

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE

MICHEL GUSTAVO SILVA BARRETO

**O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO BASE DOS
SERVIDORES PÚBLICOS**

Aracaju

2014

MICHEL GUSTAVO SILVA BARRETO

**O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO BASE DOS
SERVIDORES PÚBLICOS**

**Monografia apresentada à
Faculdade de Administração e
Negócios de Sergipe - FANESE
como um dos pré-requisitos para
obtenção de grau de bacharel em
Direito.**

**ORIENTADOR: PROF. ESP.
ALESSANDRO BUARQUE
COUTO**

**Aracaju
2014**

**MICHEL GUSTAVO SILVA BARRETO
O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO BASE DOS
SERVIDORES PÚBLICOS**

Monografia apresentada como exigência parcial para obtenção do título de bacharel em Direito à comissão julgadora da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe.

Aprovada em ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Professor Esp. Alessandro Buarque Couto
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

Professor Dr. Pedro Durão
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

Professor Msc. Fernando Ferreira da Silva Júnior
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

À toda minha família a eterna
gratidão.

AGRADECIMENTOS

Findo mais um ciclo, onde me vem no pensamento vários momentos vividos durante essa jornada, que se iniciou de maneira forçada, visto uma mudança sem planejamento nenhum para uma cidade onde até então só vinha passar férias. Mas através desses pensamentos, vejo que tudo feito até hoje valeu a pena. Desde já quero agradecer a todos que contribuíram direta ou indiretamente para que esse sonho fosse realizado. Tendo inclusive que agradecer em especial:

À minha família, em especial aos meus pais Miguel Barreto Filho e Maria da Conceição Silva Barreto, que não mediram esforços no que tange à educação, pois nunca foram contra minhas escolhas na área acadêmica, e à minha irmã, Yasmin Silva Barreto que me ajudou e ajuda de todas as formas.

À minha avó materna, Maria Isabel da Conceição Santos, que me acolheu em sua casa durante a minha jornada na faculdade, e no período em que morei com ela, foi como uma mãe para mim.

À minha avó paterna, Maria das Neves Barreto, que apesar da distância, sei que todo dia orou por mim e que com certeza veio a me ajudar durante esta longa caminhada com os seus valiosos conselhos.

Aos Doutores André Gustavo Freire Castello Branco de Araújo e João Leão Santos Júnior, pelo aprendizado que me proporcionaram durante o meu final de curso. Sei que o que aprendi com vocês, levarei por toda minha vida.

À minha namorada, Tâmara Isis Santana Santos que teve muita paciência para me aturar durante este árduo período, e que também me ajudou demasiadamente na formação deste trabalho.

Ao meu Orientador, Professor Alessandro Buarque Couto, que mostrou ter um grande conhecimento na área do tema abordado, além de ter um ótimo relacionamento com seus alunos sem contar com sua enorme contribuição na construção deste trabalho.

Aos amigos adquiridos durante a jornada acadêmica, desde a UNIT com o Felipe (felipoutz), Marcos (gaúcho) e André (perete); os da FANESE a exemplo do Luzio, Canhoba, Welber, Raimon, Rafael (marca), Adma, Hilana, Thiago, Matheus, Marcelo, Amanda e Elisângela.

Também agradeço à toda galera dos grupos no whatstapp, visto a quantidade de pessoas, ficaria impossível agradecer um por um, por isso muito obrigado ao pessoal da desliga da justiça, galerinha do direito e formatura 2014/1.

Aos amigos de João Pessoa que sempre se fizeram presentes enquanto estive por lá, em especial a Victão, Eduardo (edu), Diego (bomba), Ewerton (mago), Piergiorgio (primo), Breno (nádio), Flaviano (Sérgio Reis), Nathan (Thammy Gretchen), Herberth, Arturo e Bianca.

Às amigadas que fiz aqui em Aracaju, em especial à Igor (snk), Úrsula, Mauro (bahia), Júlio Ribeiro e Nathalie.

À instituição de ensino FANESE, através de seus funcionários e colaboradores, me proporcionou 4 anos de experiências incríveis, que serão lembradas durante toda a minha vida.

Com leis ruins e funcionários bons ainda é possível governar, mas com leis boas e funcionários ruins as melhores leis não servem para nada.

Otto Bismarck.

RESUMO

Diante da série de protestos ocorridos no Brasil em meados de junho de 2013, que teve como uma de suas principais pautas o fim da corrupção, surgiu o interesse em dissertar sobre o princípio da moralidade administrativa tendo como base a atuação dos servidores públicos. Com a análise do princípio tem-se a premissa de que os servidores públicos devem sempre agir com observância do princípio da moralidade administrativa, além de incessantemente observar o bem comum da coletividade. O método de pesquisa utilizado neste trabalho foi o quantitativo, além de uma vasta pesquisa bibliográfica em livros e artigos científicos, que agregaram um grande valor ao conteúdo deste trabalho.

PALABRAS-CHAVE: Administração Pública; Servidores públicos; Moralidade administrativa; Coletividade.

ABSTRACT

Given the series of protests that took place in Brazil in mid-June 2013, which had as one of its main agendas was the ending of corruption, interest in lecture on the principle of administrative morality based on the performance of public servants arose. With the analysis of the principle has been the premise that public servants must always act with the principle of administrative morality, and constantly observe the common good of the community. The research method used in this study was the quantitative and beyond a vast literature in books and scientific articles, which added a great value to the contents of this work.

KEY WORDS: Public administration; Civil servants; Administrative morality; Collectivity.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que o índice de confiança dos brasileiros nos serviços públicos é demasiadamente baixo. Com isso, temos uma forte desconfiança no que tange a atuação dos servidores públicos, pois nota-se que os mesmos não agem como rege a própria Administração Pública.

Pretende-se com esse trabalho mostrar a importância que tem o princípio da moralidade administrativa, e que o mesmo deve sempre basear a atuação de todos os servidores públicos.

É notório que as condutas dos servidores deve sempre se frisar no bem estar da coletividade, este que é a principal função do Direito Administrativo. Jamais, um agente da Administração Pública deve usar do seu cargo para obtenção de vantagens ilícitas, que venham a desfavorecer a coletividade. Nota-se que ao violar esse preceito de bem estar coletivo, o servidor vem a violar também o princípio da moralidade administrativa, este que, sem sombra de dúvidas, é, junto com o princípio da legalidade, o norte de atuação do Direito Administrativo.

Para uma plena absorção do tema principal deste trabalho, deve-se fazer uma análise de alguns assuntos essenciais referentes ao Direito Administrativo. Inicialmente observamos os princípios do Direito Administrativo, depois foi feita uma análise de algumas noções sobre os temas: Administração Pública, Atos Administrativos e Servidores Públicos.

Findo esses temas, tem-se a apreciação do tema principal, que é “O princípio da moralidade como base dos servidores públicos”, onde apreciamos o conceito da moral, a importância de sua aplicação na Administração Pública e um confronto do princípio da moralidade com a boa-fé.

No final, analisaremos como o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe e o Superior Tribunal de Justiça estão julgando a aplicação do referido princípio, por meio das atuações dos servidores públicos.

Este trabalho busca mostrar que o princípio da moralidade administrativa deve ser observado em todo ato praticado pelos servidores públicos e que tais atos devem sempre se basear no bem estar da sociedade.

Vale ressaltar que este trabalho não busca esgotar o tema moralidade administrativa, mas sim fomentar os trabalhos já existentes e os que vierem a ser produzidos sobre o tema. Tema este que é de enorme importância para a vida não

só dos Servidores Públicos, mas de todos os que vivem em sociedade e são afetados pelos Atos dos representantes da Administração Pública.

2 PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Princípios de uma ciência são proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes (PIETRO, 2009, p. 62).

São as percepções centrais e iniciais de um sistema, estabelecendo sua finalidade e dando um sentido lógico, coerente e racional, onde acaba gerando uma adequada compreensão de seu modo de organizar-se. Os princípios determinam o alcance e sentido das regras um determinado ordenamento jurídico (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 117).

Por não possuir codificação própria, os princípios do Direito Administrativo estão elencados na Constituição Federal e em Leis esparsas, onde estes acabam se juntando com os já existentes na Constituição, formando assim um manual que deve ser sempre seguido pelos administradores públicos.

Os princípios que se referem à Administração Pública estão presentes em nossa Carta Magna, mais precisamente no *caput* do artigo 37, sendo eles: a legalidade, eficiência, moralidade, impessoalidade e a publicidade (MEIRELLES, 2011, p. 88).

A lei 9.784/1999 que versa sobre os processos administrativos no âmbito federal, agregou em seu artigo 2º outros princípios, estrangeiros aos presentes na nossa Constituição. Adicionou o princípio da eficiência como sendo princípio basilar da Administração Pública, juntamente com os princípios da finalidade, legalidade, da razoabilidade, da motivação, da ampla defesa, da proporcionalidade, do contraditório, da interesse público e da segurança jurídica (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 117).

2.1 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade é um dos que estão elencados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, vindo a ser a diretriz basilar de todos os Estados de Direito, constituindo em verdade, sua própria qualificação (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 118).

Segundo (MELLO, 2010, p. 100) o princípio se opõe a formas de governo autoritário. Tem como sua raiz a ideia de cidadania, de soberania popular. É a

completa submissão da Administração as leis. Daí que a atividade de seus agentes desde o que ocupa o mais ínfimo até o mais alto, todos devem respeitar o princípio.

Para MEIRELLES (2011, p. 89) o administrador público está, em toda sua atividade funcional sujeito aos mandamentos da lei e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato de improbidade administrativa, tema este que vamos discutir em capítulo mais afrente.

Não existe na Administração Pública uma vontade pessoal ou uma liberdade. Diferentemente da administração particular, onde é possível a prática de atos que não condizem com a lei. É a base de todo e qualquer estado de direito, vindo a se basear única e exclusivamente na lei, onde por meio dela tem-se o respeito e o norte de todos os cidadãos presentes no Estado. É um princípio específico do Estado de Direito, é aquele que o qualifica e que lhe dá identidade própria, é o princípio basilar do regime-jurídico administrativo.

