

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
FACULDADE DE DIREITO

LAURA MACHADO ALMEIDA

**A ATUAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE
E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Rio Grande/RS
2014

LAURA MACHADO ALMEIDA

**A ATUAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE
E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso,
apresentado como requisito parcial para
obtenção de grau em Bacharel em Direito na
Universidade Federal do Rio Grande, sob a
orientação da Professora Dra. Maria de
Fátima Prado Gautério.

Rio Grande
2014

FOLHA DE APROVAÇÃO

LAURA MACHADO ALMEIDA

A ATUAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia apresentada perante Banca examinadora do Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Rio Grande, dezembro de 2014.

Dra. Maria de Fátima Prado Gautério (Orientadora - FURG)

Prof. Dr. Éder Dion de Paula Costa (Membro da banca - FURG)

Prof. Me. David Souza (Membro da banca – FURG)

AGRADECIMENTOS

A Deus pela vida, pela saúde e pela família.

Aos meus protetores espirituais pela valiosa oportunidade de evolução.

Aos meus incomparáveis e insuperáveis pais Marli Tereza Machado e José Ronei Antunes Almeida por todo amor, dedicação, carinho, conforto, suporte, atenção, compreensão, crédito, confiança, esforço, força, batalha, preocupação, exemplos de vida e superação. Impossível é mensurar minha gratidão por tudo.

Às minhas irmãs Isadora e Muriel pelo amor, confiança, apoio, incentivo e crédito.

Ao meu grande amigo e colega Kleiton Dias pela companhia desde a primeira semana de aula testemunhando e compartilhando todos os altos e baixos, medos, alegrias, risadas, desenhos, imitações, apelidos; pelas ajudas com livros, xerox, cadernos, provas, grupo de estudos, orientação de TCC, formatação, correrias e pela enorme paciência.

Aos amigos e colegas Jocasta e Rafael pela companhia nas vitórias e derrotas, valiosos auxílios e apoio nessa sofrida reta final do curso.

Aos colegas de divisão pela compreensão, auxílio e consideração nos momentos de acúmulo de trabalho enquanto desenvolvia o trabalho de conclusão.

À minha supervisora do estágio e amiga Edmeia Brandão pela luz de me mostrar o valor do comprometimento administrativo com o benefício da coletividade.

Aos demais amigos, pela compreensão da minha ausência por tantos meses.

A todos que comigo defenderam meu trabalho: Charles, Marcelo, Terezinha, Ana, Eduardo, Cleon, Anderson L. e Carlos A.

À minha incansável e paciente orientadora, por todo apoio, compreensão, crédito, DEFESA, e imensa consideração durante a graduação e, sobretudo, na reta final. A senhora é um grande exemplo de professora, pois considera, prioriza e respeita sempre os interesses e necessidades dos seus alunos antes de julgar. Muito obrigada!

Dedico este trabalho aos meus pais

Seus esforços, fé e lutas
me proporcionaram tudo o que sou e uma
formação de alta qualidade em uma das mais nobres
e reconhecidas instituições de ensino público do país.
Vocês me motivaram a superar desafios e levantar a cabeça sem fugir à luta
Sempre estiveram à frente de tudo lutando e brigando por mim,
incondicionalmente sem para isso fazer de mim uma mimada.
Me ensinaram a reconhecer as minhas falhas e valorizar o meu esforço.
Sempre de consciência limpa.
Logo, é por cada paço de amor e dedicação percorrido até hoje por vocês
que me defendi e defendo essa conclusão de curso,
que é uma conquista, sobretudo, sua.

RESUMO

ALMEIDA, Laura Machado. **A ATUAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. 2014. 49 pgs. Monografia – Curso de Graduação em Direito. Universidade Federal do Rio Grande, Faculdade de Direito, Rio Grande.

A presente monografia desenvolve-se pela ênfase da atuação funcional do Princípio Constitucional da Moralidade administrativa, expresso no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e responsável por nortear as condutas e finalidades da Administração Pública. Seu estudo foi motivado pelas constantes manifestações de casos de corrupção e improbidade administrativa no Estado brasileiro. Diante de tamanha e notada relevância, a atuação do referido princípio enfrenta obstáculos históricos, como a dificuldade no desenvolvimento claro do seu conceito e potencialidade em caráter normativo. Por isso, o presente trabalho analisa a sua evolução doutrinária e legislativa, nas esferas do direito administrativo e da filosofia do direito para responder se os objetivos e o suporte concedidos pelo constituinte foram capazes de se concretizarem juridicamente. Dessa forma, uma análise histórica, evolutiva e filosófica do conceito da moral, bem como de seu caráter normativo foi desenvolvida com fundamento doutrinário e jurisprudencial com o aporte de recentes casos de improbidade administrativa analisados pelo Supremo Tribunal.

Palavras-chaves: Princípio da Moralidade administrativa; Moral; Direito; Ética; Constituição Federal de 1988.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. A MORALIDADE ADMINISTRATIVA.....	12
1.1. Breve Considerações Históricas.....	12
1.2. A Administração Pública.....	15
1.3. A Relevância Do Agente Público	19
1.4. Previsão Constitucional Da Administração Pública	21
2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA , DIREITO E MORAL	
2.1. A Dicotomia da Moral: Moral Crítica e Comum	24
2.2. A Moral e a Ética	26
2.3. A Moral e o Direito	28
3. O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA	
3.1. A Evolução Do Caráter Normativo Principiológico Constitucional	32
3.2. A Moralidade administrativa como Princípio Constitucional	35
3.3. O Princípio da Moralidade e sua Aplicabilidade no Direito atual	38
CONCLUSÃO.....	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47

INTRODUÇÃO

Com a evolução das relações humanas o homem passou a conviver em diferentes meios sociais colaborando para o natural surgimento da necessidade de se estabelecer regras sociais. Tais regras, indiscutivelmente, se tornaram fontes consagradas do direito que, por sua vez, é dotado de um complexo e diferenciado conjunto de valores jurídicos.

Nesse contexto, o senso comum de um agir moral, ou seja, de um agir de acordo com os preceitos estimados para um bom convívio em sociedade, naturalmente, passa a exercer influência na seara do direito administrativo norteando as ações dos agentes públicos. Em vista disso, surge a obrigação dos agentes integrantes da Administração Pública de atuar de forma honesta, zelosa, honrosa e prudente de modo a não incorrer em incoerências com o objetivo de satisfação coletiva.

Tendo em vista essa necessidade de atuação de acordo com preceitos morais jurídicos por parte dos agentes públicos, é inevitável a propagação do sentimento de social de impunidade quando averiguadas inúmeras situações de sua violação. A partir do momento em que determinados atos, típicos das pessoas jurídicas de direito público, se apresentam eivados de malícia e desonestidade nasce a necessidade de reprimir estes atos da esfera pública a fim de evitar prejuízos aos administrados, pelos quais deve a administração pública zelar.

Em vista disso, o presente trabalho trata da importância do princípio constitucional da moralidade administrativa, considerando sua condição fundamental à Administração Pública incumbido, pelo art. 37 da Constituição Federal de 1988, de nortear a atuação dos seus representantes em conformidade com a finalidade do bem comum.

Enfatizar a importância e a essencialidade do princípio da moralidade administrativa é de suma importância na sociedade brasileira, tendo em vista os diversos exemplos de ações corruptas presentes cotidianamente, que provocam tantas manifestações de insatisfação do povo administrado e verdadeiro dono do poder do Estado Democrático de Direito.

Diante disso, a atuação normativa do referido princípio, fundamental na atuação da Administração Pública, tem sido cada vez mais o foco de estudos doutrinários e ora se apresenta como foco do presente trabalho.

Grande problemática dos estudos desenvolvidos tem sido sua dissociação do senso de moral comum enraizado na esfera social, bem como da noção de legalidade.

Ocorre que, mais do que respeitar os regramentos sociais de convivência e às leis, os atos administrativos devem respeitar um mínimo de preceitos éticos contidos no direito administrativo, vez que aqueles indivíduos incumbidos de representar os entes públicos possuem o poder de administrar o erário público, sendo este poder emanado pelo povo, que nessa relação se apresenta na condição de ente administrado. Logo, para ele e em benefício dele deve atuar a Administração Pública, jamais para efeitos particulares.

Tanta necessidade de se atentar os preceitos do referido princípio se concretiza na intenção do nobre legislador constituinte que, ao positivá-lo, inovou juridicamente de modo a lhe atribuir caráter normativo de destaque na atuação administrativa nacional. Sua previsão, portanto, atendeu ao clamor de uma sociedade carente de fiscalização de uma sucessão de ações autoritárias por parte dos administradores públicos, entretanto, não solucionou a problemática da sua definição e atuação.

Seguindo esta linha de raciocínio, o presente trabalho estabelece sua análise da atuação do Princípio Constitucional da Moralidade administrativa com atenta observância e auxílio da evolução dos estudos filosóficos e doutrinários sobre a moral até o entendimento hodierno da moralidade administrativa, bem como do progresso legislativo nesse sentido com auxílio da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de modo a identificar sua incidência nos casos concretos.

A metodologia empregada na construção da presente monografia deteve-se, basicamente, na leitura de textos, legislações e artigos de matérias específicas da Ciência Jurídica das ordens Constitucional, Administrativa e da Filosofia do Direito, ainda, na pesquisa e utilização de jurisprudências extraídas do endereço eletrônico do Supremo Tribunal Federal.

Para tanto, o desenvolvimento do trabalho restou em três capítulos.

No primeiro capítulo, é introduzido um breve estudo histórico da evolução legislativa e filosófica da noção de moral, além de ter explícito o seu contexto de atuação _ a Administração Pública_ a fim de situar o estudo e embasar com prévias definições argumentos dos capítulos que seguem.

Já o segundo capítulo, é reservado à análise e influência das relações entre a moral, o direito e a ética, propiciando maior compreensão dos objetivos do princípio da moralidade administrativa.

