não se minorando aqui a legalidade.

O autor delimita que falar em moralidade e aceitar a sua existência no mundo jurídico, seria como se fosse o Estado que abdicasse de uma das competências por estas não serem aceitáveis. Novamente, não se tem este entendimento com relação à moral, pois a mesma serve justamente para se tentar, no mínimo, definir o que não se aceita, e se não se aceita não pode ser praticado, pois o que é imoral é inaceitável, e o Estado, para proteger os interesses públicos, deve primeiramente banir o que não é aceito pela coletividade.

Ao se violar uma norma jurídica, está se violando ao mesmo tempo normas que tem conteúdo legal e moral, e por certo, ambas existem no ordenamento jurídico brasileiro, valendo-se lembrar que a própria Carta Magna, fez questão de abordar tanto a legalidade quanto a moralidade em seu artigo 37, caput.

Temis Limberger esclarece que “(...) não basta que o ato deva ser praticado em conformidade com a lei, é necessário que o mesmo revista-se de moralidade”. Pode-se observar que, o ato que acata apenas critérios legais é considerado incompleto, sendo assim, os atos praticados pela Administração Pública devem estar em consonância com lei e ainda com a moralidade.

De modo teórico temos o princípio da moralidade para esclarecer e determinar o que é desonesto, servindo ainda, para justificar e necessidade de punição àqueles que insistem em desrespeitar e atentar contra aquilo que não lhes pertence, isto é, o interesse público e a “coisa pública”. E, de modo prático, temos a promulgação da Lei n. 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa, que visa definir os atos de improbidades, bem como, delimitar as punições cabíveis aos administradores públicos.

4 DA LEI n. 8.429/92 – LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Em 02 de junho de 1992, o então presidente da República Federativa do Brasil, Fernando Collor de Melo, sanciona a lei n. 8.429, que dispõe sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função administrativa pública direta, indireta ou fundacional.

Tal lei visa proteger o ordenamento administrativo público contra atos lesivos, entre eles, o principal e talvez o mais prejudicial dos atos, que é o das diversas formas de corrupção que estão impregnadas nesse sistema.

Com o passar do tempo, o que se tem observado é uma maior importância das questões éticas no campo da Administração Pública, tendo em vista que esta apenas controla o que, em termos gerais, é de todos. Sendo assim, a ética ganha importância, visto que não há como concordar que esta não seja característica fundamental daquele que dispõe da Administração Pública.

Tudo isso se observa, quando são elaboradas leis anticorrupção, quando a mídia exige providências, quando os conselhos profissionais elaboram códigos de conduta ética, entre outros. Tudo demonstra uma preocupação maior com a ética necessária à Administração Pública e em todos os setores da sociedade.

A corrupção, a improbidade e a imoralidade da Administração Pública são mazelas que atingem a sociedade historicamente, desde o período das primeiras constituições e do coronelismo, exigindo assim, instrumentos eficazes no combate, prevenção e desconstituição de atos lesivos praticados, com a punição dos agentes imorais e ímprobos.

A moralidade e probidade administrativa encontram-se previstas na Constituição da República Federativa de 1988, em seu art. 37, *caput*, e § 4º, estando assim garantidas constitucionalmente aos cidadãos brasileiros, devendo como tal, serem respeitadas.

No aspecto etimológico, improbidade deriva do latim *improbitas*, que significa má qualidade, imoralidade ou malícia, levando-se a concluir que a improbidade revela a qualidade e o caráter do homem que não age de forma idônea. Isto é, ímprobo e todo aquele que viola e desrespeita regras morais e legais, estando diretamente relacionado com o conceito de desonestidade.

Portanto, para sua configuração é necessário a existência da má-fé ou dolo, para que o agente seja considerado como ímprobo, conforme já afirmado no capítulo anterior.

Conforme mencionado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 estipulou no seu art. 37, § 4º, que os atos de improbidade importam em suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento do erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Ora, nada mais correto que a aplicação da sanção penal cabível, tendo em vista que o prejuízo causado afeta todos os que dependem da Administração Pública, posto que todos os cidadãos são direta ou indiretamente afetados pelos atos lesivos.

Cumprе salientar, que a Carta Magna não conceituou o que seria a improbidade, mas delimitou as consequências do ímprobo, ficando a cargo do legislador infraconstitucional fazer tal delimitação. Destaca-se que o legislador infraconstitucional se preocupou em definir como crime de responsabilidade do Presidente da República, ato que viesse a violar a Administração Pública.

