

GUILHERME FERREIRA ALMEIDA

O PRINCÍPIO DA MORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Curso de Direito – Universidade Evangélica

2021

GUILHERME FERREIRA ALMEIDA

O PRINCÍPIO DA MORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Projeto de monografia apresentado como Requisito parcial para a obtenção do título De Bacharel em Direito pelo Universidade Evangélica de Goiás sob orientação do Prof. Me. Rivaldo Jesus Rodrigues.

Curso de Direito – Universidade Evangélica

2021

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: O PRINCÍPIO DA MORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Acadêmico: Guilherme Ferreira Almeida

Data: Anápolis, _____ de _____ de 2021

Prof. Me. Rivaldo Jesus Rodrigues

Professor Orientador

Profa. Me. Áurea Marchetti Bandeira

Supervisora do NTC

RESUMO

O presente trabalho analisa o princípio da moralidade na administração pública e seus efeitos jurídicos no ordenamento jurídico quando não observados as imposições deste princípio. A temática relacionada a figura do bom administrador está diretamente ligada a boa fé do agente político, que vai além de apenas seguir as regras impostas pelo ordenamento jurídico, mas sim respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça. O primeiro capítulo enfatiza a moralidade administrativa, onde descreve os seus conceitos e características para que seja compreendida a sua importância na gestão pública. O segundo aborda a função administrativa do Estado, discorrendo sobre a legislação e sua evolução ao longo de sua história. Por fim, o terceiro e último capítulo destaca as sanções que são impostas aquele agente político que ignora os princípios abordados neste trabalho e suas consequências e efeitos jurídicos.

Palavras-chaves: Moralidade; boa fé; improbidade administrativa.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I – MORALIDADE ADMINISTRATIVA	02
1.1 Conceito.....	02
1.2 Histórico.....	03
1.3.A boa fé na administração pública	06
CAPÍTULO II – FUNÇÃO ADMISTRATIVA DO ESTADO	09
2.1 Legislação.....	09
2.2 Responsabilidade da administração pública	12
2.3 Finalidade	16
CAPÍTULO III – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	22
3.1 Conceitos doutrinários.....	22
3.2 Consequências jurídicas	26
3.3 Impactos causados na vida da sociedade	30
CONCLUSÃO	33
REFERÊNCIAS	35

INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico manifesta sobre a importância do princípio da moralidade perante a administração pública. A legislação que rege a presente matéria objeto da pesquisa é o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e também a Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/1992 que traz as sanções aplicáveis sobre aquele administrador impróbo.

A presente pesquisa monográfica foi realizada por intermédio do método de compilação, com o auxílio de grandes doutrinadores que foram de extrema importância os artigos postados na internet, reportagens em revistas e jornais para assim engrandecer e enriquecer tais pesquisas.

O primeiro capítulo identifica a função administrativa do Estado, demandando um estudo a fundo dentre diversos conceitos doutrinários, em que apontam como uma das funções mais nobres e de extrema responsabilidade à sociedade por ditar a ordem pública.

O segundo, conceitua a moralidade como o princípio em que o administrador deve se guiar para exercer o papel do bom administrador, respeitando os limites da conduta ética e moral. Por fim, o terceiro e último objetivo, nós leva as consequências em que pode causar o administrador, quando não são observados os princípios da moralidade, trazendo assim a figura do administrador ímprobo.

A falta da moralidade no administrador público representa prejuízos na vida de cada cidadão, além de sérias implicações para o próprio erário público manifestado na improbidade administrativa.

CAPÍTULO I – MORALIDADE ADMINISTRATIVA

1.1 Conceito

Para que possamos caracterizar a função administrativa faz-se necessário lembrar a clássica tripartição das funções do Estado, desenvolvida pelo Barão de Montesquieu em sua obra “O Espírito das Leis”, que trata da divisão orgânica do poder. Ele defende a existência de uma trilogia das funções do Estado, quais sejam, a legislativa, a executiva e a jurisdicional, correspondentes aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, respectivamente. Apesar do entendimento da unicidade do Poder Estatal, essa construção política está presente no ordenamento jurídico de grande número de países, com o objetivo de impedir a concentração de poderes e a consequente violação da liberdade dos indivíduos decorrente do abuso e tirania dos governantes (MELLO, 2007, p. 29)

Este modelo de Estado é fruto de duas ideias que revolucionaram a concepção de Estado, e abriram espaço para grandes conquistas democráticas, a saber: a separação dos Poderes, retirando do Poder Executivo a competência de ditar leis gerais, já que estas constituem expressão da vontade geral representada pelo parlamento soberania popular, encampada por Rousseau, traduzida no deslocamento da soberania para o povo, de modo que este passa a determinar seu próprio destino, por meio do instrumento chamado lei. (DI PIETRO, 2007, p.21)

O princípio desenvolvido por Montesquieu busca o equilíbrio dos poderes a fim de que se assegurem os direitos e garantias aos particulares, face à necessidade do controle. Foi desse entendimento que resultou o método de freios e contrapesos

adotados em nosso ordenamento jurídico, segundo o qual um Poder limita o outro. (MEIRELLES, 2002, p. 60).

A doutrina majoritária, entende ser a moralidade administrativa a lealdade, honestidade e boa-fé com a coisa pública. Para melhor compreensão Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua “É a forma que a administração procede em relação a seus administrados, com sinceridade, sem comportamentos “eivados de malícia” que possam confundir ou dificultar o exercício dos direitos do cidadão.” (2008 p.144)

Nesse mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles declara que “o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.” (2012, p. 90).

Hely Lopes Meirelles, diz que:

O certo é que a moralidade do ato administrativo juntamente a sua legalidade e finalidade. Além da sua adequação aos demais princípios constituem pressupostos de validade sem os quais toda a atividade pública será ilegítima e ainda conclui que no âmbito infraconstitucional após ser, aprovado o Código de Ética Profissional do Servidor Público Federal, reafirmou o princípio da moralidade administrativa, dispondo textualmente que o servidor jamais poderá desprezar o elemento ético de sua conduta, devendo decidir não somente entre ‘legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente do inconveniente, o oportuno do inoportuno, mas principalmente o honesto do desonesto’, consoante as regras contidas no artigo 37, ‘caput’ e § 4º da Constituição Federal; por fim a Lei nº 9784/99, consagra o princípio da moralidade administrativa, dizendo que ele significa a atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé” (MEIRELLES, 2015, p.84).

Na legislação brasileira, podem ser encontrados vários, porém os que merecem o destaque maior são: Ação Popular, Ação Civil Pública de Improbidade, Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas e Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), um progresso de incomensurável relevância para o Princípio da Moralidade foi a Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/92, que aborda as devidas sanções aplicáveis aos agentes públicos. Essa lei proporcionou uma base sólida às exigências impostas pelo princípio da moralidade. Nessa perspectiva, Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que “também merece menção o artigo 15, inciso V,

que inclui entre as hipóteses de perda ou suspensão dos direitos políticos a de “improbidade administrativa, nos termos do art. 37, §4º. Por sua vez, o artigo 5º, inciso LXXIII, ampliou os casos de cabimento de ação popular para incluir, entre outros, os que implique a moralidade administrativa” (PIETRO, 2009. p. 77).

1.2 Histórico

Quanto a sua origem, especificamente em relação à atuação na Administração Pública, a discussão acerca da moralidade ascendeu na França, através da elaboração da chamada teoria do desvio do poder. Di Pietro (2006) demonstra ter sido Maurice Hauriou o primeiro a cuidar do assunto, tendo feito a sua colocação definitiva na 10ª edição do *Précis de Droit Administratif*, onde define a moralidade administrativa como o “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”; implica saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto; há uma moral institucional, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo, e há a moral administrativa, que “é imposta de dentro e vigora no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo o dicionário.

Segundo Di Pietro (2006), autores mais antigos consideravam que o controle da moralidade administrativa só poderia ser o controle interno, e não o controle jurisdicional, pois a moralidade integraria o mérito do ato administrativo. Esta posição deixou de ser sustentável com a entrada em vigor da Constituição de 1988, que estabeleceu a moralidade administrativa como princípio expresso da Administração Pública. No entanto ainda é possível encontrar seus resquícios na doutrina, como a afirmação de Ferraz e Dallari (2001), de que o processo administrativo seria eficaz instrumento de defesa da moralidade, justamente porque por ele o mérito do ato poderia ser revisto, o que pressupõe que a moralidade integre o mérito do ato administrativo. Mesmo na doutrina que considera que a moralidade administrativa não integra o mérito do ato administrativo, persiste o entendimento de que a aplicação de conceitos indeterminados, na hipótese de existência de mais de uma interpretação razoável, é aspecto discricionário (MELLO, 1991).