Por fim, é estabelecida a análise principiológica no contexto constitucional da Administração Pública no Estado Democrático de Direito com o aporte jurisprudencial de casos recentes julgados pelo Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, destaque-se que ao estabelecer como foco do presente estudo o Princípio da Moralidade, não se pretende desfazer-se da importância fundamental da abrangência dos demais princípios regentes da Administração Pública. Apenas este fora ora escolhido como foco para melhor esclarecer a problemática histórica da sua atuação. Além disso, em momento oportuno deste trabalho será explanada a atuação de cada um e em nenhum momento lhes é tolhida sua ligação com este princípio.

Não obstante, cumpre enfatizar que a temática acolhida no presente trabalho é um estudo de extrema relevância, visto que, o Princípio da Moralidade, apesar de há muito tempo permear o ordenamento jurídico brasileiro e influenciar nas decisões em nossos tribunais, somente obteve o reconhecimento de sua fundamental importância em 1988 quando da sua positivação na honrosa Constituição Federal Brasileira, no artigo 57, *caput*, e, talvez por sua alta complexidade aliada ao curto lapso de tempo de seu caráter normativo, acabe não parecendo ter sua incidência devidamente reconhecida da maneira estimada por tão ilustre legislador constituinte e idealizada pela expectativa dos membros da sociedade.

Casos de corrupção e de ausência da ética e do respeito para com os administrados por parte dos agentes públicos em todas as esferas administrativas (federais, estaduais e municipais) são capazes de tolher a confiança da sociedade na justiça e a contribuindo na ascensão de uma sensação de complacência para com este tipo de atos alicerçados na cultura nacional.

Em vista disso, é oportuno estudar a referida problemática sob o aspecto teórico-legal com enfoque jurisprudencial a fim de buscar a compreensão do caminho a ser trilhado para a efetividade normativa do Princípio Constitucional da Moralidade. No entanto, frise-se que, diante da alta complexidade inerente ao presente tema, não cabe aqui a pretensão de esgotar nem o estudo, nem a definição de atuação do tema no contexto constitucional.

Para tal, emprega-se um mínimo de clareza capaz de proporcionar ao leitor uma boa compreensão do desenvolvimento do estudo pretendido a cerca da moralidade, principal objeto em tela.

A Moralidade administrativa

“Nada pode ser politicamente certo se for moralmente errado” (Daniel O'Connell)

O desenvolvimento da análise da atuação do Princípio Constitucional da Moralidade administrativa implica em um mínimo necessário de localização histórica da evolução da relação da moral com o direito e a ética.

Em vista disso, o presente capítulo enseja enfatizar os mencionados aspectos referentes à Moralidade administrativa sem a necessidade de aprofundamento do tema, mas sim de situar o leitor nos aspectos mais relevantes à problemática ora discutida sobre o tema proposto a fim de possibilitar adiante a análise da sua atuação e espaço na Administração Pública, atribuídos pela Constitucional Federal de 1988.

1.1. Breves Considerações Históricas

O ideal de Moralidade administrativa teve sua origem na França do século XIX, mais especificamente no ano de 1917, como expõe Antônio José Brandão:

Foi Hauriou, esse fecundo e operoso agitador de idéias, quem pela **vez primeira falou em moralidade administrativa**. Em uma das suas magistrais anotações aos acórdãos do Conselho de Estado (caso Gommel, Sirey, 1917, III, 25), desenvolveu, com maior brilhantismo do que transparência, a seguinte tese audaciosa: a legalidade dos atos jurídicos administrativos é fiscalizada pelo recurso baseado na violação da lei; mas a conformidade desses atos aos princípios basilares da “**boa administração**”, determinante necessária de qualquer decisão administrativa, é fiscalizada por outro recurso, fundado no desvio de poder, cuja **zona de policiamento é a zona da ‘moralidade administrativa’**.¹(grifo nosso)

Logo, foi a partir da análise de casos de anulação de atos administrativos contidos nos acórdãos das decisões do Conselho de Estado Francês, que Maurice Hauriou desenvolveu o que se considera historicamente as primeiras linhas do

¹BRANDÃO, Antônio José. *Moralidade administrativa*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, vol. 25. 1951, p. 457.

Princípio da Moralidade associando-o, inicialmente, ao desvio de poder praticado pela autoridade administrativa.

Não se pode deixar de atentar ao fato de que o referido conceito se apresenta imbuído de uma alta carga de subjetividade, vez que a noção por ele transmitida de um bom administrador, naturalmente, amplia demais sua abrangência de modo a dificultar seu foco de compreensão normativa.

No entanto, a noção de moralidade que somente passou a alcançar maior nível de objetividade, enquanto princípio, a partir do advento do Estado Moderno, encontrou no desenvolvimento de teorias, segundo Marcia Barboza, buscavam uma definição mais objetiva e independente a cerca da relação entre direito e moral no desenvolvimento de uma distinção e dissociação da compreensão de suas noções enfatizando o pensamento positivista. A partir de então a árdua e ferrenha batalha da definição da moral jurídica passou a ganhar maior espaço como problemática de alta relevância ao mundo jurídico.

Com um legado tão importante de estudos construídos com o início do Estado Moderno muitos estudos tornaram possível a ampliação do desenvolvimento e do aprimoramento de novos pensadores a cerca do tema da moralidade jurídica contribuindo e influenciando assim, no desenvolvimento de legislações e análises de casos concretos por parte dos tribunais sob a perspectiva da moralidade administrativa.

Trazendo tal análise para o território de enfoque do presente trabalho, importante se faz destacar que, desde o início do século XX é possível identificar a presença da moralidade administrativa na realidade legislativa e doutrinária brasileira fundada nos ensinamentos de Maurice Hauriou e a visão construída na Europa, mais especificamente na França.

Considerado um pressuposto de validade do ato administrativo, a moralidade administrativa deveria nortear esses atos de modo que sua prática atendesse a moral jurídica interna da Administração Pública². Nesta época, grande influência doutrinária fora exercida, também, pela já referida publicação do artigo do português

2 BARBOZA, Márcia Noll. *O princípio da moralidade administrativa: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica*. Porto Alegre. Livraria do Advogado. 2002. p. 104.

Antônio José Brandão em território nacional intitulado *Moralidade Administrativa*, em 1951, na revista de Direito Administrativo no qual os ensinamentos da doutrina europeia é bastante enfatizado.

Logo, o grau de subjetividade contido na visão doutrinária do período pré-constituição de 1988 era bastante elevado vez que, como mencionado anteriormente, as influências da noção de um dever geral de boa administração e a necessidade do exame dos motivos dos atos cometidos pela Administração Pública, advinham dos conceitos desenvolvidos na Europa, ou seja, alicerçados na pessoa do administrador, tornando assim, a referida era marcada por importantes manifestações doutrinárias publicadas em território nacional³.

Já no tocante ao aspecto legislativo, o primeiro registro do princípio da moralidade no Brasil data de 11 de novembro de 1930, quando após a dissolução do Congresso Nacional pela Revolução o Decreto nº 19.938 instituiu o Governo Provisório da República, que em seu artigo 7º⁴, menciona pela primeira vez na história brasileira o termo “moralidade administrativa”.⁵

Contudo, após mencionada previsão expressa na legislação brasileira, o princípio da moralidade não mais se fez presente na legislação nacional.

Embora importantes Constituições Brasileiras, tais como as de 1934 e de 1946, trouxessem em sua previsão a ação popular para a anulação de atos lesivos ao patrimônio público, bem como a promulgação da Lei da Ação Popular _Lei 4.717/65_ simbolizando uma tímida atuação do princípio da moralidade, este somente fora realmente introduzido de forma mais abrangente e evoluída quando da promulgação Carta Magna de 1988⁶.

3 LIMA, Cíntia Zaira Messias de. *Moralidade administrativa: conceito e controle*. Portal Tribunal de Contas de União. Biblioteca Ministro Ruben Rosa – digital. Brasília. 2006. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/documentos_temas.

4 Art. 7º. Continuam em inteiro vigor, na forma das leis aplicáveis, as obrigações e os direitos resultantes de contratos, de concessões ou outras outorgas, com a União, os Estados, os Municípios o Distrito Federal e o Território do Acre, salvo os que, submetidos à revisão, contravenham ao interesse público e à moralidade administrativa.

5 BARBOZA, Márcia Noll. *O princípio da moralidade administrativa: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica*. Porto Alegre. Livraria do Advogado. 2002. p. 97.

6 Ibid. p.97.

Com vista no marco brasileiro da promulgação da Carta Magna, inequívoca se faz a afirmação de que à luz dos ensinamentos doutrinários desenvolvidos é que se deu a evolução do nobre trabalho do constituinte, vez que imbuído dos ensinamentos propagados acerca da extrema essencialidade da moralidade, introduziu-a de vez por todas no ordenamento jurídico nacional de maneira a atribuir-lhe condição privilegiada em forma de princípio fundamental à regência dos atos da administração pública.

No entanto, a dificuldade de atribuir-lhe uma concepção mais objetiva não deixou de existir, dando maior espaço à tentativa de desvincular o seu conceito e sua incidência da legalidade, ao seu lado, prevista como fundamental aos atos da Administração Pública no atual contexto do Estado Democrático de Direito.

Portanto, a partir do marco constitucional de 1988 a moralidade adquiriu uma posição de destaque no ordenamento jurídico e nele se alicerçou como um princípio dotado de força constitucional e, como tal, não poderia ser diferente o desenvolvimento de novas buscas doutrinárias (por sua maior compreensão) e judiciais (por sua devida incidência), vez que o texto constitucional o enuncia como um preceito obrigatório à administração pública, mas não enfatiza seus aspectos de atuação.

Entretanto, poucos ainda foram os resultados positivos desse esforço, pois diante da enorme dificuldade em convergir ideias sobre tão relevante princípio, estudiosos e pesquisadores acabam deixando os operadores do direito a mercê do vazio em suas fundamentações.

1.2. A Administração Pública

A definição de Administração Pública é fundamental para melhor compreensão do termo moralidade administrativa.