Nessa lógica, surge a real necessidade de legalização do tema com a criação da Lei n. 8.429/92, que trata e define os parâmetros da punição e fiscalização dos atos da Administração Pública.

Em seu artigo 1º, a lei de improbidade administrativa, define quais as condutas serão responsabilizadas por esta lei, sendo assim, os atos praticados por qualquer dos agentes públicos, seja ele servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes, entidades ou empresas incorporadas ao patrimônio público, para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual. Pelo paragrafo único serão punidos também os sujeitos que praticarem atos de improbidade contra entidades que recebam subvenções, benefícios, incentivos fiscais ou creditícios, cuja criação ou custeio em que o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, havendo sanção patrimonial.

Assim sendo, praticamente todos os atos que atentem contra o erário serão considerados atos de improbidade administrativa, inclusive os atos praticados por agentes contratados, ainda que sem remuneração, por eleição, nomeação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo ou emprego. Observa-se aqui, quão rígida é a respectiva lei, sendo que até mesmo aqueles que se beneficiem ou que induzam alguém para a prática do ato de improbidade deverão ser responsabilizados e punidos.

Os agentes que incorrem em ato de improbidade, e dos quais causarem lesão ao patrimônio público, dar-se-á o integral ressarcimento do dano, e para aqueles que incorrerem em enriquecimento ilícito, perderão os bens ou valores acrescidos aos seus patrimônios.

Determina o art. 8º da lei n. 8.429/92, que os sucessores daqueles que derem causa a improbidade administrativa, serão responsabilizados até o limite de suas heranças. Foi, neste ponto, coerente o legislador, não permitindo que o patrimônio público, os interesses da coletividade e o erário fossem prejudicados e esquecidos com a morte do causador do dano, transferindo esta responsabilidade inclusive aos herdeiros.

As penas para os atos de improbidade administrativa estão previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/92, sendo elas o ressarcimento aos cofres públicos (se houver), perda da função

pública, suspensão dos direitos políticos, previsão de multa civil, além de proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios.

No entanto, para punir, primeiro se é necessário conhecer os atos de improbidade administrativa.

4.1 DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (ARTS. 9º A 11, da Lei n. 8.429/92)

A Lei n. 8.429/92 enuncia nos arts. 9ª, 10 e 11, quais são os atos que constituem a improbidade administrativa, e, pelo que se observa esses dispositivos legais foram extremamente claros em seu rol de condutas e atos de improbidade.

4.1.1 Dos Atos Administrativos que Importam Enriquecimento Ilícito

Os atos administrativos que importam em enriquecimento ilícito são os mais graves e ignóbeis de improbidade administrativa, pois nesses casos o agente está tido de má-fé e torpeza, desempenhando funções públicas de forma desonesta a imoral.

Caracteriza-se tal tipo de conduta quando o agente auferir dolosamente vantagem patrimonial ilícita, para si ou para outrem, em razão do cargo, função ou emprego público, usufruindo destas facilidades para concluir a conduta.

Os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito devem comportar alguns requisitos segundo o entendimento de Marino Pazzaglini Filho, os quais sejam o recebimento de vantagem econômica indevida por agente público (acarretando ou não dano ao erário), vantagem econômica decorrente de comportamento ilegal do agente público, ciência do agente público da ilicitude da vantagem patrimonial e a conexão entre o exercício funcional abusivo do agente público e a vantagem econômica indevida por ele alcançada. Estes são requisitos mínimos de observância, que pelo que se pode afirmar, caracterizam conduta dolosa, isto é, não há como falar em enriquecimento ilícito de forma culposa do agente.

Os atos de improbidade administrativa dessa categoria (enriquecimento ilícito) estão elencados no art. 9º da Lei n. 8.429/92, o referido dispositivo legal é claro ao determinar quais atos são considerados ímprobos, porém, na prática da administração pública pelo agente, pode-se concluir que em muitos atos, poderia se caracterizar a improbidade administrativa.

