



CRIME DE IMPROBIDADE E PRINCÍPIO DA MORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA¹

José Fernandes de Britto Pires

Resumo: A sociedade tem vivenciado de maneira assombrosa, o desvio do dinheiro público para fins escusos e não para os que foram contratados como saúde, educação, segurança, e habitação, e isto tem mostrado que é preciso punir efetivamente os fraudadores e agentes que tem o poder de gerenciar estes recursos. Com base nesta afirmativa então, o presente artigo tem por objeto apresentar os resultados de um estudo que buscou analisar como o crime de improbidade do administrador público julgado com base no princípio da moralidade administrativa. O referido tema passou a ter uma importância mais acentuada na validação dos atos administrativos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e também orientada pelas leis: Lei n. 8.429/92, Lei 1.079/50 e no Decreto-Lei n° 201/67 Lei n. 7.347/85, cujo objetivo é a proteção de interesses transindividuais, que trouxe expressamente tal princípio, que tem sido descumprido e exposta pela mídia os casos onde tem acontecido a quebre deste princípio. Sua discussão, no entanto, ainda é considerada atual, visto que mesmo que os atos estejam sendo praticados em conformidade com a lei, a motivação do administrador público deve ser o interesse do público. Neste ensejo os resultados do estudo mostram que o administrador público deverá pautar sua atuação dentro de princípios, que coexistam com a ética e a moralidade, e seguidos, vistos e apreciados por todos, que no caso são os usuários dos serviços públicos e que sejam apontados como merecedores de credibilidade porque atuam de maneira correta com a gestão do erário público e dentro dos padrões de moralidade.

Palavras-chave: Improbidade. Moralidade. Penalidades. Administração Pública.

1 INTRODUÇÃO

Como tem sido visto e apresentado na mídia a todo o momento, está sendo ferido o princípio da probidade em uma grande parte dos estados brasileiros, com a apropriação de recursos destinados as obras de saúde, educação, segurança e moradia, para fins de enriquecimento ilícito e pagamento de propinas, com fins eleitoreiros, bem diferentes da finalidade social, econômica dos recursos destinados. O estudo que subsidiou este artigo possui como tema, o princípio da moralidade do administrador na Administração Pública, visa

¹Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão de Finanças Públicas, da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão de Finanças Públicas.



responder ao seguinte problema: Como o crime de improbidade do administrador público é julgado tendo por base o princípio da moralidade administrativa?

Estudos desta natureza são essenciais para que a sociedade solicite a legitimação dos atos praticados pela Administração Pública quando estes não estão norteados pelo princípio da moralidade, haja vista que o objetivo perseguido pelos administradores é a boa administração de todos os recursos patrimoniais, econômicos, financeiros e sociais. Dessa forma, a moralidade administrativa atribui aos administrados o direito subjetivo de requerer do Estado eficiência dos atos administrativos que visam atender os interesses da coletividade.

Tudo isso está embasado na Constituição Federal de 1988, que aliada às leis, Lei nº 8.429/92, Lei nº 1.079/50 e no Decreto-Lei nº 201/67 Lei nº 7.347/85, elevou a moralidade administrativa à categoria de princípio constitucional, não sendo suficiente que o agente administrativo esteja submetido somente ao que dita a lei ordinária; fazendo-se necessário, portanto, que atue também de acordo com a moralidade, a boa-fé e a ética.

Para subsidiar a pesquisa, foram utilizados a Constituição Federal e também as leis citadas a seguir: Lei n. 8.429/92, Lei 1.079/50 e no Decreto-Lei nº 201/67 Lei n. 7.347/85, cujo objetivo é a proteção de interesses transindividuais, visto que esta carta maior da nação, que norteia todos os princípios que rege a sociedade, e como a sociedade exige a cobrança da transparência e de outros fatores, precisa também das leis para se tornar mais efetiva. Embora tudo isso, sirva para mostrar que a moralidade administrativa é um aspecto de cunho ético que vincula o exercício da atividade administrativa, traduzindo-se em um padrão de conduta que os agentes públicos estão submetidos. Posto que exista uma preconcepção de que a moralidade administrativa está também ligada à ideia de honestidade na Administração Pública e, na medida em que foi inserida como princípio constitucional, demonstra a preocupação com a ética no serviço público. Ao atentar para moralidade, bem como para os outros princípios elencados na Magna Carta, nesse caso, uma legalidade em sentido amplo, pois, além do cumprimento da lei, obriga a Administração a atuar de acordo com os padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, uma vez que a imoralidade pode invalidar seus atos por meio da própria Administração Pública ou pelo Poder Judiciário por medida de ação popular, prevista no art. 5º, inc. LXXIII da Constituição Federal.