Logo, considerando que o termo administração tem sua origem do latim da junção dos dois termos *ad*, o qual significa direção e *minister*, que significa obediência⁷ é possível extrair a informação de que se trata de um administrador com

⁷ BACHTOLD, Ciro. *Noções de Administração Pública*. Cuiabá: EdUFMT; Curitiba: UFPR 2008. p. 26.

o dever de obediência à vontade de quem o contrata. Nesse sentido, Administração Pública está adstrita à satisfação das vontades do povo que lhe escolhe e lhe dispense a remuneração.

Não obstante, Alexandre Mazza dispense dois sentidos diferentes ao mesmo termo, de modo a considerá-lo ora com iniciais maiúsculas, ora com iniciais minúsculas: “Administração Pública é o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente do Poder a que pertençam.”⁸ enquanto que “‘administração pública’ designa a atividade consistente na defesa concreta do interesse público.”⁹

Em outras palavras, segundo o mencionado ponto de vista é possível que um cidadão com concessão e permissão do serviço público exerça atividades típicas da administração pública sem fazerem parte do quadro de agentes da Administração Pública.

Enquanto isso, Hely Lopes Meirelles apresenta uma definição de administração pública de modo a abarcar ambos os conceitos em um só: “Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.”¹⁰

Por consequência, o referido conceito emprestado por Hely Lopes Meirelles apresenta uma definição mais abrangente de Administração Pública, já que, o termo “aparelhamento do Estado” subentende uma noção completa da estruturação pública de modo a abarcar tanto seus agentes, quanto suas atividades e funções voltadas à satisfação das necessidades do povo que lhe confiou o poder de administrar.

Em vista disso, resta claro tratar-se, por ora, da mais adequada conceituação a ser adotada como parâmetro no desenvolvimento da presente análise, pois quando se fala em moralidade administrativa não se restringe a responsabilidade unicamente dos agentes públicos, sejam os eleitos pelo povo ou aprovados em

8 MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2014, p.45.

9 Ibid, p.46.

10 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23. Ed. São Paulo : Malheiros 1998.

concurso público, mas também, de todos os cidadãos que tratem ou prestem serviços públicos.

A estrutura organizacional do Estado é composta por três poderes e níveis: poder Executivo e Legislativo e níveis da União, dos Estados-Membros e do Judiciário que passam por frequentes mutações. Nessas mutações é que os inúmeros casos de corrupção se disseminam ao longo da história na administração pública, pois muitos administradores demonstram despreparo para o desafio de fazer executar atividades exclusivamente direcionadas à população de maneira eficiente e eficaz.

Nesse sentido, as referidas fundamentais atividades do Estado são basicamente: o poder de polícia (limita e condiciona a liberdade e propriedade privada em favor do interesse público), a prestação de serviços públicos (fornecimento de água e luz, por exemplo) e a realização de atividades de fomento (estímulo ao desenvolvimento da ordem social e econômica do Estado).

Portanto, a Administração Pública é adstrita à satisfação dos interesses coletivos e não apresenta em seu conceito em momento algum funções ou atribuições individuais e, quanto a isso, oportuno se faz esclarecer brevemente os seus princípios fundamentais _previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988_ vez que, que juntamente com o princípio da moralidade, eles possibilitar uma melhor compreensão do seu dever de atuação.

Primeiramente, o Princípio da Impessoalidade é o princípio que protege as relações da Administração Pública com os administrados, pois determina que o tratamento por ela dispensado deve se estabelecer de forma igualitária e impessoal _material e formalmente falando_, sendo vedada a discriminação e a desproporção no tratamento para com os particulares. Tal exigência de igualdade no tratamento encontra-se associada à própria noção de finalidade pública, qual seja, a atenção e assistência aos interesses públicos.

Além disso, esse é o princípio que proíbe a promoção pessoal dos agentes públicos, sob o argumento de que os interesses pessoais não podem ser satisfeitos pelo exercício da função pública. Nesse sentido, o atuar do agente, não pode ser a ele imputado enquanto pessoa física, mas sim ao órgão ou entidade administrativa.

Inevitável assim, observar que o referido princípio encontra-se, evidentemente, imbuído de valores morais.

Já o Princípio da Publicidade é aquele que obriga que a Administração Pública divulgue e exteriorize de forma ampla e transparente todos os atos praticados pelo Poder Público de modo a possibilitar um maior controle social sobre seus atos por parte dos verdadeiros titulares do poder: o povo. Logo, em consonância com o Princípio da Publicidade, diversos instrumentos jurídicos foram criados para possibilitar a cobrança da publicidade dos atos cometidos pelo Poder Público como, por exemplo, os direitos assegurados pelo art. 5º, XXXIV, alíneas “a” e “b” de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, bem como a obtenção de certidões em repartições públicas, para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

Outro princípio fundamental da Administração Pública previsto na Carta Magna é o princípio da eficiência, o qual preconiza a necessidade da obtenção de resultados positivos dos atos realizados, devendo estes serem realizados com o máximo de celeridade e eficácia pelos agentes públicos a fim de garantir a maior satisfação possível das necessidades dos membros da sociedade.

Assim, o principal fundamento do referido princípio está no fato de que a ausência de controle sobre as consequências de uma má atuação implicaria em graves e diretos prejuízos _tanto jurídicos, quanto extrajurídicos_ aos cidadãos administrados. Por isso, é indispensável uma maior atenção jurídica ao desempenho das funções públicas e às escolhas de seus agentes, a fim de que estas não venham a produzir resultados incompatíveis com os estimados tanto pela administração pública, quanto pela população e possam atingir de forma mais intensa a efetivação dos direitos fundamentais.

Note-se que, em nada pode ser confundido esse princípio com o princípio da moralidade, foco do presente estudo, vez que para aquele os aspectos da conduta dos agentes públicos exigidos referem-se, exclusivamente, à questão da observação à obtenção de resultados eficazes no sentido de bem atender a população sem passar pela seara da validade moral destes.

Entretanto, poucos princípios geram tantas dúvidas e dividem tanto os posicionamentos doutrinários, quando se trata de estudos acerca do princípio da moralidade, quanto o princípio da legalidade.

Diz-se isso, devido à sua proximidade e pelo fato de que da relação entre esses dois princípios emanam sérias discussões doutrinárias sobre a atuação autônoma do princípio da moralidade. Contudo, tal discussão será enfatizada a seguir, em capítulo oportuno.

Assim sendo, o princípio da legalidade é o princípio da Administração Pública responsável pela imposição de uma atuação restrita aos preceitos legais, sem deles jamais se desviar, sob a pena de ter seus atos invalidados e, ainda, sujeita-los à responsabilização disciplinar, civil e/ou criminal.

Em outras palavras, ao contrário dos particulares administrados _que apenas não podem praticar o que a lei lhes proíbe_ os agentes públicos estão restritivamente obrigados a praticar exclusivamente o que a letra da lei lhes autorizar e, diante seu silêncio, encontram-se proibidos de agir.

Diante da presente explanação pretende-se ter esclarecido um mínimo necessário acerca do contexto histórico e normativo em que o princípio da moralidade administrativo se alicerça e com isso, pretende possibilitar o breve estudo, a seguir desenvolvido, sobre a subjetividade da Administração Pública à qual está necessariamente atrelado o preceito constitucional em análise.

1.3. A Relevância do Agente Público

Seguindo nessa linha de desenvolvimento da análise da atuação do princípio da moralidade administrativa é indispensável a compreensão do seu aspecto subjetivo, ou seja do agente público.

Quando foram lançadas as primeiras linhas em busca da compreensão e do reconhecimento da moralidade administrativa, considerou-se da maneira mais subjetiva que até então se pôde verificar, vez que foi baseada no comportamento pessoal dos administradores públicos na análise dos casos de desvio de poder para o desenvolvimento do primeiro conceito de moralidade administrativa. Sendo a esse conceito o caráter de atuação do administrador fundamental, de modo a utilizar-se

da expressão “bom” como principal característica daquele que desempenhar de forma reta e probo seus deveres frente aos administrados.

Com o desenvolvimento de suas análises, o próprio pensador passou a atentar para a necessidade da busca por maior objetividade ao conceito da moralidade administrativa e, assim, influenciou o aprimoramento da discussão e estudos sobre o tema.

Dessa forma, no direito atual _embora ainda influenciado pelos ensinamentos iniciais vem sendo cada vez mais tratada de forma objetiva, vez que, expressamente, essa era a vontade do legislador constituinte: a probidade e a transparência dos atos praticados exigidos pelo *caput* do artigo 37 da Carta Magna se referem diretamente à Administração Pública, ou seja, ao completo aparelhamento do Estado para o fomento da vontade do povo.

Em vista disso, embora a norma não seja diretamente voltada à pessoa do agente público, sua figura está inserida no conceito de Administração Pública como um elemento essencial, o que torna inegável o fato de que da sua atuação seja refletida a transparência que se estima da Administração.

Dessa forma, é importante esclarecer que o termo “agente público” é utilizado para designar todo e qualquer indivíduo que de forma profissional se relacione com o Estado¹¹ e é exatamente por essa razão que neste trabalho é empregado em detrimento do termo “servidor”.

Para a moralidade administrativa não importa exclusivamente a atuação do gênero servidor público, mas sim, a todos os agentes públicos, sem restrições, pois todos estão abarcados como um único elemento subjetivo da Administração Pública e devem agir na mesma proporção de honestidade, integridade e afincado em prol dos interesses coletivos. Para este, independente se tratar de um servidor estatutário, de um contratado ou de um agente político, pois estão integrados na máquina pública, atuando e trabalhando para atingir os objetivos de todos e, dessa forma, todos seus atos devem se coadunar com a reponsabilidade moral de suas atribuições.

Diante disso, embora na atualidade o conceito de moralidade administrativa tenha sido aprimorado de modo a abandonar o foco subjetivo da pessoa do agente,

11 MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2014, p.463.

esse é uma peça indissolúvel do seu conceito e da sua abrangência, pois de suas atitudes é que restará obedecido ou não o princípio da moralidade. A diferença entre a pessoa do agente e o que se pretende com a expressão agente público é a forma com que o atuar subjetivo se refletirá nas responsabilidades da Administração diante das suas consequências.

