



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFPG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO - UAD

LUÍS EDUARDO BEZERRA CHAVES

O PRINCÍPIO DA MORALIDADE EM FACE DA CORRUPÇÃO NO SERVIÇO
PÚBLICO

SOUSA
2017

LUÍS EDUARDO BEZERRA CHAVES

O PRINCÍPIO DA MORALIDADE EM FACE DA CORRUPÇÃO NO SERVIÇO
PÚBLICO

Trabalho monográfico apresentado ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento dos requisitos necessários para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. MSc. Eduardo Jorge Pereira de Oliveira

SOUSA

2017

LUÍS EDUARDO BEZERRA CHAVES

O PRINCÍPIO DA MORALIDADE EM FACE DA CORRUPÇÃO NO SERVIÇO
PÚBLICO

Trabalho monográfico apresentado ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento dos requisitos necessários para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. MSc. Eduardo Jorge Pereira de Oliveira

Aprovada em 13 de março de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: **Eduardo Jorge Pereira de Oliveira**
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG

Avaliador: **João de Deus Quirino Filho**
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG

Avaliador: **Francisco Marcos Pereira**
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por todas as bênçãos, por permitir a chegada ao fim de mais uma etapa, e por sempre guiar e iluminar a minha caminhada.

Aos meus pais Neto Chaves e Cynara Maria, por todo o amor, amizade, conselhos e claro, a luta diária e incansável para que eu chegasse nesse momento, onde apesar de todas as dificuldades nunca deixaram faltar nada para que eu chegasse aqui.

À minha família, em especial aos meus tios Odair Soares e Napoleão pelo incentivo na escolha do curso, à minha tia/avó Ivanise Soares que me recebeu na sua casa e me ajudou muito a construir esse caminho, me permitindo ter uma boa base pra que eu estivesse aqui, infelizmente não está mais em nosso plano, mas sei que está na torcida de onde estiver, momento em que sou grato também aos meus primos/irmãos Eduardo Henrique, Iluska e Patrícia.

Aos mestres e colegas, em especial ao meu amigo, professor e orientador Eduardo Jorge, sempre disponível e solidário a nós, além de um grande transmissor de conhecimentos acadêmicos e também de experiências de vida, além dos professores e amigos Ney Formiga e Leonardo Figueiredo.

Aos irmãos de pais diferentes Ricardo Queiroz, Renan Lima que compartilharam da maior parte do meu tempo em histórias e momentos em Sousa, além dos grandes amigos Bráulio Leno, Ítalo Mateus, Ruan Lucas, Vinícius Fontes e João Afonso, não só eles, mas a todos que contribuíram para que esse caminho fosse mais fácil de percorrer, além dos amigos deixados no meu Piauí e em minha cidade que sempre estão na torcida e mesmo na distância se fazem presentes.

Quero agradecer à minha família em Sousa, meu Grupo Verde que foi onde fiz grandes amizades e que me proporcionou momentos incríveis de amadurecimento e de luta por melhorias na nossa academia, além de ser aquele apoio que nunca faltou.

RESUMO

A presente pesquisa estudou o princípio constitucional da moralidade administrativa, por meio de um levantamento doutrinário e legislativo, no qual abordou aspectos primordiais para o entendimento do estudo em questão, a saber, análise acerca dos princípios administrativos no ordenamento jurídico brasileiro e a sua importância para a fundamentação dos atos praticados pelos agentes públicos no exercício das suas funções; uma abordagem sobre a Administração Pública brasileira, desde pontos como organização administrativa, agente público, bem como dos atos de corrupção praticados no serviço público e a "culturalização" dessas práticas em decorrência de atos seculares de improbidade na Administração pátria; e, por fim, foram referenciados os atos de corrupção como lesão ao princípio constitucional da moralidade administrativa, bem como da supremacia do interesse público. Para tanto, foram colacionadas abordagens de administrativistas consagrados na doutrina nacional, assim como a análise de dispositivos normativos fundamentais para o estudo proposto, como os contidos na Constituição Federal de 1988 e algumas legislações, como a Lei da Improbidade Administrativa. E, como possível solução, foi exposta uma necessária conscientização coletiva, que funcionaria de uma maneira progressiva, não apenas por partes dos agentes públicos, como também pela sociedade.

Palavras-chave: Princípios constitucionais. Administração Pública. Agente Público. Moralidade. Improbidade.

ABSTRACT

This work studied the constitutional principle of administrative morality through a doctrinal and legislative survey, which approach main aspects to the knowledge about the study, namely analysis about the administrative principles in Brazilian legal order and its importance to grounding of acts practiced by public agents in the exercise of their functions; an approach about the Brazilian Public Administration, from points such as administrative organization, public agent, as well as the acts of corruption practiced in public service and “Culturalization” of these practices as a result of secular acts of improbity in Brazilian administration; and lastly were referenced the corruption acts, such as the damage to the constitutional principle of administrative morality and to the public interest supremacy. For that, were collated approaches of consecrated administrativists in national doctrine, as the analysis of normative dispositions fundamental to the proposed study, such as those contained in 1988 Federal Constitution and some legislation, as the Law of Administrative Improbity. Therefore, as a possible solution, was exposed a necessary collective awareness, that would work in a progressive way, not only by public agents, but also by society.

Keywords: Constitutional Principles. Public Administration. Morality. Improbity.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	07
2. DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA	09
2.1. A moralidade administrativa no Brasil	09
2.2. Moral comum, moralidade administrativa e seus desdobramentos	11
2.3. Dos princípios administrativos no ordenamento jurídico brasileiro e sua importância para a administração pública	13
2.3.1. Breve análise dos princípios expressos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e a moralidade como “superprincípio”	14
3. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	19
3.1. Organização administrativa	20
3.2. Do agente público	22
3.3. Dos atos de corrupção no serviço público brasileiro e a "culturalização" dessas práticas	23
4. DA LESÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE EM DECORRÊNCIA DE ATOS DE CORRUPÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO	29
4.1. Da moralidade administrativa como boa-fé objetiva e como dever de probidade	29
4.2. Da lesão ao princípio da supremacia do interesse público e da moralidade por meio de atos de corrupção e suas consequências	32
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
REFERÊNCIAS	39

1. INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988 trouxe consigo a regulamentação constitucional dos princípios administrativos. De maneira explícita, o artigo 37 da Carta Magna elevou e deu a necessária importância aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e, por último, por meio de Emenda Constitucional, o da eficiência.

Além disso, o mesmo dispositivo constitucional deu atenção especial ao princípio da moralidade administrativa, objeto desta pesquisa, uma vez que legislou que os atos de improbidade administrativa têm como consequências ou possíveis sanções a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, de acordo com a previsão em lei específica e sem prejuízo das sanções penais e cíveis.

A atenção exarada pela Constituição Federal de 1988 aos princípios constitucionais e, especialmente, ao da moralidade administrativa, é reflexo de uma necessidade secular; pois, visa disciplinar uma maneira mais zelosa de tratar a coisa pública, objetivando, por fim, o alcance das duas vertentes principiológicas do direito administrativo, a saber, a indisponibilidade do interesse público em face do privado, bem como a supremacia do interesse público.

Diz-se, neste caso, necessidade secular, pois os atos ímprobos, aqui dispostos como atos de corrupção, apresentam suas raízes em tempos longínquos, firmando, na realidade pátria, uma espécie de "culturalização" da corrupção, ou seja, tais atos com o decorrer dos anos, que se estende desde o início da formação brasileira, pós colonização, tornaram-se práticas tidas como "comuns" ou "normais", corroborada também pela impunidade institucionalizada.

