

OS FUNDAMENTOS DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E MORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

THE BASIS OF THE PRINCIPLES OF LEGALITY AND MORALITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

Artigo submetido em 18 de dezembro de 2024

Artigo aprovado em 27 de dezembro de 2024

Artigo publicado em 30 de dezembro de 2024

Cognitio Juris

Volume 14 - Número 57 - Dezembro de 2024

ISSN 2236-3009

Autor(es):

Eduardo de Macedo Cunha[1]

Resumo: Este artigo aborda a relevância do princípio da moralidade na gestão pública, destacando sua função crucial na edificação de uma sociedade justa e ética. A administração pública, voltada para as ações e interesses coletivos, deve adotar padrões morais elevados para assegurar a confiança do público. O ensaio analisa as bases legais da moralidade, fundamentadas na Constituição e em estatutos específicos, ressaltando a imperatividade de os funcionários públicos atuarem com integridade e moralidade. Além disso, ao longo do texto, buscamos salientar que a moralidade transcende as normas legais, exercendo impacto

direto na vida dos cidadãos e exigindo que os gestores ajam de acordo com os princípios da moralidade.

Palavras-Chave: Moralidade administrativa, Princípio ético, Legitimidade na gestão pública, Transparência governamental.

Summary: This article addresses the relevance of the principle of morality in public management, highlighting its crucial role in building a fair and ethical society. Public administration, focused on collective actions and interests, must adopt high moral standards to ensure public trust. The essay analyzes the legal bases of morality, based on the Constitution and specific statutes, highlighting the imperative for public servants to act with integrity and morality. Furthermore, throughout the text, we seek to highlight that morality transcends legal norms, having a direct impact on the lives of citizens and requiring managers to act in accordance with the principles of morality.

Keywords: Administrative Morality, Ethical Principle, Legitimacy in Public Management, Government Transparency.

1. Introdução

O estudo e a compreensão do princípio da moralidade na administração pública são de extrema relevância no contexto sociopolítico contemporâneo. Este princípio fundamental para a integridade e transparência na gestão pública desempenha um papel crucial na construção de uma sociedade justa ética e responsável.

A administração pública por sua natureza lida diretamente com recursos e interesses coletivos assim é imperativo garantir que as ações dos agentes públicos estejam alinhadas a padrões éticos elevados promovendo a confiança da população nas instituições governamentais. Este artigo buscará explorar e analisar as implicações do princípio da moralidade destacando sua importância na tomada de decisões na formulação de políticas

públicas e na execução de serviços que impactam diretamente a vida dos cidadãos.

O entendimento deste princípio permite não apenas identificar práticas antiéticas na administração pública, bem como, mas também propor medidas eficazes para preveni-las e corrigi-las. Ao discutir o princípio da moralidade, também se abrirá espaço para reflexões sobre as diferentes abordagens éticas na gestão pública, considerando a diversidade cultural e social. A análise dessas perspectivas enriquecerá o debate e contribuirá para o desenvolvimento de diretrizes mais inclusivas e adaptadas à realidade de cada comunidade.

Assim sendo, este artigo tem como propósito abordar a temática da moralidade na gestão pública, respaldando-se em evidências teóricas para consolidar a compreensão dos princípios éticos fundamentais na administração pública. Nesse processo, busca-se fomentar práticas morais aceitáveis, impulsionando uma gestão pública caracterizada por transparência, responsabilidade e dedicação ao bem-estar coletivo.

A probidade na administração pública deve ser observada a luz da legalidade com a clareza necessária do artigo 37, Caput da carta magna de 1988, ou seja, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficácia é primordial nas ações dos gestores públicos, bem como, a supremacia do interesse público em detrimento ao interesse privado como assevera o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello.

Desta maneira, fica claro e evidente que o presente trabalho busca demonstrar a importância do direito administrativo nas relações públicas, assegurando a boa-fé e garantindo a segurança jurídica necessária para tanto, sendo assim, o Princípio da legalidade e moralidade pública passa a ser o eixo central do presente debate.