Diante disso, traçou-se como objetivos do estudo: Analisar como o crime de improbidade do administrador público é julgado com base na lei de moralidade administrativa. Definir Administração Pública, apresentar os princípios da Administração Pública. Relatar a conduta lesiva do administrador envolvido em improbidade. Relacionar os crimes na abordagem e diversos autores da seara jurídica.



Nesse sentido, verifica-se que em um Estado democrático de direito o princípio da moralidade deve nortear os atos administrativos, sendo necessária uma adequação entre o exercício da atividade administrativa e o interesse público. Considerando que o agente administrativo é o gestor da máquina estatal suas atividades, necessariamente, devem ser pautadas em harmonia com os princípios constitucionais na busca do bem comum.

E como agente administrativo e funcionário do Estado da Bahia, e ciente das responsabilidades sobre a gestão do erário público, então sentiu-se motivado a explanar sobre este princípio tão apregoado e no momento sendo desrespeitado em todos os escalões do país.

A metodologia utilizada foi de levantamento bibliográfico, e segundo Gil (2007) onde se realizou uma vasta pesquisa para seleção de autores. Para melhor explicitação dos resultados, o presente documento foi estruturado da seguinte forma: após a introdução, abordaremos a definição de moralidade administrativa, na sequência, falaremos da punibilidade para o crime de improbidade administrativa, finalizando com as considerações finais.

2 DEFINIÇÃO DE MORALIDADE ADMINISTRATIVA

A moralidade administrativa está ligada à ideia de honestidade na Administração Pública e, na medida em que foi inserida como princípio constitucional, demonstrando neste ensejo a preocupação com a ética no serviço público. De acordo com Coura (2010) o fato de atentar para moralidade, bem como para os outros princípios elencados na Magna Carta, exige nesse caso, uma legalidade em sentido amplo, pois, além do cumprimento da lei, obriga também a Administração a atuar de acordo com os padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, uma vez que a imoralidade pode invalidar seus atos por meio da própria Administração Pública ou pelo Poder Judiciário por medida de ação popular, prevista no art. 5º, inc. LXXIII da Constituição Federal.

Desta forma, compreende-se segundo Meireles (2008) que a moralidade administrativa é, portanto, um aspecto de cunho ético que vincula o exercício da atividade administrativa, traduzindo-se em um padrão de conduta que os agentes públicos estão submetidos. Justifica-se que mesmo que os atos estejam sendo praticados em conformidade com a lei, a motivação do administrador público deve ser o interesse público, demonstrando, dessa forma, a diferença entre legalidade e moralidade, uma vez que o ato pode ser formal e necessitar de moralidade



administrativa, que passou a ser hábil para validar os atos administrativos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe expressamente tal princípio.

O uso do poder é prerrogativa da autoridade, desde que não haja qualquer abuso, este entendido como excesso de poder ou desvio de finalidade. Ocorre excesso de poder quando a autoridade pratica determinada ação que vai além do permitido por lei, insurgindo-se, pois, na ilegalidade, o que, conseqüentemente, acarretará a invalidação do referido ato. O desvio de finalidade, por sua vez, se efetivará quando a prática do ato estiver fundamentada em motivos ou tiver fins diversos dos objetivados pela lei ou pelo interesse público (HOFFMANN, 2017. P.1).

Portanto o poder de autoridade deve ser visto como um exercício ativo da cidadania dos agentes administrativos.

No entendimento de Melo (2008), os agentes administrativos têm o dever de atuarem submetidos a princípios éticos e a inobservância destes princípios agride o próprio direito, sendo, portanto, a conduta passível de invalidação. Afirma ainda que a moralidade administrativa não esteja dissociada da moral comum, mas está diretamente ligada aos valores acolhidos nas normas jurídicas.

À importância que tem para a sociedade que as ações da Administração Pública sejam norteadas pelo princípio da Moralidade, pois, a Constituição Federal de 1988 elevou a moralidade administrativa à categoria de princípio constitucional, não sendo suficiente que o agente administrativo esteja submetido somente ao que dita a lei ordinária. Fazendo-se necessário, portanto, que atue também de acordo a moralidade, a boa-fé e a ética (MEIRELES, 2008).