Deste modo, esta pesquisa tem como objetivo o estudo do princípio da moralidade em face da corrupção no serviço público, com a observância de aspectos históricos, doutrinários e normativos, no que concerne aos eixos principais deste tema e que coadunam com a construção deste trabalho, isto é, os princípios administrativos, os pontos basilares da Administração Pública e os atos de corrupção.

Foi utilizado neste trabalho método dedutivo, histórico, sendo uma pesquisa descritiva, a partir de um estudo bibliográfico, por meio de levantamento doutrinário e legislativo.

Visando este objetivo, este trabalho monográfico foi dividido em três capítulos: o primeiro, denominado "Da Moralidade Administrativa", no qual expor-se-á um estudo da sua evolução histórica, a sua forma na Administração Pública brasileira, bem como a sua diferença em relação a moral comum, em seguida, uma breve análise dos princípios expressos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, bem como a exposição do princípio da moralidade como um "superprincípio", foi abordado com mais ênfase o princípio da moralidade administrativa.

No segundo capítulo, tratar-se-a mais especificamente sobre a "Administração Pública", abordando aspectos acerca da organização administrativa, do agente público e dos atos de corrupção no serviço público brasileiro e a "culturalização" dessas práticas.

E, no terceiro capítulo, denominado de "Da lesão aos princípios constitucionais em decorrência de atos de corrupção no serviço público", explanar-se-a aspectos referentes à moralidade administrativa como boa-fé objetiva e como dever de probidade e, também, sob o viés dos atos de corrupção como lesão aos princípios da supremacia do interesse público e da moralidade administrativa e as consequências para tais atos.

2. DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

A ideia de moralidade administrativa foi a *priori* sistematizada no século XX, na França, por Maurice Hauriou e, segundo Giacomuzzi (2002), esta foi desenvolvida no instituto da *détournement de pouvoir*, que defendia o fim do ato discricionário vinculado a uma finalidade que atendesse ao interesse da coletividade, isto é, com finalidade pública, deste modo, permitindo o controle jurisdicional do ato a partir da sua finalidade.

Posteriormente, em um segundo momento, Limberger (1998), ressalta a obra de Henri Welter, sob o nome *Le Contrôle Jurisdictionnel de la Moralité Administrative*, no qual aborda as diferenças basilares entre a moral comum e a moral administrativa, esta última proposta como objeto de estudo, e que se diferenciava especialmente pela ideia de função administrativa contida nela.

Observa-se, pois, que nessa segunda fase, a grande preocupação é de tornar independente o sentido de moralidade administrativa, abordando-a como um conjunto de regras.

Todavia, vale ressaltar que, de acordo com Giacomuzzi (2002), a ideia de moralidade administrativa, apesar de ter a sua gênese na França, não frutificou a princípio, uma vez que o Conselho Francês só poderia se manifestar acerca dos aspectos de legalidade. Porém, a ideia central de moralidade administrativa acabou se desenvolvendo a partir dessa impulsão inicial.

Por fim, convém ressaltar que, apesar do Conselho Francês compreender que a moralidade administrativa, propriamente dita, extrapolaria o âmbito da legalidade, estes sujeitos acabaram adotando o instituto supracitado da *détournement de pouvoir*, alocando, neste sentido, o controle de moralidade no controle de legalidade.

2.1. A moralidade administrativa do Brasil

No sistema jurídico pátrio, a moralidade administrativa como princípio constitucional surge apenas com a Constituição Federal de 1988; contudo, de

acordo com Brandão (RDA nº 25), foi no direito civilista que a regra moral primeiro tomou forma.

A *priori* com o exercício abusivo dos direitos e, em segundo lugar, com os estudos do não locupletamento à custa alheia e da obrigação natural; depois desse momento adentra na seara administrativa com a matéria do desvio de poder no que concerne ao exame jurisdicional.

De acordo com Di Pietro (2014, p. 78, *grifos da autora*):

A imoralidade administrativa surgiu e se desenvolveu ligada à ideia de **desvio de poder**, pois se entendia que em ambas as hipóteses a Administração Pública se utiliza de meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares. A imoralidade estaria na intenção do agente. Essa a razão pela qual muitos autores entendem que a imoralidade se reduz a uma das hipóteses de ilegalidade que pode atingir os atos administrativos, ou seja, a ilegalidade quanto aos **fins (desvio de poder)**.

Apesar dos marcos do surgimento formal do princípio da moralidade administrativa serem os abordados acima, no entendimento de Martins Júnior (2009), a preocupação do legislador quanto às questões morais aparece em 1941 com o Decreto-Lei nº 3.240, pois continha a previsão de sequestro e perdas de bens para sujeitos que haviam cometido crimes que causasse prejuízo à Fazenda Pública.

Pode-se citar, também, a Lei Federal nº 3.164/1957, na qual estabeleceu a tutela extrapenal de repressão a atos de improbidade administrativa, esta restrita apenas à modalidade de enriquecimento ilícito e que atingia somente parte dos funcionários públicos e determinadas entidades.

No ano seguinte, surgiu a Lei Federal nº 3.502/1958, popularmente conhecida como Lei Bilac Pinto, que abrangia os termos da Lei Federal nº 3.164/1957.

Em momento posterior, surge a Lei nº 4.717, denominada de Lei da Ação Popular que, já no seu artigo 1º, dá ao cidadão o poder de pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da Administração Pública Direta e Indireta.

Após essa Lei da Ação Popular, considerada um marco para a moralidade administrativa, houve a instituição expressa deste princípio na Constituição Federal

de 1988 e, por fim, em 1992 foi confeccionada a Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, de fundamental importância para a manutenção e expressão do princípio da moralidade.

2.2. Moral comum, moralidade administrativa e seus desdobramentos

É o princípio da moralidade administrativa que torna jurídica a exigência da atuação dos agentes públicos com base na ética, proporcionando ao seu conceito, para alguns estudiosos do Direito Administrativo, vago e impresso, deste modo, tais autores acabam desconsiderando-o como princípio.

Contudo, de acordo com o artigo 37 da Constituição Federal de 1988, a moralidade administrativa é um princípio e está expresso.

Vale ressaltar que existem diferenças enfáticas entre as noções de moral comum e moralidade administrativa. De acordo com Di Pietro (2014, p. 77), há uma distinção basilar entre os dois:

Antiga é a distinção entre Moral e Direito, ambos representados por círculos concêntricos, sendo o maior correspondente à moral e, o menor, ao direito. Licitude e honestidade seriam os traços distintivos entre o direito e a moral, numa aceitação ampla do brocardo segundo o qual *non omne quod licet honestum est* (nem tudo o que é legal é honesto).

A respeito dessas diferenças, Alexandrino e Paulo (2015, p. 212, *grifos do autor*), elencam diversos pontos em que a moralidade administrativa se distingue da moral comum, vale a menção:

É importante compreender que o fato de a Constituição haver erigido a moral administrativa em princípio jurídico expresso permite afirmar que ela é um requisito de **validade** do ato administrativo, e não de aspecto atinente ao mérito. Vale dizer, um ato contrário à moral administrativa **não** está sujeito a uma análise de oportunidade e conveniência, mas a uma análise de **legitimidade**, isto é, um ato contrário à moral administrativa é nulo, e não meramente inoportuno ou inconveniente.

Em consequência, o ato contrário à moral administrativa **não** deve ser revogado, e **sim** declarado nulo. Mais importante, como se trata

de controle de legalidade ou legitimidade, este pode ser efetuado pela administração e, **também**, pelo Poder Judiciário (desde que provocado).

A moral administrativa liga-se à ideia de **probidade e boa-fé**.