2. As bases legais da moralidade na administração pública

A moralidade na administração pública, consagrada como princípio constitucional pelo artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, representa um elemento fundamental na

condução dos negócios governamentais. Esse princípio, junto com os da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, delineia o arcabouço ético que deve guiar a atuação dos agentes públicos.

No entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello, renomado jurista brasileiro, a moralidade na administração pública é intrínseca à sua natureza, sendo parte indissociável de seu funcionamento. Em sua obra “Curso de Direito Administrativo,” Bandeira de Mello destaca a necessidade de os agentes públicos agirem de maneira íntegra, justa e ética, em conformidade com os valores e normas da sociedade.

O jurista Antônio Carlos Cintra do Amaral, em sua obra “Ato Administrativo, Licitações e Contratos administrativos,” reforça a importância da moralidade como um dos pilares que sustentam o edifício normativo da administração pública. Amaral ressalta que o respeito aos princípios éticos é crucial para assegurar uma gestão pública transparente e comprometida com o bem comum.

As bases legais da moralidade na administração pública estão consubstanciadas em dispositivos normativos como a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, caput, que proclama a necessidade de a administração pública pautar-se pela moralidade. Além disso, a Lei 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, tipifica e pune atos que contrariam os princípios da administração, incluindo a moralidade. A Lei 9.784/1999, que trata do Processo Administrativo Federal, também reforça a importância da moralidade como um guia para a atuação dos agentes públicos.

A lei N° 14.230/2021, dispõe sobre as sanções impostas por não cumprimento da probidade na gestão pública, no art. 1° da lei em comento fica aclarado a defesa do patrimônio público e social, bem como, as condutas consideradas dolosas típicas nos artigos 9°, 10 e 11, esse entendimento é consolidado para as administrações públicas diretas, indiretas ou entidade que são subvencionadas com recursos do tesouro Nacional, Estadual e

Municipal, vale observar que os atos lesivos ao patrimônio público está previsto no instituto dos remédios constitucionais, ou seja, Ação Popular que assegura o cidadão como legitimado, conforme reza a lei N°4.717/65.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) corrobora a relevância da moralidade na administração pública. Em diversas decisões, o STF enfatiza que a moralidade é um princípio fundamental que deve nortear as ações dos agentes públicos em todas as esferas de sua atuação. Destaca-se que, em uma decisão específica, o STF afirmou que a moralidade pública é passível de verificação por critérios éticos e sociais.

Em síntese, a moralidade na administração pública é um pilar essencial para a legitimidade e eficácia da gestão estatal. A observância desse princípio, conforme preconizado por juristas como Celso Antônio Bandeira de Mello e Antônio Carlos Cintra do Amaral, é crucial para garantir que os agentes públicos ajam de maneira íntegra, em consonância com os valores e normas da sociedade.

3. A moralidade na administração como um elemento fundamental que transcende a simples observância da legalidade

A moralidade na administração pública emerge como um elemento fundamental que transcende a simples observância da legalidade, exercendo um impacto significativo na vida dos cidadãos. Gofredo Telles Júnior, renomado jurista brasileiro, introduziu uma perspectiva inovadora ao abordar o princípio da moralidade em seus estudos. Em consonância com suas ideias, o direito natural é concebido como um conjunto de normas promulgadas em harmonia com o sistema ético de referência da sociedade, oriundas da própria vida do homem e de suas necessidades, assim como das consciências individuais.

Nesse contexto, as palavras de Telles Júnior ressoam, destacando a interconexão intrínseca entre as normas éticas e a sociedade que as abraça. A compreensão de que a moralidade na administração pública vai além da legalidade ganha relevância nas palavras do Ministro Luís

Roberto Barroso, que, ao abordar o princípio da moralidade expressamente previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal, enfatiza que o administrador público não deve prescindir dos preceitos éticos em sua conduta.