O princípio da moralidade, sem dúvida foi o grande marco da principiologia aplicável à Administração Pública. O seu primeiro efeito, apesar da tímida aplicação prática antes da Constituição Federal de 1988, foi aplicar um redutor da proteção antes concedida ao uso do poder discricionário (GUIMARÃES JUNIOR, 2014).

De acordo com Gasparini (2007), legalidade não se traduz em honestidade, assim nem tudo que é legal é honesto. Por esse motivo, o ato da Administração Pública deve atentar para moral. Sustenta ainda, que o princípio da moralidade deve ser regra de conduta que regula a ação da Administração Pública, não podendo seus atos contrariar os princípios da lealdade e boa-fé.

A Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade desses princípios. Seguindo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé. Assim a atividade administrativa deve



obedecer não apenas à lei, mas atuar de maneira que não transgridam o senso moral da sociedade (VASCONCELOS, 2017).

2.1 A PUNIBILIDADE PARA O CRIME DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Nort (2015), enfatiza a Lei 8.429/92 que os atos de improbidade administrativa, por via de regra, são praticados por agentes públicos. Todavia, estes indicam a possibilidade do ato ser praticado por outrem. Isso acontece quando o terceiro induz ou concorre para a prática do ato de improbidade administrativa. Fazendo um paralelo com o Direito Penal, diria que a atuação do terceiro seria de participação ou coautoria. Mas será preciso sempre que haja no mínimo um agente público, ou um empregado ou dirigente de alguma das entidades mencionadas no parágrafo único do artigo 1º da Lei, para que se caracterize o ato de improbidade administrativa.

A atividade administrativa deve obedecer não apenas à lei, mas atuar de maneira que não transgrida o senso moral da sociedade. Segundo Osório (2015a): respeitar tais princípios ultrapassa o estrito cumprimento da legalidade, devendo o administrador ou quem lhe faça às vezes, no exercício de sua função, mostrar que possui tal qualidade, não basta, portanto, figurarem em texto legislativo, a moralidade e a probidade existem independentemente, por força própria. Neste princípio o administrador ou a Administração Pública não só tem que ser honesta, mas tem que a atividade administrativa permaneça sujeita a uma dupla sustentação: uma de caráter puramente externo e outra de caráter interno.

Santana (2017) dispõe sobre as distinções entre a lei de improbidade Lei 8429/92 e a lei de crimes de responsabilidade Lei 1079/50, afirmando a possibilidade de aplicação de ambas às leis ao agente político, sem ocorrência de bis in idem, apesar do entendimento contrário do Supremo Tribunal Federal, que entendeu que tanto a lei de improbidade quanto a lei de crimes de responsabilidade têm natureza político-administrativa, sendo a primeira aplicável aos agentes públicos, e a segunda, aos agentes políticos, culminando em bis in idem a aplicação simultânea das leis ao mesmo agente político. Neste caso, ambas as referidas leis buscariam punir os agentes políticos pelos mesmos atos, já que a lei de crimes de responsabilidade prevê a modalidade “atos contra a probidade na administração” como crime de responsabilidade fiscal, o que afasta a aplicação da lei de improbidade aos agentes políticos. Tratar-se-ia de um sistema especial de responsabilização do agente político.

Os atos da Administração Pública quando não regulados por lei, são feitos por discricionariedade dos componentes da Administração Pública, tais atos devem seguir o



princípio da proporcionalidade, ou seja, serem corretos e na medida em que foram requisitados. Deste modo o controle externo e o controle interno não podem revisar os atos que foram tomados pela discricionariedade da instituição componente da Administração Pública, entretanto atos produzidos de forma a infringir os meios legais podem ser invalidados pelos controles, não podendo o princípio de a discricionariedade ser invocado em situações em que a lei venha a ser descumprida pela Administração Pública (GOMES, 2015).

O Brasil tem um Código Geral de Conduta para todos os agentes públicos Lei nº 8.429/92 que se chama Lei de Improbidade Administrativa. É uma lei republicana, aplicável, sem exceção, a todos os agentes públicos de nosso país. Essa lei tutela não apenas os casos de graves desonestidades, mas também as graves ineficiências públicas, em quaisquer esferas dos poderes constituídos. As consequências previstas para sua incidência são notáveis: perda do cargo público; suspensão de direitos políticos; interdição de direitos; multa civil; ressarcimento ao erário; perda dos bens havidos ilicitamente (OSORIO, 2017b).

