

Direito Administrativo

ARLI PINTO DA SILVA

Caros alunos,

Esse ebook é um pdf interativo. Para conseguir acessar todos os seus recursos, é recomendada a utilização do programa Adobe Reader 11.

Caso não tenha o programa instalado em seu computador, segue o link para download:

<http://get.adobe.com/br/reader/>

Para conseguir acessar os outros materiais como vídeos e sites, é necessário também a conexão com a internet.

O menu interativo leva-os aos diversos capítulos desse ebook, enquanto as setas laterais podem lhe redirecionar ao índice ou às páginas anteriores e posteriores.

Nesse *pdf*, o professor da disciplina, através de textos próprios ou de outros autores, tece comentários, disponibiliza links, vídeos e outros materiais que complementarão o seu estudo.

Para acessar esse material e utilizar o arquivo de maneira completa, explore seus elementos, clicando em botões como flechas, linhas, caixas de texto, círculos, palavras em destaque e descubra, através dessa interação, que o conhecimento está disponível nas mais diversas ferramentas.

Boa leitura!

SUMÁRIO



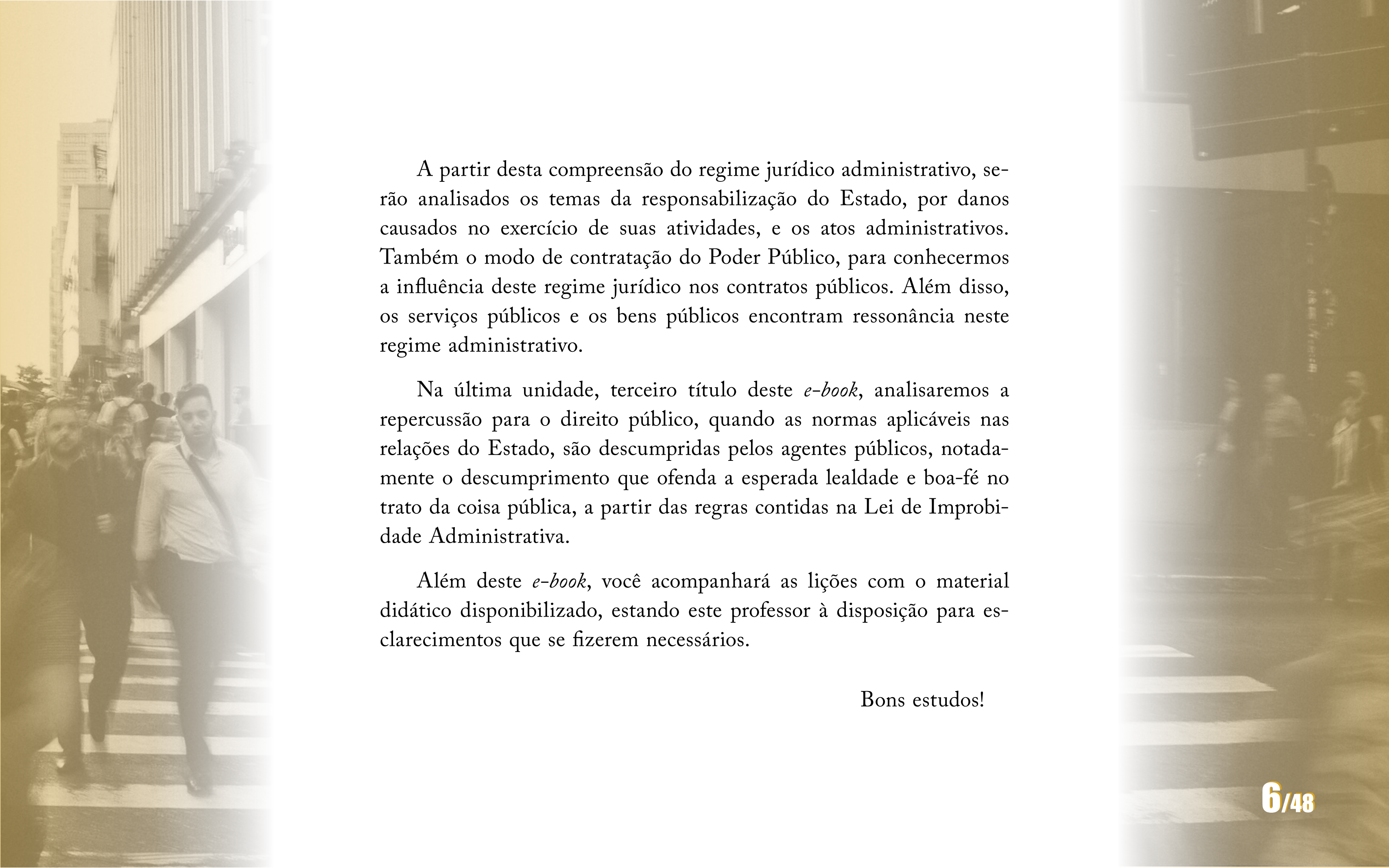
Apresentação

Caro estudante, é com satisfação que irei apresentar a vocês alguns tópicos de Direito Administrativo neste Curso de Especialização em Gestão Integrada, Trânsito e Mobilidade Urbana. O Direito Administrativo tem por objetivo estudar a Administração Pública nos vários aspectos que compreendem a função administrativa do Estado.