Isto é, diferentemente da moral comum, que atinge o âmbito pessoal daquele que age, a moral administrativa implica em consequências jurídicas, com previsão legal, não apenas para os atos como para os resultados desses atos praticados pelos agentes públicos.

Ainda a respeito dessa distinção, Carvalho (2015, p. 69), leciona a seguinte ponderação:

A "moralidade social" procura fazer uma diferenciação entre o bem o mal, o certo e o errado no senso comum da sociedade, já a "moralidade jurídica" está ligada sempre ao conceito de bom administrador, de atuação que vise alcançar o bem estar de toda a coletividade e dos cidadãos aos quais a conduta se dirige. Cite-se como exemplo a seguinte situação: a aplicação da penalidade de demissão de um servidor público que é encontrado fazendo "sexo" na repartição pública, em virtude da chamada incontinência de conduta, não decorre do princípio da moralidade (no sentido de moralidade jurídica trazida pela norma), mas sim da moralidade pública (moral social). Por sua vez, visa à garantia da moralidade a aplicação de penalidades aos agentes que desviam verba do estado para contas pessoais.

No que concerne aos atos praticados pelos agentes públicos no âmbito das suas atribuições, o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171/1994), aduz que:

Capítulo I, Seção I, II- O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto.

Há de se ressaltar também para um ponto importante suscitado por Di Pietro (2014), na qual aduz que este princípio não deve, bem como não pode ser observado apenas nas condutas do administrador, mas também pela relação estabelecida entre o particular e a administração pública. Segundo Di Pietro (2014, p. 94):

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Por fim, vale mencionar Gordillo (1982), que em seu estudo acerca dos princípios administrativos, fala sobre a existência de uma administração paralela, que, em resumo, significa dizer que além da administração pública formal, há também aquela que funciona de maneira informal, paralelamente. E, para o autor, apenas por meio da participação popular efetiva que se pode superar essa administração paralela e, conseqüentemente, a moral paralela.

É nesta administração paralela que se pode observar os atos ímprobos, ou atos de corrupção, visto que o atendimento coaduna com a moral paralela e não aquela delineada juridicamente, temática que será abordada mais especificamente posteriormente.

2.3. Dos princípios administrativos no ordenamento jurídico brasileiro e sua importância para a administração pública

O estudo dos princípios administrativos são fundamentais a qualquer assunto que envolva a Administração Pública, uma vez que inspiram o seu modo de agir; representando, pois, o comportamento do Poder Estatal diante da condução das suas atividades essenciais.

A disciplina que dirige a análise dessa temática é denominada de regime jurídico administrativo que, segundo Carvalho (2015, p. 55), significa:

Conjunto harmônico de princípios que definem a lógica da atuação do ente público a qual se baseia na existência de limitações e prerrogativas em face do interesse público. Esses princípios devem guardar entre si essa lógica, havendo, entre eles, um ponto de coincidência.

Além disso, convém mencionar que todos os princípios atualmente elencados como comuns ao Direito Administrativo são extraídos do texto constitucional, sejam eles implícitos ou expressos.

Deste modo, compreende a Constituição Federal como a base para todos os princípios administrativos. É o estudo que se segue neste capítulo, com enfoque aos princípios expressos no artigo 37 da Constituição Federal e, mais especificamente, ao princípio da moralidade administrativa.

2.3.1. Breve análise dos princípios expressos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e a moralidade como "superprincípio"

A *priori* é necessário esclarecer que princípio, de acordo com Carvalho (2015), é uma norma geral, de caráter coercitivo que orienta a atuação de um indivíduo, neste caso, do Estado. Sendo a ideia central de um sistema, no qual provém um sentido lógico e harmônico.

Em segundo lugar, imperioso dizer que, segundo Di Pietro (2014), existem dois princípios fundamentais e específicos dos quais decorrem todos os demais princípios do Direito Administrativo, a saber, o da supremacia do interesse público sobre o particular e o princípio da indisponibilidade do interesse público. De acordo com Carvalho (2015, p. 58-60), tais princípios se definem como:

O interesse público é supremo sobre o interesse particular, e todas as condutas estatais têm como finalidade a satisfação das necessidades coletivas. Nesse sentido, os interesses da sociedade devem prevalecer diante das necessidades específicas do indivíduo, havendo a sobreposição das garantias do corpo coletivo, quando em conflito com as necessidades de um cidadão, se analisado isoladamente.

[...].

O princípio da Indisponibilidade serve para limitar a atuação dos agentes públicos, evitando o exercício das atividades com a intenção de buscar vantagens individuais.

Corroborando com esta noção, Bittencourt (2011, p. 67), discorre que, "o princípio da supremacia do interesse público atribui um *status* especial ao Estado frente ao particular".

E, no que tange à indisponibilidade do interesse público, Mello (2009, p. 75), é enfático ao afirmar que tal princípio "é encarecer que na administração os bens e interesses não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador. Antes, para este, coloca-se a obrigação, o dever de curá-los nos termos da finalidade a que estão adstritos".

Além disso, a Constituição Federal inova, pois em seu artigo 37 traz expresso princípios derivados dos dois supramencionados, quais sejam: o da legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e eficiência, os quais a eles se submetem a Administração Pública Direta e Indireta.

Segundo Alexandrino e Paulo (2015), o primeiro princípio elencado no artigo 37 da Carta Magna, isto é, o da legalidade, é aquele tido como basilar a todos os Estados de Direito, como a própria nomenclatura já sugere "de Direito" e, este, rege não apenas a Administração Pública como também todo o corpo jurídico e social como já preleciona o artigo 5º, II, da CF/1988. Todavia, a legalidade aplicada na Administração é mais restrita.

Pois, de acordo com Mello (2009), consubstancia a diferença básica entre a legalidade elencada no artigo 5º e aquela disposta no artigo 37 da Constituição, a premissa de que enquanto a primeira rege que ao particular tudo é permitido desde que não proibido por lei, ao administrador só é permitido atuar dentro do que a lei dispõe, ou seja, a atuação está limitada aos ditames legais.

Nas palavras de Moreira Neto (2014, p. 150, *grifos do autor*):

Assim, pelo *princípio da legalidade* o Estado se *autolimita*, o que caracterizou o surgimento histórico do *Estado de Direito*, em oposição ao *Estado Absolutista*, em que primava a vontade do soberano, concepção atribuída a Robert von Mohl, em obra de 1835 sobre o "império da lei". Portanto, por definição, um Estado *que se submete às suas próprias leis*, daí a consagrada expressão de Léon Duguit, "suporta a lei que fizeste" (*legem patere quam fecisti*), enunciando em síntese este princípio, uma vez que, declarando o Direito ao *positivá-lo*, o Estado exerce sua *autocontenção*, assegurando à sociedade - que o criou e o mantém, para organizá-la e dirigi-la - a preciosa dádiva da *certeza jurídica*. Como consequência, este princípio obriga o Estado como administrador dos

interesses da sociedade, a agir sempre *secundum legem*, jamais *contra legem* ou mesmo *praeter legem*.

Portanto, de acordo com o princípio da legalidade os atos praticados pela administração em desobediência aos parâmetros dispostos na legislação são considerados inválidos e, a sua invalidade, pode ser decretada tanto pelo próprio ente público que o praticou, por meio do poder de autotutela, quanto pelo Poder Judiciário.

Em seguida, o artigo 37 da Constituição Federal cita o princípio da impessoalidade, que traz consigo dois primas de análise. Segundo Alexandrino e Paulo (2015, p. 214), são eles:

- a) como determinante da finalidade de toda a atuação administrativa (também chamado de princípio da finalidade, considerando um princípio constitucional implícito, inserido no princípio expresso da impessoalidade);
- b) como vedação a que o agente público se promova às custas das realizações da administração pública (vedação à promoção pessoal do administrador público pelos seus serviços, obras e outras realizações efetuadas pela administração pública).

