

VANESSA D' ARCANGELO RUIZ PARACCHINI

MEIOS REPRESSIVOS À IMORALIDADE ADMINISTRATIVA

CURITIBA

2005

VANESSA D' ARCANGELO RUIZ PARACCHINI

MEIOS REPRESSIVOS À IMORALIDADE ADMINISTRATIVA

Trabalho de conclusão de curso para obtenção de título de bacharel em Direito apresentado à Banca de Monografia Jurídica da Universidade Federal do Paraná.

Orientador Prof^a. Romeu Bacellar Filho.

CURITIBA

2005

VANESSA D'ARCANGELO RUIZ PARACCHINI

TERMO DE APROVAÇÃO


MEIOS REPRESSIVOS À IMORALIDADE ADMINISTRATIVA

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito da Universidade Federal do Paraná, pela Banca Examinadora formada pelos professores:

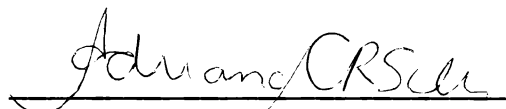
Orientador:



Professor Romeu Bacellar Filho



Professora Ângela Cássia Costaldello



Professora Adriana Schier

Curitiba, 14 de outubro de 2005.

Dedico este trabalho

aos meus pais, Eurípedes e Augusta, pelo amor, dedicação, zelo e força na contribuição insofismável da minha formação como ser humano e profissional.

SUMÁRIO

RESUMO	iv
INTRODUÇÃO	1
1 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA	3
1.1 ASPECTOS OBJETIVOS E SUBJETIVOS DA MORALIDADE	4
1.2 MORALIDADE COMO DEVER-SER	5
1.3 IMORALIDADE E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	5
1.4 MEDIDAS PREVENTIVAS À IMORALIDADE ADMINISTRATIVA	7
2 PRINCÍPIOS RELACIONADOS COM A MORALIDADE	9
2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	9
2.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE	10
2.3 PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE	10
2.4 PRINCÍPIO DA BOA-FÉ	11
2.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	11
3 MEIOS REPRESSIVOS À IMORALIDADE ADMINISTRATIVA	12
3.1 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....	12
3.2 SINDICÂNCIA.....	13
3.3 LEI 8429/92	14
3.3.1 Conceituação de improbidade segundo a Lei 8429/92.....	15
3.3.2 Sujeitos da relação processual	16
3.3.3 Distinções entre dolo e culpa	18
3.3.4 Atos de improbidade por enriquecimento ilícito do agente público	18
3.3.5 Atos de improbidade administrativa que causam lesão ao patrimônio público.	21
3.3.6 Atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública	22
3.3.7 Responsabilidades	24
3.4 SANÇÕES	26
3.4.1 Perda da função pública	27
3.4.2 Ressarcimento do dano ao erário.....	28
3.4.3 Indisponibilidade e seqüestro dos bens	30
CONCLUSÃO	32
REFERÊNCIAS	35

RESUMO

O presente trabalho monográfico tem por escopo dimensionar a importância do princípio da moralidade administrativa no atual ordenamento jurídico, bem como formas de reprimir sua inobservância. Enumerando as espécies de penalidades aplicadas às modalidades de improbidade administrativa, observando sempre o grau de violação do bem jurídico em questão.

Ressalta-se a importância da moralidade administrativa como princípio constitucional norteador de toda atividade administrativa, relacionando-se com os demais princípios contidos de forma implícita ou explícita na Constituição Federal. Pretende-se, portanto demonstrar a forma de controle existente na atual Administração Pública que visa coibir à prática de atos que atentem contra os preceitos éticos e jurídicos inseridos no ordenamento.

Moralidade administrativa – princípios constitucionais – meios repressivos à imoralidade administrativa – processo administrativo disciplinar – sindicância – interpretação da lei de improbidade

INTRODUÇÃO

A preocupação, por não dizer a intolerância com a falta de probidade, no que se refere à administração dos interesses coletivos pelo poder público, é algo que aflige a sociedade de forma ininterrupta, ao longo dos anos. O sentimento de desconfiança, bem como a ineficiência do Poder Público, diante da falta de probidade no exercício funcional, é um problema que atinge não só os países subdesenvolvidos, mas se trata de uma realidade vivenciada por todas as nações.

O desenvolvimento do Estado Democrático de Direito tornou-se de certa forma uma garantia aos cidadãos, que já não suportavam mais formas de atuação pública sem nenhum controle ético. Há de se reconhecer que se ampliou a esfera de controle quanto à necessária observância dos valores contidos de forma expressa ou implícita na Constituição Federal de 1988. Mas, quando se quer agir ilicitamente sempre se encontra uma brecha da lei ou maneiras escusas de atuar.

No âmbito administrativo, o campo de maior incidência de violações dos valores éticos está na esfera da discricionariedade, com a prática de atos divorciados das premissas morais, como se discricionariedade fosse sinônimo de arbitrariedade.

O princípio da moralidade administrativa, hoje constante no *caput* do art. 37, da Constituição Federal, apresenta-se como elemento fundamental de coerência e orientação da Administração Pública no cumprimento de seu objetivo principal, qual seja, atender aos interesses públicos com eficiência e probidade.

Lançadas estas premissas, cumpre assinalar que o presente trabalho monográfico terá por escopo o exame do princípio da moralidade administrativa, pautando-se, de modo mais específico, nos meios repressivos à imoralidade administrativa, possibilitando a aplicação de sanções aos agentes públicos ou terceiros que de alguma forma não observarem a devida aplicação desse princípio constitucional no âmbito administrativo.

O primeiro capítulo destina-se à caracterização do princípio da moralidade administrativa no âmbito da Administração Pública contemporânea, focalizando-o como princípio constitucional e destacando seu caráter normativo. Trata-se também da conceituação do termo, da distinção existente entre imoralidade e improbidade, bem como explicitar os meios preventivos inseridos no ordenamento jurídico com a intenção de evitar a prática de atos ímprobos.

No que toca ao segundo capítulo, há o interesse manifesto de se relacionar o princípio da moralidade administrativa com os demais princípios do ordenamento jurídico. Ressalte-se que o princípio da moralidade administrativa, mais do que um princípio de direito administrativo, é um princípio de direito constitucional, condicionante de toda atividade administrativa do Estado, devendo, ainda, compatibilizar-se com os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, norteadores da Administração Pública.

Quanto ao terceiro capítulo, refere-se ao objeto principal do presente trabalho monográfico, pois trata dos meios repressivos a imoralidade administrativa, bem como da interpretação da Lei 8429/92, que disciplina sanções e *responsabilidades cabíveis aos agentes públicos ou terceiros que de alguma forma violem a moralidade administrativa*. Há uma análise crítica do atual sistema repressivo quanto à deficiência de conceituação e abrangência do que venha a ser ato ímprobo, baseada na segurança jurídica, imprescindível nas relações processuais.

Esta, pois, é a gênese do presente trabalho.

1 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição Federal de 1988¹, em seu art. 37, elevou à categoria de princípio constitucional, o da moralidade administrativa. Prevendo também a ação popular como instrumento de defesa da coletividade contra os atos lesivos ao patrimônio público. Verifica-se, portanto, que a observância do princípio da moralidade administrativa pelos agentes públicos é uma garantia do cidadão. Agir de acordo com o referido princípio significa seguir o conjunto de regras de condutas retiradas do âmbito interno da Administração, como já afirmava Hauriou² em 1917, esclarecendo que não se trata, portanto de uma moral comum, mas de uma moral jurídica retirada do conjunto de valores da administração. Os valores éticos, a equidade, a boa-fé, os fins morais, devem estar presentes nos atos administrativos como requisitos de validade, de forma que a violação a esses preceitos gere a nulidade dos atos e as devidas sanções legais.

Na realidade a idéia de moralidade administrativa nasceu vinculada à de desvio de poder, visto que em ambas as hipóteses o administrador utiliza-se de meios lícitos para atingir finalidades censuráveis, diversas daquelas previstas na lei. Originando atos jurídicos lícitos, porém imorais. A evolução da teoria do desvio de poder transformou regras de conteúdo moral em regras jurídicas. Vejamos a lição de Hauriou³, nesse sentido:

Quanto à moralidade administrativa, sua existência provém de que todo ser possuidor de uma conduta pratica forçosamente e distinção entre o bem e o mal. Como a Administração tem uma conduta, ela pratica essa distinção, ao mesmo tempo que aquela do justo e do injusto, do lícito e do ilícito, do honrado e do desonrado, do conveniente e do inconveniente. A moralidade administrativa é seguidamente mais exigente que a legalidade. Nós veremos que a instituição do excesso de poder, com base na qual são anulados muitos atos administrativos, é fundada tanto na noção de moralidade como na noção de legalidade, de sorte que a Administração

¹ BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional n.º. 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF. 5 junho 1998.