1.4. A Previsão Constitucional da Administração Pública

Conforme neste já observado, a Administração Pública é o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, ou seja, trata-se da própria organização estatal para o exercício de suas funções fundamentais. Em vista disso, sua previsão é necessariamente parte integrante do conjunto de normas constitucional.

A partir do Título III, “Da atuação do Estado”, da Constituição Federal de 1988 localiza-se toda a estrutura e previsão legal da Administração Pública, objeto de estudos do Direito Administrativo.

Tal previsão se dá atualmente graças à evolução do pensamento de revolucionários históricos que muito lutaram para atingir a maior limitação de atuação e poder do Estado e assim, aumentar, também, a garantia de proteção aos cidadãos. Essa evolução se dá desde a Revolução Francesa de 1789 com o surgimento do Estado de Direito, onde os ideais liberais revolucionários de separação dos poderes, o Princípio da Legalidade e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão se consagraram.¹²

A partir destas conquistas a Administração Pública evoluiu na medida em que a concepção de Estado também evoluiu.

Primeiramente, na fase do Estado Liberal de Direito, este era visto como um verdadeiro inimigo do povo devido às suas arbitrariedades. Além disso, nessa fase o Estado não poderia interferir na ordem social e econômica sendo a marca da época a livre iniciativa que assegurava a autonomia de vontade dos indivíduos.

12 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Princípios de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013. p. 29.

Já em uma segunda fase, do Estado Social de Direito, a necessidade de interferência do Poder Público na economia se consagrou na luta pelo fim da desigualdade social até então muito observada, modificando as diretrizes e estruturação da Administração Pública. A partir de então, a Administração passou a adotar diretrizes típicas do Direito Privado, como o contrato, por exemplo.

Entretanto, o excesso de intervenções Estatais na sociedade e na economia tornou-se cada vez mais prejudicial à população de modo a incentivar novas lutas em busca da evolução da organização e estruturação do Estado para melhor atender o povo. Nesse contexto é que o Estado Democrático de Direito se fez como tentativa de desburocratizar a Administração Pública agilizando a atuação estatal tornando-a mais eficiente na satisfação dos interesses do povo.

Dessa forma, aos particulares o Estado passa a atribuir algumas responsabilidades as quais, anteriormente, a ele estavam atreladas, tais como as empresas públicas e as potências e serviços públicos privatizados.¹³

Nesse contexto evolutivo, o reconhecimento normativo e garantidor das Constituições ganhou força com o fim da II Guerra Mundial, vez que no seu decorrer a própria Constituição foi utilizada para legitimar suas práticas repudiosas.

A partir de meados do século XX, portanto, no período pós-guerra, as Constituições passaram a ser invocadas pelos tribunais com seu caráter normativo e, com o fenômeno do neoconstitucionalismo, a aproximação entre o Direito e a Moral propiciou cada vez mais a garantia dos interesses do povo.

Em vista disso, cabe estabelecer que desde o início as Constituições caracterizam-se como documentos incumbidos pela regulamentação e ordenação do Estado, além de fundamentação do poder político.

Logo, por tratar a Administração Pública do funcionamento do Estado _ sendo no contexto atual brasileiro o Estado Democrático de Direito_ não poderia ela ter sua previsão normativa e garantidora fora da Constituição Federal, fonte fundamental do Direito Administrativo.

13 Ibid p. 32-4.

Com tudo isso, indispensável se faz enfatizar o fato de que o fruto dessa evolução estrutural do Estado é a aproximação cada vez maior entre o Direito e a Moral¹⁴, estudo ao qual o próximo capítulo se dedica.

14 Ibid, p. 37.

Administração Pública, Direito e Moral

Considerando a mencionada evolução da concepção de Estado e Administração Pública, fundamentais à contextualização da moralidade administrativa, importante se faz aclarar os conceitos que tanto com ela se confundem quando da interpretação da sua atuação enquanto princípio constitucional, pois, para que seja possível adiante atribuir-lhe foco da maneira mais clara possível sem incorrer na confusão de conceitos, a qualquer estudo que estabeleça como foco principal a moralidade é fundamental o esclarecimento dos elementos que permeiam seu conceito, principalmente, por estes influenciarem sua compreensão.

Por isso, a seguir são elencados alguns aspectos e esclarecimentos a cerca das relações entre Moral, (abrangendo sua dicotomia moral crítica- moral comum), Ética e Direito limitando-se apenas à busca pela elucidação de cada conceito, sem a pretensão de aprofundar o tema a seu esgotamento, mas apenas ao estabelecimento de breve análise, vez que, indispensável ao estudo da moralidade.

2.1. A Dicotomia da Moral: Crítica e Comum

Desde o princípio dos estudos sobre da moralidade, quando do advento do Estado Moderno a noção de moral ligou-se à noção de direito, se busca a compreensão das referências da moral comum e da moral crítica no âmbito jurídico. Tal preocupação se dá, muito provavelmente, pela necessidade de se alcançar a eficácia da atuação objetiva da moralidade jurídica, indispensável a ela enquanto norma positivada integrante do ordenamento jurídico brasileiro hodierno.

Embora ambas as noções da dicotomia da moral estabeleçam seu alicerce na subjetividade do costume _enquanto fato gerador inclusive de normas_ vale destacar que, a carga dessa subjetividade é insuficientemente influente na moral crítica, se comparada com a comum. Enquanto que, nesta é possível identificar uma variação constante de adequação individual aos critérios e regras sociais de cada âmbito específico da sociedade, naquela prevalece uma invariável e rigorosa sujeição de todo e qualquer ato praticado pelos agentes das instituições públicas à conformidade do ordenamento jurídico que a rege.

Nesse sentido, a moral comum, na condição de “fenômeno social consistente na existência/observância de um conjunto de normas de comportamento baseadas em juízos comuns ou preponderantes sobre o que é bom ou mau, certo ou errado, justo ou injusto”¹⁵ simples sugestão social à melhor inserção do indivíduo, não pode estar inserida no conceito e abrangência que se espera da moral de caráter jurídico tratando-se, portanto, de uma noção de natureza universal dotada de conteúdo adequado ao tempo, ao local e aos mentores de sua concepção¹⁶.

Já a moral crítica, por sua vez, na condição de “locução que designa a instância crítica da práxis humana, da práxis verificada nas instituições humanas, como o direito e o Estado”¹⁷ subordina tanto os agentes públicos, como a sociedade, na condição de administrados por ser dotada de indiscutível universalidade a partir do momento em que inserida se encontra no contexto jurídico.

Além disso, por ela são traçadas, objetivamente, regras de conduta tanto com relação aos agentes representantes do Estado, para com integrantes da sociedade na condição de administrados, quanto no contrário, com relação aos membros da sociedade, na condição de detentores do real poder do Estado para com os agentes públicos.

Nesse sentido, sendo a moral crítica dotada das razões para restringir determinados conteúdos constata-se que ela é que no âmbito jurídico se gera a moralidade jurídica. Dessa forma, a moral referida na moralidade administrativa é a jurídica e, assim, merece destaque o esclarecimento trazido por Alexandre Mazza a respeito da sua relação com a moral comum:

A moralidade administrativa difere da moral comum. O princípio jurídico da moralidade administrativa não impõe o dever de atendimento à moral comum vigente na sociedade, mas exige respeito a **padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade** incorporados pela prática diária ao

15 BARBOZA, Márcia Noll. *O princípio da moralidade administrativa: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica*. Porto Alegre. Livraria do Advogado. 2002. p. 53.

16 BAHENA, Kele Cristiane Diogo. *O Princípio da Moralidade administrativa e seu controle pela Lei de Improbidade*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 18.

17 BARBOZA, Márcia Noll. *O princípio da moralidade administrativa: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica*. Porto Alegre. Livraria do Advogado. 2002. p. 54.

conceito de boa **administração**. Certas formas de ação e modos de tratar com a coisa pública, ainda que não impostos diretamente pela lei, passam a fazer parte dos comportamentos socialmente esperados de um bom administrador público, incorporando-se gradativamente ao conjunto de condutas que o Direito torna exigíveis.¹⁸(grifo do autor)

Logo, na atuação do princípio da moralidade não se pode admitir confusão na sua vinculação com os valores subjetivos da moral comum, vez que sua concepção deve ser racional e somente a moral crítica se fundamenta na racionalidade por ser dotada de princípios procedimentais destinados a outorgar racionalidade à crítica. Além do fato de que a Administração Pública é uma práxis humana por ser o mecanismo de atuação do Estado.

Nesse sentido, “a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve, e a finalidade de sua ação: o bem comum”¹⁹ e não aos homens em relação à sua conduta em sociedade como a moral comum.

2.2. A Moral e a Ética

Merecido destaque ainda merece a questão da relação entre a Moral e a Ética, vez que não raro ela gera grande confusão entre os seus conceitos, muito provavelmente por advirem da mesma origem semântica do latim *mores* que significa “costumes”.

Entretanto, o conceito de ética é um conceito muito mais amplo que o da moral e, por sua vez, mais teórico, pois ela visa o entendimento a cerca da realidade das condutas humanas, podendo variar de acordo com o foco de análise. Aqui, sua análise se dá pela perspectiva da sua relação com a moral e o Estado.

O que pouco é levado em consideração de maneira geral é o fato de que a ética se relaciona com a moral objetivamente, pois aquela é a ciência cujo objeto de estudo é a moral, e, nesta condição, se apresenta como a responsável por

18 MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 103-104 (grifo do autor).

19 BARBOZA, Márcia Noll. *O princípio da moralidade administrativa: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica*. Porto Alegre. Livraria do Advogado. 2002. p. 106.

desenvolver a compreensão da realidade dos atos morais do homem em sociedade ao invés de recomenda-los, vez que essa é a desenvoltura da moralidade.²⁰

Tanto a moral, quanto a ética, constroem a base mestra das condutas do homem de maneira a determinar seu caráter, altruísmo e virtudes guiando-lhe na forma de agir e de se comportar em sociedade, no entanto, a moral é o objeto de estudo da ética por nortear com maior objetividade as ações e os possíveis julgamentos do homem em relação aos demais indivíduos e tais regras são investigadas pela ética no desenvolvimento de seus estudos na tentativa de explicá-las.