De acordo com a primeira definição, a base de tal princípio diz respeito à ideia de que toda a atuação da administração deve ter como finalidade o interesse público, isto é, a sua satisfação. Deste modo, é terminantemente proibido que determinado agente atue visando interesses particulares ou de terceiros, logo, deve-se restringir a atuação à vontade legal, que prisma pelo atendimento ao interesse da coletividade.

Ainda acerca do primeiro sentido, Di Pietro (2014, p. 68), explica que, a finalidade administrativa elencada implicitamente em tal princípio:

Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. Aplicação desse princípio encontra-se, por exemplo, no artigo 100 da Constituição, referente aos precatórios judiciais; o dispositivo proíbe a designação de pessoas ou de casos nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.

Já no que concerne ao segundo sentido proposto pelos doutrinadores supramencionados do Direito Administrativo, Silva (2003, p. 647, *grifos do autor*), aduz que:

Os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal. [...] as realizações governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de que os produziria. A própria Constituição dá uma consequência expressa a essa regra, quando, no § 1º do artigo 37, proíbe que conste **nome, símbolos** ou **imagens** que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos.

Isto é, tal aceção está ligada à vedação à personalização das realizações oriundas da Administração Pública.

Noutro viés, no que refere ao princípio da publicidade, compreende-se como tal, a premissa que veda a edição de atos de cunho secreto pelo ente estatal, uma vez que a Administração deve atuar de maneira transparente.

A finalidade primordial de tal princípio, segundo Carvalho (2015), é de manter a população informada acerca das atividades que estão sendo praticadas pelo Poder Público, visto ser a sociedade a principal interessada e a quem se destina tais atos.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2015, p. 217, *grifos do autor*), a publicidade como princípio, do mesmo modo que a impessoalidade, também apresenta duas abrangências, quais sejam:

- a) a exigência de **publicação** oficial, como requisito de eficácia, dos atos administrativos que devam produzir efeitos externos e dos atos que impliquem ônus para o patrimônio público;
- b) exigência de **transparência** da atuação administrativa.

Na primeira abrangência proposta pelos administrativistas supracitados, a publicidade está intimamente ligada à eficácia do ato, ou seja, o ato do ente público só estará apto a produzir os seus efeitos quando publicado; deste modo, a eficácia é

posterior à publicidade, constituindo, pois, ato imperfeito quando de publicação obrigatória enquanto não ocorrer tal determinação.

No segundo sentido, constituindo, pois, uma derivação do princípio norteador, qual seja, o da indisponibilidade do interesse público, faz referência à possibilidade proposta aos administrados de exercer o controle da Administração Pública, por meio da transparência necessária e obrigatória dos atos dos agentes públicos.

Para Alexandrino e Paulo (2015), tal prerrogativa constitucional dá origem a um princípio implícito que é o da motivação, isto é, de que todos os atos da administração devem ser motivados, o que possibilita um controle efetivo da sua legitimidade.

Há de se mencionar, ainda, o princípio da eficiência, este acrescentado por último, a partir da Emenda Constitucional 19/1998.

Muito mais do que um princípio, Meirelles (2003, p. 102), fala da eficiência como um dever da Administração Pública, definindo-a como:

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Segundo Di Pietro (2014), este princípio se desentrelaça por duas realidades, a primeira considerando a maneira que o agente público está atuando, esperando-se, deste modo, o melhor desempenho possível, alcançando os melhores resultados de suas atribuições; e, a segunda, faz referência ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, corroborando com o objetivo de se alcançar os melhores resultados.

Por fim, tem-se como princípio elencado de maneira expressa no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, a moralidade administrativa, esta exposta no decorrer dessa pesquisa como um superprincípio, isso porquê a moralidade é e deve ser norteadora de toda e qualquer conduta praticada pelo agente público, com base na moral e na ética, bem como pauta a noção principal de todos os demais princípios administrativos, pois visa a atuação proba.

3. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública é a ferramenta de que dispõe o Estado para alcançar a satisfação dos interesses da coletividade, respeitando, nesse ínterim, todos os princípios administrativos expressos e implícitos na legislação pátria e já estudados no capítulo anterior.

De acordo com Di Pietro (2014, p. 50, *grifos da autora*) existem dois sentidos comumente utilizados para Administração Pública, são eles:

- a) em sentido **subjetivo, formal** ou **orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende **pessoas jurídicas, órgãos** e **agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria **função administrativa** que incumbe, **predominantemente**, ao Poder Executivo.

Além dessa conceituação base que distingue dois modos de se analisar a Administração Pública, Di Pietro (2014, p. 50, *grifos da autora*), elenca ainda mais duas distinções de acordo com a compreensão de planejar e executar:

- a) em sentido amplo, a Administração Pública, **subjetivamente** considerada, compreende tanto os **órgãos governamentais**, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os **órgãos administrativos**, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém **objetivamente** considerada, a Administração Pública compreende a **função pública**, que traça as diretrizes governamentais e a **função administrativa**, que as executa;
- b) em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os **órgãos administrativos** e, sob o aspecto objetivo, apenas a **função administrativa**, excluídos, no primeiro caso, os **órgãos governamentais** e, no segundo, a **função política**.

Noutro viés, tem-se a noção de Administração Pública abordada de maneira mais sucinta por Moreira Neto (2014), no qual a define como atividades que em sua maioria são de execução, definidas legalmente como funções do Estado, a partir da gestão de recursos para a satisfação do interesse especificamente definidos como públicos.

Convém dizer, ainda, que, segundo Alexandrino e Paulo (2015), o Brasil adota o critério formal de Administração Pública, isto é, considera-se Administração Pública apenas aquilo que está no direito pátrio, não importa a atividade que esteja sendo exercida. E, é a partir dessa noção que se estrutura toda a organização do Estado.

3.1. Organização administrativa

Atualmente, o ordenamento jurídico brasileiro dispõe que a Administração Pública é composta pelos órgãos integrantes da Administração Direta, como também pelas entidades da Administração Indireta.

Segundo Baltar Neto e Torres (2015, p. 82), a composição existente atualmente ocorre da seguinte forma:

A Administração Direta é composta por órgãos públicos integrantes de sua estrutura, despidos de personalidade jurídica, enquanto a Administração Indireta, segundo informa o Decreto-Lei nº 200/67, compreende as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

De maneira mais sucinta, é imperioso explicar como funciona cada parte da Administração. Em primeiro lugar, os componentes da Administração Direta realizam a prestação de serviços pelos próprios entes políticos da Administração, ocorrendo de maneira centralizada.

Segundo Carvalho (2015), esses entes possuem capacidade política, legislativa e administrativa, mas não jurídica, são assim consideradas: a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.

Apesar do aspectos da centralização, tais entes funcionam de maneira desconcentrada, isto é, possuem agentes e órgãos que estão ligados por meio do Poder Hierárquico a um ente específico da Administração Direta.

Ressalta-se, ainda, que o órgão público não possui personalidade jurídica, servindo, pois, como meros instrumentos do Estado. A respeito disso, Di Pietro (2015, p. 88), é enfática: "o órgão não se confunde com a pessoa jurídica, embora seja uma de uma suas partes integrantes; a pessoa jurídica é o todo, enquanto os órgãos são parcelas integrantes do todo".