Como uma das disciplinas componentes deste curso, pretende-se apresentar os temas a serem abordados, de modo que possibilitem um contexto jurídico aproveitável ao conjunto das disciplinas que compõem o estudo organizado nesta especialização.

De início, no título primeiro, teremos uma ideia de como se organiza o Estado para a execução das competências de Administração Pública e o significado de função pública ou administrativa e quem as exerce. Em seguida, o eixo principal deste estudo que é o Regime Jurídico Administrativo. Consiste este regime em um sistema de regras e princípios interpretados a partir de especificidades que são próprias ao Estado, tendo em vista que a este incumbe realizar o interesse público em nome da sociedade.

Perceberemos que as relações nas quais o Estado está presente, ou que há interesse público, se sobressaem às relações que sejam apenas de índole privada (interesses particulares). Isto é assim em virtude de uma supremacia que o interesse público detém sobre o interesse particular. Para tanto, o Estado dispõe de um regime jurídico que lhe é peculiar, de modo a atender as demandas que a ele Estado cabe prover.



A partir desta compreensão do regime jurídico administrativo, serão analisados os temas da responsabilização do Estado, por danos causados no exercício de suas atividades, e os atos administrativos. Também o modo de contratação do Poder Público, para conhecermos a influência deste regime jurídico nos contratos públicos. Além disso, os serviços públicos e os bens públicos encontram ressonância neste regime administrativo.

Na última unidade, terceiro título deste *e-book*, analisaremos a repercussão para o direito público, quando as normas aplicáveis nas relações do Estado, são descumpridas pelos agentes públicos, notadamente o descumprimento que ofenda a esperada lealdade e boa-fé no trato da coisa pública, a partir das regras contidas na Lei de Improbidade Administrativa.

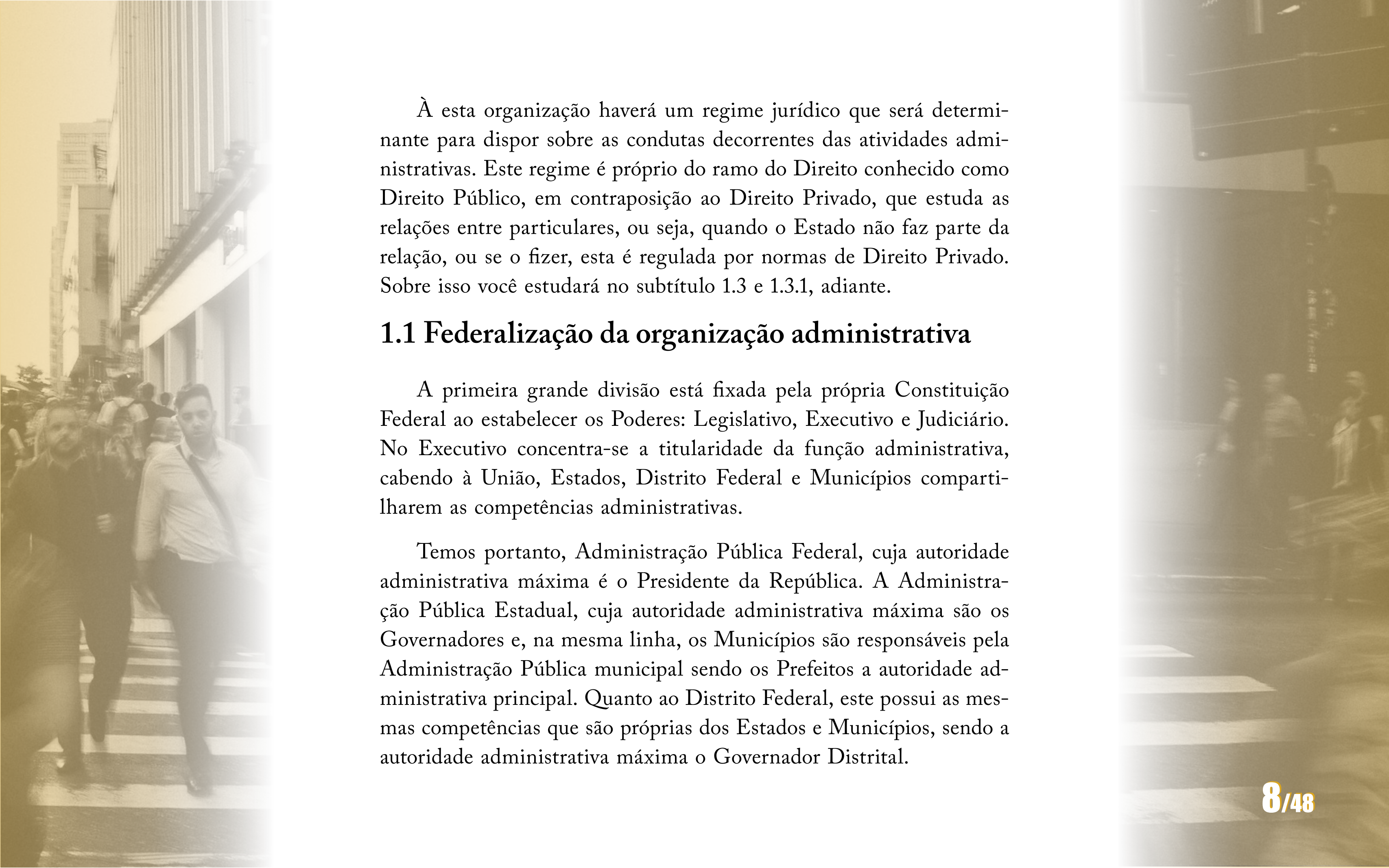
Além deste *e-book*, você acompanhará as lições com o material didático disponibilizado, estando este professor à disposição para esclarecimentos que se fizerem necessários.

