

# DIFERENCIAÇÃO ENTRE MORALIDADE EM SENTIDO LATO E MORALIDADE ADMINISTRATIVA E SUA RELAÇÃO COM OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Fernanda Cláudia Araújo da Silva Vaccari

Mestra em Direito pela Universidade Federal do Ceará,  
Professora do Departamento do Direito Público da UFC  
e Docente adjunta do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza.  
E-mail: f.c.araujo@ig.com.br.

Maria Eliana Pereira Nobre

Bacharela em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará  
e aluna do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza.  
E-mail: elianepereiran@yahoo..br.

## 1. INTRODUÇÃO

O que significa moralidade no sentido lato? É uma pergunta difícil de responder. Outrora dizia-se que havia moralidade quando existia uma conformidade entre o ato praticado e os valores morais. Os valores morais reduziam-se ao vocábulo moral, que, segundo Sidou (2003), significa “*Conjunto de regras abstratas de conduta, observadas pela coletividade humana ou por um grupo humano em todos os tempos ou em determinado tempo, e com as quais o direito guarda afinidade*”.

Hoje as pessoas não seguem regras abstratas de conduta do bem agir, muito pelo contrário, produzem as próprias regras morais, não se preocupando sequer com as sanções que poderiam advir do comportamento imoral praticado. O modo de proceder das pessoas é determinado pela ética, conforme leciona Souza Filho (2004,p.65):

A Ética reflete acerca de princípios, doutrinas ou situações teóricas visando perfectibilizar a boa ação moral. É a partir desse refletir que o proceder ético deduz logicamente normas ideais do bem agir.

O mesmo autor conclui ainda que: “*Só há ética e moralidade se existir respeito a si e ao outro*” (2004, p.66).

Infelizmente no Brasil, esta falta de respeito ocorre em todos os setores da sociedade e é uma decorrência do tipo de colonização exploratória a que foi submetido o País, pois os que aqui chegaram visavam somente a enriquecer, sem se importarem com as conseqüências

negativas que poderiam ocasionar tanto ao povo que aqui vivia como à própria terra em si, contrapondo-se à colonização realizada nos Estados Unidos, onde os colonizadores tinham como objetivo maior a fixação na terra para engrandecimento próprio e da colônia.

## 2. O COMPORTAMENTO IMORAL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O comportamento imoral alcança maior grau de lesividade à sociedade quando ocorre na administração da coisa pública (*res publica*), ou seja, quando atinge a moralidade administrativa, a qual é pressuposto de validade de todo e qualquer ato a ser praticado pela Administração pública. Esta moralidade deve ser sempre perseguida pelo bom administrador, no exercício do seu mister, que deve atuar dentro de preceitos éticos gerais não se prendendo somente à verificação entre o conveniente e o inconveniente, o justo e o injusto, o legal e o ilegal, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, pois, atuando desta forma, estará buscando a finalidade maior da Administração pública, que é o bem comum. Corroborando esta idéia, leciona Carvalho Filho (2006, p.17,18):

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto.

Apesar de a moralidade administrativa estar

intimamente ligada à moralidade em sentido lato, as duas não se confundem. Conforme leciona Meirelles (2002, p.88 *apud* WELTER, 1929, p.74),

[...]a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum; ela é composta por regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto das regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre o Bem e o Mal, mas também pela idéia de administração e pela idéia de função administrativa[...]

Meirelles menciona, ainda, que o conceito de moralidade administrativa descrito por Lacharrière, ajusta-se ao texto há pouco citado. Para Lacharrière (1938 *apud* MEIRELLES, 2002, p.88), “é o conjunto de regras que, para disciplinar o exercício do poder discricionário da Administração, o superior hierárquico impõe aos seus subordinados”.

Verifica-se porém, com o passar do tempo, é que cada vez mais os administradores se abstraem de toda moralidade em sentido lato e, conseqüentemente, da moralidade administrativa, conforme é noticiado diariamente pela mídia, que mostra as barbaridades cometidas pelos agentes públicos no mister da administração da coisa pública e que a sociedade brasileira não suporta mais.