Noutro sentido, a Administração Indireta ocorre através de um processo de descentralização da Administração Pública, que realiza a repartição de competências entre pessoas físicas e jurídicas. Segundo Carvalho (2015, p. 161), a descentralização:

Ocorre porque, tendo em vista a necessidade de especialização dos serviços, o Estado pode transferir a responsabilidade dos exercícios que lhes são pertinentes, criando pessoas jurídicas especializadas, autorizando que elas executem a prestação dos serviços. Isso é feito porque a transferência a pessoa especializada na prestação de determinado serviço garante uma maior eficiência no desempenho da atividade administrativa, sempre na busca do melhor interesse da coletividade.

Deste modo, compreende como entes da Administração Indireta as autarquias, inclusive associações públicas; as fundações públicas; as empresas públicas; e as sociedades de economia mista. Cada uma delas com atribuições específicas para o exercício da função pública.

Um dos elos em comum tanto da Administração Direta com a Indireta como também em relação a todas as entidades pertencentes à Administração Pública é o agente público, que é o sujeito que exerce as funções públicas e será mais profundamente estudado no próximo tópico.

3.2. Do agente público

É de extrema importância a compreensão de agente público, uma vez que será este o sujeito que vai exercer a função pública, isto é, será o executor entre as funções do Estado e o interesse da coletividade.

Diferentemente do servidor público, o agente é todo aquele que desempenha a função pública, independentemente da existência de vínculo jurídico efetivo entre ele o Poder Público, bem como sem a necessária obrigatoriedade de receber remuneração pela atividade executada. Ou seja, o que enquadra determinado sujeito como agente público é o exercício da função pública.

Alexandrino e Paulo (2015, p. 117), elaboram o conceito de agente público da seguinte maneira:

Considera-se agente público toda pessoa física que exerça, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública.

Esse agente não manifesta e não pode manifestar uma vontade própria ou de terceiros, mas sim uma vontade que é imputada ao próprio Estado, nas três esferas de Governo (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e de Poder (Legislativo, Judiciário e Executivo).

Convém mencionar, ainda, que agente público é uma espécie do gênero que engloba outros tipos de sujeitos que exercem função pública, cada um com suas especificidades, são eles: o servidor público, agentes políticos e os particulares em colaboração com o Poder Público.

Para Carvalho (2015), em todos os casos e tipos supramencionados, o Estado que responde pelos atos praticados pelos agentes públicos, em situação que cause dano a alguém no exercício da função pública.

A respeito desses sujeitos, Baltar Neto e Torres (2015, p. 234), elabora, com base nos estudos de Fernanda Marinela, as consequências existentes fundamentada no reflexo oriundo da caracterização ampla de agente público:

- Aqueles que praticam atos no exercício de uma função pública podem ser controlados judicialmente, estando sujeitos, por exemplo, aos remédios constitucionais, como o mandado de segurança, a ação popular, o mandado de injunção.
- Os danos decorrentes do exercício de uma função pública estão sujeitos ao regime de responsabilidade civil do Estado, uma vez que a própria Constituição (§ 6º do artigo 37) estabeleceu que 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.
- Submete o indivíduo a regimes jurídicos específicos, como o identificado na Lei nº 8.429/92, que prevê a punição por atos de improbidade praticados por qualquer agente público.

Isto é, o exercício da função pública não é realizado de maneira livre e arbitrária, mas sim com consequências efetivas diante do mau serviço, no qual não apenas o próprio ente ao qual o agente está vinculado como o Poder Judiciário podem exercer um controle dos atos executados.

3.3. Dos atos de corrupção no serviço público brasileiro e a "culturalização" dessas práticas

A *priori*, é iminente a necessidade de se conceituar serviço público, visto já ter vencido conceituações estruturais necessárias, como de Administração Pública e Agente Público, o serviço público é mais um ponto de extrema importância para que se possa compreender o funcionamento da estrutura estatal e os atos exercidos pelos agentes.

Meirelles (2003, p. 319), define o serviço público como: "todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado".

Abordando uma outra perspectiva, Medauar (2011, p. 313, *grifos da autora*), aduz que o serviço público "refere-se a **atividade prestacional**, em que o poder público propicia algo necessário à vida coletiva, como, por exemplo, água, energia elétrica, transporte urbano".

E, num conceito mais restrito, Araújo (2010, p. 123, *grifos do autor*), aborda o serviço público como:

todo aquele que o Estado exerce direta ou indiretamente para a realização de suas finalidades, mas **somente pela Administração**, com exclusão das funções legislativa e jurisdicional, sob normas e controles estatais, para satisfação de necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado.

Vale, por fim, a menção do conceito em sentido restritivo e rico do administrativista Justen Filho (2010, p. 692), no qual leciona que:

Serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público

Superada as principais conceituações que dão base à noção de serviço público, isto é, aquele exercido pelo agente público diante das suas atribuições específicas, convém agora delinear alguns atos de corrupção que fazem macular os princípios administrativos inerentes a toda organização administrativa trabalhada até o presente momento.

O termo "corrupção" está previsto no Código Penal e diferentemente da noção de improbidade administrativa ou crimes contra a Administração Pública, ela geralmente é utilizada para designar a ação ou omissão a partir do mau uso da função pública com o escopo de obtenção da vantagem ilícita.

A legislação penalista dispõe de duas espécies de corrupção contra a Administração Pública brasileira, são elas:

Corrupção Passiva

Artigo 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003).

§ 1º A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

Corrupção Ativa

Artigo 333. Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003).

Parágrafo único. A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

No primeiro caso, a prática é observada quando um agente público solicita algum tipo de vantagem, seja em dinheiro ou não, para fazer ou deixar de fazer algo, em detrimento da função pública, é a denominada corrupção passiva. Já no segundo caso, a corrupção ativa, a ocorrência se dá quando um cidadão procura um agente público e oferece algum tipo de vantagem, seja de natureza financeira ou não, visando algum benefício.

Imperioso ressaltar que o agente público que pratica esse tipo de crime, além de ferir a probidade administrativa, está também ferindo diversos princípios administrativos, especialmente o da moralidade administrativa, uma vez que está atuando com má conduta, ferindo a moral, os bons costumes e a ética.

Acontece que, a ocorrência da prática da corrupção é tão longínqua quanto a própria existência da Administração Pública, isso porquê aliada a essa prática existe uma histórica impunidade no sistema brasileiro, o que acaba por provocar o que optou-se por denominar, nesta pesquisa, de "culturalização" da prática de corrupção, isto é, tais atos tornaram-se práticas comuns na estrutura dos entes públicos nacionais.

Urge salientar que desde o modelo patrimonialista de gestão, a saber, o primeiro instituído no Brasil, a prática da corrupção já ocorria de maneira naturalizada, uma vez que, de acordo com Holanda (1995), não havia distinção entre a coisa particular e a coisa pública. Deste modo, para o funcionário "patrimonial", a gestão pública estava também a serviço do seu interesse particular, bem como as funções, os empregos e os benefícios que dela são oriundas.

Segundo Araújo Júnior (2016), essa característica não foi uma peculiaridade desta época, pois se alastrou por diversas décadas, criando realmente uma espécie de cultura, tornando comum práticas que são evidentemente ilegais e imorais. Deste modo, na época da proclamação da República tais práticas persistiram, por meio de uma política orientada pelas oligarquias, coronelismos, subornos, bem como diversas outras máculas oriundas do período antecessor.

Essa realidade só observou indícios de ruptura ao adentrar na era Vargas, isso já na década de 1930 com a tentativa de industrialização, que acabou trazendo consigo os sindicatos, leis e garantias para trabalhadores.