Talvez a atitude mais comum de improbidade, seja a prevista no inciso VI, sendo que, muitos são os casos de obras de péssima qualidade construídas com materiais inferiores dos listados, para que com tal empreendimento haja saldo remanescente de valores (com custos menores), os quais, após, são repassados para os envolvidos e desviados dos cofres públicos. Atitudes estas que devem ser punidas com toda severidade possível prevista em lei, pois não lesionam somente o erário como também a coletividade e os interesses públicos, tendo em vista que, em breve serão necessários novos gastos (onde haverá novos superfaturamentos) para que sejam reparadas as obras construídas, e, que, em tempo menor que o previsto,

precisarão de novos reparos; sem mencionar aqui, o risco que oferecem aos que delas usufruem.

O inciso XI do art. 9º, inteligentemente prevê como ato de improbidade a incorporação ao patrimônio do agente, bens rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º.

Importante destacar, que o Código Penal brasileiro configura o enriquecimento por incorporação ao patrimônio do agente, como crime de peculato, tendo sanções penais a serem cumpridas para os agentes que incidirem nesta prática.

O que se pode destacar com relação aos atos de improbidade administrativa com enriquecimento ilícito, é que se tratam de condutas dolosas, isto é, o agente tem o interesse e a intenção de lesar o erário e aferir vantagens próprias com o ato, identificando e caracterizando, na íntegra, este ato com a improbidade administrativa que está diretamente ligada a conduta dolosa. O mesmo será observado no art. 11 da mesma lei, que também trata de conduta dolosa. O agente pratica o ato com o intuito único de aferir vantagem patrimonial e de enriquecimento próprio.

4.1.2 Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

Conforme entendimento de Marino Pazzaglini Filho (2007, p. 77), o erário é:

A parcela do patrimônio público de conteúdo econômico-financeiro direito. Enquanto o conceito de patrimônio público é mais abrangente, pois compreende o complexo de bens e direitos públicos de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico, o de Erário, como parte integrante do patrimônio público, limita-se aos bens e direitos de valor econômico, ou seja, os recursos financeiros do Estado, ao “Tesouro Público”.

Diz-se que o erário é tudo aquilo (bens e direitos) que envolvem valores ou recursos financeiros do Estado, sendo desta forma mais específico que o conceito de patrimônio público que envolve ainda outras nuances, como bens de valores históricos.

No art. 10 da Lei n. 8.429/92, a lesão é contra o patrimônio público financeiro do Estado, isto é, há ofensa ao interesse público, tendo em vista que aqui o foco atingido é exatamente tudo aquilo que é da coletividade.

Alguns doutrinadores entendem que a conduta lesiva ao erário pode dar-se tanto na forma dolosa como ainda de forma culposa, no entanto, deve-se atentar ao fato de que a conduta de lesar está diretamente ligada ao conceito de dolo. A conduta pode ser entendida como omissa, mas, nesse caso, continua-se falando em conduta dolosa.

Nesse dispositivo legal, há quem aceite e concorde que a conduta é culposa, vindo a falar, até mesmo, em ato ímprobo culposo. Entretanto, isso afronta a própria ideia de improbidade baseada no dolo, visto que a conduta exige necessariamente este para ser caracterizada, pois não há como se admitir a deslealdade, a desonestidade e corrupção por negligência, imprudência e imperícia. Nos dizeres de Sérgio Andréa Ferreira⁶, ninguém pratica atos de corrupção a não ser deliberadamente.

⁶ Apud, José Antonio Lisboa Neiva, 2006, p. 11.

O que se entende é que todas estas condutas previstas no art. 10 são sim, condutas dolosas, tendo em vista que estes atos exigem do agente administrativo vontade de lesar ou auferir vantagem indevida, tendo em vista que as fraudes em processos licitatórios são sempre de natureza maliciosa.

Para que seja configurada a improbidade administrativa que cause prejuízo ao erário, deve-se atentar para alguns requisitos básicos, sendo eles, a omissão ilegal do agente público no exercício de função pública, derivada de má-fé e causadora de dano ao erário.

Segundo Marino Pazzaglini Filho “a ilegalidade da conduta funcional do agente público é *conditio sine qua non*, para caracterizar-se o ato de improbidade em exame”. Isto é, deve o ato praticado ser antijurídico e contrário ao ordenamento jurídico. Assim, a ação ou omissão devem ser ilegítimas.

Não obstante as condutas ilegítimas, os atos lesivos devem gerar ofensa aos cofres públicos.

Nesse sentido, os atos de improbidade que atentam contra o erário estão elencados no art. 10, o qual menciona em seu inciso VIII, merecendo destaque pelo fato de afirmar que a frustração do processo licitatório, um dos quais onde mais fácil se encontram as fraudes dentro da administração pública, causa prejuízo ao erário, devendo ser punido nos termos da Lei de Improbidade, e consequentemente, ser despojado de seus bens.