Por isso Guedes (2017) manifesta em seu artigo que a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade desses princípios, respeitar tais princípios ultrapassa o estrito cumprimento da legalidade, devendo o administrador ou quem lhe faça as vezes, no exercício de sua função, mostrar que possui tal qualidade, não basta portanto, figurarem em texto legislativo, a moralidade e a probidade existem independentemente, por força própria.

Segundo Cargnin (2008) os agentes públicos encontram-se sujeitos a um regime de responsabilização cujo fundamento é representado pela inobservância da probidade no cotidiano da Administração Pública. Em face do comando constitucional, ocorreu o advento da Lei nº 8.429/92, na qual foram positivadas as três espécies de atos de improbidade administrativa, com as respectivas sanções cabíveis. Os atos de improbidade administrativa, com suas diferentes espécies e, conseqüentemente, diferentes requisitos para sua verificação.

Todo o arcabouço elaborado pelos princípios constitucionais, seja por decorrência dos princípios da *legitimidade e economicidade*, seja por imperativo do princípio da moralidade, e, ainda, por vários enunciados valorativos implicitamente adotados pela Constituição Federal, circundam a noção de interesse público, como rumo a ser seguido pelo Poder Público (CARGNIN, 2008).

Se atentar contra os princípios da Administração Pública, serão violados os deveres impostos por eles, quais sejam os de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade. Os tipos de violação mais comuns são os atos proibidos em lei, o retardamento ou não execução de ato de ofício, revelação de segredo necessário para obtenção de um resultado, ilicitude ou fraude de concurso público, além de outros (CASTRO, 2006).



A Administração Pública segue os princípios do Direito com normas regida por diversos princípios que são inerentes à Administração Pública estão expostos no art. 37 da Constituição Federal. Alguns, foram positivados de forma expressa. Outros, de forma implícita ou tácita (SERESUELA, 2017).

Assim, o Direito funciona para a Administração Pública como as normas sociais, das quais se distingue por ser acompanhado de sanções organizadas ou institucionalizadas e aplicadas pelo Poder Público. Nesse raciocínio, o Direito junto com a Administração Pública exerce um constrangimento social, e sofre uma pressão sobre todos em virtude de ser coercitivo, sendo por isso acompanhado de sanções (SERESUELA, 2017).

A opinião de Fonseca et al., (2017) mostra que é preciso que o Direito funcione para a Administração Pública como as normas sociais, das quais se distingue por ser acompanhado de sanções organizadas ou institucionalizadas e aplicadas pelo Poder Público. Nesse raciocínio, o Direito junto com a Administração Pública exerce um constrangimento social, e sofre uma pressão sobre todos em virtude de ser coercitivo, sendo por isso acompanhado de sanções. Portanto a participação administrativa corresponde a todas as formas de interferência de terceiros na realização da função administrativa do Estado.

No caso de crime contra a Administração Pública Matos (2017), é taxativo o que princípio da moralidade, exige dos agentes públicos uma atuação ética, dentro de um padrão de conduta considerado probo pela generalidade das pessoas. Disso decorre a possibilidade de invalidação de atos administrativos que sejam praticados com violação desse princípio, bem como a possibilidade de aplicação de sanção a agentes que o descumprirem.

O artigo 19 da Lei 8.429/92, que regula a representação por ato de improbidade administrativa, institui: Constitui crime a representação por ato de improbidade administrativa contra agente público ou terceiro beneficiário quando o autor da denúncia o sabe inocente. Pena: detenção de 6 (seis) a 10 (dez) meses e multa (OLIVEIRA, 2008).

Dentro de uma sociedade existem normas, e o direito passa a ser um objeto cultural do tipo ergológico e seu substrato é a conduta em sua interferência intersubjetiva ou conduta compartilhada. Não é correto dizer que o direito é o conjunto de normas que regulamenta a conduta na convivência social, porquanto Direito é a própria conduta de convivência interferida e compartilhada. A norma é o estilo de pensamento com que se pensa a conduta. Como objeto real a estudar o direito não é norma, mas conduta normada, não é a regulação da conduta, mas a conduta regulada (RIZARDO, 2017, p.1).