A partir deste conceito clássico, a doutrina lapidou o que entende por moralidade administrativa, ressaltando que dele não destoa, conforme se depreende das lições de Moreira Neto (2001). Buscando auxílio nas lições de Bergson sobre moral fechada e Weber sobre moral de resultados, entende a disciplina interna da Administração, referida por Hauriou, coadunando estas duas vertentes de pensamento, definindo a moral administrativa a ser observada pelo agente como “um sistema de moral fechada, próprio da Administração Pública, que exige de seus agentes absoluta fidelidade à produção de resultados que sejam adequados à satisfação dos interesses públicos, assim por lei caracterizados e ao Estado cometidos” (MOREIRA NETO, 2001, p.60).

Existem várias interpretações dadas ao princípio da moralidade, presente na Constituição de 1988 como um princípio geral de direito administrativo. Com base na plurissignificação do vocábulo moralidade Marrara apresenta em breves linhas, três modelos que pretendem explicar a relação entre direito e moral:

O primeiro modelo apresenta o direito como um subcampo da moral, de modo que a norma jurídica é normal moral, ainda que o inverso nem sempre seja verdadeiro. O segundo aponta o direito como um campo que engloba a moral, de modo que toda norma moral seria resultante de uma norma jurídica, mas o inverso nem sempre seria verdadeiro. O terceiro entende o campo moral e o campo jurídico como círculos secantes, ou seja, dois campos que se interpenetram. Seguindo esta concepção, haveria normas jurídicas morais e normas jurídicas amorais, ou seja, normas jurídicas que estariam fora do círculo moral e, em alguns casos, negariam os padrões morais, de sorte a constituir verdadeiras normas jurídicas imorais.” (MARRARA, 2012, p. 60).

Neste mesmo sentido, continua Marrara, que nos diz ser comum esses três modelos é que todos eles partem do pressuposto de que há uma diferença entre moral e direito, daí a necessidade de recordar que a divisão que se faz entre esses dois campos geralmente busca explicações em critérios baseados na natureza dos deveres, suas respectivas formas de imposição e de sancionamento frente a condutas violadoras. Nessa linha, ainda que a finalidade básica do direito e da moral seja a mesma, ambos destinados a proteger as condições fáticas primordiais de sobrevivência humana, e ainda que moral e direito dividam institutos comuns como dever, obrigação e impitação, o direito e suas normas pressuporiam a sujeição ao que é extremo ao indivíduo heteronomia e a moral, ao que lhe é interno autonomia.

Na sequência, afirma que há três fatos inquestionáveis sobre a relação existente entre moral e direito, sendo eles, que o cumprimento do direito depende da convicção conquistada de que existe uma obrigação moral que deve ser obedecida; qualquer sistema jurídico sempre deve buscar uma relação mínima e específica com a moral convencional e a dominante para continuar existindo; e nenhum dos três modelos pode ser considerado universal e capaz de englobar todos os tipos de relações entre moral e direito.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em diversos dispositivos, faz alusão implícita ao princípio da moralidade, que se transmudam em norte a ser seguido e observado pelo Estado, quer seja na função administrativa, legislativa ou jurisdicional, figurando, em última análise, como mais uma garantia para os cidadãos. Roque Carrazza, nessa linha de raciocínio, sentencia que “os princípios constitucionais são, a um tempo, direito positivo e guias seguros das atividades interpretativa e judicial. Em outros termos, são fontes de direito e idéias-base de normas jurídicas” (FIGUEIREDO, 1999, p.83).

Nesta perspectiva, as normas constitucionais provenientes da moral social para a ordem jurídica. Tratam-se dos padrões morais socialmente aceitos, transmudados para a ordem constitucional. Daí a interessante afirmação de que, “em grande medida, todo Direito pode ser considerado, em última análise, como a legalização, a normatização da moral social vigente” (FIGUEIREDO, 1999, p.17). Percebemos também nesse grupo a existência de “normas em branco”, na nomenclatura escolhida por Marcelo Figueiredo, ou seja, aquelas recepcionadas e aceitas pelo mundo jurídico, delas se utilizando para condicionar, restringir ou regular alguns direitos.

Ademais, é feliz a síntese de Marino Pazzaglini Filho, ao afirmar que “a moralidade significa a ética da conduta administrativa; a pauta de valores morais a que a Administração Pública, segundo o corpo social, deve submeter-se para a consecução do interesse coletivo. Nessa pauta de valores insere-se o ideário vigente no grupo social sobre, honestidade, boa conduta, bons costumes, eqüidade e justiça. Em outras palavras, a decisão do agente público deve atender àquilo que a sociedade,

em determinado momento, considera eticamente adequado, moralmente aceito.” (PAZZAGLINI FILHO, 2000, p.28).

Mesmo sendo consagrada apenas na Constituição da República de 1988, a moralidade administrativa já fazia parte da preocupação dos operadores jurídicos, desde os anos quarenta, culminando com a edição da Lei nº 8429/92, com sanções que pretendem alcançar os agentes que apresentem algum prejuízo ao patrimônio público material e aqueles que não se comportam de acordo com os preceitos que devem orientar a Administração Pública, ou seja, a proteção do patrimônio moral.

1.3 A boa fé na administração pública

No direito administrativo contemporâneo, a boa-fé do administrador cidadão exerce papel central. A boa-fé que se mostra relevante nesse cenário é, porém, a boa-fé subjetiva, ou seja, a crença do indivíduo na atuação legal, legítima, isonômica e moral da administração pública. Com efeito, se o Estado democrático se sustenta logicamente como ferramenta imprescindível à proteção da paz, da ordem e dos direitos fundamentais, nenhum sentido faria que pudesse atuar de maneira surpreendente, ignorando as expectativas legitimamente detidas pela sociedade ante as entidades que exercem função pública. Nos dias atuais, explica Paulo Modesto, “a boa-fé é exigência a ser considerada com destaque pelo administrador nos casos de alteração de situações jurídicas subjetivas”. As condutas estatais devem ser realizadas de modo a “resguardar posições jurídicas de sujeitos de boa-fé e, além disso, reclamar lealdade da Administração e fidelidade à palavra empenhada”. (MODESTO, 2012, p. 129).

De acordo com Pedro Lenza, constitucionalista da atualidade, o conceito do princípio exige mais adjetivos, uma vez que Administração Pública deve agir com boa-fé, sinceridade, probidade, lealdade e ética (LENZA, 2012). No mesmo sentido, Meirelles:

A moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do bom administrador, que, no dizer autorizado de Franco Sobrinho, “é aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum”. Há que conhecer, assim, as

fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto, nos seus efeitos (MEIRELLES, 2016, p. 97).

Di Pietro (2017) alerta, contudo, que nem todos os autores do direito administrativo aceitam a existência desse princípio, entendendo que o conceito de moral administrativo seja vago e impreciso. A Autora chega a indagar se é possível identificar o princípio da legalidade com o da moralidade:

Em face do direito positivo brasileiro, a resposta é negativa. A Constituição de 1967, no artigo 84, V, mantido como artigo 82, V, na Emenda Constitucional nº1, de 1969, considerava como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentassem contra a improbidade administrativa; e a Constituição de 1988, além de repetir aquela norma do artigo 85, V, faz um avanço, ao mencionar, no artigo 37, caput, como princípios autônomos, o da legalidade e o da moralidade, e, no §4º do mesmo dispositivo, punir atos de improbidade 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 (DI PIETRO, 2017, p. 107).

Quando o administrador público age contrariando as regras de probidade administrativa também a moralidade administrativa restou prejudicada, desrespeitada, ainda que de forma indireta. Isso ocorre porque o dever da boa administração está ligado ao atendimento à finalidade pública, mas sem flexibilização das normas às quais está submetida a Administração Pública, sob pena de atropelar o ordenamento jurídico. Isto significa que, por mais que esteja bem-intencionado o administrador, ele não poderá afastar os preceitos do regime jurídico vigente sob o argumento de que os mesmos impedem ou inviabilizam o interesse público (FRANÇA, 2001, p. 185).