2.2 Princípio da moralidade

O princípio da moralidade administrativa é de difícil expressão, visto que a própria doutrina acaba por ligar termos e noções que venham a possibilitar o entendimento e aplicação do mesmo (MEDAUAR, 2007 p. 124).

Segundo MELLO (2010, p. 119):

De acordo com ele, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do artigo 37 da Constituição. Compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da legalidade e boa-fé.

Além de constituir pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública. A moralidade do ato administrativo juntamente com os princípios da legalidade (MEIRELLES, 2011 p.90).

Segundo Pietro (2009):

O princípio da moralidade [...] exige da Administração o comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade.

Além de previsto nos artigos 37 *caput* e 5º LXXIII, da Constituição, o Decreto-lei 2.300/86 o incluía no artigo 3º com o nome de princípio da probidade, que nada mais é do que honestidade no modo de proceder.

A conduta do administrador público que viole o princípio da moralidade administrativa, vem a se enquadrar nos crimes de improbidade administrativa, que estão previstos no artigo 37, § 4º da Constituição Federal, e sancionados com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível, cabendo ao Ministério Público a arbitramento de ação civil pública por ato de improbidade, com base na Lei nº 8.429/92 onde vem o Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional sobre lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público (MORAES, 2009, p.84).

Como meio de dar poder a população para controlar os atos dos servidores públicos, cabe a quem se achar interessado, propor ação popular que vise anular dentre outros fatores, a moralidade administrativa. Quando se tem uma violação ao princípio da legalidade, tem-se automaticamente uma quebra do princípio da moralidade administrativa, podemos dizer que estes dois andam de mãos dadas, onde quando tem-se uma transgressão de um, tal ato irá interferir involuntariamente no outro (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 120).

Percebe-se que o princípio da moralidade administrativa está intimamente ligado com o proceder dos servidores públicos, visto que estes devem sempre prezar pelo uso da moral em seus atos, para que se tenha uma administração mais limpa. Além de sempre estar ligado aos outros princípios constitucionais da Administração Pública, tais como os da legalidade e da boa-fé.

2.3 Princípio da impessoalidade

Segundo MELLO (2010, p. 114) o princípio da impessoalidade expressa a intenção de que todos devem ser tratados sem discriminações, benéficas ou malélicas, muito menos com favorecimento ou perseguições. É segundo o autor, sinônimo do princípio da igualdade ou isonomia. Além de ser um dos princípios expressos em nossa Carta Constitucional.

A impessoalidade da atuação administrativa impede, portanto que o ato administrativo seja praticado visando a interesses do agente ou de terceiros,

devendo ater-se à vontade da lei, comando geral e abstrato por essência. Tal princípio vai contra as perseguições ou favorecimentos e discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados. Qualquer ato praticado em razão do objetivo diverso da tutela do interesse da coletividade será inválido por desvio de finalidade (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 121).

Algumas aplicações desse princípio se dá também na própria Constituição, onde como exemplo podemos dar o artigo 37 II que expressa que o único meio de ingressar no serviço público é por meio de concurso público, onde percebe-se a intenção do legislador de proporcionar a todos os interessados um meio para obtenção de um cargo no serviço público, e que este fim será proporcionado não será proporcionado à todos, apenas para o mais qualificados. Tal exigência nos revela como o princípio da impessoalidade está presente neste requisito, visto que qualquer um pode se inscrever no concurso público, mas somente o melhor ou os melhores qualificados vão ter direito ao ingresso quadro de servidores.

Temos outro exemplo de impessoalidade presente também em nossa Constituição Federal, no seu artigo 37, XXI, ao estabelecer que os contratos com a Administração direta e indireta dependerão de licitação pública que assegure a igualdade para todos os concorrentes.

Assim, verifica-se que tal princípio se remete a ideia de que todos serão tratados de maneira idêntica, ressalvadas as suas diferenças. Acaba por ser um importante meio de justiça que a administração utiliza não só para administrar o bem comum de todos, mas de proporcionar a todos que fazem parte dela um tratamento mais justo, visando sempre o bem estar social.

2.4 Princípio da publicidade

O princípio da publicidade, condiz que deve ser dada uma ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, salvo algumas hipóteses que devem ser resguardadas e que estão presentes na lei.

Tal princípio visa a proporcionar seu conhecimento em controle pelos interessados e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais tais como o mandado de segurança, este previsto no artigo 5º LXIX; direito de petição, artigo 5º XXXIV; ação popular, artigo 5º LXXIII; habeas data, art. 5º LXXXII; suspensão dos

direitos políticos por improbidade administrativa, artigo 37§ 4º (MEIRELLES, 2011, p. 97).

A publicidade, como princípio de administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes.

Portanto, conclui-se que o princípio da publicidade é uma subdivisão da democracia, visto que por meio daquela, tem-se um meio de ficar por dentro dos atos que são praticados e também de fiscalizar tais atos. É um princípio de suma importância para a Administração Pública, onde transmite-se um ideal de transparência.

2.5 Princípio da eficiência

Esse princípio baseia-se na ideia de que a Administração Pública deve produzir um resultado rápido e preciso, para que venha a obter resultados que satisfaçam as necessidades da coletividade (MEDAUAR, 2007, p. 127).

O princípio da Eficiência foi recepcionado na Constituição Federal pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, também conhecida como a reforma administrativa, e é aplicado à toda atividade administrativa, de todos os Poderes e todas as esferas da Federação (MORAES, 2006, p. 122).

Nos dizeres de Meirelles (2011, p. 100) o princípio da eficiência deve ser prestado com presteza, perfeição e rendimento funcional, acaba por exigir resultados positivos para a administração pública, visando a satisfação da sociedade. Com a EC 45/2004, a eficiência foi recepcionada também no rol dos Direitos e Garantias Fundamentais, visto que deve ser aplicado a todos uma razoável duração do processo (judicial ou administrativo), tendo a celeridade em sua tramitação. Conforme o inciso LXXVIII do artigo 5º de nossa Carta Magna.

Observa Mello (2010) que o referido princípio deve sempre respeitar o princípio da legalidade, onde este que é mais abrangente e acaba por absorver o

princípio da eficiência, visto que deve-se sempre respeitar a lei, mesmo que venha a desfavorecer a eficiência.

Já Di Pietro (2009, p. 83) apresenta dois aspectos a respeito do princípio da eficiência, um diz respeito à atuação do agente público, onde sempre deve se esperar a excelência no exercício de seus atos, objetivando sempre alcançar melhores resultados. E o outro aspecto diz no modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, com o mesmo objetivo citado anteriormente, de alcançar a perfeição no serviço prestado.

Ainda observando o pensamento de Meirelles (2011, p.101), a eficiência acaba por ser elemento de merecimento da promoção, visto que para ter-se direito a tal benefício, o agente público deve sempre ser pautado no princípio da eficiência administrativa.

Portanto, tem-se a ideia de que a Administração Pública deve sempre seguir o princípio da eficiência, mas não é o que acontece atualmente. Percebemos que a tal princípio é desrespeitado por diversas vezes, e que ao invés de ser uma regra para a Administração Pública, vemos que ele funciona na verdade como uma exceção, onde temos pouquíssimos exemplos da aplicação efetiva de tal princípio na prática.

2.6 Princípios da razoabilidade e proporcionalidade

O princípio da razoabilidade é tem como base a ideia de que o agente público recebe um certo poder em face de sua função, devendo exercer esse poder com prudência. Ou seja, o princípio da razoabilidade acaba servindo como um método de controle para com o administrador, visto que a lei confere ao mesmo um poder, poder este lembrando que é sempre do cargo a ser exercido e nunca da pessoa quem exerce o cargo. (MELLO, 2010, p. 108). Ainda segundo o autor, o ato praticado que vá em desacordo com o princípio da razoabilidade, é inválido.

Segundo ALEXANDRINO; PAULO (2006, p. 125) o princípio da razoabilidade é sinônimo de adequação e de necessidade. Os meios empregados pela administração devem ser adequados ao fim que se é desejado e que a sua utilização seja sempre necessária. Ele tem por fim fiscalizar um ato administrativo, evadindo assim as restrições desnecessárias, arbitrárias ou abusivas por parte da administração pública.

Deve-se observar a posição elaborada por Di Pietro (2009, p. 79) onde é afirmado que tal princípio é uma das várias tentativas de se limitar a discricionariedade administrativa, ampliando-se o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário.

Já o princípio da proporcionalidade é nada mais do que uma complementação do princípio da razoabilidade, visto que a proporcionalidade exige a razoabilidade para que se haja uma administração pública mais proporcional. (Di Pietro, 2009, p. 80). Ainda segundo a autora, a proporcionalidade deve ser observada respeitando o que se tem na lei, ou seja, visando primordialmente o princípio da legalidade. Além de seguir os fins para qual ela se deve alcançar.

Segundo ALEXANDRINO; PAULO (2006, p. 126) a administração não deve controlar os direitos dos particulares além do necessário, pois ao impor medidas que ultrapassem a proporcionalidade, acaba tornado o ato praticado ilegal por meio de abuso de poder. Tal princípio é fundamentado na ideia de que ninguém está obrigado a suportar a privação de sua liberdade ou propriedade a não ser que seja indispensável, imprescindível à satisfação do interesse da coletividade.

2.7 Princípio da motivação

Tal princípio foi inserido tendo como base a República, que é o regime político vigente atualmente no Brasil. Onde que antigamente, tínhamos a Monarquia como sistema de governo, e que tal sistema visava única e exclusivamente a vontade do Rei. Ao passo que para se editar um ato, não era necessário subscrever os motivos da edição do mesmo, tendo o monarca a liberdade de governar sem nenhuma restrição. Atualmente esse princípio é adotado como base na democracia, visto que protege o cidadão de abusos do poder público e dos governantes, onde para se editar algo ele deve motivar o porquê de estar editando tal ato. Observando o princípio da legalidade, já que este novo ato deve ter o respaldo da lei para se tornar válido. (MEIRELLES, 2011, p. 104).