Conforme previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 37, inc. XXI, compete a união legislar sobre “*normas gerais* de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios”, desta forma não há como falar em dispensa de licitação sem observar as hipóteses previstas expressamente em lei.

O processo licitatório é público e facilmente conhecido por qualquer pessoa, não há como aceitar que este seja fraudado sem intenção de prejudicar o Erário, caracterizando-se assim a improbidade administrativa, a ilegalidade e inclusive ofensa ao princípio da moralidade.

O rol do art. 10 vai além do exemplo acima mencionado, onde se é possível perceber que a todo o momento, os princípios básicos da Administração Pública estão sendo observados pela lei, como forma de garantir sua aplicabilidade.

4.1.3 Dos Atos de Improbidade que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

Os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública estão dispostos no art. 11 da Lei n. 8.429/92. O legislador decidiu por bem, tornar ímprobos os atos que atentem também contra os princípios da Administração Pública.

Para bem compreender, são considerados atos de improbidade contra os princípios da Administração Pública os atos que atentem contra os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade ou lealdade às instituições. Deve-se manter a atenção quanto os outros princípios constitucionais, que também devem ser respeitados, muito embora não tenha o legislador esclarecido.

Entende a doutrina que esta modalidade de atos de improbidade administrativa é apenas residual, isto é, para englobar os atos que, por ventura, não tenham sido atingidos, pelas outras duas modalidades (arts. 9º e 10), devendo sempre se considerar que, se o ato se enquadra nas modalidades anteriores e ao mesmo tempo nesta última, este será pertencente daquelas, tendo em vista que as modalidades anteriores absorvem esta última, em face do princípio da subsidiariedade.

Portanto, uma conduta configurada como ímproba por transgressão aos princípios constitucionais, está contida nas normas que regem tipos mais graves de improbidade, como as previstas nos arts. 9º e 10 da Lei n. 8.429/92.

Nesse mesmo sentido, um ato de improbidade administrativa que atente contra os princípios constitucionais, independentemente de qual deles seja, afeta também o princípio da moralidade, tendo em vista que, com tal se entende a honestidade do agente administrativo. Porém, até que ponto a moralidade ou os princípios são autossuficientes no controle da improbidade?

Este é justamente o que se busca confrontar, a ligação direta entre a Lei de Improbidade administrativa e um dos princípios básicos da Administração Pública, o princípio da Moralidade, porém, antes de passar a diante na discussão, é importante fazer algumas observações sobre a competência para o julgamentos das ações que envolvam os atos de improbidade administrativa.

5 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Seguindo o analisado até aqui, pode-se perceber que o principio da moralidade administrativa está diretamente ligado com a Lei de Improbidade Administrativa, podendo-se afirmar, inclusive, que a referida lei estaria praticamente toda baseada nesse princípio, sem deixar de atender os demais contidos na Lei Maior.

O conceito de moralidade é, contudo, subjetivo, sendo que, cada um tem por moralidade aquilo que entende por correto e honesto. Esses conceitos, sem dúvida, não há como se definir de modo igualitário para todos. O que se destaca, porém, é que não há como fugir da moralidade estampada na Constituição Federal, isto é, o que garante a Carta Magna, deve ser entendido como moral ou imoral em todos os lugares da nação.

Deve-se concordar que o conceito de moralidade ou o entendimento que se tem é que não uma moralidade previamente definida, ela vai depender dos traços culturais de cada sociedade. Ao mesmo tempo em que no Brasil a bigamia é considerada crime (sendo assim imoral, e esta imoralidade, para a sociedade brasileira é muito forte), no Marrocos, por exemplo, ou na Índia, esta pratica é normal. Desta feita, a moralidade depende, e muito, da cultura de cada sociedade.

Entende-se que a moralidade é tudo aquilo que não atenta contra a honestidade, a boa-fé e a confiança, e por consequência, é tudo aquilo que não se vale da própria torpeza, de enriquecimento ilícito, da fraude contra terceiros, entre outros.

Além disso, para a configuração da improbidade administrativa é necessário que haja a má-fé por parte do agente, posto que não há como se configurar a improbidade administrativa ao agente que atua dotado de ingerência, posto que a ingerência não vem configurada como uma conduta da improbidade administrativa.