O texto constitucional ao apontar os princípios que devem ser observados pelo administrador público no exercício de sua função, inseriu entre eles o princípio da moralidade. Isso significa que em sua atuação o administrador público deve atender aos ditames da conduta ética, honesta, exigindo a observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública. (MARINELLA, 2005, p. 37)

Moralidade administrativa está ligada ao conceito de bom administrador, e por este princípio, não bastará ao administrador o cumprimento da estrita legalidade, ele deverá respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade

constitui pressuposto de validade de todo ato administrativo praticado. (MORAES, 2005, p. 296)

Comparando a moralidade com a probidade, afirma DI PIETRO (2007, p. 744) que, como princípios significam praticamente a mesma coisa, mas quando se fala em improbidade como ato ilícito, como infração sancionada pelo ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia entre as duas expressões, porque a improbidade tem sentido mais amplo e mais preciso, que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também, e principalmente, atos ilegais. Na lei de improbidade administrativa a lesão à moralidade administrativa é apenas uma das inúmeras hipóteses de atos de improbidade previstos em lei.

De acordo com Márcio Luís Dutra de Souza “cumpre ressaltar que, parte da doutrina, com enfoque no Direito Administrativo, entende a boa-fé como subprincípio da moralidade administrativa. Na compreensão de que é veicula pelo princípio da moralidade do art. 37 da Constituição Federal de 1988, posição que veio, a seu entender, ser ratificada pela Lei do Processo Administrativo. Assim, o princípio da confiança ou da boa-fé nas relações administrativas é manifesto resultado de junção dos princípios da moralidade e da segurança nas relações jurídicas.” (SOUZA, 2008 p. 08)

O sistematizador do princípio da moralidade administrativa não se trata apenas da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como um conjunto de regras de condutas tiradas da disciplina interior da administração. (MEIRELLES, 1999, p. 83).

Neste sentido leciona Hely Lopes Meirelles que:

O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.” (MEIRELLES, 2012, p. 90).

Como já nos ensinou o notável jurista luso Antônio José Brandão, “a atividade dos administradores, além de traduzir a vontade de obter o máximo de eficiência administrativa, terá ainda que corresponder à vontade constante de viver

honestamente, de não prejudicar outrem e de dar a cada um o que lhe pertence princípios de direito natural lapidada e formulada pelos litisconsultos romanos”. (BRANDÃO, 1951, p. 454-467).

Para Hely Lopes Meirelles “na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. [...]. A lei para o particular significa poder fazer assim; para o administrador público significa deve fazer assim”. Entendo que este princípio possui sua importância, pois passa muita segurança jurídica ao indivíduo, limitando o poder do Estado. Porém, dificulta a aplicação de novos métodos, novas tecnologias na administração pública, por fim, fazendo com que o administrador encontre barreiras legais para a tomada de novas decisões, fazendo valer o interesse coletivo. Logo, o objetivo é apresentar ao administrador que mesmo tendo a lei, apresentando seus direitos e deveres, há sim em certos casos, certa liberdade na tomada de decisão de suas atividades. (MEIRELLES, 2000, p. 82).

Fazendo valer um dos princípios que respaldam a administração pública, o da eficiência, sendo que “o administrador deve procurar a solução que melhor atenda aos interesses da coletividade, aproveitando ao máximo os recursos públicos, evitando dessa forma desperdícios” (SILVA 2015, p.1).

Nesse cenário, a boa-fé imposta pelo direito como um padrão de conduta pública obrigará todas as pessoas, físicas ou jurídicas, que ajam no exercício da função administrativa a atuar de modo proba, razoável e cooperativo. E para conciliar probidade, razoabilidade e cooperação, exige-se que o agente público, necessariamente, exclua incontáveis escolhas administrativas que, a princípio, poderiam parecer-lhe viáveis. Não por outra razão, Di Pietro bem sustentou que “a discricionariedade administrativa, da mesma forma que é limitada pelo Direito, também o é pela Moral”. (DI PIETRO, 2012, p. 162).

Desta forma, devemos ressaltar que, “o Direito Administrativo, propriamente, cuida mais principalmente dos serviços de ordem pública e de interesse coletivo, segundo os quais dá execução aos planos de difusão e fomento, estabelecidos pelo poder público, para desenvolvimento e grandeza do Estado, deixando aos Financeiro e Tributário, que cuidem ou zelem por esta parte privativa ao estabelecimento de

normas financeiras oriundas do poder financeiro do Estado, e ao estabelecimento de regras promotoras da realização das rendas públicas” (DE PLÁCIDO E SILVA, 2001, p. 269)

Em concordância afirma Hely Lopes Meirelles:

O Direito Administrativo e o Direito Constitucional possuem muito em comum. No entanto, o Direito Constitucional trata da estrutura estatal e da instituição política do governo. O Direito Administrativo tem como objetivo regular a organização interna dos órgãos da Administração Pública, seu pessoal, serviços e funcionamento que satisfaça as finalidades constitucionalmente determinadas. O Direito Constitucional estabelece a estrutura estática do Estado e o Direito Administrativo a sua dinâmica. Enquanto O Direito Constitucional dá os lineamentos gerais do Estado, institui os seus principais órgãos e define os direitos e as garantias fundamentais dos indivíduos, o Direito Administrativo disciplina os serviços públicos e as relações entre a Administração e os cidadãos de acordo com os princípios constitucionais” (MEIRELLES, 1999, p. 35)

No entanto, como descreve Souza (2012, p. 12) Tendo em vista que a boa-fé regula toda a atividade administrativa, como princípio informador da Administração Pública, é indubitável que a autotutela da Administração sofre influxos da boa-fé, pois impõe várias condicionantes para a invalidação dos atos administrativos. Este sentido se revela na vedação à aplicação retroativa de nova interpretação, de forma que não possam vir a anular os atos anteriores, sob o pretexto de que foram praticados com base em errônea interpretação; a fixação de prazos para anulação dos atos administrativos; a modulação dos efeitos dos atos administrativos inválidos, por meio do qual o ato é anulado, porém, sem aplicação dos efeitos retroativos à data em que foram praticados.

O controle dos atos e atividades públicas devem ser considerado em todas as suas vertentes, de forma a possibilitar descortinar a verdade e responsabilizar os responsáveis pelas práticas ilícitas e imorais. Neste ponto, todos os princípios constitucionais devem ser usados para suas finalidades mais sublimes. A moralidade deve ser exigida como direito, como norma, não só como valor ético, de forma a coibir verdadeiramente as condutas absurdas, imorais, ainda toleradas pela sociedade e pelos poderes constituídos.

Por fim, podemos concluir que o princípio da boa-fé na administração pública contribui de forma significativa e abrangente no ente público, visto que é indiscutível

que a administração pública deve ser pautada pela observância do referido princípio, uma vez que o este princípio possibilita os parâmetros dos valores positivos, bem como da legitimação material e ainda da medida da legalidade, tendo uma maior transparência ao sintetizar normas e possibilitar que os atos públicos sejam realizados dentro dos parâmetros da legalidade, segurança, e da forma concreta, para que possa possibilitar assim um melhor convívio social entre o público e o cidadão.

CAPÍTULO II – FUNÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO

2.1 Legislação

A doutrina, de há muito, dedica-se a identificação da função administrativa em si e por contraste com outras funções estatais, o que resultou na elaboração de diversos critérios de distinção, dentre os quais o critério orgânico, o material e o formal. Como anota Odete Medauar, “a dificuldade de caracterizar sempre existiu, mas na época atual se agravou porque a Administração se tornou mais complexa e se mostra cada vez mais como centros diferenciados que realizam atividades de diferentes tipos, sob formas e regimes também diversos”.

O ponto central da função legislativa consiste na criação do direito novo *ius novum* e da função jurisdicional descansa na composição de litígios, na função administrativa o grande alvo é, de fato, a gestão dos interesses coletivos na sua mais variada dimensão, consequência das numerosas tarefas a que se desenvolve o Estado moderno. Como tal gestão implica a prática de vários atos e atividades alvejando determinada meta, uma Administração socorre-se, com frequência, de processos administrativos como instrumento para concretizar a função administrativa.

Sendo assim, houve a separação dos três poderes como forma de evitar a concentração absoluta do poder nas mãos de uma única pessoa. Podemos identificar tal previsão no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, como um princípio fundamental da democracia moderna.