JUNIOR (2006, p. 27) afirma:

No Estado Democrático de Direito não se concebe ato administrativo sem motivação. A exigência de motivação está expressa na Constituição Federal de 1988 para decisões judiciais e administrativas do Poder Judiciário, em razão do exposto no art. 93, incisos IX e X, respectivamente.

Para DI PIETRO (2009, p. 81), é uma exigência em que a Administração Pública deve fazer, onde a mesma deve fundamentar o porquê de estar decidindo de tal modo.

Já MORAES (2006, p. 331) entende que a Administração Pública deve motivar todos os atos administrativos, sendo o mesmo vinculado ou discricionário. A ausência da motivação impossibilitaria ao Judiciário o conhecimento pleno dos motivos de fato e de direito ensejadores da prática do ato.

A motivação deve ser cristalina, clara e esclarecedora, podendo basear-se em declaração de concordância com fundamentos de pareceres anteriores, informações, decisões ou propostas, que neste caso vão fazer parte do ato integralmente. (JÚNIOR, 2006, p. 27).

Entendo ser totalmente procedente tal entendimento, visto o princípio da motivação funciona também como um método de controle onde a Administração Pública deve ser obrigada (salvo nos casos de proibições) a explicar o porquê de estar fazendo tal ato.

2.8 Princípios do contraditório e ampla defesa

Tem como base o artigo 5º de nossa Constituição Federal, onde se proclama que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”, também consta no mesmo artigo e inciso LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a elas inerentes (MELLO, 2010, p. 115).

É um princípio oriundo direito processual, que foi adotado em nossa Carta Magna, onde é atribuído as partes de forma análoga, o direito de elaborar todas as provas que vislumbrem ser necessárias para a formação do convencimento do juiz, tendo aplicação também na administração pública (FILHO, 2011, p. 31-32).

Segundo MEIRELLES (2011, p. 107), a Carta Constitucional de 1988 inovou no tocante a administração pública, visto que ao elencar o termo “litigantes” e “acusados” no artigo 5º inciso LV, ela acabou que juridicalizando o processo administrativo. Fato este que nunca ocorreu nas constituições anteriores vigentes no Brasil.

É um princípio de suma importância para a Administração Pública, onde temos uma espécie de jurisdição administrativa vindo a ter um método de defesa passível de uso tanto dos administrados como da própria Administração Pública.

2.9 Princípio da supremacia do interesse público

O princípio da supremacia do interesse público versa exclusivamente no bem estar da coletividade. Portanto, acaba por ser um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, visto que em nossa Carta Constitucional mais precisamente no artigo 3º inciso IV explana:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Tal princípio é regra geral de Direito, não importando à qualquer grupo que o pertença, vindo a ser seu próprio fim. A Administração tem o poder de buscar o interesse da coletividade, e nunca priorizar o individual. Deve cumprir sempre seu papel instrumental, ancilar (MELLO, 2010, p. 99).

Tal princípio exalta a ideia de que o Legislador, ao elaborar ou editar normas de direito público acaba por incumbir também a Administração Pública neste meio. Um exemplo disso é o poder que a Administração tem de desapropriar, requisitar ou intervir tendo como base o interesse da coletividade, mesmo que venha a violar premissas de uma só pessoa (PIETRO, 2009, p. 66).

O princípio em estudo demonstra o estado como representante da sociedade, e seus interesses devem sempre prevalecer quando houver um conflito entre o interesse público e o interesse particular. Toda atuação do Estado deve sempre ser objetivada para o interesse da coletividade, sob pena de haver vício de finalidade (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 128).

Nota-se que tal princípio tem uma importante função no que tange para com a Administração Pública, visto que esta deve sempre priorizar os interesses da coletividade, mesmo que venha a prejudicar uma ou poucas pessoas.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A atual Constituição Federal inovou ao estabelecer um capítulo exclusivo para a Administração Pública. Onde está é conceituada como sendo atividade imediata e concreta que o Estado consubstancia para a observância do interesse da coletividade (MORAES, 2009, p. 323).

Devido a importância que a administração possui para o desenvolvimento do próprio Estado, ela foi inserida em nossa Carta Constitucional, fato esse inédito. Sendo que ela é quem vem gerir toda a máquina estatal, além de estar ligada intimamente ao interesse dos cidadãos, nome este que inclusive é dado a nossa Carta Magna, a Constituição Cidadã.

3.1 Noções de Estado

Primordialmente, deve-se que estudar a Administração Pública tendo como base o conceito de Estado, conceito este que está brilhantemente explicado segundo o grande jurista Miguel Reale (2013, p. 70):

O Estado é uma realidade cultural, isto é, uma realidade constituída historicamente em virtude da própria natureza social do homem, mas isto não implica, de forma alguma, a negação de que se deva também levar em conta a contribuição que consciente e voluntariamente o homem tem trazido à organização da ordem estatal.

O Estado é formado pelos elementos povo, território e governo soberano. Além de sempre ser uma pessoa jurídica soberana Esses três elementos são

sempre andam juntos são elementos cruciais para a noção de um Estado independente (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 9).

Meirelles (2011) conceitua os termos povo, território e governo soberano. Onde povo acaba por ser o componente humano do Estado. Território seria o local onde o povo estaria instalado. E o Governo Soberano vem a ser o elemento condutor do Estado, quem tem o poder, poder este que é emanado através da vontade do povo. Tem-se ainda a clássica divisão de poderes do Estado, esta elaborada por Montesquieu, que até hoje é adotada nos Estados de Direito. Tais poderes são o Legislativo, Executivo e o Judiciário onde são harmônicos entre si e independentes. Estes instrumentos são a base de um Estado, democrático de direito, onde deve-se nortear de acordo com a função que lhe foi atribuída. Como exemplo temos o Poder Legislativo, onde sua principal meta é a criação de leis; a função do Poder Executivo é converter tal lei em ato individual e concreto; e a função do Poder Judiciário é a aplicação da lei junto aos administrados. Tais funções explanadas anteriormente são as principais, onde cada poder pode praticar atos administrativos diferentes dos que lhe foram originalmente atribuídos. Mas tais atos devem sempre ser permitidos pela Constituição.

Além de ter esses três requisitos essenciais, (povo, território e governo soberano), para se ter um estado democrático de direito, é necessário que tal estado seja regido por leis, tais leis devem ser obedecidas por seus governantes e por sua população, esta que está localizada em seu território. Com isso, temos que o estado democrático de direito é uma complementação do conceito de Estado.

Assim, observa-se que o Governo Soberano tem uma grande parcela de importância num Estado Democrático de Direito, visto que o mesmo é criado pelo povo e que tais membros da administração pública devam governar observando sempre o benefício da coletividade, onde este pressuposto deve sempre ser observado. E que os Poderes do Estado são independentes e harmônicos entre si, isto quer dizer que um Poder, desde que esteja estabelecido na Carta Magna, ele pode agir distintamente da sua função originária, acabando por se assemelhar com outro Poder.

3.2 Noções e funções de Governo

As palavras Governo e Administração são palavras análogas, onde acabam por se confundir diversas vezes (MEIRELLES, 2011, p. 64).

Segundo Moreira (2008, p. 1):

Governo é o conjunto de órgãos e as atividades que eles exercem no sentido de conduzir politicamente o Estado, definindo suas diretrizes supremas. Não se confunde com a Administração Pública em sentido estrito, que tem a função de realizar concretamente as diretrizes traçadas pelo Governo. Portanto, enquanto o Governo age com ampla discricionariedade, a Administração Pública atua de modo subordinado.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2006, p. 12):

No âmbito do Direito Administrativo, a expressão “Governo” tem sido utilizada para designar o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais responsáveis pela função política do Estado. O Governo tem a incumbência de zelar pela direção suprema e geral do Estado, determinar os seus objetivos, estabelecer as suas diretrizes, visando à unidade da soberania estatal. Essa função política do Governo abrange atribuições que decorrem diretamente da Constituição e por esta se regulam.

Governo tem um relacionamento íntimo com a tomada de decisões fundamentais à vida da coletividade podendo se basear até no futuro da mesma. Já a administração, significa produzir tarefas cotidianas e simples. Também se diz que o governo é possuidor de função primordialmente política e fixa as diretrizes da vida associada, cabendo à Administração a tarefa de simples cumprimento de tais diretrizes. Sendo assim, a Administração seria como uma dependente do governo, ou então submetidas as diretrizes deste (MEDAUAR, 2007, p. 44).

As funções de Governo estão baseadas na gestão da vida política do Estado, onde são indispensáveis para a sua existência. Como exemplo de funções de Governo temos: a iniciativa federal, do Estado de Defesa ou do Estado de Sítio, a celebração de tratados internacionais, bem assim as decisões políticas que fixam as diretrizes ou planos governamentais, que são executadas pela Administração Pública no desempenho da função administrativa (JÚNIOR, 2006, p. 9).

O Governo é quem define a direção do Estado, podendo ser alterável por através de eleições (democracia representativa, atualmente) e é responsável pela administração dos interesses do Estado e pelo atribuição do poder político.

3.3 Órgãos públicos

O Estado tem a liberalidade de desenvolver por si só as atividades administrativas que lhe é constitucionalmente dada ou então pode criar outros sujeitos para que prestem em seu nome. Nessa última opção, ele acaba por transpassar a particulares atividades que lhe são próprias (MELLO, 2010, p. 139).

“Órgão Público é uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado.” (PIETRO, 2009, p. 506).

Temos a brilhante explicação do conceito de Órgãos Públicos, que MEIRELLES (2011, p. 68-69) nos dá, como ela sendo:

Centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertence. São unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal. Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem a supressão da unidade orgânica. [...] Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como parte desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais [...] os órgãos não tem personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes (pessoas físicas). Como partes das entidades que integram, os órgãos são meros instrumentos de ação dessas pessoas jurídicas, preordenados ao desempenho das funções que lhes forem atribuídas pelas normas de sua constituição e funcionamento.