Bons estudos!

1. Organização Administrativa e seu Regime Jurídico

Neste capítulo inicial, serão abordados tópicos essenciais à compreensão do modo de organização administrativa e o regime jurídico que lhe é peculiar. O objeto de estudo do Direito Administrativo é a Administração Pública. Logo, é necessário sabermos como ela se organiza para o exercício de sua função pública (competências). Conhecida a forma de organização, é necessário conhecer o conjunto de regras e princípios que compõem o denominado regime jurídico administrativo, e como ele é aplicável às diversas relações que envolvem as pessoas e a Administração Pública.

Em razão desse objetivo de estudo inicial, organizar significa dispor de algo de modo ordenado para se alcançar uma finalidade. Por organização administrativa compreende-se o modo como a Administração Pública está disposta para a realização de suas competências. A organização da Administração Pública no Brasil forma um todo complexo havendo várias esferas: administração federal, estadual e municipal concebidas de forma direta e indireta.



À esta organização haverá um regime jurídico que será determinante para dispor sobre as condutas decorrentes das atividades administrativas. Este regime é próprio do ramo do Direito conhecido como Direito Público, em contraposição ao Direito Privado, que estuda as relações entre particulares, ou seja, quando o Estado não faz parte da relação, ou se o fizer, esta é regulada por normas de Direito Privado. Sobre isso você estudará no subtítulo 1.3 e 1.3.1, adiante.

1.1 Federalização da organização administrativa

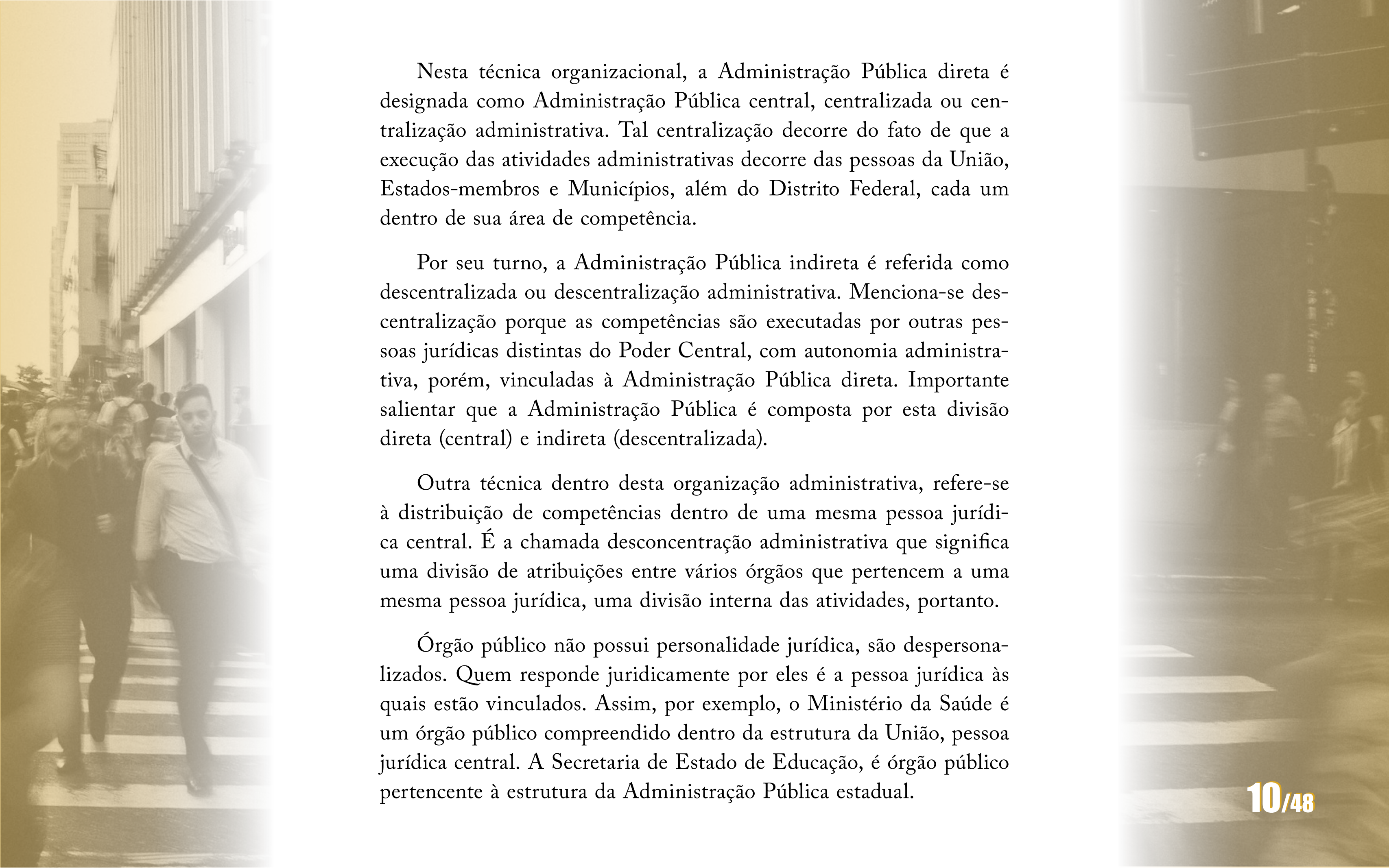
A primeira grande divisão está fixada pela própria Constituição Federal ao estabelecer os Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. No Executivo concentra-se a titularidade da função administrativa, cabendo à União, Estados, Distrito Federal e Municípios compartilharem as competências administrativas.