Pois sempre foi observado que o poder político e social, estavam inseridos na força produtiva, ditando os meios de cooperação dos indivíduos, a qual está condicionada à divisão



do trabalho, não se apresenta conforme diz o nome, pois essa cooperação, não é voluntária e natural, mas como um poder estranho, situado dentro do próprio indivíduo, e qual ele não tem poder sobre ela e nem sabe porque se apresenta e, que apresenta muitos estágios de desenvolvimento, sendo ela que dirige o lado para o qual a humanidade deve direciona-se (MOREIRA, 2017).

Horvath (2011) enfatiza que a Administração Pública se caracteriza por uma gama de atividades exercidas com a finalidade de satisfazer as necessidades da sociedade sob sua tutela. Apesar da grande complexidade dessas atividades administrativas, ressalta-se o fato de que elas são complementares entre si e estão sujeitas as constantes orientação e coordenação. As incessantes e dramáticas mudanças pelas quais sofre o convívio social requerem novas formas de atuação do Poder Público. A Lei de Improbidade Administrativa consolida o princípio de que o Direito não consente com práticas que acarretem enriquecimento indevido e ilícito. Essa lei busca defender os cofres públicos e, também, resguardar os princípios basilares da Administração Pública.

Quanto à moralidade, Moreira Neto (2014) diz que a mesma apresenta como um aspecto específico e singular do princípio da licitude, e, portanto as ações da Administração Pública sejam norteadas pelo princípio da Moralidade, pois, a Constituição Federal de 1988 elevou a moralidade administrativa à categoria de princípio constitucional, não sendo suficiente que o agente administrativo esteja submisso somente ao que dita a lei ordinária; fazendo-se necessário, portanto, que atue também de acordo a moralidade, a boa-fé e a ética.

O autor Scatolino (2014) analisa que a ação de improbidade é de caráter civil e não penal. Em razão do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, dispor que as sanções serão aplicadas sem prejuízo da ação penal cabível entende-se que se trata de ação civil, uma vez que ainda poderá ser interposta ação penal, se o ato de improbidade também for tipificado como crime na lei penal.

Segundo Coura (2010) a aplicabilidade da Lei nº. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) em face dos agentes políticos não é tema pacífico na doutrina e jurisprudência. Existem duas correntes de entendimento formadas acerca do tema. A primeira sustentando a não aplicabilidade de tal lei em face dos agentes políticos em razão de estes se submeterem a uma sistemática própria de responsabilização, qual seja, os crimes de responsabilidade, previstos na Lei 1.079/50 e no Decreto-Lei nº 201/67. A segunda defendendo a sujeição de tais agentes às normas da Lei de Improbidade Administrativa, em razão de esta cuidar da reparação dos danos causados à Administração Pública pela prática de ato ímprobo, atuando, portanto, em instância distinta do crime de responsabilidade.



O ato praticado por agente incompetente é invalidado por lhe faltar um elemento básico de sua perfeição, qual seja o poder jurídico para manifestar a vontade da Administração. A moralidade tem fundamento constitucional, e impõe ao agente público o exercício de suas funções não apenas em observância à legalidade, mas também à moral administrativa. No Direito Administrativo, o aspecto formal do ato tem muito mais relevância que no Direito Privado, já que a observância à forma e ao procedimento constitui garantia jurídica para o administrador e para a Administração (CARDOSO, 2012).

Na medida em que este dimensionamento técnico dos princípios, entre os quais o da moralidade, está intimamente relacionado com os princípios éticos e morais aceitos pela sociedade, devem ser estimuladas não só a participação ativa da população na formulação das políticas públicas, mas também, com possibilidades de participação na atividade de controle em si mesmo, seja na fase instrutória ou investigativa, seja na saudável prática de divulgação dos resultados obtidos pela respectiva Entidade Controladora (GUIMARÃES, 2017).

Posto que, Silva (2013) diz que o princípio da moralidade, após o advento da Carta Constitucional de 1988 foi alçado, como a princípio constitucional, nos termos do artigo 37, da Constituição Federal, o qual estabelece diretrizes à Administração Pública. Estando presente no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, que prevê a possibilidade de anulação de atos lesivos à moralidade administrativa: Há quem diga, todavia, expressamente, que o princípio da probidade administrativa descende da moralidade administrativa, sendo que este último goza de plena autonomia no sistema jurídico pátrio. A legalidade, nesse passo, assumiria uma posição até inferior em relação à moralidade, pois a mera ilegalidade não poderia acarretar configuração da improbidade administrativa.