Alexandrino e Paulo (2006 p. 54-55) agregam ao tema características, onde existem algumas presentes em todas as espécies de órgãos e outras que são visualizadas em um tipo específico de órgão. Onde essas características são a que integram a estrutura de uma pessoa jurídica; não são possuidoras de personalidade jurídica; resultam de desconcentração; uns apresentam autonomia gerencial, orçamentária e financeira; podem celebrar, através de seus administradores, contratos de gestão com outros órgãos ou pessoas jurídicas; não têm capacidade para representar em juízo a pessoa jurídica que integram; alguns têm capacidade

processual para defesa em juízo de suas prerrogativas funcionais e não possuem patrimônio próprio.

Vem a ser o meio pelo qual o Estado cria entes para que venham a desenvolver funções que lhe anseia. São neles que os agentes públicos vem a desempenhar a sua função, função esta que está vinculada com o desejo do Estado, que é o criador dos Órgãos Públicos, onde este é local de atuação dos Agentes Públicos.

3.4 Administração Pública em sentido amplo e estrito

Sentido amplo são conferidos aos órgãos governamentais (referentes ao Governo) onde cabe a ele delimitar os planos e diretrizes de ação, como também aos órgãos administrativos, os subordinados, de execução. Já os de sentido estrito que são os responsáveis por executar os planos governamentais. Percebe-se que a administração pública em sentido amplo compreende a função administrativa, esta que executa, quanto a função política, que estabelece as diretrizes (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 9).

Segundo PIETRO (2009, p.54) a Administração Pública em sentido estrito compreende dois sentidos. Primeiro o sentido subjetivo, este composto pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa. E em sentido objetivo, que compõe a atividade administrativa exercida por os entes citados acima.

Administração Pública em sentido estrito não atinge função política de Governo, mas somente a função Administrativa de execução de tais atividades. É voltada única e exclusivamente para os órgãos que exercem funções plenamente administrativas. Já a Administração Pública em sentido amplo atinge além da função administrativa, também entra no mérito da função governamental.

3.5 Administração Direta

É constituída a partir de um conjunto de órgãos públicos, através do qual o Estado desempenha diretamente a atividade administrativa. Aqui, é a própria pessoa estatal (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) que executam diretamente a

atividade administrativa. Para tanto, vale-se dos órgãos públicos. A Administração Direta da União constitui serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. A dos Estados, valem-se dos serviços integrados da estrutura administrativa Governadoria dos Estados e das Secretarias respectivas, e a Administração Direta dos Municípios abrange os serviços integrados na estrutura administrativa da Prefeitura Municipal e das Secretarias correspondentes (JÚNIOR, 2006 p.131).

Alexandrino e Paulo (2006, p. 18) entendem que:

Administração Direta é o conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios, aos quais foi atribuída competência para o exercício, de forma centralizada, de atividades administrativas.

Nota-se que a Administração Pública Direta, tem como base o exercício da atividade administrativa prestada pelos órgãos públicos, onde através dele é que o estado vem a exercer sua função administrativa. Sua prestação é centralizada.

3.6 Administração Indireta

JÚNIOR (2006, p. 134-135) diz que:

[...] a Administração Indireta é constituída a partir de um conjunto de entidades, dotadas de personalidade jurídica, responsáveis pelo exercício, em caráter especializado e descentralizado, de certa e determinada atividade administrativa, por outorga legal da entidade estatal. Consiste pois, na criação de pessoas jurídicas, algumas de direito público, outras de direito privado, com personalidade jurídica própria, para exercerem parcela da competência administrativa do ente político que as criou e com o qual não se confundem. Tal criação ocorrerá diretamente da lei específica (autarquias) ou simplesmente será autorizada por lei específica as demais entidades.

É a reunião das pessoas administrativas que estão associadas à Administração Direta, e que possuem autoridade para a realização das atividades administrativas de forma descentralizada (ALEXANDRINO; PAULO 2006, p. 18).

O artigo 4º, inciso II do Decreto-Lei nº 200/1967 estabelece a organização da Administração Pública Federal, determinando que esta compreende:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas. [\(Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987\)](#)

Ainda, de acordo com JUNIOR (2006), tal tratamento também deve ser conferido aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

4 ATO ADMINISTRATIVO

O conceito de ato administrativo semelhante ao do ato jurídico, onde tem-se por diferente a categoria pública na qual é inserido o ato administrativo. Ou seja, ato administrativo é aquele que tenha por finalidade adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos. Tal conceito se refere somente ao ato administrativo unilateral, que é aquele que tem-se somente a vontade da Administração, ou seja, é o ato administrativo típico. (MEIRELLES, 2011 p. 157).

Segundo Gasparini (2003):

[...] é toda prescrição unilateral, juízo ou conhecimento, predisposta à produção de efeitos jurídicos. Expedida pelo Estado ou por quem lê faça as vezes, no exercício de suas prerrogativas e como parte interessada numa relação, estabelecida na conformidade ou na compatibilidade da lei. Sob o fundamento de cumprir finalidades assinaladas no sistema normativo sindicável pelo Judiciário.

O Estado, para exprimir sua vontade, que é a vontade da lei, vale-se de diversos atos jurídicos. Todavia, quando essa vontade é expressada em razão do exercício de uma função administrativa, o Estado edita uma espécie de ato jurídico que recebe a designação de ato administrativo.

4.1 Requisitos

Existem cinco requisitos que são essenciais para a formação dos atos administrativos, são eles a competência, a finalidade, a forma, o motivo e objeto. Tais elementos são a infraestrutura do ato administrativo (MEIRELLES, 2011 p. 159).

4.1.1 Competência

Vem a ser o Poder legal que é dado ao agente público para que este venha a realizar as atribuições que lhe foram delegadas por força de seu cargo com a Administração (ALEXANDRINO; PAULO, 2006 p. 305).

O agente deve ser competente para desempenhar suas funções, tal competência é resultante de lei e por ela é salvaguardada. O ato realizado por agente público incompetente é inválido, visto que falta o básico elemento para a sua perfeição, que é o poder de manifestar a vontade da Administração (MEIRELLES, 2011 p. 159).

Vem a ser sinônimo de capacidade, onde para que o agente venha a ser competente, a Administração Pública deverá lhe conceder antes o Poder para que ele venha a desempenhar suas funções regularmente.

4.1.2 Finalidade pública

É o resultado ou bem jurídico que a Administração Pública quer alcançar com a prática do ato. É o resultado final que se deve atingir o objeto do ato. Observa-se no tocante o princípio da finalidade pública, onde toda atividade desempenhada pela Administração Pública deve perseguir um único resultado, que é o bem estar da coletividade, ou seja, o interesse público (JÚNIOR, 2006 p.81).

A ofensa a finalidade se dá quando não se é observado esse interesse público, como exemplo uma desapropriação feita pelo Estado de propriedade de desafeto do Chefe do Executivo, com o fim de prejudica-lo; concessão de vantagens apenas a servidores apaniguados, desatendimento a finalidade específica, prevista em lei, na prática de determinado ato, como por exemplo: a remoção de um servidor como forma de punição (ALEXANDRINO; PAULO, 2006 p. 309).

Observa-se que o objetivo a ser seguido pelo administrador é o da preservação e manutenção do interesse público, onde toda vez que essa finalidade pública se arredar, o ato não poderá ser considerado válido.

4.1.3 Forma

Celso Antônio Bandeira de MELLO (2010, p. 394) define forma como sendo:

[...] o revestimento posterior do ato; portanto, o modo pelo qual este aparece e revela a sua existência. A forma pode, eventualmente, não

ser obrigatória, isto é, ocorrerá, por vezes, ausência de prescrição legal sobre uma *forma determinada*, exigida para a prática do ato. Contudo, não pode haver ato sem forma, porquanto o Direito não se ocupa de pensamentos ou intenções enquanto não traduzidos exteriormente. Ora, como a forma é o *meio de exteriorização do ato*, sem forma não pode haver ato.

É um requisito vinculado e imprescritível à perfeição do ato administrativo. Diverge-se da vontade dos particulares, onde esta pode manifestar-se livremente, a vontade da Administração exige procedimentos especiais e *forma legal* para que se expresse validamente (MEIRELLES, 2011 p. 160).

Pela forma se corporifica o ato. Em regra a forma do ato é escrita, são admitidas de forma excepcional outras formas além da escrita. O ato administrativo pode vir a ser oral (onde enquadram-se como exemplo ordens dadas a um servidor), expressado por gestos ou mímica (agentes de trânsito manualmente ordenando o trânsito em uma via), pictórico (placas de sinalização de trânsito) e eletromecânico (semáforo) (JÚNIOR, 2006 p. 83).

Percebe-se que a Administração está plenamente vinculada com a lei na edição e regulamentação de seus atos. Diferente dos particulares, onde estes tem o livre arbítrio de pactuarem suas vontades. Pode ter outras formas de ato além da escrita, que é a regra, a exemplo da oral, ou por gestos.

4.1.4 Motivo

Motivo vem a ser o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo. Onde pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato, e o pressuposto de fato corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração a praticar o ato.

Para Alexandrino e Paulo (2006, p. 310):

O motivo ou a causa é a situação de direito e de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo. O motivo pode vir expresso na lei como condição sempre determinante da prática do ato ou pode a lei deixar ao administrador a avaliação quanto à existência e a valoração quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato. No primeiro caso (o motivo vir expresso na lei) estaremos diante de um ato vinculado e no segundo será discricionário o ato administrativo.

É a situação fato e de direito que determina ou autoriza a realização do ato administrativo. O motivo como elemento integrante da perfeição do ato, pode vir ser deixado tanto a critério do administrador ou estar expresso na lei. (MEIRELLES 2011, p. 161).

Ainda segundo Meirelles (2011, p. 162):

[...] Na atuação vinculada ou discricionária o agente da Administração, ao praticar o ato, fica na obrigação de justificar a existência do motivo, sem o quê o ato será inválido ou, pelo menos, invalidável, por ausência da motivação. Quando, porém, o motivo não for exigido para a perfeição do ato, fica o agente com a faculdade discricionária de praticá-lo sem motivação, mas, se o fizer, vincula-se aos motivos aduzidos, sujeitando-se à obrigação de demonstrar sua efetiva ocorrência.