² HAURIOU, Maurice. *Précis Élémentaires de Droit Administratif*. Paris, 1926, p. 197 e seguintes *apud* MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p.83.

³ HAURIOU, Maurice. *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*. 11.ed. Paris: Sirey, 1927. p. 346. *apud* BARBOSA, Márcia Noll. *O princípio da moralidade administrativa: uma abordagem de seu significado e suas potencialidade à luz da noção de moral crítica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p.93.

está vinculada em certa medida pela moral jurídica, particularmente no que concerne ao desvio de poder.

A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a serem atingidos, de forma que a consecução dos fins de interesse coletivo deve estar pautada na razoabilidade, assegurando o mínimo ético da Administração Pública. Os atos administrativos devem ser praticados de acordo com o referido princípio, visto que se trata não só de um dever moral, mas também jurídico. Observa-se que no campo dos atos discricionários encontra-se uma maior incidência de atos imorais, pois a liberdade de escolha entre várias alternativas válidas perante o direito, concedida ao agente público, origina muitas vezes violação aos valores éticos. Verifica-se, portanto, que o princípio da moralidade administrativa trata-se de um princípio estruturante, informador dos demais princípios do regime jurídico administrativo.

1.1 ASPECTOS OBJETIVOS E SUBJETIVOS DA MORALIDADE

A exteriorização do ato administrativo está relacionada com seu aspecto objetivo, já a intenção que deve ser sempre moral, reside no campo da subjetividade. Somente com a manifestação da vontade é que o ato passa a ser analisado pelo direito, enquanto a ação não é exteriorizada, fica fora do alcance jurídico. A moralidade deve ser avaliada de acordo com os aspectos externos do ato, tendo em vista que a intenção do agente permanece em um campo muito subjetivo da consciência humana, de difícil compreensão. Portanto, sua presença há de ser mais objetiva do que subjetiva.

Desta forma, ressalta-se que a moralidade não pode ser identificada exclusivamente com a intenção do autor, pelo aspecto subjetivo, pois como leciona José Afonso da Silva⁴:

Pode-se pensar na dificuldade que será desfazer um ato, produzido conforme a lei, sob o fundamento do vício de imoralidade. Mas isso é possível porque a moralidade administrativa não é meramente subjetiva, porque não é puramente formal, porque tem conteúdo jurídico a partir de

⁴ SILVA, José Afonso da. In: BACELLAR FILHO, Roberto Felipe (Coord.). **Direito administrativo contemporâneo: estudos em memória do professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 226.

regras e princípios da Administração. A lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente. Quando sua execução é feita, *p.ex.*, com intuito de prejudicar alguém deliberadamente, ou com o intuito de favorecer alguém, por certo que se está produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente comprometido com a moralidade administrativa.

1.2 MORALIDADE COMO DEVER-SER

A moralidade deve estar presente nos atos praticados pela Administração Pública, contudo agir de acordo com os preceitos éticos e morais não deve ser compreendido como uma qualidade do administrador, mas como um dever-ser jurídico. A intenção do agente tem que se adequar aos preceitos morais vigentes em uma determinada época e lugar, para que os fins objetivados pela Administração possam ser atingidos. Os atos jurídicos devem ser objetos de uma vontade real e não virtual, sendo assimilados pela consciência dos indivíduos com força obrigatória de dever moral.

Da mesma forma que se exige do administrador um dever-ser conforme os preceitos éticos internalizados pelo ordenamento jurídico, este também possui poderes deveres que são impostos pela moral administrativa e exigidos pela sociedade. As atribuições conferidas aos agentes públicos oriundas da competência administrativa, não devem ser interpretadas como privilégios pessoais. Portanto, o poder de agir transforma-se no dever de agir, visto que no direito público não há faculdades, mas imposições, não se tolerando a inércia da autoridade quando diante de um caso concreto deveria ter agido.

1.3 IMORALIDADE E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Moralidade trata-se de um conceito mais abrangente que a probidade, pois alcança todos os poderes e funções do Estado, requerendo a observância geral dos padrões de lealdade, boa-fé, dentre outros, que viabilizam a boa administração. Sua inobservância provoca violação aos valores internalizados pelo ordenamento jurídico e aceitos como éticos pela sociedade, independentemente da vontade ou intenção do agente. Desta forma, basta à quebra da confiança, da lealdade, para configurar lesão à moralidade administrativa, abrangência não alcançada pelo conceito de probidade.

Probidade advém de *probo*, do latim *probus*, que significa ser honesto, honrado. Moralidade e probidade são expressões distintas, porém derivadas ontologicamente. A probidade é o dever constitucional dos administradores de agir honestamente, sem violação a qualquer princípio ético, presente no desempenho das atividades estatais. A probidade pode ser considerada uma forma qualificada de moralidade administrativa e está relacionada com o exercício funcional dos agentes públicos. Já a improbidade é um estado de motivação que gera a violação da moralidade. Refere-se à desonestidade, ofensa a obrigações gerais de condutas, contudo esse conceito deve pautar-se em noções juridicamente estabelecidas.

Marcelo Figueiredo⁵ entende que a probidade “é espécie do gênero moralidade administrativa e que seu núcleo está associado a esse princípio maior que é o da moralidade administrativa, verdadeiro norte à Administração em todas as suas manifestações”. O referido autor cita passagens do Acórdão do TJSP⁶, vejamos:

Por consideração de direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria Instituição, porque nem tudo que é legal é honesto... A moral comum é imposta ao homem para sua conduta externa; 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 atuação: o bem comum.

Verifica-se que uma conduta do agente público pode atentar contra o princípio da moralidade, sem contudo ser caracterizado com ato ímprobo, tendo em vista a ausência do comportamento desonesto. Essa má-fé é que distingue a espécie improbidade do gênero imoralidade. Exatamente por não se tratarem de expressões sinônimas, existem vias processuais distintas para o controle da imoralidade e da improbidade administrativa. O art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, prevê a ação popular como meio processual adequado ao combate de atos lesivos a moralidade administrativa, dentre outros remédios processuais existentes como a ação civil

⁵ FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa: comentários à Lei 8429/92 e legislação complementar**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p.41.

⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Apelação Cível nº 193.482-1, da 7ª Câmara Cível*. rel. Des. Leite Cintra, São Paulo, SP, j. 9 de dezembro de 1993, v.u. (JTJ-Lex 154/11) *apud* FIGUEIREDO, Op. cit.

pública e o mandado de segurança. Já os atos de improbidade administrativa são analisados por meio de ação ordinária, seguindo a liturgia da Lei 8429/92⁷.

Ressalta-se, portanto que a ação popular é instrumento apto à defesa da moralidade administrativa, possuindo como objeto a preservação do patrimônio público genericamente considerado, independente de danos causados ao erário. Quanto à probidade administrativa, esta será analisada por meio de ação ordinária, conforme as regras da lei processual civil, que analisará as condutas qualificadas como sendo ímprobas em lei específica, com a devida aplicação de sanções previstas para essa modalidade.

Verifica-se que o objeto da ação de improbidade, que é uma ação civil de reparação de dano, é mais amplo que o da ação civil pública e da ação popular, como leciona Marcelo Figueiredo⁸ que cita o art. 3º da Lei 7347/85⁹: “A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”. Afirmando também que na ação popular a sentença julgará a invalidade do ato e condenará em perdas e danos os responsáveis. Desta forma, conclui o referido autor que o objeto da ação de improbidade é realmente muito mais abrangente que os demais, inclusive com penalidades mais severas.

A abstração do conceito de moralidade gera a necessária delimitação objetiva do conteúdo dos atos de improbidade. De modo que será considerado ato de improbidade o que a lei assim determinar, tratando-se portando de um dever jurídico. Desta maneira, podem existir atos que ofendam a moralidade administrativa e que não ensejam a punição por improbidade, por não estarem tipificados em lei.

1.4 MEDIDAS PREVENTIVAS À IMORALIDADE ADMINISTRATIVA

Verifica-se uma preocupação do legislador quanto ao exercício das funções públicas, no que se refere à observância do princípio da moralidade administrativa. Adota-se, portanto, meios preventivos as condutas desonestas, visando resguardar

⁷ BRASIL. Lei ordinária nº 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. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 3 junho 1992.*

⁸ Op. cit., p. 216.

⁹ BRASIL. Lei ordinária nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 25 julho 1985.*

os valores éticos e morais inseridos no ordenamento, na tentativa de evitar futuras repressões. É mister que o agente público tenha consciência do papel que exerce diante da sociedade e que essa posição apenas se justifica enquanto voltada para o bem da coletividade. Com a observância desses preceitos básicos, a Administração torna-se compatível com a sua razão de existir e consegue atingir as finalidades estabelecidas pela Constituição.