Desde a sua vigência, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, lei de improbidade administrativa, tem se mostrado como um dos principais instrumentos de defesa do patrimônio público e da moralidade e eficiência no desempenho na gestão dos recursos públicos. O princípio da moralidade deve ser regra de conduta que regula a ação da Administração Pública, não podendo seus atos contrariar os princípios da lealdade e boa-fé (VASCONCELOS, 2017).

O artigo 10 da Lei nº 8.429/92 trata das condutas do agente público que acarretam lesão ao erário, o que significa perda patrimonial decorrente de ilicitude, ainda que culposa. No artigo 11 da Lei nº 8.429/92 está os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública. A improbidade é tratada ainda com mais rigor, porque entra no ordenamento constitucional como causa de suspensão dos direitos políticos do ímprobo (art. 15, V), conforme estatui o art. 37, § 4.º, da Constituição federal atos de improbidade



administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, podendo vir a configurar a prática de crime de responsabilidade (TOURINHO, 2010).

Quanto a criminalização da improbidade administrativa verifica-se que aimoralidade administrativa surge como uma forma de ilegalidade, cabendo ao Judiciário controlar a moralidade dos atos da Administração, respeitada, por óbvio, a inércia da jurisdição. Conseqüentemente, ao responsável pela prática de atos imorais, é cabível sua responsabilização com base na Lei n. 8.429/92, que define nos seus artigos 9º a 11, de forma meramente exemplificativa, os atos de improbidade administrativa, notadamente aqueles que importem violação de princípios. São considerados como atos de improbidade descritos nos artigos da citada Lei, quais sejam: usar bens e equipamentos públicos com finalidade particular; intermediar liberação de verbas; estabelecer contratação direta quando a lei manda licitar; vender bem público abaixo do valor de mercado; adquirir bens acima do valor de mercado em casos de superfaturamento, o que tem sido visto no momento com o pagamento de vultosas propinas para encobrir tais crimes (SAMPAIO, 2017).

No entendimento de Melo (2008, p. 119), os agentes administrativos têm o dever de atuarem submetidos a princípios éticos e a inobservância destes princípios agride o próprio direito, sendo, portanto, a conduta passível de invalidação. Afirma ainda que a moralidade administrativa não esteja dissociada da moral comum, mas está diretamente ligada aos valores acolhidos nas normas jurídicas.

Na visão de Meirelles (2008, p. 90), a moralidade administrativa é considerada como validadora de todo ato da Administração Pública, tratando-a como uma moral jurídica, não podendo o administrador desprezá-la, uma vez que, conjuntamente com os demais princípios (legalidade, finalidade, etc.), tornam a atividade pública legítima. Assim, a moralidade administrativa está intrinsecamente ligada à ideia do bom administrador, chegando a compará-la com a boa-fé objetiva do direito privado.

De acordo com Meneses (2017) em razão da possibilidade de o Judiciário controlar a moralidade dos atos administrativos, e ante a necessidade de observância do princípio da inércia da jurisdição, a Constituição Federal estabeleceu dois meios de controle da moralidade administrativa, a saber:

- Ação Popular: prevista na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LXXIII, a ação popular é utilizada para desconstituir atos lesivos à moralidade administrativa,



devendo ser subscrita por um cidadão, mediante prova da cidadania, com título de eleitor e comprovante de votação de apresentação obrigatória; (MENESES, 2017).

- Ação Civil Pública: ação prevista na Lei n. 7.347/85, cujo objetivo é a proteção de interesses transindividuais, (MENESES, 2017). Em sendo o ato imoral, violador de direitos metaindividuais, a ação civil pública é o instrumento correto para controle da moralidade, podendo dela surgir às sanções descritas no tópico a seguir.

Os agentes públicos, considerados como responsáveis por atos lesivos à moralidade administrativa, podem sofrer quatro sanções diferentes, de aplicação simultânea, quais sejam: perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; declaração de indisponibilidade dos bens; obrigação de ressarcir ao erário; (MENESES, 2017).

Saliente-se que tais sanções são aplicáveis de acordo com as regras previstas no artigo 12 da Lei n. 8.429/92, que prevê ainda sanções específicas para cada dispositivo violado, isso tudo sem causar prejuízo à sanção penal cabível ao caso (MENESES, 2017).