Não obstante, a questão cultural é outro motivo que contribui para que a ética seja confundida com a moral, vez que por muito tempo na história as duas expressões eram utilizadas como sinônimos para se referirem à reflexão filosófica sobre os costumes e regras da conduta do homem.

Em vista disso, a influência desta sinonímia se perfez na cultura hodierna, ensejando um sinal de alerta sempre que algum estudo ou análise a cerca do tema da moralidade se desenvolve.²¹

Contudo, na perspectiva estatal, pode-se afirmar que o Estado “é instrumento para se atingir o objetivo ético da criatura humana”²², ou seja, seus conceitos sempre serão compatíveis, já que, o Estado mantém e difunde um mínimo moral, pois nenhum Estado se abstém de abrigar suas ordens jurídicas, políticas e sociais na esfera da moral.

Nesse sentido, José Renato Nalini recomenda:

O Estado Brasileiro tem a obrigação de se conduzir moralmente, por vontade expressa do constituinte. Em todas as suas exteriorizações, não poderá transigir com o princípio da moralidade. Seja no desempenho de suas funções primárias e diretas, seja na área de atuação que assumiu para corresponder à vocação do Estado do **bem-estar**, seja nas atribuições ordenatórias e fiscalizatórias da

20 MEDEIROS, Isabela Pinheiro. *A autonomia do princípio da moralidade administrativa na constituição de 1988*. Florianópolis. 1999. p. 6. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/49596258/A-AUTONOMIA-DO-PRINCIPIO-DA-MORALIDADE-ADMINISTRATIVA>.

21 Ibid. p. 6.

22 NALINI, José Renato. *Ética Geral e Profissional*. 8. Ed. Ver., atual, e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.p. 272.

atividade privada. Em tudo isso, o poder público pode vir a ser responsabilizado se não estiver gerindo a coisa comum de maneira eticamente irrepreensível.²³ (grifo do autor)

Portanto, a moral como matéria-prima da ética não pode deixar de ser obedecida pela Administração Pública. Através da moral é que os preceitos éticos se concretizam e, no contexto do Estado Democrático de Direito, a ética não se resume a simples recomendações, devendo ser atendida na busca da finalidade maior da Administração Pública.

2.3. A Moral e o Direito

A discussão a cerca da relação entre o Direito e a Moral é um dos principais temas estudados desde os primórdios da Filosofia do Direito, como bem conferido por Giacomuzzi²⁴, pois, algumas características são responsáveis por aproximarem os conceitos do direito e da moral.

Primeiramente, a aproximação entre seus conceitos se deve ao fato de ambos serem os responsáveis por disciplinarem as relações entre os homens por meio de normas, sendo que todas elas impõem uma conduta obrigatória e são dotadas de caráter imperativo. Além disso, ambos atendem à mesma necessidade social, pois são preordenadas justamente para essa função.

Por outra via, as diferenças entre os conceitos de Direito e Moral iniciam pelo fato de tratar-se a moral de elemento dependente do discernimento íntimo da consciência, enquanto que o direito deverá ser obedecido independente dessa consciência. Numa concepção positivista, por exemplo, aquele que, mesmo discordando intimamente de um preceito moral, não deixa de cumpri-lo, não terá seu ato caracterizado como moralmente bom, vez que configurada a ausência da intenção. Entretanto, o mesmo não se pode dizer quanto ao direito, pois o simples cumprimento lhe bastou²⁵, ou seja, para o referido autor, “a moral se caracteriza por

23 Ibid., p. 272.

24 GIACOMUZZI, José Guilherme. Moralidade administrativa: História de um Conceito. *Revista do Ministério Público*. Nº 49. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/biblioteca/revistamp?letra=G>.

25 NALINI, José Renato. *Ética Geral e Profissional*. 8. Ed. Ver. atual, e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.p. 143.

uma série de dados (espontaneidade, consciência, unilateralidade, conduta interior,...) que faz algo distinto do direito (coercitividade, bilateralidade, heteronomia, atributividade, ...).²⁶

Além disso, há que se considerar que a abrangência do direito é menos abrangente que o da moral, sendo a seara do direito parte componente da seara da moral, pois uma infração jurídica é, também, sem dúvida alguma, uma infração moral. Entretanto, a recíproca não se perfaz.

Grande relevância acerca desta discussão é sem dúvida iniciada pelos estudos positivistas, vez que, o alicerce de seus estudos era distinção entre os dois conceitos, trazendo-nos uma definição de um agir moral como sendo uma ação boa em si mesma praticada com autonomia e independente do fim almejado pelo agente. Assim sendo, neste contexto, o comportamento da Administração deve ser exercido de forma despreziosa e desinteressada.²⁷

Já no contexto do século XX, a corrente positivista começa a perder força, na medida em que evolui a valorização dos direitos fundamentais, de modo que uma visão mais aberta a considerar a aproximação entre o direito e moral começa a predominar²⁸, tratando-se hoje de duas ordens reguladoras do homem em sociedade. Ocorre que, ao passo em que o Direito impõe sanções quando concede os direitos aos indivíduos, a moral apresenta suas regras de forma mais simplificada, apenas sob a expectativa da obediência.²⁹

Logo, um maior entendimento da vinculação entre o Direito e a Moral fora conquistado quando da recuperação da tentativa de uma justificação racional da moral que passou a destacar maiores pontos de convergência entre ambos, como possível se observar em âmbito ocidental até hoje e, por isso, a luta pela conceituação e reconhecimento da incidência do princípio da moralidade é

26 BITTAR, Eduardo C. B. *Curso de ética jurídica: ética geral e profissional* – 9 ed. – São Paulo: Saraiva 2012. p. 56.

27 DIAS, Jefferson Aparecido. *Princípio da Eficiência & Moralidade administrativa*. Curitiba. Juruá. 2007. p. 72-73.

28 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Princípios de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013. p. 37.

29 FIGUEIREDO, Marcelo. *O Controle da Moralidade na Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 11.

considerada uma árdua e sinuosa tarefa, vez que ambas são carecedoras de atenta interpretação pelo jurista.

Em vista disso, algumas teorias se desenvolveram ao longo do tempo a fim de explicar essas relações entre normas morais e jurídicas.

A primeira teoria é a do mínimo ético, predominante no século XIX, pregava que a moral estava contida em toda e qualquer regra jurídica pelo fato de elas exercerem a função de reforço na exigência de preceitos éticos. Sob tal ponto de vista, o direito estaria submetido à abrangência da moral e as regras jurídicas seriam todas antes de qualquer coisa, morais e, por isso, a referida teoria não encontra expressiva guarida, vez que aos legisladores resta impossível atentar incondicionalmente à moral sem o risco de incorrer em um alto grau de subjetividade ao qual está sujeito.

Outra teoria trata da separação total entre Moral e Direito, conforme antes referida, desenvolvida por Hans Kelsen, a qual considera a coexistência das duas esferas de regramento social sem a necessidade de estabelecerem qualquer relação uma com a outra. Entretanto, tal teoria, conforme anteriormente observado e asseverado por Alexandre Mazza³⁰, resta um tanto insuficiente para o esclarecimento quanto à relação das regras morais e jurídicas a partir do momento em que o ordenamento jurídico apresenta positivamente onde o direito exigido acaba coincidindo com preceitos morais, como, por exemplo, a do art. 121 do Código Penal Brasileiro em que se refere no Art. 121, § 1º a valores morais como matar alguém se o agente comete o crime impellido por motivo de relevante valor social ou moral.

Por fim, da análise das teorias desenvolvidas acerca da relação entre as regras morais e as regras jurídicas no desenvolvimento do estudo da atuação e incidência do princípio da moralidade constitucional, a teoria adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro hodierno defende a distinção entre direito e moral, admitindo a existência de pontos de intersecção entre suas esferas de atuação sem descartar seus pontos independentes de abrangência.

30 MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 101-102.

Em vista disso, constata-se na doutrina vigente, pós Constituição de 1988, que o Direito é altamente influenciado pela Moral, logo, é indispensável uma análise conjunta de seus os conceitos:

Não obstante cada qual tenha seu objetivo próprio, é indispensável que a análise cuidadosa do assunto mostre a ação conjunta desses processos, evitando-se colocar um abismo entre o Direito e Moral. Seria um grave erro, portanto, pretender-se a separação ou o isolamento de ambos, como se fossem sistemas absolutamente autônomos, sem qualquer comunicação, estranhos entre si. O Direito, malgrado distinguir-se cientificamente da Moral, é grandemente influenciado por esta, de quem recebe valiosa substância.³¹

Não há que se discordar, em parte, do citado ponto de vista se considerar o fato de que há a possibilidade de criação de um direito que desconsidere a moral, no entanto, estaria este fadado à fundamentação de injustiças e cabendo ao direito a obrigação de realizar a justiça, tal desconsideração é algo que não pode ser admitido.

Essa ligação entre o direito e a moral é refletida na polêmica discussão, brevemente já apreciada no presente trabalho no primeiro capítulo, sobre a ligação do princípio da moralidade com o princípio da legalidade, onde se verifica que, em alguns casos, é possível que se atenda os preceitos de determinada lei e estar assim ofendendo o princípio da moralidade, ocasionando assim, uma injustiça. Contudo, não pretende este trabalho aprofundar a questão de modo a esgotar o tema. A referida temática apenas é mencionada à título de enriquecimento e melhores esclarecimentos sobre a evolução do raciocínio ora desenvolvido.

Em vista disso, é pacífico concluir que direito e moral não se equivalem, mas se tangenciam, pois são dois instrumentos de controle social que se completam e que, a partir daí, são fundamentais no desenvolvimento do princípio da moralidade _foco do presente trabalho_ o qual passa a ser o enfoque a seguir, visto já esgotados os breves esclarecimentos a que se propôs o presente capítulo.