Diversas são as leis existentes que visam o controle e a prevenção da ofensa à moralidade administrativa. Como é o caso da Lei nº. 8112/90¹⁰, que dispõe de normas de condutas dos servidores públicos, possuindo dispositivos que coíbem a improbidade no trato dos bens públicos, sujeitando-os a responsabilidades administrativas, civis e criminais. Destacam-se também as Leis 8666/93¹¹ e 8630/93¹², que dispõem sobre a necessária observância do princípio da moralidade no âmbito das licitações públicas e contratações de servidores junto a Administração, respectivamente.

No âmbito preventivo, verifica-se ainda a Lei 8987/95¹³, que prevê em seu art. 14 :

Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

As hipóteses acima mencionadas são algumas, dentre tantas que existem no ordenamento jurídico, com a mesma finalidade. Desta forma, verifica-se que são inúmeros os textos legais que fazem referência à moralidade administrativa,

¹⁰ BRASIL. Lei ordinária nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 abril 1991.

¹¹ BRASIL. Lei ordinária nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 22 junho 1993.

¹² BRASIL. Lei ordinária nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. (LEI DOS PORTOS). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26 fevereiro 1993.

¹³ BRASIL. Lei ordinária nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 fevereiro 1995.

demonstrando a efetiva preocupação do legislador em evitar a ocorrência de condutas e fatos que não se enquadram com os valores éticos e morais da Administração Pública.

2 PRINCÍPIOS RELACIONADOS COM A MORALIDADE

2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade é específico do Estado de Direito, proporcionando-lhe identidade própria. É a submissão do Estado à lei. Desta forma, a Administração não poderá exigir ou proibir comportamentos dos cidadãos, salvo anterior previsão legal. Ao contrário dos particulares que possuem a opção de fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração fica vinculada a fazer somente o que a lei antecipadamente autorize. A previsão constitucional do referido princípio significa que o administrador público está, sujeito no exercício de sua atividade funcional aos mandamentos da lei e as exigências do bem comum. Não havendo lugar para vontades e anseios particulares.

Para atingir sua finalidade essencial, o princípio da legalidade deve conformar-se com a moralidade administrativa, atingindo assim a legitimidade de sua atuação. Portanto, o legal deve se atrelar ao honesto, ao conveniente aos interesses sociais, para que a Administração Pública consiga atender as suas finalidades. Contudo, existe uma certa identificação do princípio da legalidade com a da moralidade administrativa, colocando a autonomia deste último em dúvida. Esse problema é oriundo da própria dificuldade de se precisar o conceito de moralidade administrativa e sua ocorrência diante do caso concreto.

Como se depreende da análise do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, verifica-se que os princípios da legalidade e da moralidade são autônomos, não se podendo afirmar que a violação da moralidade administrativa traduz-se na simples afronta ao princípio da legalidade. Desta forma, um ato administrativo pode estar de acordo com a lei, mas desrespeitando os valores éticos, a boa-fé e a razoabilidade, violando, portanto o princípio da moralidade administrativa.

2.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Refere-se à imparcialidade na gestão da coisa pública. Derivado do princípio geral da igualdade que defende tratamento isonômico a todos, sem privilégios ou distinções de qualquer natureza. Visa proteger os interesses públicos e privados, simultaneamente. Portanto, o citado princípio impõe ao agente público a prática de atos que atinjam seus fins legais, de forma impessoal. Não tolerando desvios de finalidades, pois a Administração deve visar unicamente à satisfação do bem comum. Também está relacionado com o parágrafo primeiro do art. 37, da Constituição Federal, que veda a promoção pessoal das autoridades públicas, devendo as campanhas públicas ter caráter educativo, não fazendo referência direta a pessoa do administrador.

2.3 PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE

A Constituição Federal não menciona explicitamente em seu art. 37, o princípio da razoabilidade, mas isso não quer dizer que o exercício do arbítrio da administração não deve ser feito de forma razoável, compatível com as finalidades públicas. Pois é inerente a toda atividade estatal, agir de forma compatível, com os valores aceitos como razoáveis pela sociedade em uma determinada época. De forma a existir proporcionalidade entre as medidas adotadas e os fins objetivados. Atua como limite a discricionariedade, exigindo respeito aos direitos fundamentais contidos expressa ou implicitamente na Constituição Federal. Relaciona-se com outros princípios, como o do devido processo legal, da isonomia e da proporcionalidade. Este último significa que o Estado não deve agir com demasia ou de modo insuficiente na consecução de seus fins. Diante de duas opções face ao caso concreto, o administrador deve sacrificar o mínimo para preservar o máximo de direitos. A proporcionalidade e a da razoabilidade relacionam-se com a adequada escolha pelo agente público de medidas razoáveis na consecução das relações administrativas.

2.4 PRINCÍPIO DA BOA-FÉ

A boa fé juntamente com outros deveres do administrador é um instrumento processual garantidor da moralidade administrativa em seu exercício funcional, sendo uma garantia da Administração como para a Administração Pública. As garantias de lealdade e boa-fé incorporam o valor ético da confiança, proporcionando certeza e segurança jurídica na esfera de atuação pública. Para Lúcia Valle Figueiredo¹⁴ o princípio da boa-fé integraria o princípio da moralidade, sendo implícito a este.

Entende-se boa-fé como um conceito ético de conduta, moldado nas idéias de proceder com correção, com dignidade, pautada a atitude nos princípios da honestidade, da boa intenção e no propósito de a ninguém prejudicar. Desta forma, conclui-se que a boa-fé é um comportamento ético dos seres humanos, um ato de probidade, que se presume, ao contrário da má-fé que deve ser provada.

O princípio da boa-fé integra não só uma norma de conduta, mas também funciona como paradigma na estrutura do ordenamento jurídico, visando à transparência e a segurança no âmbito das relações entre administradores e administrados.

2.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência é o mais recente princípio constitucional, foi inserido pela Emenda Constitucional 19, de 1998, que o acrescentou no *caput* do art. 37, da Constituição Federal. Mas, desde 1967 com o Decreto-lei 200/67¹⁵, já se mencionava a necessidade da eficiência nas relações que norteiam o serviço público. A principal característica do referido princípio é o seu caráter finalístico, como já afirmava Helly Lopes Meirelles¹⁶, que a eficiência é um dever “que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”.

¹⁴ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p.52.

¹⁵ BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fevereiro 1967.

A propósito, é certo que o conceito de eficiência possui maior abrangência, na medida em que conforma todo o agir da Administração Pública segundo parâmetros de otimização de resultados, não bastando a melhor oferta na realização dos serviços prestados. Até porque o indigitado princípio deve escapar a função de mera legitimação simbólica das novas políticas reformadoras, tornando-se um verdadeiro instrumento jurídico a serviço do regime administrativo disposto na Constituição Federal.

Importante destacar que eficiência não se confunde com eficácia, sendo que aquela é o processo, a forma de realizar uma tarefa, já esta é o resultado obtido. Mas, no direito à eficácia está contida na eficiência, pois se partindo do pressuposto que a eficiência impõe ao agente público um modo de aturar que produza resultados favoráveis aos fins objetivados pelo Estado, verifica-se que um conceito está implícito no outro. Trata-se, portanto de eficácia na prestação, de resultados quantitativos e qualitativos satisfatórios, enfim de atendimentos da melhor forma possível das necessidades da coletividade.

Ressalte-se que o princípio da eficiência administrativa, mais do que um princípio de direito administrativo, é um princípio de direito constitucional, condicionante de toda atividade administrativa do Estado, devendo, ainda, compatibilizar-se com os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade, norteadores da Administração Pública.

3 MEIOS REPRESSIVOS À IMORALIDADE ADMINISTRATIVA

3.1 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

No direito brasileiro os meios aptos à verificação de ilícitos administrativos são o processo disciplinar e a sindicância. Observa-se que aquele corresponde a um processo ordinário e este a um meio sumário, sendo que somente no processo disciplinar há garantia da ampla defesa e do contraditório.

Quanto ao processo administrativo disciplinar, trata-se de um processo ordinário obrigatório para as penas que impliquem em perda de cargo para funcionário estável, suspensão por mais de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria e disponibilidade e destituição de cargo em comissão. É realizado por comissões disciplinares constituídas por funcionários estáveis, a fim de garantir uma

maior imparcialidade na instrução. Os princípios do contraditório e da oficialidade são assegurados ao longo de todo o processo disciplinar.