A separação dos poderes estabelece que cada uma das funções do Estado seja da responsabilidade de um órgão específico e especializado no seu desempenho, pois tais funções do poder, a legislativa, a executiva e a judiciária, são sempre separadas, independentemente do detentor do seu exercício, destas definições discorre Pedro Lenza:

As primeiras bases teóricas para a tripartição de poderes foram lançadas na antiguidade grega por Aristóteles, em sua obra a Política, em que o pensador vislumbrou a existência de três funções distintas exercidas pelo poder soberano, quais sejam, a função de editar normas gerais a serem observadas por todos, a de aplicar as referidas normas ao caso concreto (administrando) e a função de julgamento, dirimindo os conflitos oriundos da execução das

normas geris nos casos concretos. [...] Acontece que Aristóteles, em decorrência do momento histórico de sua teorização, descrevia a concentração do exercício de tais funções na figura de uma única pessoa, o Soberano, que detinha um poder “incontrastável de mando”, uma vez que era ele quem editava o ato geral, aplicava-o ao caso concreto e, unilateralmente, também resolvia os litígios eventualmente decorrentes da aplicação da lei. A célebre frase de Luís XIV reflete tal descrição: “L’État c’est moi”, ou seja, “o Estado sou eu”, o soberano. [...] Muito tempo depois, a teoria de Aristóteles seria “aprimorada” pela visão precursora do Estado Liberal burguês desenvolvida por Montesquieu em seu *O espírito das leis*. O grande avanço trazido por Montesquieu não foi a identificação do exercício de três funções estatais. De fato, partindo desse pressuposto aristotélico, o grande pensador francês inovou dizendo que tais funções estariam intimamente conectadas a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si. Cada função corresponderia a um órgão, na mais se concentrando nas mãos únicas do soberano. Tal teoria surge em contraposição ao absolutismo, servindo de base estrutural para o desenvolvimento de diversos movimentos com as revoluções americana e francesa, consagrando-se na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e Cidadão, em seu art. 16 (LENZA, 2012, p. 481-482)

Neste mesmo sentido, a doutrina constitucional propõe diversos conceitos para o Estado Democrático de Direito. O que há de comum entre eles, exploram e reivindicam, quase que na totalidade, a consecução de diversas previsões constitucionais. Streck e Moraes, por exemplo, sustentam que “O Estado Democrático de Direito tem como princípios a constitucionalidade, entendida como vinculação deste Estado a uma Constituição, concebida como instrumento básico de garantia jurídica; a organização democrática da sociedade; um sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, de modo a assegurar ao homem uma autonomia perante os poderes públicos, bem como proporcionar a existência de um Estado amigo, apto a respeitar a dignidade da pessoa humana, empenhado na defesa e garantia da liberdade, da justiça e solidariedade; a justiça social como mecanismo corretivo das desigualdades; a igualdade, que além de uma concepção formal, denota-se como articulação de uma sociedade justa; a divisão de funções do Estado a órgãos especializados para seu desempenho; a legalidade imposta como medida de Direito, perfazendo-se como meio de ordenação racional, vinculativamente prescritivo de normas e procedimentos que excluem o arbítrio e a prepotência; a segurança e correção jurídicas.” (STRECK; MORAIS, 2006, p. 97-98).

Oportuno destacar, nas palavras de Pedro Lenza as funções típicas de cada um dos poderes do nosso Estado, mas a Constituição Federal de 1988 previu ao legislativo, ao executivo e ao judiciário, funções atípicas. “Dessa forma, além do exercício de funções típicas predominantes, inerentes e ínsitas à sua natureza, cada órgão exerce, também, outras duas funções atípicas de natureza típica dos outros

dois órgãos. Assim, o Legislativo, por exemplo, além de exercer uma função atípica de natureza executiva e outra de função atípica de natureza jurisdicional.” (LENZA, 2012, p. 481).

Relativamente à independência e harmonia entre os poderes, deve-se entender que não há, normativamente falando, relação de subordinação ou hierarquia entre os poderes legislativo, executivo e judiciário, devendo cada qual exercer a sua atividade de forma horizontal, de modo que o Estado funcione na mais perfeita harmonia e atinja sua finalidade, ou seja, o bem comum.

A propósito da adoção, com abrandamentos, da trilogia das funções do Estado, e o princípio da predominância das funções estatais, confira-se a doutrina de Luiz Tarcísio Teixeira Ferreira:

A doutrina prevalente, ao menos no mundo ocidental, e a da trilogia das funções do Estado, são elas a legislativa, a judiciária e a executiva ou administrativa. Tais funções são correspondentes aos denominados Poderes” Legislativo, Judiciário e Executivo. Essa trilogia é decorrente da consagrada Teoria da Tripartição dos Poderes, da lavra do Barão de Montesquieu, apresentada como solução para impedir a indesejada concentração de poderes em um único ente ou pessoa, assim preservando-se a liberdade dos homens contra o absolutismo, a tirania dos governantes. Contudo, é preciso ressaltar que a distribuição dessas funções públicas não ocorre de forma que cada um dos Poderes exerça determinada função de maneira absoluta ou estanque, mas sim de forma predominante ou preponderante. Trata-se do princípio da predominância das funções estatais.

O alerta para que a teoria da tripartição de funções seja analisada à luz do ordenamento jurídico porque o legislador constituinte tem ampla liberdade para disciplinar a distribuição horizontal de competências constam da doutrina de Rafael Munhoz de Mello “É certo que a posição clássica sobre a tripartição de funções, que se baseia principalmente na obra de Montesquieu, não é um dogma intemporal que deva ser adotado como verdade absoluta, independentemente do direito positivo. Antes disso, a teoria deve ser analisada à luz do ordenamento jurídico, objeto a ser descrito pelo jurista tal qual é, não como poderia ou deveria ser. Com efeito, o poder estatal é organizado na forma determinada pelo legislador constituinte, que tem ampla liberdade para optar por essa ou aquela solução, de acordo com o momento histórico em que a Constituição é elaborada. É evidente que o órgão constituinte, ao disciplinar a distribuição horizontal de competências, não está vinculado a teorias da ciência

política ou jurídica. Assim, cada ordenamento tem uma forma de separação dos poderes, conforme disponha o direito positivo respectivo.”

A realidade não permite que exista uma correspondência exata entre uma unidade autônoma de poder e uma determinada função, o que se verificaria se o Executivo exercesse apenas a função administrativa, o Legislativo apenas a função de criação de leis e o Judiciário apenas a função jurisdicional.

2.3 Responsabilidade da administração pública

A função administrativa é a atividade do Estado de dar cumprimento aos comandos normativos para realização dos fins públicos, sob regime jurídico administrativo e por atos passíveis de controle. Portanto é exercida tipicamente pelo Poder Executivo, mas pode ser desempenhada também pelos demais Poderes, em caráter atípico. Por conseguinte, também o Judiciário e o Legislativo, não obstante suas funções jurisdicional e legislativa típicas, praticam atos administrativos, realizam suas nomeações de servidores, fazem suas licitações e celebram contratos administrativos, ou seja, tomam medidas concretas de gestão de seus quadros e atividades.

Segundo Marcelo Alexandrino, o fundamento da responsabilidade estatal está na busca de um tratamento isonômico do ônus que provém de atos das atividades da administração pública. Sendo assim, busca-se com que todos suportem os prejuízos ocorridos em função de uma atividade desempenhada pelo Estado, pois todos os cidadãos beneficiam-se dos fins visados pela administração. Desta forma, todos devem ser solidários quanto aos riscos decorrentes deste ato administrativo, ainda que a atividade tenha sido praticada de forma irregular. Vislumbra-se, assim, o princípio da igualdade.

Ainda, segundo este autor, é importante observar que a responsabilidade objetiva Estatal reconhece a desigualdade jurídica que existe entre um particular e o Estado. Portanto, visa tutelar o interesse coletivo, assegurando a prevalência jurídica deste interesse ante aos do particular, afirmando o princípio da supremacia do interesse público. Nota-se que é injusto que um administrado que sofre danos patrimoniais ou morais decorrentes das atividades da administração, precise

comprovar a existência de culpa desta, para que lhe seja assegurado o seu direito à reparação. (ALEXANDRINO, 2014)

Desta forma relaciona-se com a aplicação do Direito, sendo consagrada a frase de Seabra Fagundes no sentido de que administrar é aplicar a lei de ofício. A expressão administração pública possui, dois sentidos, sentido subjetivo, formal ou orgânico: É O que indica o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas da Administração Pública aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. Sentido objetivo: É relacionado ao contexto de atividade desempenhada sob regime de direito público para consecução dos interesses coletivos. (DI PIETRO 2010)

A responsabilidade civil do Estado é uma consequência lógica inevitável da noção de Estado de Direito, pois, estando o Estado abaixo do Direito, tem direitos e deveres, sendo responsável.