3 CONCLUSÕES

O princípio da moralidade deve ser regra de conduta que regula a ação da Administração Pública, não podendo seus atos contrariar os princípios da lealdade e boa-fé. A Constituição federal e as Leis n. 8.429/92, Lei 1.079/50 e no Decreto-Lei n° 201/67, Lei n. 7.347/85, guiam a condução deste princípio em toda a sociedade.

No campo da Administração Pública verifica-se que a moralidade tem uma forma de promover limitações e direcionar a atividade administrativa, evitando desta forma crimes contra a população e contra a ordem pública por seus agentes e administradores.

A moralidade administrativa está ligada à ideia de honestidade na Administração Pública e, na medida em que foi inserida como princípio constitucional, demonstra a preocupação com a ética no serviço público. Ao atentar para moralidade, bem como para os outros princípios elencados na Magna Carta, o autor conclui que há, nesse caso, uma legalidade em sentido amplo, pois, além do cumprimento da lei, obriga a Administração a atuar de acordo com os padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, uma vez que a imoralidade pode invalidar seus atos por meio da própria Administração Pública ou pelo Poder Judiciário por medida de ação popular, prevista no art. 5º, inc. LXXIII da Constituição Federal.



O agente que trabalha na Administração Pública local tem o dever de ser coerente, íntegro e não cometer crimes de improbidade, como tem acontecido com os administradores de pequenas cidades que tem sido exonerados e presos por causa do desvio de verbas públicas.

Quanto à moralidade, tem se discutido que o administrador público brasileiro, tem obrigação de mostrar que seus atos sejam verdadeiramente adequados à moralidade administrativa, ou seja, a padrões éticos de conduta que orientem e balizem sua realização. Se assim não for, inexoravelmente, haverão de ser considerados não apenas como imorais, mas também como inválidos para todos os fins de direito.

Os atos administrativos, além de estarem em consonância com a lei, devem apresentar conformidade com a moralidade administrativa, sendo necessária a existência de uma relação harmônica entre a situação fática, a intenção do agente e o ato praticado, analisando-se no contexto deste a motivação declinada e a finalidade almejada.

A moralidade administrativa é um aspecto de cunho ético que vincula o exercício da atividade administrativa, traduzindo-se em um padrão de conduta que os agentes públicos estão submetidos. Justifica-se que mesmo que os atos estejam sendo praticada em conformidade com a lei, a motivação do administrador público deve ser o interesse público, demonstrando, dessa forma, a diferença entre legalidade e moralidade, uma vez que o ato pode ser formal e necessitar de moralidade. Segundo este autor, a moralidade administrativa passou a ser hábil para validar os atos administrativos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe expressamente tal princípio.

O princípio da moralidade exige dos agentes públicos uma atuação ética, dentro de um padrão de conduta considerado *probo* pela generalidade das pessoas. Disso decorre a possibilidade de invalidação de atos administrativos que sejam praticados com violação desse princípio, bem como a possibilidade de aplicação de sanção a agentes que o descumprirem.

REFERÊNCIAS

CARDOSO, Oscar Valente. Responsabilização de agentes políticos por improbidade administrativa. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 46, fev. 2012. Disponível em: <<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao047/>> Acesso em: jun 2017.

CARGNIN, Matheus Generali. **As espécies de atos de improbidade administrativa**. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008, p.28-67.



CASTRO, José Carlos de. **Improbidade Administrativa**. Piracicaba, São Paulo, UNIMEP (Universidade Metodista de Piracicaba/SP), 2006, p.44-51.

COURA, Gabriel Moreira. **A aplicabilidade da lei de improbidade administrativa em face dos agentes políticos**. Governador Valadares. Faculdade de Direito, Ciências Administrativas e Econômicas da Universidade Vale do Rio Doce. 2010. p.28-40.

FONSECA. Sérgio Roxo da Fonseca. ANÍBAL JÚNIOR. Vanderlei. Natureza penal da sanção por improbidade administrativa. **Jornal Migalhas**. Disponível em <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI34430,31047Natureza+penal+da+sancao+por+improbidade+administrativa>> acesso em jul 2017.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GOMES, Reginaldo Gonçalves. Responsabilidade administrativa, penal e civil no Direito Administrativo Disciplinar. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 119, dez 2013. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/14020> >. Acesso em: jun 2017.