Diante disso, passa a ser implementado o modelo burocrático de gestão, na tentativa de impedir a evidente e forte corrupção institucional, que, de acordo com Araújo Júnior (2016), baseava-se nos pilares da impessoalidade e eficiência, tecnicidade, formalismo, hierarquia institucional, etc. Todavia, a tentativa de moralização da coisa pública foi frustrada e o que ocorreu foi uma modernização do sistema anterior, o patrimonialismo.

O que se observa, portanto, são séculos de Administração Pública com práticas recorrentes de corrupção, o que ocasionou realmente o que se denomina aqui de "culturalização" destas práticas. Fazendo prevalecer no senso comum máximas como "todo político é ladrão", "bandido rico não é preso", "todo bandido é impune", "direitos humanos só defende bandido" e, chegando inclusive ao extremo de "bandido bom é bandido morto".

Apesar disso, é indiscutível que o processo de redemocratização do Brasil trouxe consigo novas perspectivas, especialmente a partir de medidas efetivas na busca de romper com essa "normalização" imposta durante séculos.

A respeito disso, disserta Araújo Júnior (2016, p. 9):

A partir da redemocratização brasileira e da nova Constituição de 1988, a intolerância com o sistema público imoral e ineficiente, principalmente em face da crise econômica da década de 1980, em especial no governo Sarney, tornou-se evidente em normas da Carta Magna, foi o começo de uma mudança que vem sendo tentada até hoje. Nesse sentido, a partir de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, foi estruturado o que se entende por administração gerencial. Os princípios são: a redução de atribuições estatais, Estado como regulador técnico, transparência, aproximação entre Estado e sociedade na concepção de cidadão-consumidor, estabelecimento de metas e resultados, descentralização e delegação de atribuições, rompimento com o paternalismo social,

produção de bens e serviços retirados da *longa manus* estatal, privatizações.

Corroborando com esse estudo, a explicação de Bresser Pereira (1998, p. 7):

A administração gerencial, também conhecida como Nova Administração Pública parte do pressuposto de que o estado não deve ser um simples instrumento para garantir a propriedade e os contratos. Ao contrário, devem formular e implantar políticas públicas estratégicas para a sociedade, tanto na área social quanto científica e tecnológica.

Todavia, Nogueira (2005), aborda uma questão emblemática a respeito desse modelo de gestão, a saber, a preocupação com foco na dimensão instrumental do Estado, esquecendo, pois, a necessária reforma ético-política, de extrema necessidade para a Administração Pública brasileira.

A prova disso, segundo Araújo Júnior (2016), foi que em 1990 eclodiu um dos maiores casos de corrupção já vistos no Brasil, que culminou no processo de impeachment do presidente Fernando Collor de Mello, no esquema "PC Farias", com uma quantia envolvida no escândalo contabilizada entre 600 milhões a 1 bilhão de dólares, o esquema consistia no financiamento ilegal de campanha.

Outro caso de grande repercussão foi o que envolveu a construção da sede do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, no qual a empresa vencedora repassava determinada quantia para a empresa perdedora, diante dos "olhos" do juiz Nicolau dos Santos Neves, o caso envolveu em torno de 923 milhões reais.

Por fim, vale citar a "Operação Lava Jato", considerada a maior operação de combate à corrupção que o Brasil já teve e com destaque mundial. Todas as informações que se seguem a respeito da Operação foram retiradas da matéria especial do G1 acerca do caso.

A primeira fase da Operação é datada de 17 de março de 2014, nesta 17 pessoas foram presas, incluindo Alberto Youssef, doleiro suspeito de comandar o esquema.

Durante todas as fases, atualmente somadas em 37, já colacionou diversas prisões, de empresários, políticos e investigação dentro das maiores empresas instaladas no Brasil, como a Camargo Corrêa, OAS, Queiroz Galvão e Odebrecht.

Foram presos poderosos como Nestor Cerveró, ex-diretor da área internacional da Petrobras; Renato Duque, ex-diretor de Serviços da Petrobras; Adir Assad, empresário; André Vargas, ex-deputado; João Vaccari Neto, tesoureiro do Partido dos Trabalhadores; Marcelo Odebrecht e Otávio Marques de Azevedo, presidentes das empresas Odebrecht e Andrade Gutierrez; José Dirceu, ex-ministro; bem como diversos outros.

Atualmente, a Operação se encontra na 37ª fase, denominada de Operação "Calicute", no qual prendeu o ex-governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, suspeito de receber milhões em propina para fechar contratos públicos, estima-se que o prejuízo em obras ultrapassa os 220 milhões de reais.

A "Lava Jato" demonstra ser mais um passo para o combate à corrupção e moralização da Administração Pública, com atendimento aos princípios básicos administrativos, em especial o da moralidade administrativa.

Onde se faz necessário também uma reflexão sobre as penas, medidas, prisões e sequestro de bens, onde devem ser respeitados os direitos individuais de cada envolvido, não só punindo mas também garantido uma pena satisfatória e justa com tal infração.

Superado os assuntos que são base para a problemática proposta nessa pesquisa, a saber, a mácula do princípio da moralidade administrativa a partir da prática de corrupção na Administração Pública, o próximo capítulo destina-se a analisar mais especificamente essa problemática.

4. DA LESÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EM DECORRÊNCIA DE ATOS DE CORRUPÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO

O princípio constitucional da moralidade administrativa permeia todos os campos da Administração Pública, uma vez ser primordial e imprescindível a todos os atos do serviço público. Pois, não cabe na administração da coisa pública a utilização da má-fé ou de atitudes diversas que venham a prejudicar direta ou indiretamente a coletividade.

Esta importância que se dá a tal princípio ou, propriamente, à atitude que corrobora com a moralidade nos atos da Administração Pública não é uma particularidade dos tempos contemporâneos, visto que desde a Grécia Antiga a moral já era considerada como princípio fundamental para a administração da pólis. A prova disto está nas diversas discussões travadas por filósofos como Platão e Sócrates, que geraram múltiplos ensinamentos que são aplicados e repercutidos em tempos contemporâneos.

Aqui colocado como "superprincípio", a moralidade administrativa deve estar sempre presente no serviço público, e monitora, mesmo que implicitamente, todos os demais princípios, exteriorizados pelos atos dos agentes públicos, no exercício da função pública, pois estão a serviço do Estado e em prol da coletividade.

Todavia, os atos de corrupção praticados nos mais diversos setores que alicerçam a Administração Pública são práticas que se tornaram comuns no serviço público brasileiro; nesta atitude, os agentes deixam de atuar para a sociedade e passam a agir objetivando a satisfação dos interesses particulares ou de terceiros, prejudicando, destarte, o povo.

4.1. Da moralidade administrativa como boa-fé objetiva e como dever de probidade

Diferentemente do que é sugerido pelos demais princípios administrativos, a saber, a legalidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência,

Giacomuzzi (2002) propõe o princípio da moralidade a partir de duas perspectivas: a objetiva e a subjetiva.

Na primeira, o referido doutrinador consubstancia o entendimento na falta de necessidade da análise sob o ponto de vista psicológico no que tange à conduta do agente, visto que sugere como a maior importância, do ato ali praticado, a lesão causada à Administração Pública. Neste sentido, afigura-se que a boa-fé seria o viés objetivo da moralidade.