Diante deste cenário, a fim de regular a vida em sociedade, o Estado regulamentou Teoria do Risco Administrativo, como forma de cercear as condutas de seus servidores. Podemos observar a já mencionada teoria no artigo 37, §6º da Constituição Federal, “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável em casos de dolo ou culpa”. Assim, todo e qualquer ente estatal tem o dever de ressarcir os danos que seus agentes, permanentes ou transitório causarem no exercício de suas funções, ou a pretexto de exercê-las, sendo facultado, posteriormente, o direito de cobrar do servidor o valor pago.

Sobre tema, Hely Lopes Meirelles (1996, p.561) ensina:

A teoria da culpa administrativa representa o primeiro estágio da transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a tese objetiva do risco administrativo que a sucedeu, pois leva em conta a falta do serviço para dela inferir a responsabilidade da Administração. É o estabelecimento do binômio falta do serviço-culpa da Administração. Já aqui não se indaga da culpa subjetiva do agente administrativo, mas perquire-se a falta objetiva do serviço em si mesmo, como fato gerador da obrigação de indenizar o dano causado a terceiro. Exige-se, também, uma culpa, mas uma culpa especial da Administração, a que se convencionou chamar de culpa administrativa.

A teoria do risco administrativo, basta a lesão causada ao particular pelo Estado, surgindo então a obrigação de indenizar o dano decorrente do ato lícito ou ilícito causado, bastando o lesionado comprovar a relação do nexo causal e o fato do dano, independente da culpa do agente ou má prestação do serviço público, reparando o dano através do erário. O ato danoso deve ser praticado pelo agente no exercício da atividade pública ou em função dela, cabendo excludente de responsabilidade culpa exclusiva da vítima, com ônus da administração.

Tal teoria é “baseada no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais: assim como os bônus decorrentes da atividade do Estado é distribuído entre todos, também os prejuízos sofridos por alguns membros da sociedade também devem ser repartidos” (DI PIETRO, 2006, p.621).

Para Helly Lopes Meirelles responsabilidade civil é a obrigação que se impõem ao servidor de reparar o dano causado à Administração por culpa ou dolo do desempenho de suas funções. Não há, para o servidor, a responsabilidade objetiva ou sem culpa. (MEIRELLES, 1996, p.422)

Como lembra Alessandro Dantas Coutinho, a atividade administrativa busca satisfazer o interesse público e administrar a coisa pública com base nesses interesses. Porém, o Estado pode acabar gerando danos aos administrados, por esta razão deve indeniza-los como meio de reparação do prejuízo causado. (COUTINHO, 2015.)

Nesse sentido, invocam-se previamente Marcelo Alexandrino, que assim preleciona:

No direito brasileiro a responsabilidade civil é orientada pelo princípio da causalidade adequada, também denominado princípio do dano direto e imediato segundo o qual ninguém pode ser responsabilizado por aquilo a que não tiver dado causa, e somente se considera causa o evento que produziu direta e concretamente o resultado danoso. Só origina responsabilidade civil, portanto, o nexo causal direto e indireto, isto é, deve haver ligação lógica direta entre a conduta (comissiva ou omissiva) e o dano efetivo. (ALEXANDRINO, 2010, p. 721)

Nesse parâmetro, em termo, entendemos que a responsabilidade civil é a obrigação de reparar o dano que uma pessoa causa a outra. Em outra nomenclatura é uma compensação ou restituição de algo que foi tirado de alguém. Para os romanos não existia distinção entre responsabilidade civil e responsabilidade penal.

Neste compasso, Hely Lopes Meirelles compara Governo e Administração da seguinte forma:

Comparativamente, podemos dizer que Governo é atividade política e discricionária; a Administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. Governo é conduta independente; Administração é conduta hierarquizada. O Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. A Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo. Isto não quer dizer que a Administração não tenha poder de decisão. Tem. Mas o tem somente na área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva, só podendo opinar e decidir sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência e oportunidade administrativas, sem qualquer faculdade de opção política sobre a matéria. (MEIRELLES, 2010, p. 66).

Portanto, o Governo, elemento condutor do Estado, trabalha pelo poder do povo. O Estado, então, cumpre as vontades do povo. O Estado por sua vez tem sua vontade alicerçada através dos Poderes do Estado: Legislativo, Executivo e o Judiciário. Os poderes independentes e harmônicos entre si com funções indelegáveis, conforme a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), 'Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário'.

2.3 Finalidade

O Estado almeja o bem comum, como sua finalidade, sendo o bem comum são todas as condições necessárias para o desenvolvimento da personalidade humana. Considera-se, então, o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas as quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado que tem como finalidade lidar a favor do interesse público.

No conceito material, a administração pública é o aglomerado de serviços a fim de satisfazer o interesse público, tendentes a realizar o fim almejado pelo Estado. Já no seu conceito formal, também conhecido como orgânico, a administração pública compreende todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme nossa Carta Magna, sendo assim a administração pública é regida por seus princípios, sendo constitucionais ou infraconstitucionais, os princípios constitucionais da administração pública são aqueles contidos no artigo 37 da Constituição Federal que versam sobre, a legalidade; impessoalidade; moralidade; e publicidade, também devemos observar os princípios infraconstitucionais que auxiliam o administrador na sua gestão sob os seguintes princípios, finalidade; razoabilidade; proporcionalidade; continuidade de serviços; indisponibilidade e motivação.

Estes são instrumentos que auxiliam os agentes estatais na busca de atender o interesse público, na forma que são inerentes à administração possuindo caráter instrumental, portanto são instrumentos de trabalho essenciais para desempenhar a função que é investida.

Em síntese, pode-se conceituar o Princípio da Impessoalidade como um princípio constitucional, dos mais fundamentais, porque a administração pública, por este princípio, deve-se voltar sempre para o interesse da coletividade, não cabendo, então, que o agente público vislumbre interesses privados ou que não atendam à coletividade.

Para que o agente público possa adotar um ato administrativo, é necessário, antes de mais nada, que tenha competência funcional que o legitime para aquele múnus. Competência funcional do agente público são as suas atribuições previstas em lei e qualquer ato praticado que esteja desprovido de previsão legal, poderá ser tido como ato administrativo inexistente, bem como poderá configurar excesso ou abuso de poder.

Meirelles assinala que, numa visão global, a Administração é, pois, 'todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; praticam,

tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e seus agentes'. (MEIRELLES, 2010, p. 65-66).

Hely Lopes Meirelles ainda refere:

[...] na administração pública essas ordens e instruções estão concretizadas nas leis, regulamentos e atos especiais, dentro da moral da instituição. Daí o dever indeclinável de o administrador público agir segundo os preceitos do Direito e da Moral administrativa, porque tais preceitos é que expressam a vontade do titular dos interesses administrativos – o povo – e condicionam os atos a serem praticados no desempenho do múnus público que lhe é confiado (MEIRELLES, 2010, p. 87).

O autor enfatiza que os fins da Administração Pública se resumem num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo o ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade.

Por sua vez, Carvalho Filho, explica que há diferentes sentidos para a expressão Administração Pública:

Há um consenso entre os autores no sentido de que a expressão 'Administração Pública' é de certo modo duvidosa, exprimindo mais de um sentido. Uma das razões para o fato é extensa gama de tarefas que compõem objetivo do Estado. Outra é o próprio número de órgãos e agentes públicos incumbidos de sua execução. Exatamente por isso é que para melhor precisar o sentido da expressão devemos dividi-lo sob a ótica dos executores da atividade pública, de um lado e da própria atividade, de outro (CARVALHO FILHO, 2012, p. 11).

Contudo, Di Pietro, coloca que a Administração Pública, objeto de estudo do Direito Administrativo, pode ser classificada em sentido subjetivo ou objetivo: 'em sentido subjetivo: as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa; em sentido objetivo: a atividade administrativa exercida por aqueles entes'. (DI PIETRO, 2010, p. 54).