Temos portanto, Administração Pública Federal, cuja autoridade administrativa máxima é o Presidente da República. A Administração Pública Estadual, cuja autoridade administrativa máxima são os Governadores e, na mesma linha, os Municípios são responsáveis pela Administração Pública municipal sendo os Prefeitos a autoridade administrativa principal. Quanto ao Distrito Federal, este possui as mesmas competências que são próprias dos Estados e Municípios, sendo a autoridade administrativa máxima o Governador Distrital.

1.1.1 Administração Pública Direta e Indireta

Esta nomenclatura refere-se a uma divisão entre as pessoas jurídicas que pertencem ao Estado. A chamada Administração Pública Direta corresponde à atuação direta pelo próprio Estado por seus entes político-administrativos: União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Estes entes são dotados de personalidade jurídica. Constituem-se em personalidade jurídica de direito público. Logo, são sujeito de direitos e obrigações e podem demandar em juízo ou sofrerem ações judiciais. É considerada administração direta em virtude de que as ações de Administração Pública são realizadas diretamente pelo ente político-administrativo.

De outro modo organizacional, quando as atividades são realizadas de modo indireto, fala-se em Administração Pública indireta. Também são pessoas jurídicas, igualmente sujeitos de direito e obrigações, porém, sua existência somente será possível se houver manifestação da Administração Pública direta. A Administração Pública indireta está prevista no art. 37, inciso XIX da Constituição Federal, sendo composta pelas Autarquias, Fundações, também constituídas com personalidade jurídica de direito público, as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, estas constituídas como pessoas jurídicas de direito privado, mas pertencentes ao Estado, também.