Tanto o processo administrativo disciplinar quando a sindicância são meios repressivos a condutas reprováveis praticadas pelos agentes públicos, visando garantir a moralidade no exercício da função estatal. A observância do princípio da moralidade no âmbito do processo administrativo disciplinar, garante a lealdade e a boa-fé da Administração, proporcionando segurança jurídica e respeito aos fins objetivados pelo Estado Democrático de Direito. Como afirma Gonzáles, citado por Romeu Felipe Bacellar Filho¹⁷, “a boa-fé e a lealdade humanizam a relação entre Administração e servidor no processo administrativo disciplinar sem que isto implique quebra do princípio da impessoalidade”.

3.2 SINDICÂNCIA

A sindicância é um meio sumário utilizado pela Administração Pública para a investigação de eventuais faltas cometidas pelos agentes públicos no exercício de suas funções e que fornecerá elementos concretos para uma futura instauração do processo administrativo. Salienta-se que se trata de investigação e não instrumento para aplicação de sanções disciplinares mais leves, tendo em vista que essa apuração dos fatos não viabiliza o exercício da ampla defesa. Conforme se depreende da análise do art. 145 da lei 8112/90, a sindicância pode ser entendida como meio sumário para verificação de faltas puníveis com penalidades de advertência ou suspensão de até 30 dias ou quando o ilícito ou sua autoria não estiverem claramente configurados, a fim de fornecer elementos para a instauração do processo disciplinar.

Contudo, a partir do momento em que há aplicação de penalidades, não se pode utilizar um meio processual que suprime o direito de defesa do acusado, nesse sentido leciona o Professor Romeu Felipe Bacellar¹⁸, afirmando que se trata de uma imprecisão terminológica da referida lei. Na medida em que se confunde o procedimento preparatório para o processo administrativo disciplinar com ele próprio.

¹⁷ GONZÁLES, Jesus Peres. *apud* BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 181.

¹⁸ BACELLAR FILHO. *op. cit.*

Desta forma, a partir do momento em que há acusação e aplicação de penalidades, não se trata mais de sindicância, mas do próprio processo disciplinar.

A Constituição Federal ao prever o processo como único meio hábil de se atingir a punição e a ampla defesa e o contraditório como direitos assegurados ao cidadão, não se admite outra forma de interpretação quanto à sindicância. Esse meio sumário caracteriza-se pela celeridade do procedimento que objetiva esclarecer eventuais dúvidas a respeito de fatos irregulares praticados no âmbito da Administração, equivale ao inquérito policial do processo penal, por se tratar de atividade investigatória.

Verifica-se que a sindicância bem conduzida torna-se uma garantia para o Estado e para o próprio agente público. De acordo com suas finalidades já expostas, verifica-se que pode haver sindicância sem processo e processo sem sindicância, bem como processo disciplinar denominado impropriamente de sindicância. De maneira que a denúncia poderá ser arquivada ou o processo administrativo disciplinar instaurado de ofício, diante das evidências da irregularidade cometida e da respectiva autoria.

3.3 LEI 8429/92

Com a promulgação da Lei da Improbidade (8429/92), juntamente com o art. 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal, os atos praticados por agentes públicos que de alguma forma violem o princípio da moralidade administrativa, ainda que sem causar qualquer dano ao erário, tornaram-se devidamente sancionáveis. Verifica-se que as sanções previstas na Constituição não são taxativas, podendo ser estabelecidas e graduadas na legislação ordinária correspondente.

Juarez Freitas¹⁹ cita os requisitos que configuram a improbidade administrativa: 1) grave violação ao senso médio superior da moralidade vigente numa determinada sociedade e 2) inequívoca intenção desonesta. Portanto, ainda que não haja enriquecimento ilícito ou dano ao erário, os atos de improbidade serão punidos de acordo com a gravidade da ofensa. Dentre as sanções previstas na legislação, destacam-se: 1) suspensão da fruição dos direitos políticos; 2) perda da

¹⁹ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 185.

função pública; 3) indisponibilidade dos bens e 4) ressarcimento ao erário. Nesse contexto, salienta-se a independência das esferas penal e administrativa.

A lei 8429/92 trata da improbidade administrativa dentro de três esferas, quais sejam: improbidade administrativa por enriquecimento ilícito de agente público, improbidade administrativa que causa lesão ao patrimônio público e improbidade administrativa em face de atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

3.3.1 Conceituação de improbidade segundo a lei 8429/92

A finalidade da Lei de Improbidade é combater os atos que infrinjam a moralidade administrativa e desrespeitem a coisa pública. Contudo, a citada lei preocupou-se em estabelecer quais as modalidades de improbidade sancionadas, não delimitando o conteúdo do que venha a ser improbidade administrativa. Trata-se, portanto de uma norma de conteúdo incompleto, que fere a segurança jurídica, visto que uma lei com penalidades tão severas não pode propiciar interpretações tão subjetivas e abertas. De acordo com o princípio da legalidade, é mister tipificar os atos ímprobos, mas antes da tipificação é indispensável que os agentes públicos saibam qual o real conteúdo dessas condutas.

Portanto, somente os casos em que se enquadram de maneira clara e expressa é que poderão ser submetidos à lei 8429/92. Torna-se imperioso conceituar o que vem a ser improbidade, cabendo à doutrina e à jurisprudência delimitarem seu conteúdo de extensão. Desta maneira, Mauro Roberto Gomes de Mattos²⁰ afirma que “a interpretação dessa lei eleva o intérprete à função de legislador quando da aplicação da mesma em face de seu caráter aberto e inconclusivo”. A interpretação retirada da lei quanto à improbidade administrativa seria de uma ação, omissão ou um ato administrativo, definidos pelos seus arts. 9º, 10 e 11, não esclarecendo, portanto, de forma precisa, o que venha a ser ato ímprobo.

²⁰ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O limite da improbidade administrativa*, 2.ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005. p. 352.

3.3.2 Sujeitos

A Lei de Improbidade elencou como sujeito ativo o agente público servidor ou não, ampliando o conceito de servidor público para que pudesse atender aos objetivos da lei. Estabelece, portanto, em seu art. 2º, que agente público é toda pessoa que exerce, permanente ou transitoriamente, com ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública.

Verifica-se que a lei abrange todos que de alguma forma, direta ou indiretamente, se relacionam com o Poder Público. Hely Lopes Meirelles²¹ define agentes públicos:

Agentes públicos são todas as pessoas físicas incumbidas definitiva ou transitoriamente do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente desempenham funções do órgão, distribuídas entre os cargos de que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo.

O referido autor estabelece uma classificação para os agentes públicos, que podem ser: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados. Definindo agentes políticos como aqueles que compõem os órgãos de cúpula do Estado, exercendo suas atividades com prerrogativas e responsabilidades próprias, como os membros do Legislativo, Judiciário, chefes do Executivo, dentre outros. Já os agentes administrativos vinculam-se ao Estado por relações sujeitas a hierarquia funcional e a um regime jurídico próprio, sendo a grande maioria dos agentes da Administração direta e indireta. Incluindo os servidores públicos concursados, servidores exercentes de cargos em comissão e servidores temporários.

Quanto aos agentes honoríficos são os cidadãos convocados temporariamente para prestar serviços ao Estado, sem remuneração, em razão de sua condição cívica. Os agentes delegados consistem em particulares que recebem a delegação para o exercício de determinada função pública e a realizam em nome próprio, assumindo as consequências desse exercício, mas sob fiscalização permanente do delegante estatal, como os concessionários e permissionários de

²¹ MEIRELLES, 1995, p.71.

obras e serviços públicos. Por fim, os agentes credenciados são particulares incumbidos de representar o Estado em determinado ato, mediante remuneração, como por exemplo, profissionais que representam o país no exterior.

Verifica-se que a lei não faz qualquer distinção aos juizes e membros do Ministério Público, quando alude ao agente público, concluindo-se, portanto que poderão ser processados por atos de improbidade, com a devida garantia das cláusulas constitucionais aplicáveis. De maneira que o próprio Judiciário é quem tem legitimidade para iniciar o processo, conforme previsto no art. 92 e seguintes da Constituição Federal.

Quanto aos ocupantes de cargos eletivos, que fazem parte dos agentes políticos, esses possuem prerrogativas, imunidades e garantias particulares conferidas pela Constituição Federal. São beneficiados pela imunidade e inviolabilidade criminal, contudo essas prerrogativas não se estendem para o âmbito civil, nem ao devido ressarcimento. Desta forma, podem sofrer as penalidades impostas pela Lei 8429/92 aos atos de improbidade cometidos no exercício de suas funções, sendo necessário que o ato praticado seja no exercício de seus mandados.