A Administração é obrigada a oferecer explicação quanto aos atos e edições, onde tal requisito não é obrigatório perante os particulares. É daí que se resulta a teoria dos motivos determinantes, onde segundo a qual os atos editados pela Administração Públicas precisam de motivação para serem considerados válidos. Tal motivação encontra-se intimamente relacionada à legalidade do ato, e em via de regra ao princípio da moralidade administrativa.

4.1.5 Objeto

É aquilo sobre o que o ato dispõe. Não pode haver ato sem que exista algo a que ele esteja reportado. Sem objeto lícito ou material e juridicamente possível não pode surgir ato jurídico algum, seja ele administrativo ou de qualquer outra tipologia (JUNIOR, 2006, p. 84).

Segundo PIETRO (2009, p. 206)

É o efeito jurídico imediato que o ato produz. Sendo o ato administrativo espécie do gênero ato jurídico, ele só existe quando produz efeito jurídico, ou seja, quando, em decorrência dele, nasce, extingue-se, transforma-se um determinado direito. Esse efeito jurídico é o objeto ou conteúdo do ato.

Todo ato administrativo tem por objeto a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público. Nesse sentido, o objeto identifica-se com o

conteúdo do ato, através do qual a Administração manifesta seu poder e sua vontade, ou atesta simplesmente situações existentes. (MEIRELLES, 2011, p. 162).

Diferente dos atos praticados pelos particulares, os atos administrativos são limitados a lei, ou seja, só se admite um ato praticado pela Administração Pública, quando a lei expressamente a realização do mesmo.

4.2 Atributos do ato administrativo

São as qualidades dos atos administrativos. Enquanto os requisitos constituem condições que devem ser observadas para a sua validade, os atributos vem a ser as características inerentes a tais atos (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 318).

4.2.1 Presunção de legitimidade

Vislumbra a subordinação que a Administração Pública tem com a lei. Por conta da presunção de legitimidade, os atos administrativos até que se prove o contrário, estão de acordo com o sistema normativo. Vem a ser uma presunção relativa onde se favorece a legalidade dos atos da administração. No entanto, esta presunção não é absoluta, vindo a ser admitido a contestação tanto por meio Administrativo ou por meio do Judiciário, mas enquanto não se tem a resposta dessa contestação, o ato não é declarado inválido e ele continua a produzir efeitos jurídicos (JUNIOR, 2006, p. 76).

Nota-se que os atos praticados pela Administração, por serem vinculados à lei são legítimos até que se prove o contrário. Ou seja, são considerados legais. E não cabe a Administração Pública provar se o ato praticado por ela foi ilegítimo. Tal competência cabe ao destinatário de tal ato. Tal premissa faz parte de todos os atos administrativos.

4.2.2 Imperatividade

São aqueles atos impostos a terceiros, independentemente de sua concordância. Quando o Poder Público, por meio de tais atos impõe obrigações a terceiros. Este atributo não está presente em todos os atos administrativos, mas somente naqueles que impõe obrigações. A imperatividade vem a ser uma das maneiras de se diferenciar o ato administrativo de um ato do direito privado, onde este não vem a criar nenhuma obrigação para terceiros sem a sua concordância. (PIETRO, 2009, p. 200).

A Administração poderá impor seu cumprimento de seus atos de forma unilateral, tendo em observância os interesses que ela representa. Não depende do consentimento de terceiro, mas somente o da Administração, que se traduz no interesse da coletividade.

4.2.3 Auto-executoriedade

Possibilidade de que alguns atos administrativos necessitam de direta e imediata execução pela própria Administração, não vindo a depender de ordem judicial. (MEIRELLES, 2011, p. 171).

Segundo JÚNIOR (2006, p. 77)

Executoriedade é a qualidade em face da qual a Administração Pública pode, por si, conferir imediata efetividade a seus atos administrativos. Por conta desse atributo, pode a Administração compelir materialmente o administrado, independentemente das vias judiciais, para o cumprimento da obrigação que previamente impôs (através da imperatividade) e exigiu (através da exigibilidade).

Por ser vinculado a lei, a Administração pode executar alguns atos de forma independente, sem precisar se preocupar com a autorização de outros poderes, por exemplo o Judiciário.

4.2.4 Tipicidade

O conceito de tipicidade segundo a professora Maria Sylvia Zanella DI PIETRO (2009, p. 201)

[...] é o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras definidas previamente pela lei como aptas a produzir

determinados resultados. Para cada finalidade que a Administração pretende alcançar existe um ato definido em lei. Decorre do princípio da legalidade, onde afasta a possibilidade da Administração praticar atos inominados (este é possível para os particulares), como decorrência do princípio da autonomia da vontade.

4.3 Invalidação dos atos administrativos

4.3.1 Anulação

É a declaração de invalidação de um ato administrativo ilegítimo ou ilegal. Tal anulação pode ser feita pela Administração Pública ou pelo Poder Judiciário. Norteia-se sempre na legitimidade ou legalidade. Acontece quando a administração reconhece que praticou um ato contrário ao direito vigente e a e ela cabe anulá-lo. Caso não o faça, cabe ao prejudicado se socorrer ao Poder Judiciário para que este venha a verificar a legalidade do ato e se não vier a constar tal ilegalidade, o declare inválido por meio da anulação (MEIRELLES, 2011 p. 212).

Observa-se que a anulação de um ato administrativo é competência tanto da Administração Pública quando ao Poder Judiciário. E que o preceito fundamental para termos uma anulação é a ilegalidade do ato.

4.3.2 Revogação

Segundo Alexandrino; Paulo (2006, p.345) “a revogação retira do mundo jurídico atos válidos, legítimos, perfeitos, mas que se tornaram inconvenientes, importunos e desnecessários”.

Percebe-se que o ato condiz com todos os requisitos aptos para sua perfeita efetividade, mas por algum motivo, tais atos vieram a se tornar desnecessários para a Administração.

Diferente da anulação, que o Poder Judiciário pode fazer, a revogação é de competência exclusiva da Administração, onde tem-se a revogação por razões de conveniência e de oportunidade, que incidem também sobre os atos até então praticados. Seu efeito é *ex nunc*, ou seja, não retroagem.

4.3.3 Cassação

Para Alexandrino e Paulo (2006 p. 347)

A cassação é o desfazimento do ato administrativo quando o seu beneficiário descumpre os requisitos que permitem a manutenção do ato e de seus efeitos. Em verdade, a cassação funciona como uma sanção para aquele particular que deixou de cumprir as condições para manutenção de determinado ato.

Tem-se a cassação de um ato quando ele mesmo sendo legítimo na sua origem e formação, acaba por se tornar ilegal em sua execução (MEIRELLES, 2011 p. 212).

4.3.4 Outras formas de extinção dos atos administrativos

Extinção natural, quando temos o desfazimento de um ato pelo mero cumprimento de seus efeitos; temos também a extinção subjetiva, quando ocorre o desaparecimento do indivíduo que veio a se beneficiar do ato; a extinção subjetiva quando o próprio objeto do ato praticado some e por fim, a caducidade quando uma nova lei impede a continuidade da situação que antigamente era permitida pelo Poder Público (ALEXANDRINO; PAULO, 2009 p. 347).

5 SERVIDORES PÚBLICOS

Servidores Públicos, são aquelas pessoas que possuem vínculo com a Administração. São aqueles indivíduos que fazem a Administração Pública funcionar (MEDAUAR, 2007, p. 258).

São todos aqueles investidos em funções públicas, podendo tal função ser permanente ou temporariamente. Neste âmbito estão incluídos todos aqueles que desempenham, de qualquer modo a função pública, até mesmo aqueles que exercem atividade privada, também podem vir a prestar função pública, a exemplo dos delegados ou concessionários de serviços públicos. (FIQUEIREDO, 2004, p. 582).

Para Pietro (2009, p. 510)

[...] é expressão empregada ora em sentido amplo, para designar todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício, ora em sentido menos amplo, que excluí os que prestam serviços às entidades com personalidade jurídica de direito privado.

Percebe-se que servidores públicos são todos aqueles que possuem vínculo laboral com a Administração Pública, podem estar presentes em qualquer nível da Administração, seja ela Federal, Municipal, Estadual ou Distrital. Tal nomeação foi dada a partir da nossa Constituição Federal de 1988.

5.1 Agentes públicos

Agentes Públicos são aqueles que prestam serviço à União, aos Estados e aos Municípios. Dividem-se em Políticos, Administrativos, honoríficos, delegados e diplomáticos. (AMORIN, 1998, p. 68).

Tal título é conferido para aquelas pessoas que venham a realizar alguma atividade atribuída ao ente estatal. Por conta disso, são considerados como uma categoria genérica de pessoas físicas, que, de algum modo, exercem funções estatais, independentemente da natureza do vínculo que possuem com o Estado. Assim, não é dada muita importância se esse vínculo é permanente ou meramente eventual, se é remunerado ou não, se é institucional ou contratual. Bastando apenas, que eles venham a desempenhar as funções estatais (JÚNIOR, 2006, p. 197).

O termo agente público acaba por englobar todos aqueles que desempenhem funções estatais, por conta disso tal noção pode vir a servir tanto para o Chefe do Poder Executivo (em qualquer âmbito), a exemplo de senadores, deputados e vereadores, ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os delegados de função ou de ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos (MELLO, 2010, p. 245).

Podemos identificar, sob o tema agentes públicos, as seguintes pessoas que exercem funções públicas: Agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados.

5.1.1 Agentes políticos

São os que possuem a titularidade dos cargos de organização política do país, ou seja, são ocupantes do arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí se saem os formadores da vontade do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores. Possuem vínculo de natureza política, e não profissional. O que o qualifica é sua aptidão técnica (MELLO, 2006, p. 277-248).