Nas palavras de Hely Lopes Meireles, o conceito de moralidade administrativa está intimamente ligado com o conceito do “bom administrador”, mas o que se pode questionar é o que seria então o bom administrador. Seria, portanto, aquele que consegue atender todos os setores da administração pública de forma homogênea, no entanto, este não estaria fazendo mais do que própria obrigação determina e a lei estabelece, com base nos princípios constitucionais.

Segundo o entendimento de Diógenes Gasparini, para o completo atendimento ao princípio da moralidade, estaria vedada à Administração Pública praticar atos que atentem contra os princípios da lealdade e boa-fé. Com certeza, está-se aqui, muito próximo da moralidade, porém, parece que o conceito de moralidade é ainda mais obscuro, se assim não fosse não teríamos tantos atos de improbidade sendo investigados a todo o momento, e, não se havia razão em falar do “mensalão”.

A lei de Improbidade vem como um dispositivo para tentar frear estes atos absurdos que se observa, até com certa frequência.

A Lei n. 8.429/92 é brilhantemente clara ao definir os atos de improbidade, mas parece que o “jeitinho brasileiro”, às vezes consegue ser ainda mais brilhante para tentar fugir das punições previstas na mencionada lei e inclusive em dispositivos do Código Penal brasileiro.

Para José Matias Pereira, há uma ligação direta entre a probidade e o objetivo final da Administração Pública, onde jamais poderá prevalecer o desejo e muito menos a vontade pessoal. Deve-se lembrar, que para a Administração Pública, a liberdade de agir é regida por lei, que deve restringir os atos do gestor para atingir o interesse da coletividade. Ainda nas palavras do autor, a improbidade administrativa, serve para definir a conduta antiética e que se distancia dos ditames morais.

Para definir a expressão de “improbidade administrativa”, duas são as correntes sobre o entendimento, onde a primeira define a expressão para a conduta que se desvia do dever de condução da “coisa pública”, com base nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e a outra corrente doutrinária, entende a improbidade administrativa, apenas como a conduta desonesta que lesa o patrimônio público.

Em tese, a primeira parece ser mais completa e adequada, tendo em vista que o trato com a “coisa pública”, deve ser a mais transparente e honesta possível. Portanto, não é improbidade apenas a conduta que lesa o patrimônio público, e sim, todos os atos que atentem contra todos os princípios básicos da Administração Pública. Outrossim, a conduta que fere estes princípios que são ainda constitucionais, por consequência interfere na boa ou má qualidade da Administração Pública.

Sobre tal, dispõe o art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, ao definir que são atos de improbidade administrativa os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Segundo Diógenes Gasparini, alguns doutrinadores entendem a “proibidade administrativa” como um novo princípio da Administração Pública, e outros consideram apenas uma espécie do princípio da moralidade. Tem-se o entendimento, juntamente com Gasparini que, “quando muito, podemos afirmar que a ‘improbidade administrativa’ é apenas um particular aspecto da moralidade administrativa que recebeu da Constituição Federal um tratamento próprio, na medida que atribuiu ao ímprobo a pena da suspensão dos direito políticos”.

Todavia, parece estranho, que certa lei deva definir o que é improbidade e, por conseguinte o que é imoral. Ora, a moralidade deveria ser a regra, se assim o fosse, não faria sentido uma lei para punir os que não compreendem ou não lhe aderem ao significado.

A Lei de Improbidade Administrativa funciona como um mecanismo de freio às condutas desonestas e atos de corrupção, sendo desta forma, imensamente fundamental nos dias atuais, para que seja feita a justiça, estando esta lei, baseada nos princípios básicos constitucionais e da administração pública, sendo que o mais evidente é o princípio da moralidade administrativa.

A lei e o princípio devem estar constantemente relacionados, para que o ato da Administração Pública, seja eficiente, eficaz, completo e puro, atendendo sempre aos interesses da coletividade e o bem comum.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública é feita por humanos, portanto passível de erros. Todavia, não se é possível permitir que passem despercebidos aos olhos da lei, ainda mais, quando os atos são praticados tolidos de má-fé e desonestidade.

A moralidade como se pôde observar, é algo que deriva das experiências e dos costumes de cada indivíduo, sendo proveniente do caráter deste. Para cada um, a moralidade é vista de determinada forma, porém, o que se deve concordar é que certas atitudes são morais ou imorais para todos, isto porque, a Constituição Federal assim determina. O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana dever ser respeitado por todos, assim sendo, qualquer conduta que atente contra este princípio, considera-se imoral.