GUEDES, Cássio Jorge Tristão. A aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos. **Conteúdo Jurídico, Brasília-DF**: 18 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.36497&seo=1>>. Acesso em: jun 2017.

GUIMARÃES, Fernando Augusto Mello. XX Congresso Dos Tribunais De Contas Do Brasil; Ética, Moralidade E Participação Popular No Controle Externo. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em <http://followscience.com/content/538929/etica-moralidade-e-participacao-popular-no-controle-mardecoral/>> acesso em jul 2017.

GUIMARÃES JÚNIOR, Juraci. A moralidade como princípio constitucional da administração pública. **CADERNOS UNDB. SÃO LUÍS . V. 4 . JAN/DEZ 2014**.

HOFMANN, Diovanna. Servidores públicos: o uso da esfera pública em benefício próprio, 2014. Disponível em <http://www.tex.pro.br/home/artigos/264-artigos-jun-2014/6583-servidores-publicos-o-uso-da-esfera-publica-em-beneficio-proprio>> acesso em jul 2017.

HORVATH, Miriam Vasconcelos Fiaux. Direito Administrativo. In: **Administração Pública**. São Paulo, Editora Manole, 2015, p. 6-9.

HORVATH, Miriam Vasconcelos Fiaux. Direito Administrativo. In: **Lei de Improbidade Administrativa** São Paulo, Editora Manole, 2015, p. 105-112.

MATOS. Xisto. A denúncia caluniosa e a representação por ato de improbidade administrativa. Revogação ou não do artigo 19 da Lei 8.429/92? **AMPERJ**. Disponível em <http://www.amperj.org.br/artigos/view.asp?ID=97>>acesso em jun 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.



MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. In. **Princípio da Moralidade Administrativa**. 16ª ed. São Paulo, Editora Forense, 2014, p.167-171.

MOREIRA, Rômulo Andrade. A competência por prerrogativa de função e a ação de improbidade administrativa. **JORNAL IBCCRIM**. Disponível em <http://www.ibccrim.org.br/artigo/743>> acesso em jul 2017.

NORT, Heloíse. **Consequência jurídica da ausência de notificação do acusado para apresentação de defesa prévia nas ações de improbidade administrativa**. Florianópolis. Universidade Federal de Santa Catarina; 2015.p.8-24.

OLIVEIRA, Ricardo Alves de. **A defesa preliminar na ação de improbidade administrativa**. Ribeirão Preto. Programa em Direito da Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP, 2008.

OSÓRIO, Fábio Medina. **As sanções da lei 8.429-92 aos atos de improbidade administrativa**. Disponível em: <http://www.amdjus.com.br/doutrina/> > acesso em jun2017a.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade dos fiscalizadores**. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1211290033174218181901.pdf>> acesso em jun 2017b.

RIZZARDO, Arnaldo. **A prescrição na ação de improbidade administrativa**. Disponível em <http://www.rizzardoadvogados.com.br/artigos/> > acesso em jul 2017.

SAMPAIO, Camila Chair. *Imoralidade administrativa x improbidade administrativa: exata compreensão dos atos ímprobos*. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 15 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.47378&seo=1>>. Acesso em: 20 out. 2017.

SANTANA, Raquel Santos. **Lei de improbidade e crime de responsabilidade**. Disponível em <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/5695/>> Acesso em :jul 2017.

SCATOLINO, Gustavo. Direito administrativo objetivo. In: **Improbidade Administrativa**. São Paulo; Alumnus, 2014. p. 215-223.

SERESUELA, Nívea Carolina de Holanda. Princípios constitucionais da Administração Pública. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3489>>. Acesso em: 19 out. 2017.

SILVA, Cláudia Ariane Espichda. Os efeitos da sentença na ação civil de responsabilidade por improbidade administrativa. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. Publicação da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região – EMAGIS. 2013. Disponível em



<http://www.processoscoletivos.net/~pcoletiv/ponto-e-contraponto/790-os-efeitos-da-sentencia-na-acao-civil-de-responsabilidade-por-improbidade-administrativa>> Acesso em: jul2017.

TOURINHO, Rita. O artigo 339 do código penal e a improbidade administrativa. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo, REDAE**, Número 9 – fevereiro/março/abril - 2007 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1861 –

VASCONCELOS, Telmo da Silva. O princípio constitucional da moralidade e o nepotismo. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 8, n. 66, 1jun.2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4101>>. Acesso em: 3 jul. 2017.