31 NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 35.

O Princípio Constitucional da Moralidade administrativa

O Princípio da moralidade, atualmente, apresenta-se na Carta Magna de 1988 no *caput* do artigo 37, destacado a seguir:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

Fruto da construção doutrinária acerca dos estudos sobre a moralidade considerada como uma base sustentadora da administração pública, o Princípio da moralidade hodiernamente vigente já foi considerado um simples pressuposto da validade do ato administrativo diante da importância da sua prática, de acordo com a moral jurídica encontrada na disciplina interna da Administração³².

Logo, ainda que a moralidade já tenha se apresentado como norma positiva anteriormente em algumas legislações do século XX, conforme mencionado no primeiro capítulo, sob a forma de princípio fundamental sua estreia em território nacional se deu somente na Constituição de 1988 e é sobre essa evolução e seus aspectos de atuação a que o presente capítulo se dedica.

3.1. A Evolução Do Caráter Normativo Principiológico Constitucional

A Constituição Cidadã fora moldada pelo legislador constituinte no período de formação das concepções pós-positivistas e, nesse mesmo contexto, se desenvolvia a visão neoconstitucionalista, segundo a qual é indispensável superar os limites da

32 BARBOZA, Márcia Noll. *O princípio da moralidade administrativa: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica*. Porto Alegre. Livraria do Advogado. 2002. p. 105.

legalidade estrita atentando à necessidade de estabelecer-se uma leitura moral do Direito.

O neoconstitucionalismo teve sua origem após o fim da II Guerra Mundial, quando constituições europeias passaram a adotar um caráter normativo perante os tribunais diante da consagração da jurisdição constitucional concentrada, bem como da ênfase do princípio democrático como princípio de organização política e da criação de um sistema especial dos direitos fundamentais.³³

Nesse sentido, esse processo de constitucionalização do direito, além de promover o destaque hierárquico da Constituição no ordenamento jurídico, promove, também, uma nova forma de interpretação de todo o ordenamento, vez que o elevado grau de relevância e atuação adquiridos pela constituição acabou por subordinar todo o ordenamento jurídico aos seus preceitos, sendo assim, impossível interpretá-lo fora do prisma das normas constitucionais³⁴.

Nessa condição, é que os princípios passaram a adquirir um caráter normativo de alta relevância, uma vez que albergados pelo imperativo constitucional com a capacidade de propiciar maior abrangência dos diversos tipos de interesses encontrados na sociedade e, assim, podem contribuir na amenização dos conflitos que, porventura, possam entre estes gerar.

O caráter aberto das normas principiológicas evita o congelamento da atuação dos Poderes Constituídos e a necessidade de se efetuar constantes alterações formais no texto da Constituição, o que desvalorizaria, inclusive, a sua força normativa. Em vez de se alterar o texto, basta uma mudança de interpretação de determinado princípio, adequando-o à nova realidade social.³⁵

Nesse mesmo sentido ainda assegura Pedro Lenza:

A interpretação deverá levar em consideração todo o sistema. Em caso de antinomia de normas, buscar-se-á a solução do aparente conflito através de uma interpretação sistemática, orientada pelos princípios constitucionais³⁶.

33 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Princípios de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro. Forense. 2013. p. 38.

34 Ibid. p. 38.

35 Ibid. p. 39.

36 LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo. Saraiva, 2009. p. 90.

Logo, inserida no contexto pós-positivista e neoconstitucionalista, a Constituição Cidadã preceitua seus princípios atribuindo-lhes caráter equiparado às demais regras do ordenamento jurídico, não se tratando de simples fontes subsidiárias. Em vista disso, possuem a capacidade de controlar a juridicidade da atuação estatal e sua invocação independente da coexistência com regramentos jurídicos de mesma temática de atuação, pois possuem o poder de invalidar legislação que, porventura, venha a atentar contra seus preceitos³⁷.

O que diferencia os princípios das regras, no contexto constitucional, é o seu grau de abstração, ainda inferior com relação àquelas, vez que não especificam os fatos por eles abarcados, além disso, um elevado número de situações fáticas podem por eles serem abarcadas, enquanto que as regras limitam-se aos fatos previstos na sua própria prescrição³⁸.

Nesse sentido, Paulo Medeiros resume a diferença entre os princípios e as normas da seguinte forma:

Assim, quanto ao conteúdo, um princípio pode ser identificado com as decisões políticas fundamentais, os valores a serem observados em razão de sua dimensão ética ou os fins públicos a serem realizados. As regras, por outro lado, seriam comandos objetivos, prescrições que expressam diretamente um preceito, uma proibição ou uma permissão³⁹.

Não obstante, nesse mesmo sentido atenta Carlos André Huning Birnfeld sobre relevante aspecto da questão principiológica da Carta Magna:

[...] há que se ressaltar a peculiaridade de que os princípios (deontológicos) sempre carregam consigo a determinação da aplicação de um valor abstrato (axiológico), vocacionando-se para procurar concretiza-lo, seja no auxílio ao processo hermenêutico de uma regra relacionada com este valor, seja no suprimento da

37 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Princípios de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro. Forense. 2013. p. 41-42.

38 Ibid., p. 42.

39 MEDEIROS, Paulo Henrique. *A atuação do Tribunal de Contas da União e o Princípio da Moralidade administrativa*. Brasília. 2009. p. 30. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/documentos_tem as?tema=762834.

ausência desta regra, servindo de base assim para estabelecer diretamente a norma de conduta aplicável ao caso.⁴⁰

Diante da presente análise resta clara as diferenças entre a abrangência normativa dos Princípios e a das regras. E, além disso, a evolução dos princípios constitucionais adquirindo cada vez mais um alto grau de reconhecimento de suas potencialidades normativas se liga à evolução do caráter social adotado pela Constituição de 1988. Consequentemente, falar em uma leitura moral da Constituição significa atender os preceitos de direitos fundamentais e tal é o contexto histórico no qual a Constituição Cidadã está inserida e para tal ela fora desenvolvida dentro dos preceitos neoconstitucionalistas.

3.2. A Moralidade administrativa como Princípio Constitucional

Unânime é a constatação doutrinária de que o constituinte inovou ao elencar a moralidade como um Princípio regente da Administração Pública, no entanto, tal atitude não exclusivamente responsável pela construção desta opinião. A forma de inserção da moralidade na Constituição como um Princípio Fundamental lhe atribuiu basilar relevância à Administração Pública por ser responsável pela garantia do direcionamento do cumprimento das suas funções à sua finalidade de concretização do interesse público, atribuindo-lhe, então, caráter normativo.

A partir do momento em que, ao contrário do que ocorria na era do Positivismo _onde, como visto no tópico anterior, os princípios se caracterizavam apenas como fontes subsidiárias das normas e sua abrangência somente era admitida quando da constatação de lacunas na lei_, hoje, o advento do Pós-positivismo propicia-nos o reconhecimento da normatividade dos princípios constitucionais, os quais adquiriram a capacidade de invocação para fins de controle da juridicidade da atuação estatal.

40 BIRNFELD, Carlos André Huning. *A arquitetura normativa do ordem constitucional brasileira*. Pelotas: Delfos, 2008. P. 20-1.

Dessa forma, despertado foi o sentimento de satisfação ao clamor social pela punibilidade e pelo controle das ações administrativas, vez que ações ímprobas, corruptas e desonestas dos agentes públicos, que caracterizam uma má administração e, conseqüentemente, maculam a sociedade, deveriam, a partir de então, serem reprimidas e penalizadas por atentarem contra a moralidade administrativa.

Importante atentar que não é apenas no artigo 37 da Constituição que o princípio da moralidade se faz presente: o Art. 5º, LXXIII preceitua que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa e o Art. 85, V, de maneira indireta, evidencia o reforço pelo zelo do nobre legislador para com os atos daqueles indivíduos responsáveis pela administração pública ao instituir dentre os crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra a probidade na administração.⁴¹

Considerando que, os atos dos administradores públicos devem atender aos preceitos da ideia do bem administrar a fim de atingir a finalidade da administração pública, que é a concretização do interesse público, é inevitável a desvinculação da moralidade ao conceito de boa-fé, nesse caso, a boa-fé objetiva.

Ocorre que, no âmbito da administração pública essa boa-fé é considerada a boa-fé de conduta onde o comportamento do agente importa, mas sua intenção ao fazê-lo é totalmente dispensável e isso, vale tanto para os administradores, como para os particulares. Nesse loco, quando alguém, seja agente público, seja um membro da sociedade, comete um ato relacionado à administração pública que desrespeite a lealdade, a probidade ou o respeito ao erário, por exemplo, a ausência da boa-fé foi identificada e, portanto, incorre na imperícia e desrespeito ao princípio da moralidade. Entenda-se assim, que não cabendo aqui a relevância da discussão e da constatação da intenção do agente, não há que se falar em má-fé, vez que esta, só cabe ao preceito da boa-fé subjetiva, a qual não encontra guarida na seara administrativa.⁴²

41 MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2014, p.103.

42 Ibid., p.105.

Tendo em vista tal relação da boa-fé objetiva com a moralidade jurídica, é possível constatar que este bem agir de forma objetiva é indispensável aos objetivos da moralidade administrativa adequada à realidade brasileira do Estado Democrático de Direito.

A atribuição do poder de administrar a máquina pública, característico do Estado Democrático de Direito, implica em um mínimo de eficácia do ordenamento jurídico capaz, primeiramente, de garantir aos particulares administrados que os recursos estatais, fundamentais ao bom desenvolvimento social, bem como a máquina pública, estarão resguardados de utilização para a obtenção de vantagens pessoais a quem quer que seja, sob pena de incorrer em ilegalidades passíveis de punição.

Diante disso, resta claro que o princípio da moralidade se apresenta, a partir da Constituição de 1988, como regulador e limitador necessário à probidade e honestidade dos atos administrativos, a fim de coibir a ocorrência de hábitos de arbitrários e incoerências inconvenientes e incabíveis aos mandamentos do Estado Democrático de Direito. Afinal, quando o poder do povo é confiado àqueles que devem o representar por serem considerados capazes de administrar o erário público a fim de garantir o bom desenvolvimento estatal para a satisfação comum, indispensável se faz que garantias jurídicas que fundamentem tamanha confiança sejam ofertadas a ambos os lados dessa relação para que a finalidade maior da administração seja alcançada e percebida por todos.