A citação do Ministro Barroso reforça a necessidade de que os atos administrativos não se limitem à mera observância da legalidade, mas se subordinem à moralidade administrativa. A inserção explícita desse princípio na Constituição Federal denota sua importância como baluarte para a integridade e ética na gestão pública.

Nesse cenário, é imperativo explorar como a moralidade na administração pública reverbera na vida dos cidadãos. A ausência de uma conduta ética por parte dos administradores pode minar a confiança da sociedade no sistema, comprometendo a eficácia e a eficiência dos serviços públicos. A corrupção, em particular, emerge como um fenômeno nefasto que prospera quando a moralidade é desconsiderada, prejudicando diretamente a equidade e a qualidade dos serviços oferecidos.

Ao analisar a influência da moralidade na administração pública sobre a vida dos cidadãos, é essencial citar as obras de Gofredo Telles Júnior, especialmente aquelas relacionadas à sua visão inovadora sobre o direito natural e a relação entre normas e ética. Além disso, a citação do Ministro Luís Roberto Barroso deve ser referenciada diretamente à Constituição Federal do Brasil, proporcionando um embasamento legal às discussões sobre a importância da moralidade na administração pública.

Assim, ao considerar as perspectivas de Telles Júnior e Barroso, bem como a relevância constitucional do princípio da moralidade, compreendemos que a ética na administração pública não é um mero adereço, mas um alicerce essencial para a construção de uma sociedade justa e equitativa.

No entendimento do filósofo Robert Alexy, os princípios são de suma importância no sistema normativo e quando ocorre uma colisão entre dois princípios, um deve prevalecer, nesse

sentido a moralidade administrativa deve ser preservada, ao contrário das regras que uma invalida a outra quando ocorre o conflito. Considerando que, o princípio que deve prevalecer sempre será o adequado para o caso concreto. O filósofo Ronald Dworkin diria que é tudo ou nada, legal ou ilegal, justiça ou injustiça, sem qualquer margem para atos que não estejam em conformidade com a carta republicana.

4. O Princípio da Moralidade Administrativa: Uma Análise Detalhada

O princípio da moralidade administrativa é um alicerce jurídico essencial, intrinsecamente ligado à ordem normativa dotada de coercibilidade. Nas considerações de Márcio Cammarosano, esse princípio é destacado por sua natureza jurídica, enquadrando-o como norma de elevado grau de generalidade, abstração e grande abertura denotativa.

Para compreender a essência do princípio da moralidade administrativa, Cammarosano remonta à sua origem associando-o à construção, pelo Conselho de Estado na França, da noção de desvio de finalidade. Nesse contexto, a moralidade administrativa emerge como ferramenta para controlar atos administrativos, principalmente os discricionários, que, à luz de uma concepção mais estrita de legalidade da época, não poderiam ser contestados apenas com base na letra da lei.

A evolução desse princípio permitiu que os atos discricionários se conformassem não apenas à legalidade estrita, mas também à finalidade da lei, ao seu espírito. A moralidade tornou-se o espírito geral da lei administrativa, impondo aos administradores o dever de agir em prol do serviço público.

José Guilherme Giacomuzzi contribui ao ressaltar a tentativa de conferir à moralidade administrativa conteúdo e autonomia próprias, independentizando-a. No entanto, ele reconhece que a cultura jurídica francesa continuou a seguir o caminho da legalidade, ampliando seu significado.

Giacomuzzi questiona a situação da moralidade administrativa na França, afirmando que foi absorvida pelo instituto de desvio de poder, integrando-se ao controle interno da legalidade. Cammarosano acrescenta que a positivação da moralidade administrativa na Constituição Federal de 1988 trouxe uma novidade ao alargar o objeto da ação popular.