Amorim (1998, p. 72) ainda acrescenta a estes elencados acima os agentes com função judicial, onde englobam os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), os ministros dos tribunais federais e demais magistrados, não importando se os mesmos forem federais ou estaduais. Ainda adiciona também os representantes dos Ministérios Públicos, também sem distinção de âmbito federal ou estadual, logo acaba por englobar os promotores e procuradores, também os procuradores da União, Estados membros e Municípios. Membros dos Tribunais de Contas da União, dos Estados membros e dos Municípios também possuem tal característica segundo o autor. E por fim, adiciona também ao âmbito de agentes políticos, aqueles que possuem função diplomática na qualidade de representantes do nosso País na área internacional, ou também os componentes do Ministério das Relações Exteriores.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2006, p. 59), os agentes políticos são os membros do Governo nos seus primeiros escalões, onde é atribuído a eles a função dirigir, orientar e estabelecer um norte ao Poder Público. Suas principais características são: que a sua competência é oriunda da Constituição, eles não se sujeitam as regras comuns que são aplicáveis aos servidores públicos em geral, não são hierarquizados (exceto os auxiliares imediatos dos Chefes dos Executivos).

Nota-se que os agentes políticos são aqueles que regem a vontade estatal. O vínculo que possuem com o Estado não é de matéria profissional, mas sim política e por conta disso sua competência é atribuída à Constituição Federal.

5.1.2 Agentes administrativos ou Servidores públicos

De acordo com Alexandrino e Paulo (2006, p. 61), os agentes administrativos:

[...] são todos aqueles que exercem uma função pública de caráter permanente em decorrência de relação funcional. Integram o quadro funcional das entidades federativas, nos três Poderes, e das entidades da Administração Indireta. Sujeitam-se à hierarquia funcional e ao regime jurídico estabelecido pela entidade a qual pertencem. São eles os servidores públicos concursados em geral, os ocupantes de cargo ou função em comissão, os ocupantes de emprego público, os servidores contratados temporariamente para atender a necessidade de excepcional interesse público, etc.

São os entes físicos que possuem vínculo com o Estado e as suas entidades Administrativas, podendo o pertencer a tanto à Administração Direta quanto a Indireta. Possuem vínculo empregatício e sua remuneração é efetuada pelos cofres públicos. É onde se localiza a maior parte de membros dos servidores públicos. Englobam os servidores estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários (PIETRO, 2009, p. 513-514).

Para agregar um maior valor ao nosso estudo, acrescentamos o entendimento do tema segundo o Professor Mello (2010, p. 248)

[...] abarca a todos aqueles que entretêm com o Estado e suas entidades da Administração Indireta, independentemente de sua natureza pública ou privada (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência.

5.1.3 Agentes honoríficos

São os cidadãos que acabam por vir a serem convocados, para prestarem serviços específicos. Não possuem nenhum tipo de vínculo empregatício com o Estado, somente são considerados funcionários públicos para fins penais. Em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade ou de sua notória capacidade profissional. Normalmente aturam sem remuneração, temos como exemplo de agentes honoríficos os jurados, mesários eleitorais, os comissários de menores e outros dessa natureza (ALEXANDRINO; PAULO, p. 61).

De acordo com Meirelles (2011, p.81)

São cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade ou de sua notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário e, normalmente sem remuneração. Tais serviços constituem o chamado *múnus público*, ou *serviços públicos relevantes*... não são servidores públicos, mas momentaneamente exercem uma função pública e, enquanto a desempenham, sujeitam-se a hierarquia e disciplina do órgão a que estão servindo, podendo perceber um *pro labore* e contar o período de trabalho como serviço público. Sobre esses agentes eventuais do Poder Público não incidem as proibições constitucionais de acumulação de cargos, funções ou empregos (art.

37 XVI e XVII), porque sua vinculação com o Estado é sempre transitória e a título de colaboração cívica, sem caráter empregatício. A lei 9.608, de 18.2.98, dispõe sobre o serviço voluntário, define-o como a atividade não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou instituição privada sem fins lucrativos com objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade. Tal serviço não gera vínculo empregatício, nem obrigações de natureza trabalhista, previdenciária ou afim entre prestador e tomador.

Percebe-se que agentes honoríficos são aquelas pessoas que são chamadas por conta de sua habilidade a prestarem algum serviço ao estado. Normalmente tal prestação de serviço não é remunerada e não vem a possuir nenhum vínculo empregatício para com a Administração, são apenas considerados servidores públicos para fins penais.

5.1.4 Agentes delegados

Os agentes delegados são os particulares que recebem o dever de realizar uma atividade, obra ou serviço público e a realizam, por sua conta e risco e em nome próprio, sob fiscalização do poder delegante. Não são servidores públicos, nem representantes do Estado, mas apenas colaboradores do Poder Público. Sujeitam-se, porém, no exercício da atividade delegada, à responsabilidade civil objetiva (CF, art. 37 § 6º), ao mandado de segurança (CF, art. 5º, LXIX) e à responsabilização nos crimes contra a Administração Pública (CP, art. 327). (ALEXANDRINO; PAULO, p. 61).

De acordo com Meirelles (2011, p. 82), o Estado tem responsabilidade subsidiária pelos atos lesivos cometidos pelos agentes delegados aos usuários ou terceiros, desde que a vítima venha a comprovar a insolvência do delegado, devedor principal.

Existem os agentes públicos por requisição, que são os membros das mesas receptoras e apuradoras dos votos das eleições onde temos os jurados no tribunal do Júri, recrutados para o serviço militar obrigatório. Temos também os agentes públicos por delegação, que são os concessionários e permissionários de serviços públicos, ou os notários, os tradutores e intérpretes públicos, os leiloeiros, peritos. Por *sponte própria*, englobam os gestores de negócios públicos, que por vontade própria assumem determinada função pública num momento de extrema

necessidade para atender a coletividade. E por fim, temos os agentes públicos por contratação para fins de locação civil de serviços, onde por exemplo, temos a contratação de um advogado para a sustentação oral perante tribunais (JÚNIOR, 2006, p. 208).

Agentes delegados vem a ser os particulares que são delegados a prestarem uma atividade, obra ou serviço público, não são servidores públicos, mas vem a responder subsidiariamente por atos lesivos cometidos não só aos usuários de tais obras, atividades ou serviços, mas bem como aos terceiros.

5.1.5 Agentes credenciados

Segundo Meirelles (2011, p. 83) “São os que recebem a incumbência da Administração para representa-la em determinado ato ou praticar certa atividade específica, mediante remuneração do Poder Público credenciante”.

Percebe-se que os agentes credenciados são aqueles representam a Administração em determinado momento, praticando uma atividade específica mediante do poder Público que à credencia. Temos como exemplo de agente credenciado o Tabelião.

5.1.6 Regime disciplinar dos servidores públicos e políticos

Como os agentes políticos são os representantes eleitos pelo povo para representa-los, eles não são submetidos a regimes disciplinares comuns. Mas vale que os agentes não vêm a exercer suas funções de forma livre, eles são fiscalizados por normas específicas.

6 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO BASE DOS SERVIDORES PÚBLICOS

6.1 Conceito de moral

A moral é um conjunto de normas que regulamenta o agir típico das pessoas. Funciona mais ou menos como um de freio de conduta, onde na maioria das vezes, os indivíduos acabam por nem saber realmente o que é a Moral, mas vem a se sentirem bem quando notam a sua presença em seus atos. É uma norma por adesão, que preocupa-se com a pessoa personificada, com a sociedade em geral e com Deus, e a sanção contra alguma violação de ordem moral, é mais de cunho pessoal, interior através da culpa, da famosa “dor na consciência”, do arrependimento, por isso ela é de natureza personalíssima. (Carvalho, 2004, p. 1-2).

Segundo GARCIA (2002, p. 2), a moral:

É algo mais fácil de ser sentido do que propriamente definido. Trata-se de conceito eminentemente variável, sofrendo acréscimos, ajustes e supressões em conformidade com os critérios de ordem sociológicas vigentes no meio em que se desenvolverá a sua análise; critérios estes que variarão em conformidade com os costumes e os

padrões de conduta delimitadores do alicerce ético do grupamento. Moral, por conseguinte, é noção de natureza universal, apresentando conteúdo compatível com o tempo, o local e os mentores de sua concepção.

6.2 Evolução histórica do conceito de moralidade

Relata, o nobre advogado e professor universitário (Evânio Moura) que o conceito no que tange ao âmbito jurídico de moralidade foi construído inicialmente pelo Professor Maurice Hauriou, da Universidade de Toulouse, onde tem-se nos escritos elaborados por ele, uma preocupação com a moral e o respeito com o bem público, dando início a tal preocupação com o princípio em estudo.

Ainda sobre Maurice Hauriou, GARCIA (2002, p. 5) afirma:

Hauriou veio a desenvolver a ideia de que o Estado não é um fim em si mesmo, mas sim, um instrumento utilizado em prol do interesse público, o que exigia a construção de mecanismos que o mantivessem adstrito a este fim, tendo concluído, a partir das decisões do Conselho de Estado “que os poderes da administração tem um certo objetivo ou que os atos da Administração têm uma certa causa final que é o interesse público ou a boa administração, e que se o administrador, no lugar de agir dentro do interesse geral, tomou sua decisão, seja sob influência de um interesse particular a satisfazer, seja mesmo sob a influência de um interesse fiscal, há um desvio de poder e o ato deve ser anulado.

Já no direito Brasileiro, o primeiro autor que veio a dissertar sobre a moralidade administrativa foi Hely Lopes Meirelles, na primeira edição de seu livro “Direito Administrativo Brasileiro”, onde o mesmo afirma que é essencial termos a moralidade presente em todos os atos praticados pela administração pública, onde somente deve-se ter validade os atos que respeitem a legalidade e a moralidade. Em 1974, temos a obra de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, onde o mesmo afirma que se um ato ou prática do administrador público não for baseado no princípio da moralidade, tal ação é inconstitucional, mesmo que não existisse à época previsão expressa na Constituição Federal sobre tal fato. Através da Carta Constitucional de 1988, temos a tentativa de criação do primeiro Estado Democrático de Direito, e o princípio da moralidade veio atribuído expressamente duas vezes em nossa Constituição. A primeira, presente no art. 5, LXXIII, quando se aborda o instituto da Ação Popular e no artigo 37 caput, quando trata-se dos princípios basilares da Administração Pública.