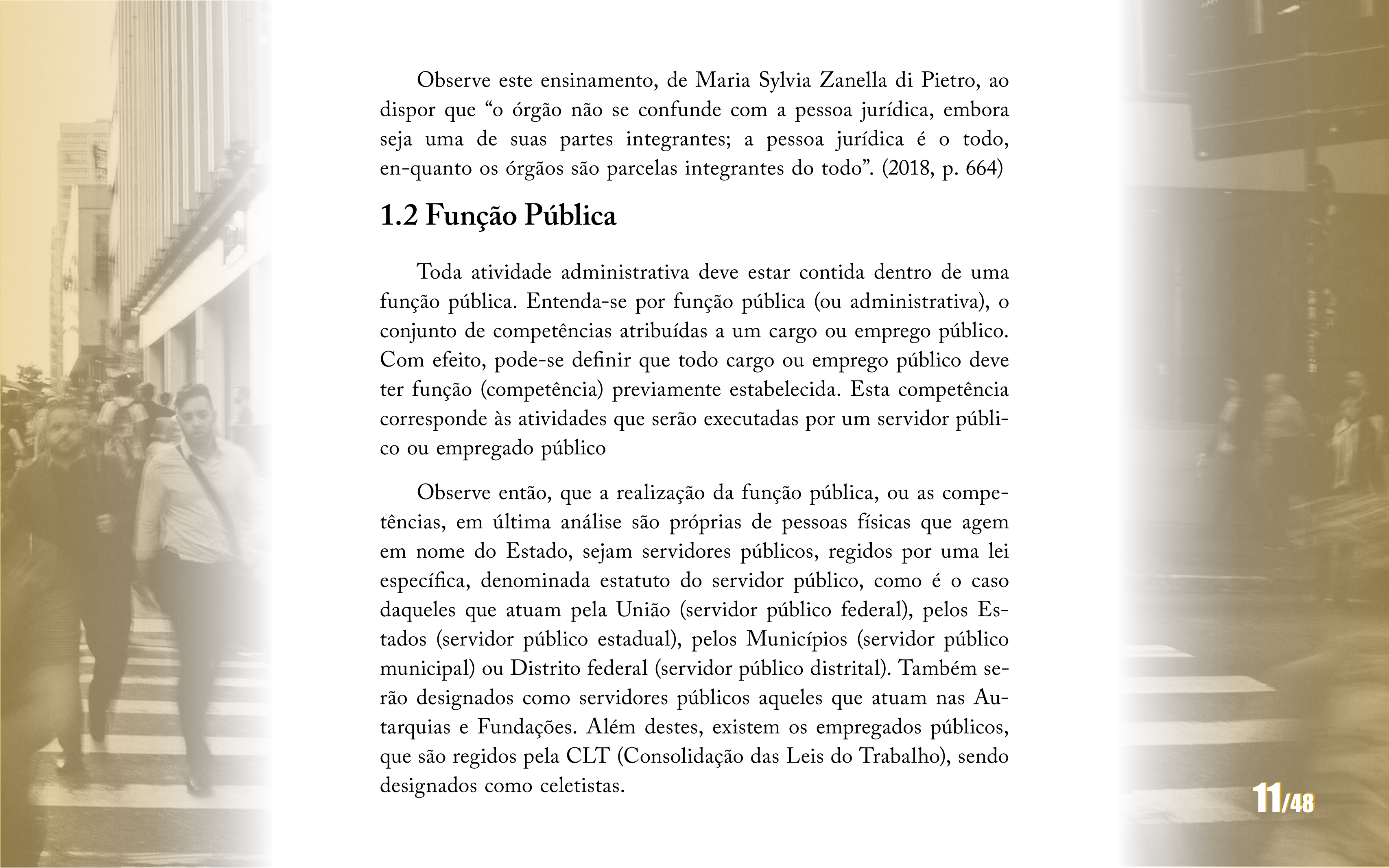


Nesta técnica organizacional, a Administração Pública direta é designada como Administração Pública central, centralizada ou centralização administrativa. Tal centralização decorre do fato de que a execução das atividades administrativas decorre das pessoas da União, Estados-membros e Municípios, além do Distrito Federal, cada um dentro de sua área de competência.

Por seu turno, a Administração Pública indireta é referida como descentralizada ou descentralização administrativa. Menciona-se descentralização porque as competências são executadas por outras pessoas jurídicas distintas do Poder Central, com autonomia administrativa, porém, vinculadas à Administração Pública direta. Importante salientar que a Administração Pública é composta por esta divisão direta (central) e indireta (descentralizada).

Outra técnica dentro desta organização administrativa, refere-se à distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica central. É a chamada desconcentração administrativa que significa uma divisão de atribuições entre vários órgãos que pertencem a uma mesma pessoa jurídica, uma divisão interna das atividades, portanto.

Órgão público não possui personalidade jurídica, são despersonalizados. Quem responde juridicamente por eles é a pessoa jurídica às quais estão vinculados. Assim, por exemplo, o Ministério da Saúde é um órgão público compreendido dentro da estrutura da União, pessoa jurídica central. A Secretaria de Estado de Educação, é órgão público pertencente à estrutura da Administração Pública estadual.