Embora a novidade na positivação da moralidade administrativa resida no alargamento do objeto da ação popular, Cammarosano destaca que essa novidade é crucial. Agora, qualquer cidadão pode propor ação para defender a moralidade administrativa quando houver ofensa à ordem jurídica estabelecida, violando valores ou preceitos morais juridicizados, como lealdade, boa-fé e veracidade.

Em suma, o princípio da moralidade administrativa, conforme abordado por Márcio Cammarosano, revela-se como elemento crucial para garantir que a atuação da administração pública esteja em conformidade não apenas com a letra da lei, mas também com seus princípios e valores mais amplos.

O aspecto da moralidade administrativa conceitua-se no sistema do direito brasileiro que é dotado de coercibilidade, por meio do instituto da previsibilidade que garante minimamente a segurança jurídica, desta maneira, é possível afirmar conforme o entendimento do Jurista Marcio Cammarosano que o direito é a ordem normativa dotada de coercibilidade que estuda o comportamento humano, sendo assim, o legislador ao introduzir o art. 37 da CF/88 assegurou a lisura da boa-fé e probidade por meio da moral e justiça.

O jurista Ricardo Marcondes no livro “Dialogo Sobre a Justiça”, uma ordem jurídica é moral ou não, não se pode admitir atos intoleráveis, a injustiça deixa de ser direito, as disposições justa ou injustas são necessárias para as avaliações criteriosas como consagradora para o tolerável ou intolerável. O jurista Lenio Streck faz referência acentuada no campo da moralidade da seguinte forma. Estamos deixando o direito refém de opiniões do que é certo ou errado, do que é direito ou moral e não podemos deixar a divergência afastar o princípio

essencial da moralidade administrativa das ações governamentais pautada pela legalidade.

5. A Natureza Jurídica do Princípio da Moralidade Administrativa: A Afirmação de Márcio Cammarosano

O pilar jurídico que norteia a atuação da Administração Pública está relacionado à moralidade administrativa, como aponta Márcio Cammarosano. O artigo 37, caput, da Constituição Federal é o lugar onde se expressa esse princípio. O princípio destaca que a Administração Pública precisa respeitar e aderir aos princípios da moralidade, impessoalidade, legalidade, eficiência e publicidade.

A natureza jurídica do princípio da moralidade administrativa é evidenciada por seus atributos de generalidade, abstração e abertura denotativa.

Generalidade: Este princípio é aplicável a todos os atos da Administração Pública, independentemente de sua natureza ou finalidade.

Abstração: O princípio não define de forma precisa o que seja moralidade administrativa, estabelecendo apenas um parâmetro geral que deve ser interpretado de acordo com os valores e princípios da sociedade.

Abertura Denotativa: Aberto à interpretação, o princípio permite sua aplicação a casos concretos de forma flexível e adequada.

Para garantir que os atos da Administração Pública sejam aplicáveis a todos, independentemente de sua natureza ou finalidade, é necessário que eles sejam escritos de forma geral. Para que esses atos possam se adaptar aos valores e princípios da sociedade ao longo do tempo, é importante que eles sejam abstratos. Além disso, é importante que esses atos possam ser aplicados de forma flexível e adequada a casos concretos, o que pode ser alcançado por meio de uma abertura denotativa.

O dever da administração pública de agir de forma responsável e ética é um aspecto vital da moralidade administrativa, como afirma Márcio Cammarosano. Este princípio não só salvaguarda a boa administração pública, mas também promove a justiça e a imparcialidade para aqueles que são administrados, protegendo simultaneamente os seus interesses.

O jurista Carlos Arida ao elaborar as Leis de Introdução das Normas do Direito Brasileiro (LINDB), colaborou com o direito administrativo trabalhando temas e princípios constitucionais balizadores da probidade, ademais vale ressaltar que no texto da carta republicana são pelo menos 33 princípios correlacionados, e não estamos a tratar da principiomania, e sim da principiologia que garante aplicação do conteúdo axiológico.