De maneira simplificada, Giacomuzzi (2002), alerta que pouco importa quem praticou a ação e o que se objetiva com ela, pois o que fere a boa-fé objetiva é o Ato da Administração e não o subconsciente do agente causador dele. Logo, convém ressaltar que a boa-fé é um dos principais pontos do princípio da moralidade; e, segundo Giacomuzzi (2002, p. 266-267), a veracidade e a confiança são dois dos principais vetores que movem essa relação:

Uma das funções que me parece mais relevante atribuir-se à boa-fé como princípio veiculado pela moralidade do art. 37 da Constituição Federal de 1988 é justamente o mandamento de proteção à confiança enquanto elemento componente do Estado de Direito Social. A confiança, que adquirira no âmbito privado especial relevância, tem-na, na órbita pública redobrada. A proteção da confiança - ou confiança legítima - liga-se também à segurança jurídica, princípio só aparentemente conflitante com a justiça e revelador, num patamar de análise mais abstrato, de uma das aspirações mais insatisfeitas do gênero humano, havendo quem também a indique como postulado básico do Estado de Direito.

Diante da perspectiva abordada por Giacomuzzi (2002), pode-se auferir que aspectos como a honestidade e a retidão se correlacionam com a boa-fé objetiva e são de primordial importância para a manutenção do princípio da moralidade administrativa.

No que tange à compreensão específica acerca da boa-fé objetiva, convém mencionar o que leciona Martins-Costa (2000, p. 411-412, *grifos da autora*), que aproveita-se do direito privado para corroborar a compreensão deste instituto no direito administrativo:

Já por "boa-fé objetiva" se quer significar - segundo a conotação que adveio da interpretação conferida ao §242 do Código Civil alemão, de larga força expansionista em outros ordenamentos, e bem assim,

daquela que lhe é atribuída nos países da *commom law* - modelo de conduta social, arquétipo ou *standard* jurídico segundo o qual cada pessoa deve ajustar a própria conduta a esse arquétipo, obrando como obraria um homem reto: com honestidade, lealdade, probidade. Por este modelo objetivo de conduta levam-se em consideração os fatores concretos do caso, tais como o *status* pessoal e cultural dos envolvidos, não se admitindo uma aplicação mecânica do Standard, de tipo meramente subsuntivo.

[...].

Diversamente, ao conceito de boa-fé objetiva estão subjacentes as ideias e ideais que animaram a boa-fé germânica: a boa-fé como *regra de conduta* fundada na honestidade, na retidão, na lealdade, e principalmente, *na consideração para com os interesses do "alter", visto como membro do conjunto social que é juridicamente tutelado.*

O trecho supramencionado chama atenção por alguns aspectos primordiais que se aplicam ao direito público, especialmente no que tange à compreensão de moralidade administrativa na prática.

Primeiramente, em relação aos aspectos que compõem a boa-fé objetiva, a saber, a honestidade, lealdade e probidade. E, em segundo lugar, a utilização da boa-fé como uma regra de conduta propriamente dita, isto é, utiliza-se dela para ser a base dos atos, considerando os interesses da coletividade, ou seja, do bem juridicamente tutelado.

Deste modo, conclui-se que o já exposto anteriormente, utiliza-se da boa-fé objetiva e não subjetiva pois o que importa é a consequência do ato e não a face e intenções do agente.

Como forma de exemplificação da adoção do princípio da boa-fé na Administração Pública, pode ser citado a Lei nº 9.784, de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e em seu artigo 2º (*grifos nossos*) trata especialmente da adoção dos princípios adotados para o regular processo:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, **moralidade**, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...];

IV- atuação segundo os **padrões éticos** de probidade, decoro e **boa-fé**;

[...].

Como visto nos grifos assinalados, a lei supramencionada traz de maneira expressa o critério da boa-fé como aspecto necessário no processo administrativo, logo, devendo pautar a conduta da Administração.

Visto já ter demonstrado exaustivamente o viés objetivo da moralidade administrativa, a saber, a boa-fé objetiva, convém agora abordar a segunda perspectiva (aspecto subjetivo): o dever de probidade.

O dever de probidade correlaciona com o aspecto subjetivo do administrador, isto é, a personalidade interna que move os atos, devendo, pois, ser destituído de má-fé e atuar de maneira honesta.

O agente que porventura se afaste desses aspectos, poderá estar agindo em desacordo com a Lei nº 8.429, de junho de 1992, que "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".

As sanções apontadas por esta lei, conhecida como lei da improbidade administrativa será abordada mais especificamente no ponto que se segue, como consequência dos atos de corrupção praticados pelos agentes, bem como resultado da lesão causada aos princípios constitucionais.

4.2. Da lesão ao princípio da supremacia do interesse público e da moralidade por meio de atos de corrupção e suas consequências

Como já delineado em capítulo anterior, os atos de corrupção na conjuntura pública brasileira já tomaram proporções desalentadoras, devido a uma "culturalização" dessas práticas, que apresentam raízes seculares.

De acordo com Habib (1994), por exemplo, o "jeitinho" brasileiro, isto é, o descumprimento da lei e o agir corrupto, já está institucionalizado, com o escopo de contornar a intransigência e impessoalidade de alguns dispositivos normativos, tudo

em prol da satisfação de interesses particulares, nunca visando a melhoria social ou o atendimento às necessidades da coletividade.

Tais atitudes, talvez já normalizadas no agir e no pensar do agente público corrupto repercute de maneira extremamente negativa na Administração Pública brasileira. A ofensa generalizada, por atos de corrupção, aos princípios constitucionais não é matéria branda no que tange à prática criminosa.

Todavia, falar em lesão ao princípio da "supremacia do interesse público" por ter agido em desacordo com o princípio da "moralidade administrativa", não é um fato que se estagna no plano das ideias. O conceito doutrinário ou filosófico dado aos mais diversos princípios, sejam administrativos ou não, é apenas um norte para a compreensão *in facto*.

Isto é, a partir do momento que um agente público, por exemplo, desvia o dinheiro público que está destinado à compra de vacinas de combate à febre amarela, agindo, pois, em desacordo com o princípio da moralidade, estará lesando também o princípio da supremacia do interesse público, uma vez que deixou de aplicar o dinheiro em uma necessidade coletiva, fazendo com que diversas pessoas deixassem de receber a medicação necessária para a sua saúde, com o único objetivo de utilizar aquela verba para benefício próprio.

Deste modo, o agente descumpriu princípios primordiais ao bom uso das funções públicas para auferir vantagens egoístas, prejudicando, destarte, a coletividade na prática. Pois, o fato de retirar um dinheiro que não lhe pertence, mas sim ao povo, ocasionou uma reação negativa sem precedentes.

Alude-se como "sem precedentes", pois ao usurpar o direito pleno à saúde, o agente pode gerar uma reação em cadeia, como a proliferação de doença, pode retirar aquele cidadão do ambiente de trabalho, fazendo com que a circulação de renda se estagne, gerando desemprego, situação precária a alguma família, etc. Ou seja, aquele ato que teve origem em um desvio financeiro no seio da Administração Pública pode gerar danos irremediáveis à coletividade que precisa do Poder Público funcionando de maneira satisfatória.

Importante mencionar, portanto, que a existência dos princípios administrativos como norteadores do ato público administrado pelos agentes no exercício das suas funções não são meros adereços, mas sim necessários e primordiais, por esse motivo da existência de lei específica para regular tais práticas, com a observância de diversas sanções.

Como dito anteriormente, o dispositivo normativo que cuida da sanção para os atos praticados em desacordo com o princípio da moralidade administrativa é a Lei nº 8.429/92, popularmente denominada de Lei de Improbidade Administrativa. Silva (2001, p. 653), destaca que a probidade administrativa:

[...] é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão dos direitos políticos (art. 37, § 4º). A probidade administrativa consiste no dever de o 'funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer'. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma improbidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.

Convém relacionar ainda que, o ato de improbidade administrativa não pertence à esfera penal, uma vez que as sanções previstas pela Lei de Improbidade são independentes das penais, civis e administrativas, o artigo 37, § 4º da Constituição Federal de 1988 deixa esse aspecto evidente, ao dispor que (*grifos nossos*), "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**".