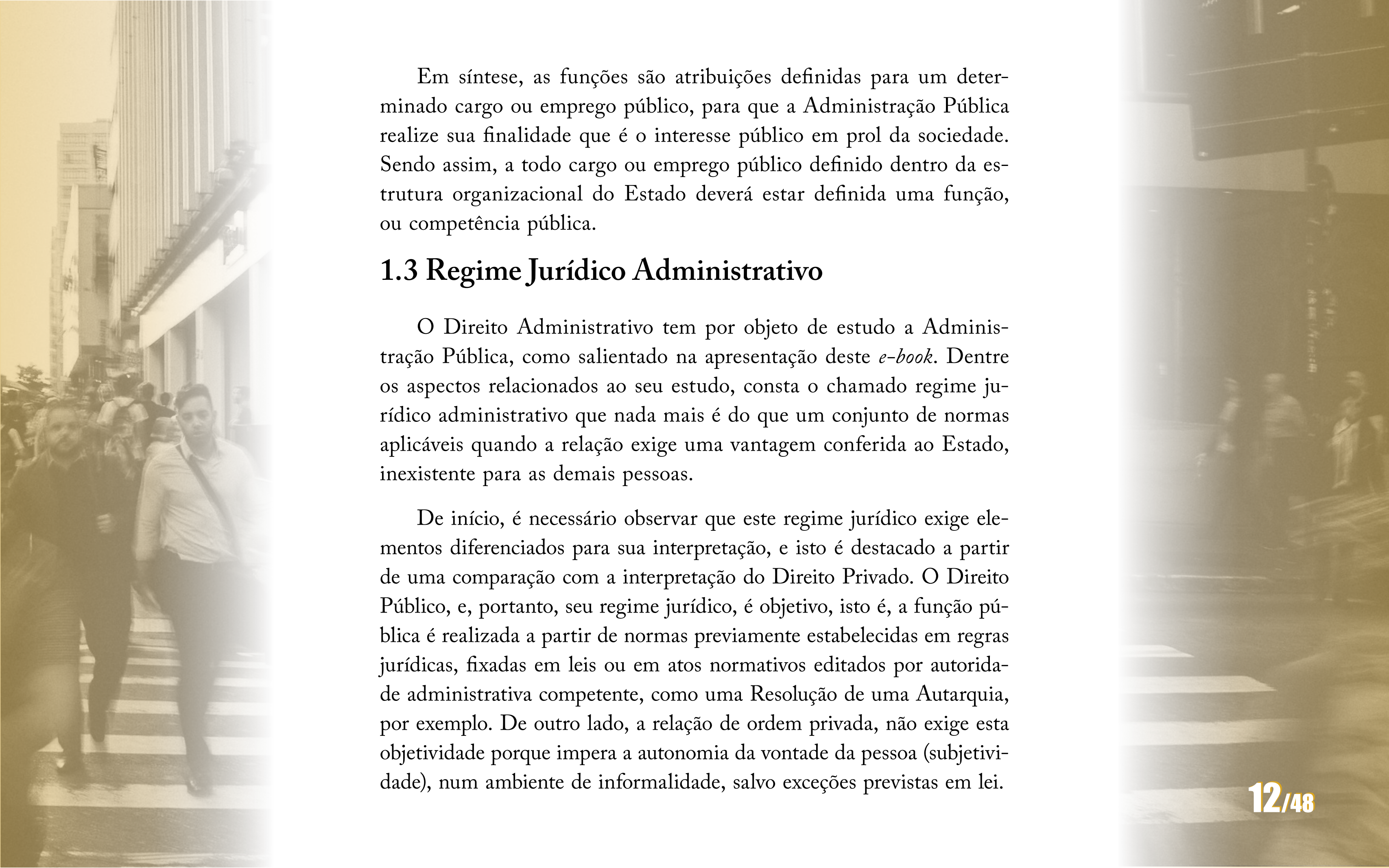


Observe este ensinamento, de Maria Sylvia Zanella di Pietro, ao dispor que “o órgão não se confunde com a pessoa jurídica, embora seja uma de suas partes integrantes; a pessoa jurídica é o todo, enquanto os órgãos são parcelas integrantes do todo”. (2018, p. 664)

1.2 Função Pública

Toda atividade administrativa deve estar contida dentro de uma função pública. Entenda-se por função pública (ou administrativa), o conjunto de competências atribuídas a um cargo ou emprego público. Com efeito, pode-se definir que todo cargo ou emprego público deve ter função (competência) previamente estabelecida. Esta competência corresponde às atividades que serão executadas por um servidor público ou empregado público

Observe então, que a realização da função pública, ou as competências, em última análise são próprias de pessoas físicas que agem em nome do Estado, sejam servidores públicos, regidos por uma lei específica, denominada estatuto do servidor público, como é o caso daqueles que atuam pela União (servidor público federal), pelos Estados (servidor público estadual), pelos Municípios (servidor público municipal) ou Distrito federal (servidor público distrital). Também serão designados como servidores públicos aqueles que atuam nas Autarquias e Fundações. Além destes, existem os empregados públicos, que são regidos pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), sendo designados como celetistas.