Distingue-se agente público daquele que desempenha atividades privadas, pelo exercício concretizante da função pública, sob ordens emanadas de autoridade competente. Esse conceito atinge também as funções delegadas que envolvem profissionais que recebem verbas públicas. Conclui-se que o sujeito ativo da Lei de Improbidade pode ser o agente público, interpretado de forma abrangente, com já exposto anteriormente e o particular que se beneficia ou ajuda o servidor a cometer atos contrários ao interesse público.

Quanto ao particular é necessário que ele concorra ou induza o agente de forma dolosa a prática do ato de improbidade ou que se beneficie ainda que indiretamente, sendo que a constatação da boa-fé, da pura intenção o exime das penalidades previstas na lei. Verifica-se que o terceiro só fará parte da relação processual como co-autor ou partícipe, visto que a referida lei é clara ao estabelecer que o particular somente poderá induzir ou concorrer para a prática delituosa.

É imprescindível também que exista um mínimo de probabilidade, com provas concretas de sua participação, sob pena do cometimento de abuso de direito por parte do autor da ação. Destaca-se que, quando a Lei 8429/92 em seu art. 3º diz que "... àquele que, mesmo não sendo agente público...", inclui entre os sujeitos

ativos além dos particulares as pessoas jurídicas que tiverem acrescido ao seu patrimônio bens desviados pelo agente ímprobo.

3.3.3 Distinções entre dolo e culpa

Inicialmente, antes de explicitar as modalidades de atos ímprobos, previstos na lei 8429/92, é mister diferenciar os aspectos subjetivos dessas condutas. Para incidir qualquer tipo de penalidade nos atos praticados pelos agentes públicos é necessária a presença de elementos subjetivos da conduta (dolo ou culpa), sendo desconsideradas as práticas advindas da boa-fé do agente.

Desta forma, o dolo caracteriza-se pela vontade dirigida ao resultado ilícito, é o querer que pressupõe conhecimento efetivo pelo agente, da ilicitude de seu ato. Como leciona Zaffaroni²², “o dolo pressupõe que o autor tenha previsto o curso causal e a produção do resultado típico. Sem esta previsão jamais se poderia falar de dolo”.

Já a culpa é a violação de um dever de cuidado, por imprudência, negligência ou imperícia. A individualização da conduta culposa não se dá pela finalidade, mas pela forma com que se atinge essa finalidade. Portanto, existe um dever de cuidado que será violado e o conteúdo desse dever é extraído do âmbito interno da Administração Pública, e acima de tudo da interpretação dos preceitos constitucionais. Pela definição de culpa, pode-se concluir que uma conduta violadora de um dever de cuidado pode estar justificada na intenção pura do agente, não ensejando, portanto as duras penalidades da lei de improbidade.

3.3.4 Atos de improbidade por enriquecimento ilícito do agente público

A lei ao descrever e punir atos que ensejem o enriquecimento ilícito objetivou abranger qualquer forma de evolução patrimonial do agente público, que não esteja de acordo com os seus rendimentos. Para Fernando Rodrigues Martins²³, o enriquecimento ilícito caracteriza-se pela vantagem patrimonial indevida conferida ao agente público, mediante uma ação ou omissão ímproba, sem que concorra

²² ZAFFARONI, Eugênio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p.485.

²³ MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do patrimônio público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 76.

qualquer excludente que justifique tal crédito, tudo isso sob o enfoque de uma relação de causalidade entre o agir ou a omissão do agente com a vantagem percebida.

Marcelo Figueiredo²⁴ propõe um conceito de enriquecimento ilícito que nos parece mais adequado à realidade fática, vejamos:

Enriquecimento ilícito é o acréscimo de bens ou valores que ocorre no patrimônio do agente público ou de terceiros a ele vinculados, por ação ou omissão, mediante condutas ilícitas, em detrimento da Administração Pública nas suas mais variadas manifestações. Manifesta-se preponderantemente através do acréscimo (proveito) patrimonial. Contudo, pratica ainda ato de enriquecimento ilícito o agente que causa dano moral à Administração.

De acordo com a definição acima, verifica-se que o conceito de vantagem patrimonial engloba não só o aspecto econômico, como também a forma lícita com que a conduta foi praticada. Portanto, qualquer forma de ato que pretenda atingir interesses que afrontem os valores jurídicos da moralidade, da probidade administrativa, estará violando o patrimônio moral da Administração. Desta maneira, não há perda patrimonial apenas sob a ótica econômica, em que pese a lesão moral ser sempre dimensionada no âmbito econômico.

Destaca-se que os incisos do referido artigo, que disciplinam as hipóteses que configuram enriquecimento ilícito são meramente exemplificativos e de conteúdo abrangente, pois ao prever como enriquecimento ilícito qualquer vantagem patrimonial, a lei não ficou adstrita aos valores econômicos, com já explicitado, mas também a troca de favores e a outras vantagens de caráter moral.

Para a configuração dos tipos previstos no art. 9º, é necessária a presença dos seguintes requisitos: 1) dolo do agente ou terceiro; 2) vantagem patrimonial oriunda de um comportamento ilegal e 3) nexó de causalidade entre a vantagem obtida e o exercício funcional do agente ou terceiro.

Observa-se a preocupação do legislador em adotar medidas preventivas a essa espécie de improbidade administrativa, corroborando a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções públicas, sob pena de não se permitir a posse do agente. Inclusive, essa declaração é requerida anualmente, sob pena de demissão, para fins de controle do patrimônio

²⁴ FIGUEIREDO, 2004, p. 65-66.

dos funcionários e eventual apuração de atos que ensejaram o enriquecimento ilícito do agente público.

Dentre os diversos incisos do referido artigo, destaca-se o inciso VII: “adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bem de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou a renda do agente público.”

No que se refere ao art. 9º, inciso VII, deve-se, inicialmente, provar o nexo de causalidade entre a ação ou omissão com o referido enriquecimento ilícito. Pois não se admite no sistema a culpa presumida, cabendo ao usuário de serviços públicos provar a indevida violação à improbidade administrativa. É mister, destacar que o ônus da prova não deve ser invertido, visto que o contrário ensejaria uma responsabilidade objetiva, não admitida no art. 37 da Constituição Federal.

Através do princípio da presunção de inocência previsto no art. 5º, LVII, da Constituição Federal, ninguém será considerado culpado, até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. Desta forma, cabe à Administração provar a responsabilidade do agente público, visto que é inadmissível em um Estado Democrático de Direito exigir que o cidadão prove sua inocência.

Contudo, a comprovação dos atos praticados deve ser inequívoca, sendo insuficientes indícios baseados em provas duvidosas, pois, na dúvida *in dubio pro réu*. Verifica-se, portanto, que a causa que origina a evolução patrimonial deve ser ilícita, caso não reste comprovada tal conduta ilegal do administrador, não há como se falar em enriquecimento ilícito. É imperioso estabelecer um divisor de águas entre as condutas praticadas pelos agentes que serão objeto de punição, pois somente atos ilícitos praticados no exercício da função e que gerem acréscimos patrimoniais, serão objetos de improbidade administrativa.

Ressalta-se também que as medidas previstas no art. 7º, da lei 8429/92, quanto à indisponibilidade dos bens, visando garantir o devido ressarcimento ao erário, serão devidamente aplicáveis nas hipóteses de enriquecimento ilícito, descritas no art. 9º. É necessário não só a adoção de medidas cautelares, mas também o acompanhamento do patrimônio do agente que não mais integra o quadro funcional da Administração Pública, para verificação de posteriores fraudes, que não são raras.

Quanto ao elemento subjetivo, sempre deverá ser o dolo, pois todas as hipóteses de enriquecimento ilícito pressupõem a consciência da antijuridicidade do

resultado pretendido. Não há, portanto como se falar em condutas imprudentes ou negligentes que alcancem o enriquecimento ilícito. A responsabilidade por esta forma de improbidade, sempre exige uma conduta ilegal do agente público. Em regra, as sanções previstas para as modalidades de enriquecimento ilícito, devem ser aplicadas de forma global, em face da gravidade dos atos praticados.

3.3.5 Atos de improbidade administrativa que causam lesão ao patrimônio público

Essa modalidade de improbidade administrativa configura-se em face da ação ou omissão, culposa ou dolosa do agente público que cause a perda patrimonial da entidade estatal. Verifica-se que se o agente público agir de acordo com os limites legais e mesmo assim incidir a ocorrência de danos ao erário restarão afastadas as penalidades previstas na lei de improbidade. Da mesma forma a graduação da violação, ou seja, a extensão do dano deve ser levada em consideração, visto que as infrações leves que não demonstrem inequívoca desonestidade, serão desconsideradas. Conforme se depreende da jurisprudência do STJ²⁵:

Não havendo enriquecimento ilícito e nem dano ao erário municipal, mas inabilidades do administrador, não cabem punições previstas na Lei nº. 8429/92. A lei alcança o administrador desonesto, não o inábil.