O princípio da moralidade administrativa também está presente na Constituição do Estado de Sergipe, em seu artigo 25, quando explana sobre a Administração Pública. Também aborda os princípios da eficiência (atribuído na Constituição Federal por força de Emenda Constitucional 19/98) e o princípio da razoabilidade. (MOURA, 2008, p. 1-2).

Conclui-se que o conceito de moralidade administrativa foi evoluindo com o passar do tempo, onde antigamente já se havia uma preocupação no que tange a manutenção da coisa pública, pois tais pensamentos resultaram nos primeiros esboços sobre a moralidade. No Direito brasileiro, também tem-se uma evolução acerca da moralidade, onde temos Helly Lopes, o primeiro a tratar do tema, e depois vários outros autores seguiram a mesma linha de pensamento. Só demonstrando a importância do tema em estudo. Tanta é a importância que a moralidade administrativa veio elencada expressamente em dois artigos de nossa Carta Constitucional de 1988.

6.3A importância da aplicação do princípio da moralidade na administração pública

Elencado no *caput* do artigo 37 de nossa Constituição Federal, o princípio moralidade administrativa exige que o agente público deve sempre se basear nos padrões éticos, visando sempre a obtenção da valorização da coletividade, não importando se é um cargo de alto escalão ou um de nível hierárquico mais baixo. Vale destacar ainda, que o princípio da moralidade deve ser considerado como elemento essencial para a validade de todo e qualquer ato da Administração Pública. (VERDAN, 2013, p. 1).

Para termos uma Administração Pública eficiente, é de suma importância sempre ter como base a lei e atender ao bem estar da coletividade, nunca vindo a favorecer somente os interesses pessoais do administrador. Portanto, o princípio da moralidade administrativa, trabalha como sendo um forte instrumento de verificação da legalidade, onde impõe a administração Pública o dever de boa funcionalização, respeitando o princípio da legalidade. Verifica-se no regime jurídico-administrativo a

presença de um forte conteúdo ético ao se apreciar a finalidade da administração pública, qual seja, o bem estar da coletividade administrativa. Assim, temos que o princípio da moralidade administrativa serve como um freio que é imposto aos Servidores Públicos na execução de seus atos. Onde o mesmo deve obedecer certos critérios éticos e morais além, é claro de atender ao interesse da coletividade. Vale destacar, que o princípio da moralidade deve ser considerado como preceito de validade de todo e qualquer ato da Administração Pública. Logo, o princípio constitucional da moralidade administrativa, quando impõe limites ao exercício do poder estatal, legítima, de maneira proeminente, o controle de todos os atos do Poder Público que venham a ofender valores éticos que devam sustentar, imperiosamente, o comportamento não só dos Servidores Públicos (não importando o escalão), mas também dos Órgãos Públicos. (ALMEIRON, 2010, p. 60-61).

O nobre Professor (MOURA, 2008, p. 3-6) elenca um rol de situações, nas quais a Administração Pública é violada pelo desrespeito ao princípio da moralidade administrativa, tais como:

- 1) A inobservância da supremacia do interesse público: onde tem-se um pensamento completamente equivocado de que a coisa pública é um bem do servidor.
- 2) Por burla ao amplo acesso ao cargo público pela via de concurso público: tal transgressão se dá pela prática de nepotismo (quando o cargo público ao invés de ser concedido através do mérito, é dado como se fosse um prêmio); por excesso de cargos em comissão; por terceirização (que é a contratação de empresas, que disponibilizam empregados para prestar serviço eminente público; contratação de pessoal pelo Estado por contrato temporário.

Com o apresentado, observa a necessidade da presença do princípio da moralidade administrativa na Administração Pública, onde o princípio em destaque vem a funcionar como uma cancela, que não permite a entrada de atos que violem a moralidade. Também é notório a identificação com o princípio da legalidade, já que para termos uma Administração perfeita, o ato além de ser legal, ele deve ser revestido de moral.

6.4A moralidade administrativa e a boa-fé na administração pública

Temos junto com o princípio da moralidade administrativa, o conceito de boa fé na administração, ou somente boa administração, que ao se violar o princípio da moralidade administrativa, estamos violando também a boa fé na administração. Como base, temos a Lei de Processo Administrativo Federal (Lei 9.784 de 29 de Janeiro de 1999), que foi visto pela primeira vez no direito público brasileiro uma referência à boa fé. (AYRES. 1999 p. 6).

O ato administrativo baseado no princípio da moralidade administrativa é exigência originada da vontade do povo. Visando as finalidades essenciais que a sociedade exigem que sejam cumpridas pelo Estado. São de suma importância os limites na atuação dos servidores públicos responsáveis pela prática do ato, visto que tais atos sempre são voltados para o interesse público. (DELGADO 1992, p.15).

Segundo AYRES (1999, p. 7):

É na Lei de processo administrativo que se encontra a substância objetiva do princípio da moralidade administrativa. O seu art. 2º prevê “critérios” para o exercício da atividade administrativa, os quais figuram como nortes do agir administrativo, guardando vínculo de dependência com cada um dos princípios dispostos na “cabeça” do artigo. É da análise dessa relação de dependência entre os critérios e os princípios que se chega à conclusão, segundo a qual o conteúdo objetivo do princípio da moralidade administrativa confunde-se com a ideia de boa-fé objetiva.

Portanto, se for observada alguma quebra no tocante ao princípio da moralidade administrativa, estaria também violando a boa-fé, ou boa administração. Nota-se também que ela está intimamente ligada com valores éticos, a exemplo da honestidade, confiança e lealdade.

7 ASPECTOS JURISPRUDENCIAIS DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

É importantíssimo buscarmos o apoio jurisprudencial para sustentar ainda mais o preceito de atribuição da moralidade administrativa como sendo princípio basilar de atuação dos servidores públicos, visto que é através da jurisprudência, que notamos como os juízes estão aplicando cada vez mais o princípio em estudo no caso concreto.

O ilustre professor José Augusto DELGADO (1992, p. 23) indica que:

A jurisprudência contribui para se extrair a nível de atividade jurisdicional, o entendimento da norma jurídica aplicável as questões análogas. Embora não seja considerada como fonte formal do direito, em nosso sistema jurídico brasileiro, não quer dizer que o Juiz seja considerado mero “aplicador” da lei. Na verdade, ela serve para se entender a norma positiva para o caso tratado e é ditado pelos Juízes. Atua, conseqüentemente, sob o ponto de vista sociológico, como fonte de direito, por ser uma instância a que ocorrem normalmente os necessitados de que seja dito como aplicar a lei.

7.1 Aspectos jurisprudenciais da moralidade administrativa no Tribunal de Justiça do estado de Sergipe

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORGÂNICA Nº 318/2006 DE PROPRIÁ/SE - INSTITUIÇÃO DE PENSÃO A EX-PREFEITO - MEDIDA CAUTELAR - FUMAÇA DO BOM DIREITO E PERIGO DA DEMORA EVIDENCIADOS NA ESPÉCIE - CONCESSÃO. I - Arguição de inconstitucionalidade da Lei Municipal embasada em teses robustas e convincentes, máxime considerando que a pensão prevista na legislação impugnada foi instituída com previsão de fonte de custeio genérica, portanto, em desatenção a regra imposta no art. 195, § 5º, da Carta Republicana, além disso, configura-se, a bem de ver, benesse conferida a ex-prefeito do Município de Propriá ao arrepio dos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e da simetria. Argumentos do argüente que encontra respaldo nas jurisprudências do STF e dos Pariaos pátrios, desbordando, em razão disso, a configuração, na espécie, da fumaça do bom direito. II - Perigo da demora também evidenciado, no caso em concreto, este que decorrente da manifesta lesão ao erário público municipal, caso mantido o pagamento da pensão instituída pela lei municipal impugnada. Concessão da medida cautelar para suspender os efeitos da Lei Municipal nº 318/2006. Decisão unânime.

(AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0007/2012, Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, DESA. GENI SILVEIRA SCHUSTER, RELATOR, Julgado em

No caso em tela, é notória a violação do princípio da moralidade administrativa, onde foi elaborada uma lei orgânica única e exclusivamente para conceder pensão a ex-prefeito de um município do estado de Sergipe. Percebe-se a afronta ao princípio pela violação aos cofres públicos, visto que o mesmo iria vangloriar um ex-prefeito. Uma pessoa que não é mais considerada funcionário público, visto que os prefeitos tem mandado de 4 anos.

MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO - CONTRATO ADMINISTRATIVO - SERVIÇO PRESTADO OU MERCADORIA FORNECIDA - EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DA REGULARIDADE FISCAL - CERTIDÃO NEGATIVA DE TRIBUTOS JUNTO À FAZENDA NACIONAL -SUSPENSÃO DO PAGAMENTO - IRREGULARIDADE. OFENSA A DIREITO LIQUÍDO E CERTO - ENRIQUECIMENTO ILÍCITO - AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA LEGALIDADE.

1. Não existe no preceito normativo brasileiro nenhuma lei que autorize o poder público, durante a execução do contrato administrativo firmado em razão de processo de licitação, subordinar o pagamento da contraprestação mensal à entrega de certidão negativa de débito.

2. As sanções estabelecidas na no art. 87 da Lei 8.666/93, não apontam como causa da inexecução total ou parcial do contrato a retenção do pagamento pela prestação do serviço contratado ante a ausência de comprovação de regularidade fiscal.

3. O condicionamento do pagamento de um serviço já prestado ou de uma mercadoria já fornecida à comprovação da regularidade fiscal enseja o enriquecimento ilícito da Administração, fato que viola o princípio da moralidade administrativa.
Segurança parcialmente concedida. Decisão Por maioria.