CAPÍTULO III – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

3.1 Conceitos doutrinários

Junto à construção histórica e social das civilizações, a moralidade, enquanto pressuposto para harmonia das sociedades, assumiu um valor no ordenamento jurídico das nações, exigindo, para mais das condutas dos particulares, também uma conduta moral esmerada do Estado por seus agentes públicos. Embora polêmico, pois não há um consenso doutrinário, mostrando-se um conceito de relevante imprecisão, o princípio da moralidade administrativa ganhou notório espaço no ordenamento jurídico brasileiro, mormente nos últimos tempos, com o neoconstitucionalismo e o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (Matheus França Viana Cavalcante, 2021 p.01)

O neoconstitucionalismo ou constitucionalismo pós-moderno consolidou a ideia da Constituição como elemento central do Estado, isto é, um Estado Constitucional de Direito, onde todas as leis e demais normas devem estar sempre em consonância e harmonia com aquela Carta Maior, inclusive como condição de eficácia e de validade. O que se busca, nesse sentido, é a máxima eficácia da Constituição, e não mais somente a ideia de limitação do poder político. (LENZA, 2016 p.20)

Esse fenômeno trouxe novas percepções e novas práticas, que incluem o reconhecimento de força normativa à Constituição, e também, aos princípios constitucionais; e o desenvolvimento de uma dogmática inovadora da interpretação constitucional, com novas categorias, inserindo os princípios, as colisões de direitos fundamentais, a argumentação e a ponderação. (BARROSO, 2015 p.23)

O vocábulo improbidade administrativa pode ser utilizada para designar corrupção, desonestidade, malversação administrativa, ou ainda, o exercício da função pública de maneira ilegal ou imoral, seja pela omissão indevida de atuação funcional, seja pela não observância dolosa ou culposa das normas legais. Destarte, ímprobo é aquele que age com deslealdade no desempenho das atribuições funcionais, que transgrede as normas da lei e da moral. Como exemplo, cite-se a concessão de favores e privilégios ilegais, a exigência de propinas, o desvio ou a aplicação ilegal de verbas públicas, entre outras. (BARBOSA, 2010)

A improbidade administrativa se dará com toda conduta ilegal, dolosa ou culposa do agente público no exercício de função, cargo, mandato ou emprego público, com ou sem participação de terceiro, que ofenda os princípios constitucionais da Administração Pública. Assim, constitui-se na violação do dever do agente público em atuar com probidade na gestão da coisa pública, a presente matéria foi regulada pela Lei 8.429/92 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. (BARBOSA, 2010)

A Carta Magna de 1988, em seus artigos. 15, V, e 37, XXI, § 4º mencionou pela primeira vez a expressão improbidade administrativa. A Lei 8.429/92, conhecida como Lei do Colarinho Branco, que veio regulamentar o art. 37, § 4º da Constituição Federal ao dispor sobre as sanções políticas, civis e administrativas aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional. Também o código penal em seu artigo 29, faz referência a matéria quando estende a responsabilidade a qualquer pessoa, mesmo não sendo agente da administração pública, que venha a induzir, concorrer para a consumação do ato de improbidade ou dele se favorecer de qualquer maneira direta ou indiretamente. (BARBOSA, 2010)

O ministro Napoleão Nunes Maia, do Superior Tribunal de Justiça, em julgamento de um agravo em recurso especial, afirmou que:

A Lei de Improbidade Administrativa, como todos sabemos, nasceu com a finalidade de combater e sancionar as condutas dos agentes de atos que afetem a moralidade e maltratem a coisa pública; os seus comandos, todavia, são bastante abertos, havendo, portanto, a necessidade de utilizá-la com certa prudência, a fim de que o próprio instrumento jurídico não seja enfraquecido e se torne impotente, vulgarizando-se pelo excesso de sua utilização ou, até mesmo, que seja utilizado como mero mecanismo de repercussão nos elementos de disputa e competição eleitoral, por exemplo. (2017, agravo STJ)

Para Maria Sylvia Zanella de Pietro o princípio da segurança jurídica possui duas vertentes, uma objetiva, relacionada à estabilidade das relações jurídicas e outra subjetiva, que corresponde à boa fé e à confiança que deve nortear as ações humanas, especialmente no mundo jurídico. (DI PIETRO, 33 ed. 2020)

De igual modo, José dos Santos Carvalho Filho sustenta que as duas faces do princípio da segurança jurídica são a estabilidade, em termos similares aos trazidos por Maria Sylvia Zanella de Pietro e a certeza, que equivale ao conhecimento seguro das normas, o que abrange sua interpretação, a qual deve variar em um limite conhecido, o que justifica a utilização da jurisprudência dos tribunais superiores de forma vinculante, bem como do sistema de precedentes. (CARVALHO FILHO, 34° ed. 2020)

No mesmo sentido, Geraldo Ataliba afirma que a certeza é fundamento para a segurança jurídica, razão pela qual deve nortear as relações jurídicas, em seus diversos campos de atuação. (ATALIBA, 6° ed. 2018)

Já Celso Antônio Bandeira de Melo afirma que em razão da sua importância para a manutenção da ordem jurídica o princípio da segurança jurídica é um dos princípios mais importantes entre os princípios gerais do direito, chegando a afirmar ainda se não seria o mais importante entre os referidos princípios:

Ora bem, é sabido que a ordem jurídica corresponde a um quadro normativo proposto precisamente para que as pessoas possam se orientar, sabendo, pois de antemão, o que devem o que podem fazer, tendo em vista as ulteriores consequências imputáveis a seus atos. O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, de um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da segurança jurídica, o qual, bem por isto, se não é o mais importante de todos os princípios gerais do Direito, é indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles. (Curso de Direito Administrativo, vigésima sexta edição, São Paulo, Malheiros, 2009, p. 124)

No campo processual civil Luiz Guilherme Marinoni afirma que apesar da Constituição Federal não prever expressamente o princípio da segurança jurídica no processo, o referido princípio é um dos fundamentos do Estado Constitucional, sendo considerado um valor supremo, tendo em vista que se trata de um direito fundamental e considera que a segurança jurídica está presente no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, o qual trata a coisa julgada como garantia fundamental e traz como um dos argumentos da sua conclusão o exemplo da coisa julgada “A segurança jurídica exige respeito à coisa julgada. A Constituição é expressa em determiná-lo ao legislador infraconstitucional (art. 5º, XXXVI). Isso quer dizer que é vedado ao legislador atuar de modo a enfraquecer ou abolir a coisa julgada no Estado Constitucional.” (MARIONI, 3º ed. 2017)

A Constituição da República, que traz em seu bojo a forma republicana de Governo e a forma Federativa de Estado considerando, oportunamente, a legitimidade do plebiscito de 1993, em que o eleitorado escolheu definitivamente essas opções, previu hipóteses de crimes de responsabilidade, com o escopo de salvaguardar a nação de comportamentos lesivos perpetrados por ocupantes de cargos essenciais para a administração e para o desenvolvimento do Estado. (BRASIL, Constituição Federal de 1988)

Os crimes de responsabilidade caracterizam-se como infrações político-administrativas que dão ensejo à perda do cargo e à inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de oito anos. Referencia-se, aqui, os crimes de responsabilidade os quais, conquanto sejam intitulados de crimes, não são sinônimos daqueles fatos típicos, culpáveis e antijurídicos tutelados pelo Direito Penal e que podem corresponder à pena privativa de liberdade. Acerca dessa distinção, o penalista Rogério Greco argui:

Pelo que se percebe por intermédio das sanções previstas nos diplomas legais que cuidam do crime de responsabilidade, embora possuam essa denominação, não se infligem sanções de natureza penal, mas, sim, aquelas de cunho político administrativo, conduzindo à aplicação de sanções políticas, a exemplo da perda do cargo, a inabilitação por um período predeterminado.