Desta forma, meras irregularidades formais ou inabilidade do agente público, podem ser convalidadas de acordo com o interesse público, não ensejando a aplicação das penalidades da referida lei. O ato além de ser ilegal, deve ser lesivo e a ilegalidade só se transforma em improbidade quando a conduta fere os princípios constitucionais da Administração coadjuvados pela má-fé do administrador. Nesta linha de pensamento encontra-se Alexandre de Moraes²⁶, citado por Mauro Roberto Gomes de Mattos em sua obra, afirmando que a conduta dolosa ou culposa deverá ser ilícita, sendo que o contrário não gera responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

²⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 213.994-0/MG, rel. Min. Garcai Vieira, DJ 27 de setembro de 1999.

²⁶ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada**. São Paulo: Atlas, 2002, p. 2.623. *apud* MATTOS, op. cit., p. 249.

Verifica-se que o agente administrativo que por culpa cause pequena lesão ao erário, não deverá sofrer as pesadas sanções previstas na lei de improbidade. Conforme já explicitado, a referida lei tem por objetivo punir o agente desonesto, que age de má-fé e não o inábil. Desta forma, entende-se que somente o dolo pode ser considerado elemento subjetivo da desonestidade e conseqüentemente da improbidade administrativa. Mauro Roberto Gomes de Mattos²⁷ acredita ser inconstitucional a expressão culposa do *caput* do art. 10 da Lei 8429/92, pois fere o disposto no art. 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal.

Carece de razoabilidade a equiparação de condutas dolosas com as culposas, previstas no *caput* do art. 10, que prevê tratamento equivalente tanto para aquele que agiu desonestamente ferindo o princípio da moralidade, quanto para o agente que de boa-fé equivocou-se na prática dos atos. Enfim, é necessário abrandar o rigor legal, para adequar o referido dispositivo aos preceitos constitucionais.

Destaca-se que não há necessidade de recebimento ou obtenção de vantagem patrimonial por parte do agente, bastando um concreto prejuízo aos cofres públicos. É importante salientar, também, que a referida lei não entrou em vigência para atender interesses pessoais ou políticos, desta maneira, o ajuizamento de ações sem um mínimo de materialidade, poderá ensejar reparação por dano moral ao agente público.

3.3.6 Atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública

Os princípios a que se refere essa espécie de improbidade administrativa estão previstos de forma explícita no *caput* do art. 37 da Constituição, quais sejam: o princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade administrativa, da publicidade e da eficiência. Contudo, existem outros princípios que estão presentes na estruturação do ordenamento jurídico de forma implícita, como o da proporcionalidade, da finalidade, da motivação, bem como o da responsabilidade civil do Estado. Portanto não são taxativas as hipóteses previstas no art. 11,

²⁷ MATTOS, op. cit., p. 256.

devendo o agente zelar por todos os princípios que de alguma forma concorram para a consecução dos fins públicos.

O caráter aberto do art. 11 deve ser interpretado com cautela e dosagem na aplicação das sanções, visto que nem todos os atos que violem a imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições se enquadraram na lei de improbidade. De forma que os equívocos leves, que não comprometam a moralidade administrativa, devem ser desconsiderados, sob risco de uma grande insegurança jurídica. Essa abstração do *caput* do art. 11 poderia ser equiparada à norma penal em branco, que reenvia sua determinação a uma outra norma jurídica. Porém, o grau de indeterminação desse dispositivo jurídico é muito maior, uma vez que o reenvio não é feito à outra norma, mas a princípios e deveres que por sua própria natureza já são indeterminados.

É mister destacar que sobre as condutas dolosas do agente público por inobservância dos princípios do direito administrativo, que não gerem qualquer dano ao erário ou importe em enriquecimento ilícito, recaíram as penalidades do art. 11, da Lei 8429/92. Mas a observância do princípio da proporcionalidade, na aplicação das sanções previstas no referido artigo, é de extrema importância, sendo que, por excepcionalidade, as sanções poderão ser aplicadas de formas isoladas, tendo em vista a concreta extensão do dano causado ao erário.

Essa modalidade de improbidade administrativa não é admitida nas hipóteses de simples infração ao princípio da legalidade, conforme interpretação possível do texto do art. 11. A eventual ilegalidade somente será relevante e punida se efetivamente atentar contra os padrões da moralidade administrativa, sendo que a boa-fé ou a intenção honesta do agente retira o enquadramento legal, mesmo nos casos em que há ofensa à legalidade, impessoalidade ou a moralidade administrativa. Portanto, o legislador não pode equiparar a violação da legalidade à improbidade administrativa, com o pretexto de dar cumprimento a Constituição.

Verifica-se também que a violação de qualquer princípio do ordenamento jurídico acarreta em graus diversos a infringência dos demais princípios, vista a natural interligação que os caracterizam. Tornando-se necessário sempre analisar a extensão do grau de violação desses princípios a fim de delimitar de forma proporcional à devida sanção aplicável. Em suma, a razoabilidade deve estar sempre presente na verificação da violação dos princípios constitucionais, nos casos

em que não haja prejuízo ao erário nem enriquecimento ilícito por parte do agente público ou particular.

A Lei de Improbidade não tem por objetivo combater todas as ilegalidades praticadas no âmbito da Administração Pública, pois se trata de uma lei severa que visa combater a fraude, a falta de caráter e honestidade na prática dos atos administrativos. Portanto, faltando a desonestidade e o dolo na ação ou omissão do administrador, que no exercício de suas funções viole os princípios éticos da Administração, o Poder Judiciário tem negado punição aos agentes públicos, conforme se depreende da análise da decisão do STJ²⁸, citada por Mauro Roberto Gomes de Mattos:

Administrativo. Ação civil pública. Ato de improbidade: Tipificação (art. 11 da Lei nº. 8429/92, para configurar-se como ato de improbidade, exige conduta comissiva ou omissiva dolosa). 2. Atipicidade de conduta por ausência de dolo. 3. Recurso especial provido.

Dentre os incisos do art. 11, destaca-se o inc. I, vejamos: “I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência”. Verifica-se que o referido inciso está diretamente relacionado com o princípio da finalidade pública ou mais precisamente ao desvio de finalidade. A Administração Pública esta condicionada ao cumprimento de determinadas finalidades em prol da sociedade, sendo que ocorrerá desvio de poder quando se utilizando da competência que possui o agente público visar uma finalidade estranha à própria natureza da competência exercida. Trata-se de um princípio que não se encontra expressamente no *caput* do art. 37, da Constituição Federal, mas que juntamente com o princípio da legalidade, estruturam e corporificam o exercício da função pública.

3.3.7 Responsabilidades

A responsabilização por atos praticados em desconformidade com os valores éticos internalizados pelo ordenamento jurídico é uma característica marcante de um Estado Democrático de Direito. Aliás, ao prever a responsabilidade objetiva do

²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 534.575/PR, , 2ª T, rel. Min. Eliana Calmon, DJ 29 de março de 2004, *apud* MATTOS, op. cit., p. 205.

Estado e subjetiva do agente público, a Constituição contempla uma garantia aos cidadãos. Desta maneira, a responsabilidade do agente público dar-se-á em três searas: responsabilidade penal, civil e administrativa. Podendo ocorrer, a cumulação das sanções penais, civis e administrativas, sendo pacífica a jurisprudência acerca desta matéria, senão vejamos:

Ação civil pública e ação penal condenatória. Inexistência de litispendência. Possibilidade de simultânea tramitação. A natureza da ação civil pública – que constitui instrumento de tutela jurisdicional dos direitos e interesses metaindividuais – não permite seja ela confundida, em seus objetivos (Lei nº. 7.347/85), com a ação penal condenatória, que se destina, considerada a finalidade que lhe é exclusivamente peculiar, a promover a responsabilidade criminal do infrator pela prática de fatos delituosos, inexistindo, sob tal aspecto, qualquer situação de litispendência ou de prejudicialidade entre as ações judiciais em causa²⁹.

No tocante à responsabilidade dos agentes públicos, Marcelo Figueiredo³⁰ discorre:

Sinteticamente, podemos dizer que a responsabilidade penal decorre da prática de crimes funcionais previstos no Código Penal. A responsabilidade civil decorre da prática ou omissão, dolosa ou culposa, de atos de servidores causadores de um dano patrimonial à Administração. Por fim, a responsabilidade administrativa advém do descumprimento de regras da administração, da violação de normas funcionais, do irregular desempenho da função pública.