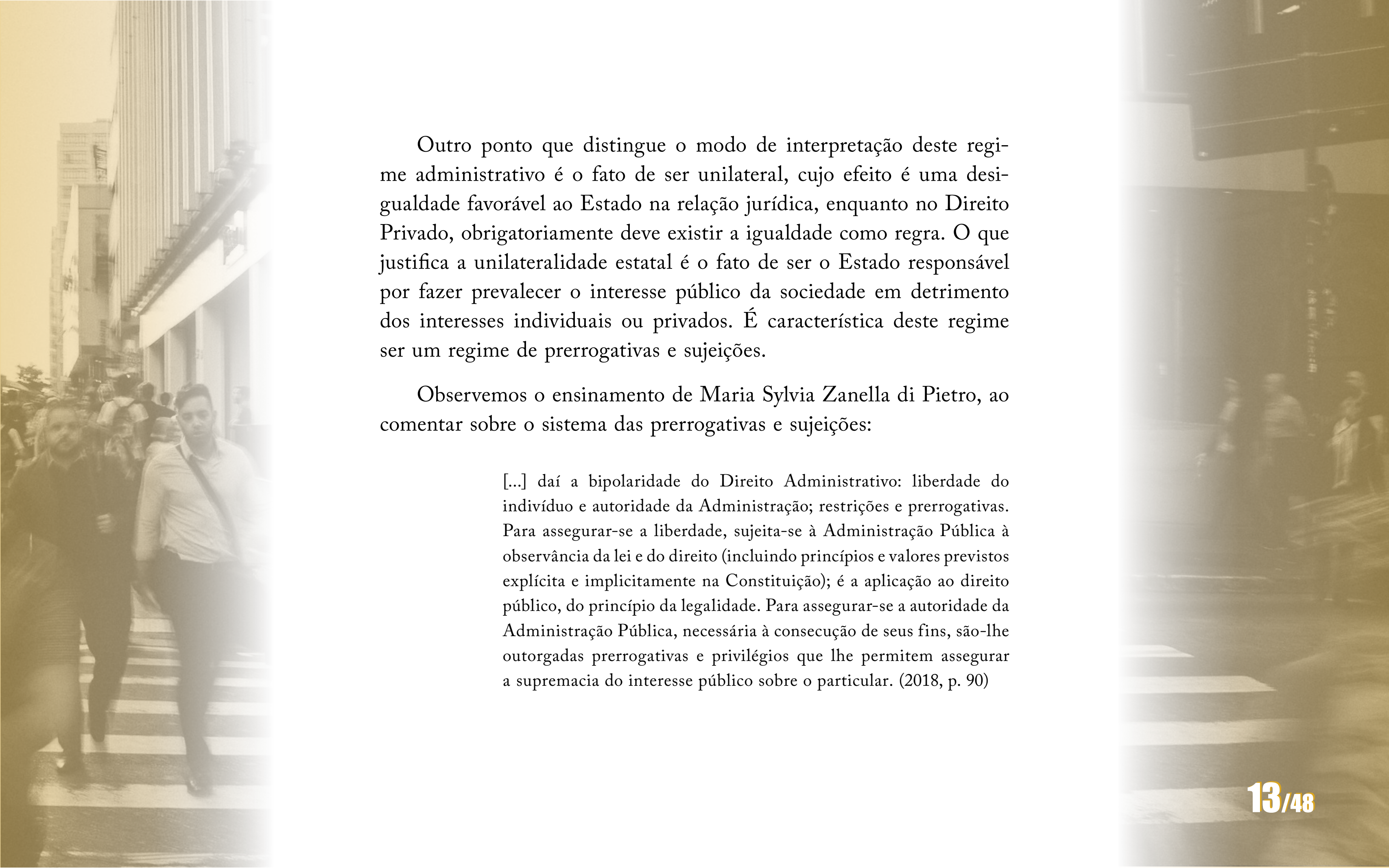


Em síntese, as funções são atribuições definidas para um determinado cargo ou emprego público, para que a Administração Pública realize sua finalidade que é o interesse público em prol da sociedade. Sendo assim, a todo cargo ou emprego público definido dentro da estrutura organizacional do Estado deverá estar definida uma função, ou competência pública.

1.3 Regime Jurídico Administrativo

O Direito Administrativo tem por objeto de estudo a Administração Pública, como salientado na apresentação deste *e-book*. Dentre os aspectos relacionados ao seu estudo, consta o chamado regime jurídico administrativo que nada mais é do que um conjunto de normas aplicáveis quando a relação exige uma vantagem conferida ao Estado, inexistente para as demais pessoas.