O princípio da moralidade, assim como os demais, desempenha papel crucial na orientação dos atos da Administração Pública, muito embora não sejam leis. Porém, quando o princípio se une a lei os atos tornam-se completos e eficazes, atingindo o interesse público.

Após tal discussão, entende-se que a os atos da Administração Pública atentatórios aos princípios administrativos e constitucionais, em especial o princípio da moralidade, devem ser considerados como atos de improbidade administrativa, mesmo que não causem prejuízo ao erário, ousando-se aqui, discordar de maioria doutrinária e jurisprudencial, por entender que a lei deve proteger o principio e garantir sua eficácia.

Outro aspecto relevante, é a necessidade da existência da má-fé ou dolo por parte do agente administrativo, quando da sua atuação, para a configuração da conduta ímproba, tendo em vista que a lei visa punir somente este tipo de conduta, e, em nenhum momento àquele

agente que atua em ingerência, posto que a má-fé é elemento subjetivo da conduta de improbidade.

Por tal motivo, acredita-se que a conduta do agente quando dotada de má-fé, é hostil, e terá por consequência, o enriquecimento ilícito, o prejuízo ao erário e a ofensa aos princípios da Administração Pública, entre eles o da moralidade administrativa.

Na sequência, os princípios não são leis, porém, sua aplicação e garantia pela Lei n. 8.429/92 deve ser observada, sob pena de prejuízos aos interesses comuns, e facilitação a corrupção e outros problemas ainda que atingem a Administração Pública Brasileira.

O princípio da moralidade é amplo ao mesmo tempo em que subjetivo. Desta forma, deve-se buscar ao menos garantir o entendimento constitucional sobre moralidade. Já a lei é prática, devendo-se seguir e aplicar o que esta determina.

Conclui-se que a Lei de Improbidade Administrativa, busca punir e prevenir atos de improbidade, que normalmente são praticados por aqueles que não trazem consigo o real esclarecimento sobre o que é imoral e ilegal. O princípio serve para orientar, a lei para controlar, punir e previr tudo aquilo que prejudica o bom desenvolvimento da máquina pública. De um modo geral, a Lei de Improbidade Administrativa nada mais é do que a garantia do respeito ao princípio constitucional da moralidade estando, portanto, diretamente interligados.

Por fim, quando o princípio e a lei estão preservados pelo agente administrativo, o interesse da coletividade é alcançado e o bem comum, igualmente.

7 REFERÊNCIAS

BITENCOURT Neto, Eurico. **Improbidade Administrativa e Violação de Princípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência, 2ª Turma**. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em 04/04/2013.

_____. Presidência da República. **Lei Federal 8.429/92**. Disponível em: www.planalto.gov.br.

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

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

FILHO, Marino Pazzaglini. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: Aspectos Constitucionais, Administrativos, Cíveis, Criminais, Processuais e de Responsabilidade Fiscal.** São Paulo: editora Atlas, 2007.

GARCIA, Wander. **Super-Revisão: Doutrina Para Concursos e OAB.** Indaiatuba: editora Foco, 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** São Paulo: editora Saraiva, 2010.

LIMA, Fernando Marco Rodrigues de. **Requisitos Declaradores da Declaração da Litigância de Má-Fé.** Disponível em http://web.unifil.br/docs/juridica/01/Revista%20Juridica_01-8.pdf. Acesso em 05/04/2013.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa: o direito dos administradores dentro da lei n. 8.429/92.** 4. ed. rev. e atual. Niterói: Impetus, 2009.

NEIVA, José Antonio Lisboa. **Improbidade Administrativa.** Niterói: editora Impetus, 2006.

PEREIRA, José Matias-. **Curso de Administração Pública.** São Paulo: editora Atlas, 2009.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** São Paulo: editora Atlas, 2012.

RAMOS, Paulo; RAMOS, Magda Maria; BUSNELLO, Saul José. **Manual prático de metodologia da pesquisa: artigo, resenha, projeto, TCC, monografia, dissertação e tese.** Blumenau: Acadêmica, 2003, 84p.

SOUZA, Eduardo Nepomuceno de. **Elemento Subjetivo nas Ações de Improbidade Administrativa.** Disponível em http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Eduardo_Sousa.html. Acesso em 05/04/2013.