A rigor, a própria Constituição trata de crimes de responsabilidade em mais de um comando, com sentidos distintos entre si, podemos observar no disposto que trata da responsabilidade do Presidente da República, distingue-se do significado

disposto no art. 102, I, c, que trata dos crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como dos membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente, nesse caso, referindo-se a ilícitos penais funcionais, em que há foro por prerrogativa de função relacionado à ocupação desses cargos. (GRECO, 18° ed. 2016)

3.3 Consequências jurídicas

A responsabilidade civil da administração pública pode ser definida como dever do Estado de restituir terceiros por danos causados, por seus agentes públicos, devido à atividade que realiza, não havendo necessidade da configuração da culpa ou dolo. Hely Lopes Meirelles entende, a “responsabilidade civil da administração é, pois, a que impõe a fazenda pública a obrigação de compor o dano causado a terceiros por agentes públicos, no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las. (MEIRELLES, 2012, p. 712).

Vale ressaltar que apesar de mesmo se tratando de responsabilidade civil, não é observada de acordo com o código civil e sim com princípios próprios do direito administrativo. Di Pietro se refere ao tema citado como responsabilidade civil do Estado, pois este é pessoa jurídica, já a administração pública não tem personalidade jurídica, muito menos é titular de direitos e obrigações na ordem civil. Para ela tal tema se define como “[...]à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.” Ainda cita comportamentos comissivos ou omissivos, o primeiro sendo a conduta realizada para causar dano, e o último derivado de omissão, é quando o agente público deixa de fazer alguma função que estava obrigado. Apesar de não haver necessidade de configuração de culpa ou dolo, é importante identificar se existem tais condutas, pois acordo com a Constituição pátria é através destas que o Estado terá o direito de regresso contra o agente público causador do dano. (DI PIETRO, 2012, p. 698).

Há diversas correntes que trazem a luz a responsabilidade da administração, embora far-se-á importante elencar duas teorias utilizadas atualmente, vejamos. A

teoria da culpa administrativa onde leva-se em consideração a falta, mau funcionamento ou retardamento do serviço público, surgindo qualquer uma destas três hipóteses elencadas somadas com o dano, surge a obrigação de indenizar do Estado. Para Hely Lopes Meirelles “É o estabelecimento do binômio falta de serviço/culpa da administração”. (MEIRELLES 2012, p.739).

Essa teoria exige que a vítima comprove a lesão sofrida por ela para obter a tal indenização. Vale ressaltar que não há nenhum questionamento quanto a culpa do agente público. Outra teoria que merece destaque compreende a culpa administrativa, pois surge a obrigação de indenizar apenas com a ocorrência do ato lesivo e injusto da vítima, causado pela administração pública. De acordo com tal teoria, o Estado, deverá arcar com um risco natural, devido a uma maior quantidade de poderes, corresponde a um risco maior de causar dano, essa teoria objetiva a responsabilidade do Estado.

Segundo Hely Lopes Meirelles:

O risco administrativo não significa que a Administração deva indenizar sempre e em qualquer caso o dano suportado por particular; significa, apenas e tão somente que a vítima fica dispensada da prova da culpa da administração, mas esta poderá demonstrar a culpa total ou parcial do lesado no evento danoso.” MEIRELLES, 2012, p.715.

O fato de a vítima não necessitar provar a culpa da administração pública, não acarreta o pagamento direto da indenização, visto que esta pode excluir ou atenuar a decisão de indenizar, provando que não houve culpa, ou que foi apenas parcial do Estado, podendo eximi-lo total ou parcialmente da indenização. Desta forma, a responsabilidade civil da administração pública no âmbito do direito brasileiro, primeiro, deve-se entender o que é responsabilidade subjetiva e objetiva.

A responsabilidade objetiva tem haver com o objeto violado, isto é, independente da existência de dolo ou culpa o agente, basta apenas que exista a conduta danosa. Já a subjetiva esta relacionada ao sujeito, no sentido de que a vítima tem que demonstrar o dolo ou a culpa do agente na provocação do dano.

Sendo assim a responsabilidade civil da administração pública, no direito brasileiro, é regulada constitucionalmente, pelo artigo 37 §6, estabelecendo 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.” (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

O constituinte estabelece para todas as entidades estatais e seus desmembramentos administrativos a obrigação de indenizar terceiro por dano causado por seus servidores, não havendo necessidade de provar a ocorrência do dolo ou culpa, salvo na situação de direito regressivo contra os causadores do dano.

Hely Lopes Meirelles faz uma colocação interessante a respeito do referido artigo quanto ao vocábulo agente “O vocábulo agente, no sentido genérico de servidor público, abrangendo, para fins de responsabilidade civil, todas as pessoas incumbidas da realização de algum serviço público, em caráter permanente ou temporário”. (MEIRELLES 2012, p.718)

O legislador abre um leque de pessoas responsáveis pela realização de tais serviços, sendo necessário que o agente tenha praticado o ato ou omissão na qualidade de agente público, não há necessidade que tenha sido feita no exercício das suas funções, mas simplesmente que esteja presente tal qualidade.

É importante mencionar um grande avanço na administração, foi a Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal n. 101/2000. Que aponta a transparência dos atos públicos como um dos mais importantes institutos da referida Lei, pois visa um nível de fiscalização maior por parte das instituições competentes e da sociedade em relação aos atos praticados no curso da gestão dos gastos públicos.

Pode-se afirmar que a transparência está ligada ao princípio da publicidade, este previsto no artigo 37 da Constituição Federal. Embora sejam institutos correlatos, eles não se confundem. A transparência é um termo mais amplo que a publicidade, afinal, uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensiva. (Orion Augusto Platt Neto, 2007 p.76).

Já a transparência é um princípio que impõe a necessidade da observância desses elementos, ou seja, as informações devem ser relevantes para o cidadão e devem ser disponibilizadas de forma clara, atualizada e compreensível. A transparência, assim, surgiu a partir da necessidade de se buscar a efetividade do princípio da publicidade. (Tainah Sales, 2013 p.30)

O artigo 48 da Lei Responsabilida Fiscal expõe sobre a disponibilização, em tempo real, das informações pormenorizadas sobre execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além dos principais instrumentos de transparência e do incentivo à participação popular, estabelecendo a ampla divulgação, que será dada mediante a utilização de meios eletrônicos, aos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestação de contas e outros documentos. Conforme o referido dispositivo:

Art.48 - São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I- incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II- liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III- adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A

Nesse mesmo sentido, destaca-se a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação, que veio regulamentar o direito à informação previsto na Constituição Federal. Para a implementação dessas diretrizes, a lei impõe a necessidade da disponibilização online das informações públicas e ressalta, no parágrafo 3º do artigo 8º, que tais dados devem ser divulgados de forma clara, objetiva e de fácil compreensão, fortalecendo a ideia de transparência e facilitando o controle das finanças públicas.

A Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõem de um conjunto de normas para desenvolver as bases de uma boa

administração, também possibilitando à sociedade brasileira uma participação contínua, mediante a ciência e a oportunidade de opinar, fiscalizar e avaliar a aplicação dos recursos públicos.

3.3 Impactos na vida da sociedade

A Administração Pública tem como objetivo trabalhar em favor do interesse público e dos direitos e interesses dos cidadãos que administra. Ou seja, nela estão duas atividades distintas como a superior de planejar e a inferior de executar. “Administrar significa não só prestar serviço executá-lo como, igualmente, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo” (DI PIETRO, 2010, p. 44).

Hely Lopes Meirelles compara Governo e Administração da seguinte forma:

Comparativamente, podemos dizer que Governo é atividade política e discricionária; a Administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. Governo é conduta independente; Administração é conduta hierarquizada. O Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. A Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo. Isto não quer dizer que a Administração não tenha poder de decisão. Tem. Mas o tem somente na área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva, só podendo opinar e decidir sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência e oportunidade administrativas, sem qualquer faculdade de opção política sobre a matéria. (MEIRELLES, 2010, p. 66).

Meirelles assinala que, numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; praticam, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e seus agentes (MEIRELLES, 2010, p. 65-66).

Hely Lopes Meirelles ainda refere que na administração pública essas ordens e instruções estão concretizadas nas leis, regulamentos e atos especiais, dentro da moral da instituição. Daí o dever indeclinável de o administrador público agir

segundo os preceitos do Direito e da Moral administrativa, porque tais preceitos é que expressam a vontade do titular dos interesses administrativos – o povo – e condicionam os atos a serem praticados no desempenho do múnus público que lhe é confiado (MEIRELLES, 2010, p. 87).

O autor enfatiza que os fins da Administração Pública se resumem num único objetivo, o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo o ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade. (MEIRELLES, 2010, p. 87).