Esse conjunto de elementos nos orienta diante daquilo que é permitido, obrigatório, proibido ou facultado na ordem normativa, a LINDB é o processo de norma sobre outra, bem como, um verdadeiro processo de transição, o artigo 20 e seguintes da lei supracitada fortalece o direito administrativo considerando as decisões praticas dos gestores.

É preciso combater a luz da constituição os atos praticados de forma desonestas, para tanto, a observância da estrita legalidade se faz necessária. A discricionariedade do agente público precisa está motivada e fundamenta nos ditames da lei e da moralidade administrativa, sob pena do ato ser considerado crime doloso tipificado e descrito na lei 14.230/2021, bem como, ação ou omissão deve ser típica, antijurídica e culpável.

Ensejamos a violação a moralidade administrativa como elemento passível de responsabilidade na esfera jurídica com previsibilidade no código civil e penal para os efeitos da improbidade, sendo assim, o agente que ao assumir o risco buscando alcançar aquele determinado resultado, comete o crime de natureza dolosa.

Desta maneira, a Moralidade Administrativa é o centro de todos os atos praticados pelos órgãos que compõem a administração pública direta ou indireta, a probidade das ações geram efeitos propositivos e garante a lisura necessária do comportamento que influencia os

interesses públicos em detrimento aos interesses privados.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, este artigo abordou de maneira abrangente e fundamentada a temática da moralidade na administração pública, com foco no princípio da moralidade administrativa. A compreensão da importância desse princípio na administração pública foi explorada desde suas bases legais, consagradas na Constituição Federal de 1988 e em outras normativas, até uma breve análise de sua natureza jurídica.

A moralidade na administração pública foi destacada como um elemento que vai além da mera observância da legalidade, exercendo um impacto significativo na vida dos cidadãos. A discussão enfatizou a necessidade de os agentes públicos agirem de maneira íntegra, justa e ética, em consonância com os valores e normas da sociedade.

As contribuições de juristas renomados, como Celso Antônio Bandeira de Mello, Antônio Carlos Cintra do Amaral, Gofredo Telles Júnior, Luís Roberto Barroso, Márcio Cammarosano, José Guilherme Giacomuzzi e outros, enriqueceram o debate, fornecendo perspectivas variadas sobre a moralidade administrativa. A inserção explícita desse princípio na Constituição Federal, juntamente com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, reforçou sua relevância como pilar essencial para a legitimidade e eficácia da gestão estatal.

Ao analisar a influência da moralidade na administração pública sobre a vida dos cidadãos, ficou evidente que a ética na gestão pública não é apenas um requisito formal, mas um alicerce essencial para a construção de uma sociedade justa e equitativa. A moralidade administrativa, como princípio jurídico, demonstrou sua capacidade de controlar não apenas a legalidade estrita, mas também a finalidade dos atos administrativos, promovendo uma gestão pública voltada para o bem comum.

Assim, a conclusão deste artigo ressalta a importância contínua de se promover e fortalecer

a aplicação do princípio da moralidade administrativa na administração pública, garantindo uma atuação ética, transparente e comprometida com o bem-estar coletivo. Essa abordagem não apenas fortalece a confiança da sociedade nas instituições governamentais, mas também contribui para o desenvolvimento de diretrizes mais inclusivas e adaptadas à realidade de cada comunidade.

7. Referências BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Ato Administrativo, Licitações e Contratos administrativos. São Paulo, Malheiros, 1996.

CAMMAROSANO, Márcio. Princípio constitucional da moralidade administrativa. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, edição 1, abril de 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/65/edicao-1/principio-constitucional-da-moralidade-administrativa>. Acesso em 12/11/23.

JUNIOR, Gofredo da Silva Telles. Direito e Moral. 1ª ed. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1952.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992.

BRASIL. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da

administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

[1] Advogado, cursando Mestrado em Direitos Humanos pela PUC-SP.