Quanto à responsabilidade penal, sua independência em relação às outras esferas está prevista expressamente no art. 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal, quando afirma "...sem prejuízo da ação penal cabível". Contudo, é mister a tipificação da conduta como sendo crime funcional no Código Penal, para ensejar punição. Havendo condenação criminal com sentença transitada em julgado, esta facilitará a responsabilidade na esfera civil, sem entretanto influenciar na independência de tais esferas, como prevê o art. 935 do Novo Código Civil³¹.

No que se refere ao âmbito administrativo, as repercussões são um pouco distintas, visto que a infração penal deve ser considerada também como ilícito

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 72.506/MG, rel. Min. Celso de Mello, RTJ 167/167.

³⁰ FIGUEIREDO, 2004, p. 56.

³¹ Art. 935, da Lei 10.406, de 10.1.2002: A responsabilidade civil é independente da criminal; não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões e acharem decididas no juízo criminal.

administrativo para ser devidamente sancionada. Verifica-se que uma vez proferida decisão no crime reconhecendo a autoria e a materialidade do delito, haverá repercussão *erga omnes*, no âmbito administrativo e civil, em razão da ocorrência da coisa julgada material. Conforme previsto no art. 126, da Lei nº. 8112/90, verifica-se que o contrário também se aplica:

Art. 126. A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

Podem existir situações excepcionais em que uma instância poderá influenciar as outras, sem contudo, desconfigurar as respectivas independências. Destaca-se que a absolvição na esfera criminal pela absoluta falta de provas, não afasta a possibilidade de responsabilidade civil e administrativa.

3.4 SANÇÕES

Analisando as sanções previstas na lei 8429/92, verifica-se que possuem natureza civil (ressarcimento de danos, multa), administrativa (perda função pública, proibição de contratar com o poder público) e constitucional (suspensão da cidadania política), visto que a responsabilidade criminal já está expressa no art. 37, parágrafo 4º, da CF: “sem prejuízo das sanções penais cabíveis”.

Como se depreende da análise do art. 12, da Lei 8429/92, verifica-se que além das sanções penais, civis e administrativas previstas nas respectivas leis específicas, o agente ímprobo estará sujeito às penalidades que variam conforme a gravidade do ato praticado e a extensão do prejuízo causado. Mauro Roberto Gomes de Mattos³², cita uma decisão judicial a respeito da graduação das penalidades:

Administrativo. Improbidade administrativa. Presentes os requisitos legais que autorizam o reconhecimento da improbidade administrativa, cabe ao julgador determinar a sua reparação, não se lhe impondo, contudo, em face do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, a aplicação cumulativa das sanções previstas no art. 12 da Lei nº. 8429/92, que serão dosadas segundo a lesão havida.

³² MATTOS, 2005, p. 484.

Destaca-se que os fatos praticados anteriormente à vigência da Lei 8429/92, não serão atingidos pelas penalidades previstas na referida Lei, em respeito ao princípio da legalidade.

3.4.1 Perda da função pública

Essa espécie de modalidade de sanção só é aplicável aos agentes públicos, não atingindo obviamente os particulares que de alguma forma concorram para a prática do ilícito administrativo. Será aplicada somente para os casos mais graves, visto que o agente que cometer atos que violem gravemente a moralidade administrativa não poderá continuar no exercício de suas funções no ente público lesado, tendo em vista a incompatibilidade dos interesses em questão. O caráter de excepcionalidade dessa sanção é confirmado por diversos entendimentos jurisprudenciais, senão vejamos:

Ação civil pública. Improbidade administrativa. Perda da função pública. Proibição de contratar. Suspensão dos direitos políticos. Sanções aplicadas somente em casos excepcionais. Recurso provido.

Da sabença jurídica que os comportamentos que atentarem contra os princípios da Administração Pública merecem ser punidos; inobstante, as sanções da perda da função pública, a proibição de contratar e a suspensão dos direitos políticos somente devem ser aplicadas em casos excepcionais.³³

Para os servidores vitalícios, a perda da função pública só será possível após o trânsito em julgado da sentença condenatória, ou seja, após o esgotamento das vias processuais, com a garantia do contraditório e da ampla defesa, direitos constitucionalmente assegurados. Mas, isso não impede que a autoridade administrativa peça o afastamento do agente público visando garantir a correta instrução.

Quanto à aplicação das sanções que prevê a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, destaca-se o *caput* do art. 20, da lei 8429/92:

Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

³³ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível nº. 305.371-7/00, da 7ª Câmara Cível, rel. Des. Alvim Soares, DJ de 2.9.2003.

Como se depreende da análise do referido artigo, pode-se concluir que o Poder Judiciário é o único órgão competente para aplicar essas duas modalidades de sanções. Contudo, não há de se interpretar tão rigidamente tal dispositivo, visto que a perda da função pública ocorre também no âmbito administrativo, por meio de um adequado processo disciplinar. Tal dispositivo pretendeu afirmar que as sanções já mencionadas só poderão ser aplicadas, quando processadas e julgadas pelo Judiciário, com o trânsito em julgado da sentença. Em suma, esta redação não significa que inexistem outros meios aptos a ensejar a perda da função pública.

Em que pese o processo disciplinar no âmbito administrativo, diante do conjunto probatório, possibilitar a aplicação de demissão aos funcionários não estáveis que praticarem atos de improbidade administrativa, verifica-se que dessa decisão não ocorrerá o trânsito em julgado, visto o que dispõe o *caput* do art. 20 da mencionada lei. Portanto, haverá possibilidade de discussão judicial da matéria objeto do processo disciplinar que ensejou a demissão do funcionário não estável, tendo em vista o previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

Quanto à suspensão dos direitos políticos, não há processo, senão o judicial, com a devida observância do contraditório e da ampla defesa, apto a retirar o direito de cidadania dos indivíduos. Conforme leciona Antonio Carlos Mendes, citado por Marcelo Figueiredo³⁴:

Não se tratando de pena, inclusive acessória, a suspensão de direitos políticos, enquanto sanção constitucional, depende, para sua eficácia, do exercício pleno da jurisdição administrativo-eleitoral, com o cancelamento da inscrição e a exclusão do cidadão do rol dos eleitores.

3.4.2 Ressarcimento do dano ao erário

Inicialmente, deve-se destacar a imprescritibilidade das ações de ressarcimento de dano material ao Estado, tendo em vista a supremacia do *interesse público*, não se aplicando essa interpretação quanto aos danos morais. O ressarcimento ao erário deverá permanecer dentro dos limites dos valores acrescidos indevidamente ao patrimônio do agente público ou particular, não podendo extrapolar o *quantum* devido. Contudo, como se depreende da análise do

³⁴ MENDES, Antonio Carlos. *Introdução à teoria das inelegibilidades*. 1994, p. 97. *apud* FIGUEIREDO, 2004, p. 141.

art. 12 e seus incisos o ressarcimento do dano provocado ao ente público deve ser integral.

Quanto à indisponibilidade dos bens prevista na Constituição Federal, será para fins da devida indenização, não podendo também extrapolar a quantia devida, conforme entendimento do STJ, vejamos:

Ação civil pública. Defesa do patrimônio público. Legitimidade do Ministério Público. Indisponibilidade de bens. 1. O Ministério Público possui legitimidade ativa para propor ação civil pública visando ao ressarcimento de danos causados ao patrimônio público por Prefeito municipal. (Resp nº. 159231/Humberto). 2. A indisponibilidade patrimonial, na ação civil pública para ressarcimento de dano ao erário, deve atingir bens na medida em que bastam à garantia da indenização.³⁵

Salienta-se que o referido ressarcimento deve respeitar a impenhorabilidade dos bens prevista na Lei 8009/90³⁶. Desta forma, os bens de natureza alimentar, bem como a remuneração do agente público, dentre outros, são impenhoráveis. Portanto, a indisponibilidade dos bens para fins de ressarcimento integral ao erário deverá ocorrer quando verificado o acréscimo patrimonial do agente ou do particular, de forma ímproba, sem olvidar que essa presunção é *juris tantum*, admitindo, portanto, prova em contrário.

Nesse contexto, resta destacar a necessidade da observância do princípio da proporcionalidade, não devendo o Estado agir com demasia. É necessária a ponderação dos meios utilizados e conseqüentemente a proporcionalidade dos valores cobrados a título de ressarcimento. O objetivo da indisponibilidade dos bens do acusado não é o enriquecimento ilícito do Estado diante do particular. Desta maneira, é mister uma relação de proporção entre as medidas impostas e os fins almejados pelo erário.

³⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº. 226863/GO, 1ª T, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ de 4.9.2000.

³⁶ BRASIL. Lei ordinária nº 8.009, de 29 de março de 1990. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 30 março 1990.

3.4.3 Indisponibilidade e seqüestro dos bens

Diante de lesões praticadas por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou terceiro, ao patrimônio público, este deverá ser integralmente ressarcido dos bens e valores retirados indevidamente, no âmbito estatal.