Já em relação às funções do Princípio da moralidade, Marcia Barboza atribui sua concretização a três dimensões eficaciais: a formação da ética do agente público através da função orientadora capaz de nortear suas ações; a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (pela autora considerada um respaldo à atuação do princípio constitucional em foco) com o advento da função punitiva enfatizada no momento da sua inobservância enquanto princípio constitucional e, ainda, a declaração de ato administrativo invalidado pela função corretiva que recai, também, sobre o procedimento e a relação administrativa⁴³.

43 BARBOZA, Márcia Noll. *O princípio da moralidade administrativa: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica*. Porto Alegre. Livraria do Advogado. 2002. p. 130.

Assim sendo, o princípio da moralidade, constitucionalmente reconhecido como fundamental à Administração Pública, visa garantir o bom andamento da administração para que seus atos sejam eivados de seriedade, lealdade, motivação, probidade, honestidade e zelo ao erário público a fim de possibilitar que a finalidade de concretização do interesse público seja alcançada. Dessa forma, apresenta-se como um meio de extirpar a corrupção da sociedade e puni-la quando da sua ocorrência.

3.3. O Princípio Da Moralidade e Sua Aplicabilidade No Direito Atual

Sendo o Princípio da moralidade administrativa, como visto, uma norma positivada na Constituição Federal de 1988, natural se faz a investigação de sua aplicabilidade como tal.

Um dos aspectos mais discutidos e levantados quando se trata do assunto da aplicabilidade do Princípio da moralidade é a polêmica da sua possível autonomia. Poucos são os doutrinadores que a defendem e alguns se arriscam, inclusive, a enfatiza-lo na categoria de um superprincípio e quanto a isso Márcia Barboza expõe:

O quadro por nós figurado, assim, é o de um superprincípio – o princípio da moralidade administrativa – que em posição elevada, ilumina e reforça todos os demais princípios do regime jurídico administrativo, inclusive o da legalidade, que também ocupa posto elevado, aparecendo como exigência de conformidade ao direito.⁴⁴

Entretanto, a seguir a própria autora enfatiza que estar nessa posição elevada, não significa uma automática garantia de que o referido princípio incidirá de forma isolada, muito pelo contrário, o compartilhamento de zonas de incidência dos princípios da Administração Pública é praticamente inevitável, como possível de se observar no seguinte julgado do STF:

44 BARBOZA, Márcia Noll. *O princípio da moralidade administrativa: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica*. Porto Alegre. Livraria do Advogado. 2002. p. 123.

A aplicação do artigo 71, § 1º, da Lei n. 8.666/93, declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADC 16, não exime a entidade da Administração Pública do **dever de observar os princípios constitucionais a ela referentes, entre os quais os da legalidade e da moralidade administrativa.** ⁴⁵ (grifo nosso)

O presente acórdão enfatiza um dos principais modelos de incidência de mais de um princípio da Administração Pública ocorrida entre os princípios da moralidade e da legalidade. Trata-se de dois superprincípios cujas atuações em casos concretos, dificilmente, não se relacionarão.

Sobre tema expõe Vanessa Almeron:

Analisando, porém, legalidade e moralidade, constata-se que os **atos dissonantes do princípio da legalidade sempre importarão em violação à moralidade administrativa**, concebida como o regramento extraído da disciplina interna da administração; a **recíproca**, no entanto, **não é verdadeira**. Justifica-se, já que um ato poderá encontrar-se intrinsecamente em conformidade com a lei, mas apresentar-se informado por caracteres externos em dissonância da moralidade administrativa, vale dizer, dos ditames de justiça, dignidade, honestidade, lealdade e boa-fé que devem reger a atividade estatal. ⁴⁶ (grifo nosso)

Entretanto, indispensável enfatizar que essa atuação conjunta não expurga do princípio da moralidade sua autonomia, vez que os seus pontos de contato com os demais princípios do regime jurídico administrativo está no seu conteúdo e não nas funções que desempenha. ⁴⁷

As dificuldades enfrentadas na compreensão, adaptação e adoção de um conceito e das funções do princípio da moralidade após a invocação positiva e

45 EMENTA: BRASÍLIA, Supremo Tribunal Federal, Ag.Reg. 15.413-DF, Relator: Min. Luiz Fux, 2014. p. 01. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 7197367.

46 ALMERON, Vanessa Manganaro de Araújo. Da *Importância do Princípio da Moralidade na Administração Pública*. Revista Direito Público. Londrina. p. 60.

47 BARBOZA, Márcia Noll. O *princípio da moralidade administrativa*: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica. Porto Alegre. Livraria do Advogado. 2002. p. 123.

significativa a ele atribuída pela Carta Magna ainda parecem prejudicar sua total aplicação e expressiva atuação, visto que, ao longo desses vinte e seis anos ainda é possível identificar, infelizmente, a ocorrência de infortúnios cometidos tanto por agentes públicos, como por membros da sociedade brasileira, totalmente incoerentes com os seus mandamentos, os quais acabaram por gerar dúvidas aos próprios juristas quando da sua punibilidade.

Inegável o fato de que leis infraconstitucionais, como a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992, muito contribuem para a aplicação e atuação prática do princípio da moralidade, vez que em seus artigos é possível identificar a definição expressa das condutas sujeitas às sanções, as quais também neles se encontram previstos.

A seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal demonstra bem isso:

Nesse contexto, vale referir que o princípio da moralidade administrativa (**que tem**, na Lei nº 8.429/92, **poderosíssimo** instrumento de sua concretização, **na medida** em que legitima a punição do “*improbis administrator*”) **qualifica-se** como valor constitucional **impregnado** de substrato ético, **erigido** à condição de vetor fundamental **que rege** as atividades do Poder Público, **como resulta** da proclamação inscrita no art. 37, “*caput*”, da Constituição da República.⁴⁸ (grifo do autor)

Conforme muito bem ponderado e enfatizado pelo excelentíssimo senhor doutor ministro relator do processo apresentado, Celso de Mello, encontra o princípio da moralidade administrativa na Lei de Improbidade Administrativa a principal expressão concreta de suas funções garantidoras da reta atuação administrativa, vez que o próprio legislador constituinte determinou no § 4º do art. 37 da Magna Carta a necessidade de uma legislação infra-constitucional que determinasse de forma específica os atos inerentes ao cumprimento do princípio da moralidade administrativa.

48 EMENTA: BRASÍLIA, Supremo Tribunal Federal, Ag.Reg. na Ação Cautelar 3.585-RS, Relator: Min. Celso de Mello, 2014. p. 11. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 7027768.

Em seguimento, o entendimento de que o verdadeiro detentor do poder no contexto do Estado Democrático de Direito é o povo carece de maior reconhecimento, pois, ele é quem seleciona seus representantes lhes confiando a regência dos bens públicos e gerência dos interesses da coletividade.

Em vista disso, não há que se falar que apenas aos gestores cabe a abrangência da moralidade, vez que aos supremos responsáveis pela fiscalização da gestão pública, ou seja, o povo, também é indispensável à sociedade atentar aos preceitos da moralidade em suas relações com a administração pública. Logo, o princípio da moralidade é um princípio fundamental da sociedade e não só da Administração Pública.

Em vista desse reconhecimento, alerta José Renato Nalini:

Quem acompanha minimamente o que acontece no Estado brasileiro, em todos os níveis de uma Federação Gigantesca – União, Distrito Federal, 27 Estados, mais de 6 mil municípios – tem toda a razão ao concluir que a preocupação ética passa ao largo das cogitações estatais. Existe probidade, mas **o que transparece** – e para isso a mídia colabora com seu faro investigativo – **é a falta de comprometimento com a ética**. Mas essa não é a vontade do ordenamento, **nem deveria ser tolerado pela população**. A imoralidade administrativa no Brasil contemporâneo comporta **sanções**. Uma delas poderá derivar da ação popular proposta para anular ato lesivo à moralidade administrativa.⁴⁹ (grifo nosso)

Portanto, é evidente, que o objetivo do constituinte de subordinar a atuação administrativa não somente aos preceitos legais, mas também a valores mínimos e éticos implícitos no vocábulo moralidade, tais como: honestidade, lealdade, zelo, probidade, ética e, dentre outros, boa-fé é requisito essencial para a reciprocidade da confiança que o povo lhe atribui é um compromisso assumido com os administrados que lhe confiaram função é um dever e não um favor.

Com relação à responsabilidade dos agentes públicos para com o erário público o ministro Luiz Fux reforça:

49 NALINI, José Renato. *Ética Geral e Profissional*. 8. Ed. Ver., atual, e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.p. 272.

A Administração tem o dever de fiscalizar o fiel cumprimento do contrato pelas empresas prestadoras de serviço, também no que diz respeito às obrigações trabalhistas referentes aos empregados vinculados ao contrato celebrado, sob pena de atuar com culpa in eligendo ou invigilando.

2. A aplicação do artigo 71, § 1º, da Lei n. 8.666/93, declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADC 16, não exime a entidade da Administração Pública do dever de **observar os princípios constitucionais a ela referentes**, entre os quais os da legalidade e da moralidade administrativa.⁵⁰ (grifo nosso)

Em outras palavras, o Ministro corrobora no caso acima o fato de que é um dever da Administração Pública atentar, obedecer e fiscalizar os preceitos dos princípios constitucionais, mas a obrigação não se resume aí, pois, toda e qualquer pessoa que preste serviço público aos princípios deverá obedecer e não somente os servidores integrantes do quadro de funcionários públicos. Nesse ínterim, os agentes políticos, também estão abarcados.

Em vista disso, o próprio povo, detentor do poder público no Estado Democrático de Direito, tem em si as ferramentas necessárias para a responsabilização da Administração Pública e, embora não esteja ciente da obrigação, não está também isento do dever de agir com probidade e honestidade nos atos em que com ela se relacionar.