Talvez tenha sido por isto que o poder constituinte originário mencionou expressamente no Art. 37 (*caput*), da Carta Federal, o princípio da moralidade como um dos orientadores da Administração pública, como forma de inibir certos atos não condizentes com a boa administração da coisa pública.

### 3. INSTRUMENTOS PROTETIVOS DA MORALIDADE PÚBLICA NA CARTA FEDERAL DE 1988

Além do referido Art. 37, com o escopo de proteção à moralidade administrativa, a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 5º, inciso LXXIII, consagrou a ação popular, a qual é regulamentada pela Lei nº 4.717/65, como instrumento de tutela da moralidade administrativa, propiciando a todo e qualquer cidadão o direito de acionar o poder público para que sejam anulados atos praticados por seus agentes e que estejam eivados de imoralidade administrativa.

Ressalte-se, ainda, que a moralidade administrativa, por ser considerada patrimônio social e estar incluída também entre os interesses difusos e coletivos, foi contemplada pela Carta Magna de 1988, em seu Art. 29, inciso III, com outro instrumento de tutela jurisdicional - a ação civil pública - expressamente relacionada como uma das funções institucionais do Ministério Público.

### 4. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A MORALIDADE PÚBLICA

O Poder Constituinte, ao consagrar expressamente, no Texto Magno, estes instrumentos de tutela à moralidade administrativa, quis dar ampla proteção, tentando assegurar que não ocorra afronta ao princípio da moralidade administrativa, com o intuito de prevenir o cancro da Administração pública que é a improbidade administrativa, assegurando assim maior lisura no exercício da Administração pública.

Pode-se asseverar esta idéia com a regulamentação da Lei nº 8.429/92<sup>1</sup> que, em seu Art.11<sup>2</sup> (*caput*), menciona expressamente que a afronta aos princípios administrativos constitui atos de improbidade administrativa.

Referido dispositivo determina, por sua abrangência, vários atos de improbidade, e que, a rigor, qualquer violação aos princípios administrativos impostos à Administração constitui ato de improbidade (DI PIETRO, 2006, p.783).

Para ser caracterizada, tal violação não necessita do dano ao erário. Di Pietro (2006, p. 784), comentando referido dispositivo, assevera:

Assim, o quis dizer o legislador, com a norma do artigo 21, I, é que as sanções podem ser aplicadas mesmo que não ocorra dano ao patrimônio econômico. É exatamente o que ocorre ou pode ocorrer com os atos de improbidade previstos no artigo 11, por atentado aos princípios da Administração.

É ainda bom repetir a idéia de que os atos de improbidade descritos na lei, mesmo não ensejadores de danos ao erário, são também passíveis de punição na esfera administrativa, e podem, se for o caso,

<sup>1</sup> Lei de Improbidade Administrativa.

<sup>2</sup> “constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente[...]”

caracterizar crimes, o que a doutrina chama de concomitâncias de instâncias.

## 5. CONCLUSÃO

Rematamos, pois, com a noção de que não precisa haver dano efetivo ao patrimônio público para se configurar o ato de improbidade administrativa, bastando para tanto haver somente a prática do ato imoral. (CARVALHO FILHO, 2006, p. 18, 19).

A sociedade brasileira, por não suportar mais tais práticas dos que detêm o poder-dever de administrar, espera que os poderes constituídos, os tribunais de contas, magistratura, Ministério Público e procuradorias fiquem alertas à ordem jurídica e atuem efetivamente no combate à improbidade administrativa e na verificação do cumprimento dos princípios administrativos como valores regedores do Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, **Direito administrativo**, 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SIDOU, J.M. Othon, **Dicionário jurídico Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. 8. ed. Rio de Janeiro São Paulo: Forense Universitária, 2003.
- SOUZA FILHO, Oscar D'Alva e. **Ética individual e ética profissional (princípios da razão feliz)**. 4. ed. Rio - São Paulo Fortaleza: Abc, 2004.