Dentre os dispositivos da mencionada lei, destaca-se o art. 7º que prevê:

Art. 7º. Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Verifica-se que essa indisponibilidade de bens tem caráter acautelatório e não exige prova inequívoca quanto à prática de atos lesivos ao patrimônio público, tendo em vista que essa providência ocorre na fase investigatória. Exigindo-se, portanto, elementos razoáveis de convicção quanto à prática do ilícito.

Em seguida a Lei prevê a possibilidade de seqüestro dos bens, conforme disposição do art. 16 e parágrafos. O seqüestro é medida posterior à indisponibilidade dos bens, sendo que aquele visa garantir a entrega de bens determinados e este visa proibir a alienação, negociação e a disposição de valores e bens do acusado. Não há momento específico para decretar o seqüestro dos bens do acusado, isso dependerá dos fundados indícios de responsabilidade, pressuposto mínimo exigido pela lei.

Portanto, a lei exige fundados receios de dano e a demonstração do efetivo *periculum in mora* diante do caso concreto, tendo em vista que haverá a supressão de um direito fundamental do cidadão, qual seja, o direito de propriedade. Desta forma, o mero temor subjetivo do autor ou do juiz, sem elementos que o justifique, não enseja a adoção de tal medida cautelar. Trata-se também de uma medida provisória, podendo ser modificada a qualquer tempo diante de eventuais mudanças fáticas.

Quanto à denominação da medida cautelar prevista no art. 16, da Lei de Improbidade, há divergência doutrinária. Alguns autores afirmam tratar-se de arresto e não seqüestro, mas o que se deve levar em consideração não é o nome atribuído a tal figura, mas seus requisitos de admissibilidade, como o fundado indício de responsabilidade do agente no que se refere ao enriquecimento ilícito.

Salienta-se que o seqüestro é admitido sobre bens adquiridos anteriormente à data dos fatos e anterior a vigência da própria lei de improbidade, tendo em vista a supremacia do interesse público. Desta forma, é mister que o intérprete deixe de lado construções teóricas e proporcione instrumentos hábeis, diante do caso concreto, para a concretização do ressarcimento integral ao erário.

A adoção dessas medidas deve ser feita de forma rápida e precisa, com a colaboração e integração de todos os órgãos públicos, visto que o agente ímprobo não costuma ser ingênuo e suas habilidades não serão utilizadas em favor do Estado. Deve-se imaginar que o agente não irá adquirir bens na cidade ou país em que reside, nem deixará provas claras da desproporção entre a renda auferida e seu patrimônio. Desta maneira, torna-se necessária à adoção de medidas que possam assegurar de forma célere a restituição patrimonial ao Estado.

CONCLUSÃO

O escopo do presente trabalho monográfico é demonstrar a existência de alguns instrumentos jurídicos que possibilitam repressões à prática de atos ímprobos. Objetiva-se a superação de formalismos estéreis, visando atingir o bem comum. O tema adotado constitui ainda assunto envolto em grandes complexidades e dificuldades práticas, desafiando a argúcia dos operadores do direito, daí não se pretende de forma alguma esgotá-lo.

Com vistas a esclarecer alguns pontos controvertidos existentes quanto à repressão da imoralidade administrativa no âmbito do direito público interno, foi apresentado, de forma indutiva, o exame de alguns tópicos que merecem ser melhor esclarecidos e sobre os quais é possível lançar, ainda que de forma tópica, certas conclusões.

O termo improbidade administrativa pode ser compreendido segundo entendimento jurisprudencial do STJ como desonestidade, falta de boa-fé que transgride os deveres de retidão e de lealdade ao interesse público.

Destaca-se que o processo administrativo disciplinar, bem como a Lei Ordinária nº 8429/92 são instrumentos jurídicos que possibilitam a repressão de atos que atentam contra os valores da Administração Pública. O ato praticado, de acordo com a sua gravidade, estará submetido à graduação de sanções previstas na referida lei de improbidade. Objetivando-se sempre a proporção entre o dano causado ao ordenamento jurídico e a penalidade imposta.

Quanto à moralidade administrativa verifica-se que as preocupações com sua observância no âmbito da Administração Pública surgiram com a teoria do desvio de poder. Acreditava-se que em ambas as hipóteses a Administração Pública utilizava-se de meios lícitos para atingir finalidades irregulares. Desta forma, vários autores entendem que a imoralidade se reduz a uma das hipóteses de ilegalidade.

Contudo, entende-se que essa linha de pensamento já se encontra superada, tendo em vista o disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, que instituiu o princípio da moralidade como princípio autônomo que se submete a Administração, cabendo, portanto, ao intérprete delimitar seu conteúdo.

Ressalta-se que violar um princípio é muito mais grave do que a inobservância de regras jurídicas³⁷, tendo em vista que se trata de ofensa não somente a específicos mandamentos, mas ao sistema axiológico como um todo. Os princípios vinculam-se entre si, não admitindo considerações isoladas, condicionando-se uns aos outros e estruturando o ordenamento jurídico. Daí, a complexidade da referida violação.

Hauriu no início do século formulou a noção de moralidade administrativa, conceituando-a como o conjunto de regras de conduta extraídas do âmbito interior da Administração. Acreditava que já não era mais possível o controle do desvio de poder por meio da legalidade, ressaltando a necessidade da observância da moralidade administrativa, como instrumento apto à devida execução da função pública. Esse conceito formulado no início do século XX é aceito e utilizado pela doutrina até os dias de hoje.

A subjetividade ou o caráter aberto do conceito de moralidade e probidade administrativa não justificam suas inobservâncias, visto que qualquer cidadão consegue distinguir diante do caso concreto, o lícito do ilícito, salvo os incapazes. Manoel de Oliveira Franco Sobrinho entende que mesmo os atos que atentam contra a moral comum implicam em ofensa a moralidade administrativa. Relaciona, portanto, a idéia de moralidade administrativa ao conceito de bom administrador, ou seja, aquele que age com base nos valores vigentes e em conformidade com a moral comum.

Desta maneira, trata-se da distinção entre o bem e o mal, do justo e do injusto, em consonância com as regras de boa administração baseada na concepção de função administrativa. Contudo, salienta-se a importância da discussão doutrinária referente à imprecisão do conteúdo do princípio da moralidade, presente no *caput* do art. 37, da Constituição Federal e dos atos ímprobos previstos na Lei 8429/92, sendo extremamente relevante a análise deste tema, sob o ponto de vista da segurança jurídica.

No presente Estado Democrático de Direito, torna-se imprescindível à adoção da moralidade administrativa como princípio estruturante, norteador de toda atividade pública. Vinculando todos os órgãos estatais, inclusive a atividade legislativa. O descaso com os valores de honestidade e ética no exercício da função

³⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de direito administrativo*. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 59.

pública está escancarado na atual onda de corrupção que assola o país. A frequência de escândalos dessa espécie, com a respectiva instauração de CPI's faz com que a sociedade e os próprios integrantes dos órgãos públicos reflitam sobre as lacunas e a falta do integral cumprimento dos preceitos inseridos no ordenamento jurídico.

Nesse contexto fático, acredita-se ainda na função social do operador do direito, na utilização dos princípios constitucionais como verdadeiros instrumentos limitadores do poder, visto que um poder sem controle tende a se tornar um poder sem medida. Desta maneira, verifica-se que a sociedade moderna clama por profissionais atuantes e principalmente críticos, visando sempre uma adequação entre a realidade fática e a jurídica.

REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Roberto Felipe (Coord). **Direito administrativo contemporâneo: estudos em memória do professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BARBOSA, 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.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1994.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº. 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 junho 1998.

_____. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dezembro 1940.

_____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fevereiro 1967.

_____. Lei ordinária nº 7.209, de 11 de julho de 1984. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras

providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 13 julho 1984.

_____. Lei ordinária nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 25 julho 1985.

_____. Lei ordinária nº 8.009, de 29 de março de 1990. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 30 março 1990.

_____. Lei ordinária nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 abril 1991.

_____. Lei ordinária nº 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 3 junho 1992.

_____. Lei ordinária nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. (LEI DOS PORTOS). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26 fevereiro 1993.

_____. Lei ordinária nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 22 junho 1993.

_____. Lei ordinária nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 fevereiro 1995.

_____. Lei ordinária nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 janeiro 2002.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. ed. rev e atual Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle da moralidade na Constituição**. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. **Proibidade administrativa: comentários à Lei 8429/92 e legislação complementar**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **O princípio constitucional da moralidade administrativa**. Curitiba: Gênese, 1993.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa: o direito dos administrados dentro da lei 8429/92**. 2.ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.