Contudo, note-se que nossos Tribunais superiores não deixam de responsabilizar aqueles agentes, cujos casos de descumprimento, lhe são expostos, ainda que timidamente, vez que, embora sejam raros os casos em que particulares prestadores de serviços públicos são notificados pela desobediência aos princípios sem a solidariedade com os entes oficialmente ligados à Administração.

Portanto, ainda há um bom caminho doutrinário e jurisprudencial a ser percorrido para a evolução da atuação principiológica, principalmente nos casos que envolvam a subjetividade dos casos concretos, como é o caso específico do princípio da moralidade administrativa, entretanto, não se pode negar todo o

50 EMENTA: BRASÍLIA, Supremo Tribunal Federal, Ag.Reg. na Reclamação 15.067 – SP. Relator: Min. Celso de Mello, 2014. p. 01. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 7434569.

caminho percorrido até aqui, pois enfatizar sua concretude é incentivar o desenvolvimento de novos e produtivos estudos acerca da fundamentalidade do princípio da moralidade de modo a propagar na sociedade seu verdadeiro sentido de atuação.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou demonstrar a relevância do princípio da moralidade administrativa no contexto brasileiro atual do Estado Democrático de Direito considerando o clamor de acirrados debates entre as pessoas que desacreditam da sua atuação em meio a tantos casos históricos de corrupção.

A problemática da corrupção e da ineficiência histórica da Administração incentivou o legislador constituinte de 1988 a consagrar na Magna Carta o mandamento do princípio da moralidade administrativa, a fim de afastar a controvérsia sobre a influência dos seus preceitos no ordenamento jurídico nacional.

Essa ferramenta utilizada pelo nobre legislador se deu em um contexto evolutivo do pensamento constitucional e legislativo no período pós II Guerra Mundial, caracterizado pela predominância do neoconstitucionalismo e do pós-positivismo.

Entretanto, a problemática da compreensão conceitual e funcional do pressuposto moral transformado em princípio fundamental de previsão constitucional não foi claramente solucionada pelo legislador e tornou-se motivo de controvérsias doutrinárias devido à carência de necessário aporte de fundamentos.

Logo, a necessidade de iniciar-se um estudo que aclarasse as modificações e o contexto enfrentados pela noção de moral até então.

Inicialmente, buscou-se situar a esfera de atuação do princípio objeto de estudo do presente trabalho de modo a aclarar sobre a evolução histórica do pensamento filosófico e doutrinário da moral bem como localizar sua área de abrangência no contexto constitucional brasileiro: a administração pública.

Em seguida, a abordagem necessária da relação entre a moral, o direito e a ética, tendo em vista toda a ligação entre esses três elementos no que hoje temos em nosso ordenamento chamado de princípio da moralidade.

Enquanto a moral comum atua apenas na esfera social, a moral jurídica é dotada de maior objetividade e, quando tem os seus preceitos voltados ao âmbito do

direito administrativo, sua evolução é conferida em forma de princípio, o princípio da moralidade administrativa.

Já quanto à ética, restou claro que está intimamente ligada à moral (embora seus conceitos no contexto estudado não se confundem), vez que sendo a moral a matéria-prima da ética, quando não obedecida uma, desobedecida estará, também, a outra, devendo ambas serem atendidas na busca da finalidade maior da administração pública.

Ao direito a moral não se equivale, entretanto, suas atuações se tangenciam pois ambos configuram como instrumentos de controle social que se completam e, dessa forma, são fundamentais no desenvolvimento do princípio da moralidade administrativa.

Fundamental no presente trabalho, a explanação da evolução principiológica constitucional que abre caminho para os aspectos e características específicos do princípio objeto desse estudo.

Nessa linha de raciocínio, enfatizou-se que o princípio da moralidade se encontra diretamente relacionado à expectativa social por uma atuação honesta e com maior transparência por parte da Administração Pública. A partir daí, visou destacar que este clamor por parte dos administrados encontra guarida e fundamentação filosófica e doutrinária que possibilitou através da evolução desse pensamento inserido na esfera administrativa, um caráter normativo passando assim, à condição de uma segurança jurídica aos administrados.

A partir de 1988, portanto, a possibilidade de responsabilizar os agentes públicos pelos seus atos eivados de interesses particulares e, também, de atingir a anulação desses atos tornou uma obrigação normativa prevista em legislação hierarquicamente superior.

Todo esse caminho fora percorrido a fim de possibilitar maior clareza a cerca da pretensão do nobre legislador constituinte ao elencar a moralidade como um dos princípios fundamentais à atuação da administração pública, para que se pudesse, com o auxílio de legislação infraconstitucional, estabelecer a análise da aplicação prática atual nos julgados mais recentes do Supremo Tribunal Federal.

A exposição de alguns exemplos de recentes julgados do Supremo Tribunal Federal sobre a atuação do princípio da moralidade corroborou os argumentos

doutrinários, de modo a demonstrar o esforço do judiciário ao atendimento do que fora pretendido pelo nobre legislador constitucional.

Embora tal esforço por satisfazer a pretensão do legislador constituinte seja uma realidade clara nos tribunais superiores, ainda há inúmeros casos espalhados por todo o vasto território nacional de corrupção de improbidade da menor à maior gravidade sem a necessária coerção. O caminho contra esse tipo de caso, infelizmente, ainda não deixou de ser sinuoso e cheio de tropeços, entretanto, há que se destacar que essa realidade se perfaz diante do fraco esforço do povo, pois ele é o verdadeiro detentor do poder, mas não absorveu essa noção, tampouco descobriu as potencialidades da sua influência na atuação concreta do princípio da moralidade administrativa.

O objetivo do legislador constituinte de subordinar a atuação do agente administrativo não somente aos preceitos legais, mas também a valores mínimos e éticos implícitos no vocábulo moralidade, tais como: honestidade, lealdade, zelo, probidade, ética e, dentre outros, boa-fé é requisito essencial para a reciprocidade da confiança que o povo lhe atribui é um compromisso assumido com os administrados que lhe confiaram esta função é um dever que hoje é realmente bem mais respeitado que outrora.

Conclui-se que, no que pese a abrangência do Princípio da Moralidade se perfazer por toda a sociedade _vez que o supremo responsável pela fiscalização da gestão pública é o povo, sendo assim indispensável à sociedade atentar aos preceitos da moralidade em suas relações com a administração pública_ sua atuação vem sendo embora tímida, correspondente aos preceitos constitucionais.

Resta, diante disso, que tanta evolução _conforme observada no presente trabalho_ não pare seu desenvolvimento e que a concretude do Princípio da moralidade possa ao longo dos anos se perfazer no seio da nossa sociedade de modo a eficazmente coibir os atos corruptos que tão constantemente mancham a nossa história.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMERON, Vanessa Manganaro de Araújo. *Da Importância do Princípio da Moralidade na Administração Pública*. Revista do Direito Público. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, v.5, n. 2, p. 55-68, 2010.

BAHENA, Kele Cristiane Diogo. *O Princípio da Moralidade administrativa e seu controle pela Lei de Improbidade*. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2010.

BARBOZA, Márcia Noll. *O princípio da moralidade administrativa: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2002.

BACHTOLD, Ciro. *Noções de Administração Pública*. Cuiabá: EdUFMT; Curitiba: UFPR 2008.

BIRNFELD, Carlos André Huning. *A arquitetura normativa do ordem constitucional brasileira*. Pelotas: Delfos, 2008.

BITTAR, Eduardo C. B. *Curso de ética jurídica: ética geral e profissional – 9 ed. – São Paulo: Saraiva 2012.*

BRANDÃO, Antônio José. *Moralidade administrativa*. Revista de Direito Administrativo. vol. 25, p. 454-467. Rio de Janeiro, 1951.

DIAS, Jefferson Aparecido. *Princípio da Eficiência & Moralidade administrativa*. 1ª ed. Curitiba: Juruá. 2007.

EMENTA: BRASÍLIA, Supremo Tribunal Federal, Ag.Reg. 15.413-DF, Relator: Min. Luiz Fux, 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 7197367

Acessado em: 28 de novembro de 2014, 01:45 horas.

EMENTA: BRASÍLIA, Supremo Tribunal Federal, Ag.Reg. na Ação Cautelar 3.585-RS, Relator: Min. Celso de Mello, 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 7027768

Acessado em: 28 de novembro de 2014, 00:17 horas.

EMENTA: BRASÍLIA, Supremo Tribunal Federal, Ag.Reg. na Reclamação 15.067 – SP. Relator: Min. Celso de Mello, 2014. p. 01. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 7434569.

Acessado em: 28 de novembro de 2014, 02:13 horas.

FIGUEIREDO, Marcelo. *O Controle da Moralidade na Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2003.

GIACOMUZZI, José Guilherme. *Moralidade administrativa: História de um Conceito*. Revista do Ministério Público. Nº 49. Porto Alegre, p. 183-206. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/biblioteca/revistamp?letra=G>.

Acessado em: 13 de agosto de 2014, 13:04 horas.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo. Saraiva, 2009.

LIMA, Cíntia Zaira Messias de. *Moralidade administrativa: conceito e controle*. *Portal Tribunal de Contas de União*. Biblioteca Ministro Ruben Rosa – digital. Brasília. 2008. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/documentos_temas.

Acessado em: 10 de agosto de 2014, 20:31 horas.

MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEDEIROS, Isabela Pinheiro. A autonomia do princípio da moralidade administrativa na constituição de 1988. Florianópolis. 1999. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/49596258/A-AUTONOMIA-DO-PRINCIPIO-DA-MORALIDADE-ADMINISTRATIVA>
Acessado em: 24 de julho de 2014, 14:34 horas.

MEDEIROS, Paulo Henrique. *A atuação do Tribunal de Contas da União e o Princípio da Moralidade administrativa*. Biblioteca Ministro Ruben Rosa. Brasília. 2009. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/documentos_temas?tema=762834.
Acessado em: 01 de setembro de 2014, 16:51 horas.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23. Ed. São Paulo : Malheiros, 1998.

NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

NALINI, José Renato. *Ética Geral e Profissional*. 8. Ed. Ver., atual, e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Princípios de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro. Forense. 2013.