Além disso, o artigo 12 da Lei ora estudada é claro:

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 [...].

Deste modo, necessário enfatizar que a natureza jurídica dos atos de improbidade delineados pela Lei de Improbidade se enquadra em ilícito administrativo, o que gera consequência no próprio rito processual, no que tange a prazos, oitiva de testemunhas, regras de competência, provas etc., abrindo ressalva, novamente, que não exclui sanções em outras esferas, como a civil e a penal.

Essa definição é de fundamental importância, pois não fosse entendida como ilícito administrativo, tais atos, delineados pelos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade, ofenderiam o princípio da legalidade, visto que o Código Penal exige a evidente aceitação da conduta que é tipificada como crime, o que não ocorre nos dispositivos supracitados.

No que concerne às sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa (*grifos nossos*), convém a expressa menção dos dispositivos disciplinadores da matéria sem, contudo, adentrar nos seus exaustivos incisos que delineiam especificamente cada prática:

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:

[...].

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, mal barateamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...]

Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

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:

[...].

A necessidade de se ter uma lei específica que disciplina a prática ímproba é evidente como já exaustivamente tratado nessa pesquisa, uma vez que valoriza a implementação prática do princípio da moralidade e confere ao povo o direito de ter uma administração proba e os seus direitos e garantias conferidos. Para Martins Júnior (2009, p. 102-103):

A probidade administrativa estabelece-se internamente como dever funcional inserido na relação jurídica que liga o agente público à Administração [...] e externamente, determina que nas relações

jurídicas com terceiros a Administração observe o dever de probidade".

As consequências jurídicas normatizadas pela Lei de Improbidade Administrativa, bem como os objetivos delineados por ela, de maneira preventiva e repressiva, corrobora com uma Administração Pública mais proba e, finalmente, mais justa.

Apesar da abordagem dos atos de corrupção sob uma perspectiva de "culturalização", visto ter raízes seculares, que se estende desde tempos remotos da Administração brasileira, há de se ressaltar, mais uma vez, o já abordado combate à corrupção que se vê nos dias atuais, especialmente com a fortificação de ações como a Operação Lava Jato.

Tais operações, como a supracitada e trabalhada mais especificamente nesta pesquisa em momento anterior, é mais um passo dado para atitudes dos agentes públicos em concordância com os princípios delineados constitucionalmente e de fundamental importância para a manutenção do princípio máximo do Direito Administrativo: a supremacia do interesse público.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A percepção atual de moralidade administrativa demonstra a importância do acolhimento dos princípios administrativos delineados, especialmente, no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, como forma de dar suporte da maneira mais satisfatória possível ao interesse da coletividade, deixando de lado os interesses individuais em benefício das nossas instituições.

É com nitidez que se percebe que a inclusão de tais princípios na Carta Magna a partir de 1988 e a atenção ao princípio da moralidade, delineando para ele sanções que ultrapassam meras compreensões doutrinárias ou filosóficas, alcançando a realidade fática, foi e é uma resposta concreta a séculos de práticas de corrupção na Administração Pública, além de mostrar que os bens e interesses da administração pública não estão à mercê da vontade dos administradores.

A atenção ao princípio da moralidade é também uma resposta a uma impunidade institucionalizada e, conseqüente a isso, existe uma grande descrença de uma possível Administração proba por parte da sociedade, que vem acompanhando todos os dias uma eclosão de novos casos de corrupção.

A Administração Pública é o meio em que o Estado tem para satisfazer o interesse público, sendo ela dividida em órgãos de Administração Direta e Indireta, onde se desconcentram e descentralizam vários serviços do Estado, e muitas vezes por meio dessas divisões, muitos se aproveitam para usar o cargo ou instituição em benefício próprio ou de um grupo.

Todavia, observa-se, atualmente, algumas mudanças na estrutura dos Poderes do Estado, principalmente pelo fortalecimento de operações de combate à corrupção, como exemplo a Operação Lava Jato, que atua desde 2014 e se destaca não apenas no Brasil, como a maior operação de combate à corrupção, como também com repercussão mundial, onde percebemos que o alto escalão político do nosso país comandava uma verdadeira organização criminosa, moderna e que rendia lucros exorbitantes e danos ao erário imensuráveis.

Ressalta-se, que é necessário e emergente o surgimento de operações nesse sentido, além de ser unânime entre a maior parte da sociedade a grande necessidade de uma reforma não só na dimensão instrumental do Estado, visto que, tais atos terem raízes seculares como exposto nesse trabalho, o que realmente se é

necessário é a realização de diversas reformas, em especial, a reforma política que há anos é retardada no Congresso Nacional.

Além disso, há de ter sempre a preocupação em medidas fortes, mas também respeitando os direitos e ter cautela quanto ao sequestro de bens do particular, nas prisões também para que se evite o “prender por prender” e tomando medidas eficazes para que os infratores não voltem a ter acesso à Administração Pública.

Deste modo, propõe-se não apenas a efetivação de práticas combativas e punitivas de tais atos, mas também uma conscientização coletiva da importância do trato probó com a coisa pública, em uma espécie de reeducação ética da nossa sociedade para que futuramente possamos confiar naqueles que comandam nosso Estado.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ARAÚJO JÚNIOR, Evilásio Galdino de. **O princípio da moralidade e a mudança de paradigma da administração pública brasileira**. Disponível em: <<https://seminario2016.ccsa.ufrn.br/assets//upload/papers/195a8e3067138e665bb86537e56ad5f7.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2017.
- BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito Administrativo**. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.
- BITTENCOURT, Marcos. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Forum Editora, 2011.
- BRANDÃO, Antônio José. **Moralidade administrativa**. RDA nº 25.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 30 jan. 2017.
- _____. Código de Ética (1994). Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. **Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em 30 jan. 2017.
- _____. Código Penal (1940). Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 31 jan. 2017.
- _____. Lei nº 9.874, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 11 fev. 2017.
- _____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 11 fev. 2017.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do setor público**: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.).

Reforma do estado e da administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CARVALHO, Mateus. **Manual de Direito Administrativo.** 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

COSTA, Humberto Pimentel. **Corrupção e improbidade administrativa.** Alagoas: Revista do Ministério Público, n. 15, jan./jun., 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014.

FONSECA, Jéssica de Oliveira; PRATA, Jainne Monieri Carvalho. **Ética e o Direito Administrativo, em face da corrupção da gestão pública.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/28733/eticaeodireitoadministrativoemfacedacorrupcaodagestaopublica>>. Acesso em: 01 fev. 2017.

G1. Política. Operação Lava Jato (2017). **Linha do Tempo da Lava-Jato.** Disponível em: <<http://especiais.g1.globo.com/politica/2015/lava-jato/linha-do-tempo-da-lava-jato/>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública:** o conteúdo dogmático da moralidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2002.

GORDILLO, Juez Augustin Alberto. **A administração paralela.** Madri: Civitas, 1982.

HABIB, Sérgio. **Brasil:** quinhentos anos de corrupção. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1995.

LIMBERGER, Têmis. **Atos da administração lesivos ao patrimônio público:** os princípios constitucionais da legalidade e moralidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno.** 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no Direito Privado.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. Atualizada por: Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

ROSA, Marcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

_____. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

WAICK, Fernanda Aime Lamp. **O princípio da moralidade administrativa e a lei de improbidade administrativa**. Trabalho de Conclusão de Curso. Orientado por: Orci Paulino Bretanha Teixeira. Apresentado em: 15/06/2009. Faculdade de Direito. São Paulo: PUC, 2009.