Por sua vez, Carvalho Filho, explica que há diferentes sentidos para a expressão Administração Pública:

Há um consenso entre os autores no sentido de que a expressão 'Administração Pública' é de certo modo duvidosa, exprimindo mais de um sentido. Uma das razões para o fato é extensa gama de tarefas que compõem objetivo do Estado. Outra é o próprio número de órgãos e agentes públicos incumbidos de sua execução. Exatamente por isso é que para melhor precisar o sentido da expressão devemos dividi-lo sob a ótica dos executores da atividade pública, de um lado e da própria atividade, de outro (CARVALHO FILHO, 2012, p. 11).

Em sentido estrito, Di Pietro, coloca que a Administração Pública, objeto de estudo do Direito Administrativo, pode ser classificada em sentido subjetivo ou objetivo: “em sentido subjetivo: as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa; em sentido objetivo: a atividade administrativa exercida por aqueles entes.” (DI PIETRO, 2010, p. 54).

Diversos autores definem como função da Administração Pública a garantia do bem-estar social; ou defesa dos interesses da comunidade; ou zelar pelo bem comum da coletividade. A afirmativa comum é de que a atividade do administrador deve ser orientada para esse objetivo. Ou seja, a defesa do interesse público corresponde à finalidade da Administração Pública.

A doutrina de Marçal Justen Filho define da seguinte maneira a função administrativa:

A função administrativa é o conjunto de poderes jurídicos destinados a promover a satisfação de interesses essenciais, relacionados com a promoção de direitos fundamentais, cujo desempenho exige uma organização estável e permanente e que se faz sob regime jurídico infra legal e submetido ao controle jurisdicional (JUSTEN FILHO, 2005, p. 29).

A função administrativa compreende desde o fornecimento de utilidades materiais de interesse comum até a atuação jurídica e imaterial e, ainda, a compreensão de litígios. A função administrativa é instituída e definida por meio do direito, num conjunto de competências a ela atribuídas. Deve ser entendida a partir dos fins a serem atendidos, assim sua identificação é feita com base na realidade do mundo real.

A atividade administrativa, devido à diferenciação entre legislação e administração, é impedida de produzir leis. A atividade administrativa é subordinada ao controle do legislativo, que a fiscaliza, função que também desempenha o Tribunal de Contas. Não há uma legislação que limite a atuação do Legislativo em temas administrativos. A Administração também é subordinada ao Judiciário, uma vez que este pode rever atos administrativo.

CONCLUSÃO

Com a realização do presente trabalho foi possível perceber a importância do princípio da moralidade, observamos que tal princípio deve estar presente como primeiro plano na vida dos administradores e gestores, quando assumem o papel principal a frente de um ente federado. Com isso, pôde-se perceber a necessidade da boa fé quando falamos em administração pública que consiste em não apenas seguir as regras impostas, mas além disto observar os ditames da legalidade e honestidade que estão ligados a figura do bom administrador.

Para se atingir uma compreensão desta realidade, definiram-se três objetivos específicos. O primeiro de identificar a função administrativa do Estado, observa-se que a moralidade está fundada nos princípios éticos e morais de cada ser humano, que deve administrar com prudência resguardando posições jurídicas sujeitas de boa-fé.

O segundo, conceitua a moralidade como o princípio que o administrador deve se guiar para exercer o papel do bom administrador, respeitando os limites da conduta ética e moral. Contudo, o terceiro e último objetivo, remete as consequências em que pode cair o administrador, quando não são observados os princípios da moralidade, trazendo assim a figura do administrador ímprobo.

Dada à importância do assunto, torna-se necessário o desenvolvimento da figura do bom administrador, arraigando o espírito da boa-fé desde a formação social e educacional de cada cidadão. Para assim termos uma sociedade voltada aos princípios éticos e morais, não permitindo o desvio do caminho justo e honesto que a moralidade nos incube. Em pesquisas futuras, pretendemos analisar e propor que esta

matéria possa ser acrescentada de forma dinâmica com ferramentas que estimule o estudo desde os primeiros passos no processo de alfabetização, para que assim possamos desenvolver cidadãos cada vez mais empenhados com a responsabilidade administrativa.

Por fim, o presente trabalho teve o intuito de informar e orientar a sociedade sobre as responsabilidades do administrador público e também de alertar seus riscos quando não são observados os princípios epígrafados neste, analisando as matérias de forma externa e interna da estrutura em que o Estado organiza seus entes, trazendo assim um conteúdo de fácil compreensão por todos aqueles que se interessarem pelo presente tema.

REFERÊNCIAS

TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida, **A eficácia social da atuação do Ministério Público no combate à improbidade administrativa**, in Revista de Direito Administrativo, nº 227/253, 2002.

ALEXANDRINO, Marcelo **Direito administrativo descomplicado**, Vicente Paulo, 18 ed. rev. e atual Rio de Janeiro: Método, 2010 721.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília**: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL, **Lei nº 8.429, DE 2 de Junho de 1992**. Lei de improbidade administrativa.

BUENO, Jorge Arbex. Princípio da moralidade administrativa, proibidade e improbidade administrativa. **Revista Jus Navegandi**, 11/2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/34275/principio-da-moralidade-administrativa-proibidade-e-improbidade-administrativa>

BRANDÃO, A. J. **Moralidade administrativa**. Revista de Direito Administrativo, v. 25, p. 454-467, 1 jul. 1951.

BARROSO, Luís Roberto. **A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 5, Número Especial, 2015 p. 23-50.

BARBOSA, Radamero Apolinário, **Improbidade administrativa: O que vem a ser como vem a ser o seu controle**. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/improbidade-administrativa-o-que-vem-a-ser-e-como-deve-ser-feito-o-seu-controle/#_ftnref. Acesso em: 19 de outubro de 2021.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 19 de outubro de 2021.

CAVALCANTE, Matheus François Viana. **Lei de improbidade administrativa e crimes de responsabilidade: a sujeição dos agentes políticos aos regimes sancionatórios** Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 19 out 2021. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/56449/lei-de-improbidade->

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34º ed., São Paulo, Ed. Gen Jurídico, 2020.

CARVALHO FILHO, José Dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo. Editora Atlas, 2012

COUTINHO, Alessandro Dantas. RODOR, Ronald Kruger. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2015.

CARVALHO FILHO, JOSÉ DOS SANTOS. **Manual de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo. Editora Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p.77/198-225/885-910

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Teoria geral e princípios do direito administrativo**. 33º ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 2020

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 49.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 200

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo:Atlas, 2007.

DE PLÁCIDO E SILVA, **Vocabulário Jurídico**, verbete: DIREITO ADMINISTRATIVO, RJ: FORENSE, 2001. P.269.

EURICO, BITENCOURT NETO. **Procedimento equitativo e vinculação de serviços públicos delegados no Brasil**, Fórum, 2009, p. 22

FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle da moralidade na constituição**. São Paulo: Malheiros, 1999. p.157

FERREIRA, Luiz Tarcisio Teixeira. **Princípios do Processo Administrativo e a Importância do Processo Administrativo no Estado de Direito**. In FIGUEIREDO, Lucia Valle (coord.). **Comentários à Lei Federal de Processo Administrativo (Lei no 9.784/99)**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum,2009, p.18

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal** – 18. Ed – Rio de Janeiro: Impetus, 2016. p. 241.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A Moralidade Administrativa e a Boa-fé na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado** – 20. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2016. p. 60-70.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado** – 20. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2016. p. 60-70.

MARRARA, T. O conteúdo do princípio da moralidade: proibidade, razoabilidade e cooperação. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 104-120, 2016. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v3i1p104-120. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/108986>. Acesso em: 9 abr. 2021.:

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 95-100/179-222/491-509

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 21/22.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MEIRELES, Hely Lopes Meireles. Op. Cit. p. 567.

MEDAUAR, Odete. **A Processualidade no Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.p.54

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 23ª Edição, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. P.60.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 24ª edição, atualizada, SP: Malheiros, 1999. p.35.

PLATT NETO et al. **Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira**. Contabilidade Vista & Re- vista, v. 18, n. 1, p. 75-94,, 2007, p. 76.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do Estado**. 5. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SALES, Tainah. **Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia: análise dos portais da transparência antes e após o advento da Lei n.12527/11**. **Direito Público**, v. 9, n. 48, p. 28–48, 2013, p. 30.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 3ª ed. São Paulo: Método/GEN, 2013, p.550