(MANDADO DE SEGURANÇA Nº 0109/2011, , Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, DES. NETÔNIO BEZERRA MACHADO , RELATOR, Julgado em 23/11/2011)

Observa-se no seguinte caso a retenção de receita proveniente de serviços prestados ao ente público porque a empresa ganhadora da licitação e que prestou o serviço não demonstrou os comprovantes de regularidade fiscal. Sendo que não existe nenhuma lei em que demonstre a obrigatoriedade de tal ação. Portanto, a Administração no caso em tela está segurando o pagamento da empresa, sendo assim, prejudicando-a e por consequência disso, viola o princípio da moralidade administrativa.

7.2 Aspectos jurisdicionais da moralidade administrativa no Superior Tribunal de Justiça

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.386.255 - PB (2013/0172703-3)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS

AGRAVANTE : FREDERICO ANTÔNIO RAULINO DE OLIVEIRA

ADVOGADOS : AGRIPINO CAVALCANTI DE OLIVEIRA

NEWTON NOBEL S VITA E OUTRO(S)

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

EMENTA

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE

ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. NOMEAÇÃO DE

PARENTES PARA OCUPAR CARGOS EM COMISSÃO ANTES

DA EDIÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE 13/STF.

DESCUMPRIMENTO DE DEVER LEGAL. DOLO GENÉRICO

CONFIGURADO. ART. 12 DA LEI N. 8.429/1993.

DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. PRINCÍPIOS DA

PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. REEXAME DE

FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Nos termos da jurisprudência do STJ, a prática de nepotismo configura grave ofensa aos princípios da administração pública, em especial aos princípios da moralidade e da isonomia, enquadrando-se, dessa maneira, no art. 11 da Lei n. 8.429/92.

2. A nomeação de parentes para ocupar cargos em comissão, ainda que ocorrida antes da publicação da Súmula vinculante 13, constitui ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da administração pública, nos termos do art. 11 da Lei n. 8.429/92, sendo despicienda a existência de regra explícita de qualquer natureza acerca da proibição.

3. "A revisão das sanções cominadas pela instância ordinária, em regra, é inviável, ante o óbice da já citada Súmula 7/STJ, salvo se

verificada a inobservância aos limites estabelecidos no art. 12 da Lei 8.429/1992, ou se na leitura do acórdão recorrido transparecer falta de proporcionalidade e razoabilidade." (REsp 1130318/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/04/2010, DJe 27/04/2011).

4. Assim, inexistindo dano ao erário ou enriquecimento ilícito, razoável a fixação da multa civil em cinco vezes o valor da última remuneração percebida.

Agravo regimental parcialmente provido.

Já no caso acima temos um exemplo de nepotismo, infelizmente muito comum na região Nordeste do país, onde contratam-se parentes para ocupar cargos públicos. Nesse tipo de contratação não é observada a regra geral que é a obtenção do candidato mais qualificado e sim o grau de parentesco. Viola o princípio da moralidade administrativa pois não se escolhe o candidato mais hábil para exercer a função pública.

8 CONCLUSÕES

Percebe-se com esse estudo, que o princípio da moralidade administrativa é base de todo e qualquer ato praticado servidores públicos na administração. Onde tais atos devem sempre ser baseados no interesse coletivo dos administrados e da própria Administração Pública. É importante salientar que a própria população deve fiscalizar as atuações dos servidores públicos, não deixando que os eventuais embrolhos se resolvam somente na esfera administrativa, visto que a principal forma de controle é sempre pela sociedade, que sempre deve desempenhar o seu papel de cidadania.

Também foi observado, que práticas corriqueiras praticadas por servidores públicos, geralmente os políticos são uma afronta ao princípio da moralidade administrativa, onde cabe à própria Administração Pública banir o cumprimento de tais atos, que visem somente o interesse de poucos, ou até somente uma pessoa, onde por meio disso, venha a ferir a coletividade.

Observado foi, que apesar de existir vários tipos de afrontas ao princípio da moralidade, eles estão sendo cada vez mais vistos em ações no Poder Judiciário,

por conta disso, pode-se dizer que o Brasil está sim melhorando no que tange a atuação de seus servidores, visto que anda punindo os que não agem corretamente para com a Administração Pública.

Por fim, vale dizer que se queremos uma sociedade moral, justa e livre de corrupção, devemos começar por nós mesmos. Não pode-se cobrar lisura nas ações de nossos servidores se a própria população age contra os princípios morais e éticos.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **DIREITO ADMINISTRATIVO**. 11. ed. Niterói: Impetus, 2006. 765p.

ALMEIRON, Vanessa. **DA IMPORTÂNCIA DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. Revista do direito Público. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/7376>>. Acesso em 15 Outubro 2013.

AMORIN, Edgar. **LIÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. 321p.

AYRES, Thiago. **O PRINCÍPIO DA MORALIDADE COMO VEICULADOR DA BOA-FÉ OBJETIVA NO DIREITO ADMINISTRATIVO**. Juspodivm. Disponível em: <http://www.juspodivm.com.br/artigos/artigos_633.html>. Acesso em 28 Novembro 2013.

BALESTEROALEIXO, D.; FILHO, J. E. B.; MEIRELLES, H. L. **DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. 910p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 3°. Brasília, DF, Senado.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. Ação direta de inconstitucionalidade nº 007/2012. Requeridos: Prefeito do Município de Propriá, Câmara dos Vereadores de Propriá. Requerente: Procurador Geral de Justiça do Estado de Sergipe. Aracaju, 12 de Setembro de 2012.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. Mandado de Segurança 0109/2011. Impetrante: Frisul alimentos e serviços LTDA. Impetrado: Secretário de Estado de Justiça e da Cidadania. Aracaju, 30 de Maio de 2012.

DE CARVALHO, Luciano. **A MORAL, O DIREITO, A ÉTICA E A MORALIDADE ADMINISTRATIVA**. Fundação Carmelitana Mário Palméiro. Disponível em: <http://www.fucamp.edu.br/wp-content/uploads/2010/10/9-A-moral-o-direito-a-%23U00c3%23U00a9tica-e-a-Luciano.pdf>>. Acesso em 10 Agosto. 2013.

DE MORAES, Alexandre. **DIREITO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO**.. 3. Ed. São Paulo: atlas, 2006. 383p.

DELGADO. José. **O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/9917>>. Acesso em 29 Novembro 2013.

FILHO, JUSTIEN. Marçal. **CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**. 35. Ed. São Paulo: saraiva, 2005. 863p.

FIQUEIREDO, Lúcia. **CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA**. Direito do Estado. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-6-ABRIL-2006-LUCIA%20VALLE.pdf>>. Acesso em 10 Agosto. 2013.

FIQUEIREDO, Lúcia. **CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 687p.

GARCIA, Emerson. **A MORALIDADE ADMINISTRATIVA E SUA DENSIFICAÇÃO**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_35/artigos/Art_emerson.htm>. Acesso em 08 Setembro. 2013.

GASPARINI, Diógenes. **DIREITO ADMINISTRATIVO**. 8 Ed. São Paulo: saraiva, 2003. 889p.

MEDAUAR. Odete. **DIREITO ADMINISTRATIVO MODERNO**. 11. ed. São Paulo: revistas dos tribunais, 2007. 432p.

MELLO, C. A. B. **CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**. 27. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2010. 1119p.

MOURA, Evânio. **O PRINCÍPIO DA MORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO.** Via Jurídica. Disponível em: <www.viajuridica.com.br/download/58_file.doc>. Acesso em 15 de Outubro 2013.

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. **ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.** Disponível em <<http://www.lfg.com.br>>. Acesso em: 01 Abril 2014.

PIETRO, M. S. Z. D. **DIREITO ADMINISTRATIVO.** 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 875p.

REALE, M. **TEORIA DO DIREITO E DO ESTADO.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 415p.

VERDAN, Tauã. **O PRINCÍPIO DA MORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FLÂMULA NORTEADORA DA ATUAÇÃO ESTATAL.** Semana Acadêmica. Disponível em: <<http://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/oprincipiodamoralidadenaadministracaopublicaflamulanorteadoradaatuacaoestatal.pdf>>. Acesso em 08 Setembro 2013.

ANEXO A – ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

CAPÍTULO VII

DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Seção I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) ([Regulamento](#))

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

a) a de dois cargos de professor; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001\)](#)

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. [\(Regulamento\)](#)

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º - A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação

periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [\(Vide Lei nº 12.527, de 2011\)](#)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - o prazo de duração do contrato; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

III - a remuneração do pessoal. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às

respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

V - para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse.

ANEXO B – LEI N° 8.429/1992

LEI N° 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992.

[Texto compilado](#)

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO I

Das Disposições Gerais

Art. 1° Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Art. 6º No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

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

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança.

CAPÍTULO II

Dos Atos de Improbidade Administrativa

Seção I

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Seção II

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; [\(Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005\)](#)

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. [\(Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005\)](#)

Seção III

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

CAPÍTULO III

Das Penas

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou

cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: ([Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009](#)).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

CAPÍTULO IV

Da Declaração de Bens

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. ([Regulamento](#)) ([Regulamento](#))

§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

§ 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

§ 4º O declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade da legislação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações, para suprir a exigência contida no caput e no § 2º deste artigo .

CAPÍTULO V

Do Procedimento Administrativo e do Processo Judicial

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§ 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos [arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#) e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

Art. 15. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos [arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil](#).

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

§ 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

§ 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

§ 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto. [\(Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001\)](#)

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)](#)

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser

instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)](#)

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)](#)

§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)](#)

§ 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)](#)

§ 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)](#)

§ 12. Aplica-se aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos regidos por esta Lei o disposto no art. 221, **caput** e § 1º, do Código de Processo Penal. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)](#)

Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

CAPÍTULO VI

Das Disposições Penais

Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente.

Pena: detenção de seis a dez meses e multa.

Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado.

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

Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento; [\(Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009\)](#).

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

CAPÍTULO VII

Da Prescrição

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

CAPÍTULO VIII

Das Disposições Finais

Art. 24. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Ficam revogadas as [Leis n°s 3.164, de 1° de junho de 1957](#), e [3.502, de 21 de dezembro de 1958](#) e demais disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 2 de junho de 1992; 171° da Independência e 104° da República.

FERNANDO COLLOR

Célio Borja

Este texto não substitui o publicado no DOU de 3.6.1992