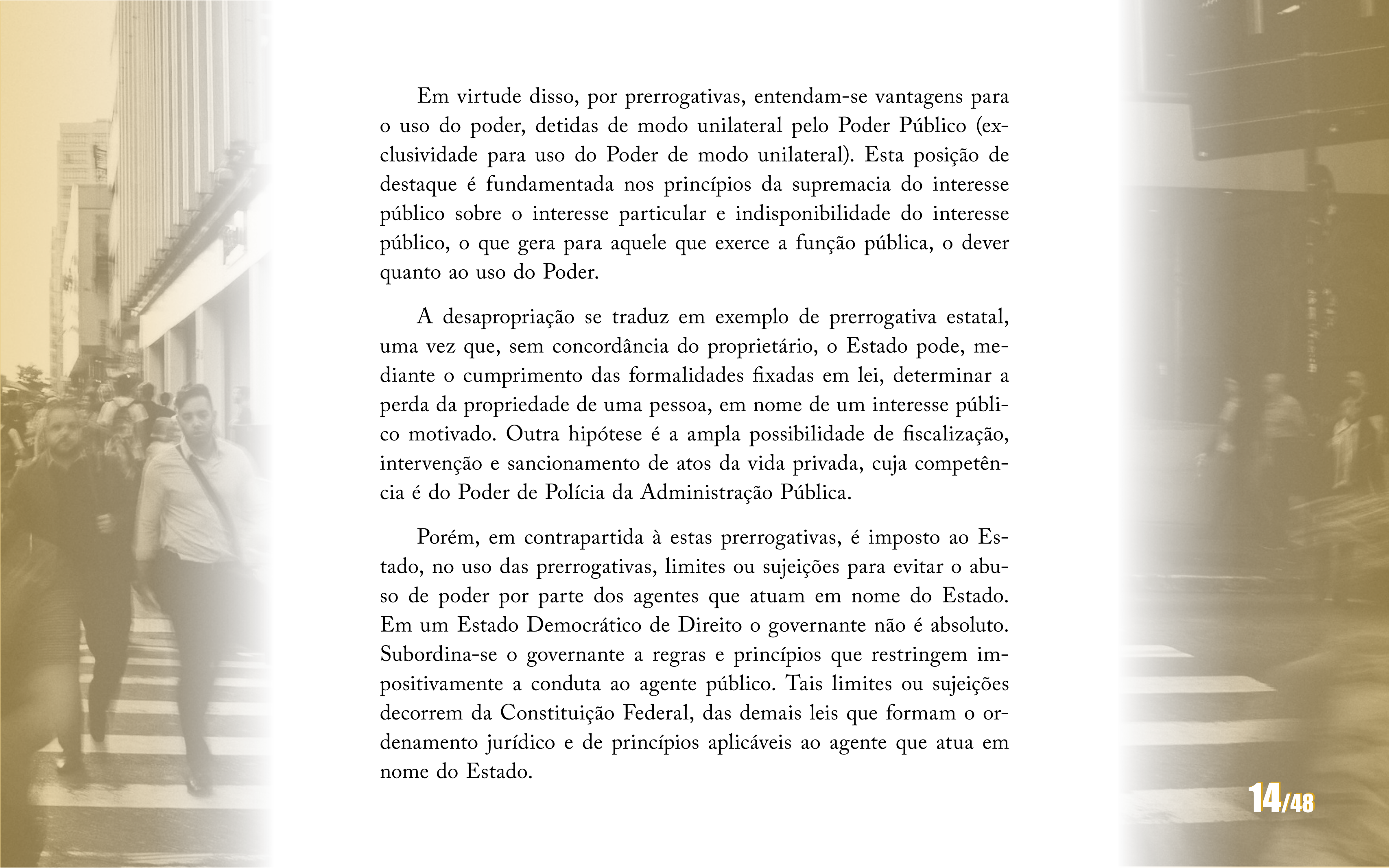
De início, é necessário observar que este regime jurídico exige elementos diferenciados para sua interpretação, e isto é destacado a partir de uma comparação com a interpretação do Direito Privado. O Direito Público, e, portanto, seu regime jurídico, é objetivo, isto é, a função pública é realizada a partir de normas previamente estabelecidas em regras jurídicas, fixadas em leis ou em atos normativos editados por autoridade administrativa competente, como uma Resolução de uma Autarquia, por exemplo. De outro lado, a relação de ordem privada, não exige esta objetividade porque impera a autonomia da vontade da pessoa (subjetividade), num ambiente de informalidade, salvo exceções previstas em lei.



Outro ponto que distingue o modo de interpretação deste regime administrativo é o fato de ser unilateral, cujo efeito é uma desigualdade favorável ao Estado na relação jurídica, enquanto no Direito Privado, obrigatoriamente deve existir a igualdade como regra. O que justifica a unilateralidade estatal é o fato de ser o Estado responsável por fazer prevalecer o interesse público da sociedade em detrimento dos interesses individuais ou privados. É característica deste regime ser um regime de prerrogativas e sujeições.

Observemos o ensinamento de Maria Sylvia Zanella di Pietro, ao comentar sobre o sistema das prerrogativas e sujeições:

[...] daí a bipolaridade do Direito Administrativo: liberdade do indivíduo e autoridade da Administração; restrições e prerrogativas. Para assegurar-se a liberdade, sujeita-se à Administração Pública à observância da lei e do direito (incluindo princípios e valores previstos explícita e implicitamente na Constituição); é a aplicação ao direito público, do princípio da legalidade. Para assegurar-se a autoridade da Administração Pública, necessária à consecução de seus fins, são-lhe outorgadas prerrogativas e privilégios que lhe permitem assegurar a supremacia do interesse público sobre o particular. (2018, p. 90)



Em virtude disso, por prerrogativas, entendam-se vantagens para o uso do poder, detidas de modo unilateral pelo Poder Público (exclusividade para uso do Poder de modo unilateral). Esta posição de destaque é fundamentada nos princípios da supremacia do interesse público sobre o interesse particular e indisponibilidade do interesse público, o que gera para aquele que exerce a função pública, o dever quanto ao uso do Poder.

A desapropriação se traduz em exemplo de prerrogativa estatal, uma vez que, sem concordância do proprietário, o Estado pode, mediante o cumprimento das formalidades fixadas em lei, determinar a perda da propriedade de uma pessoa, em nome de um interesse público motivado. Outra hipótese é a ampla possibilidade de fiscalização, intervenção e sancionamento de atos da vida privada, cuja competência é do Poder de Polícia da Administração Pública.

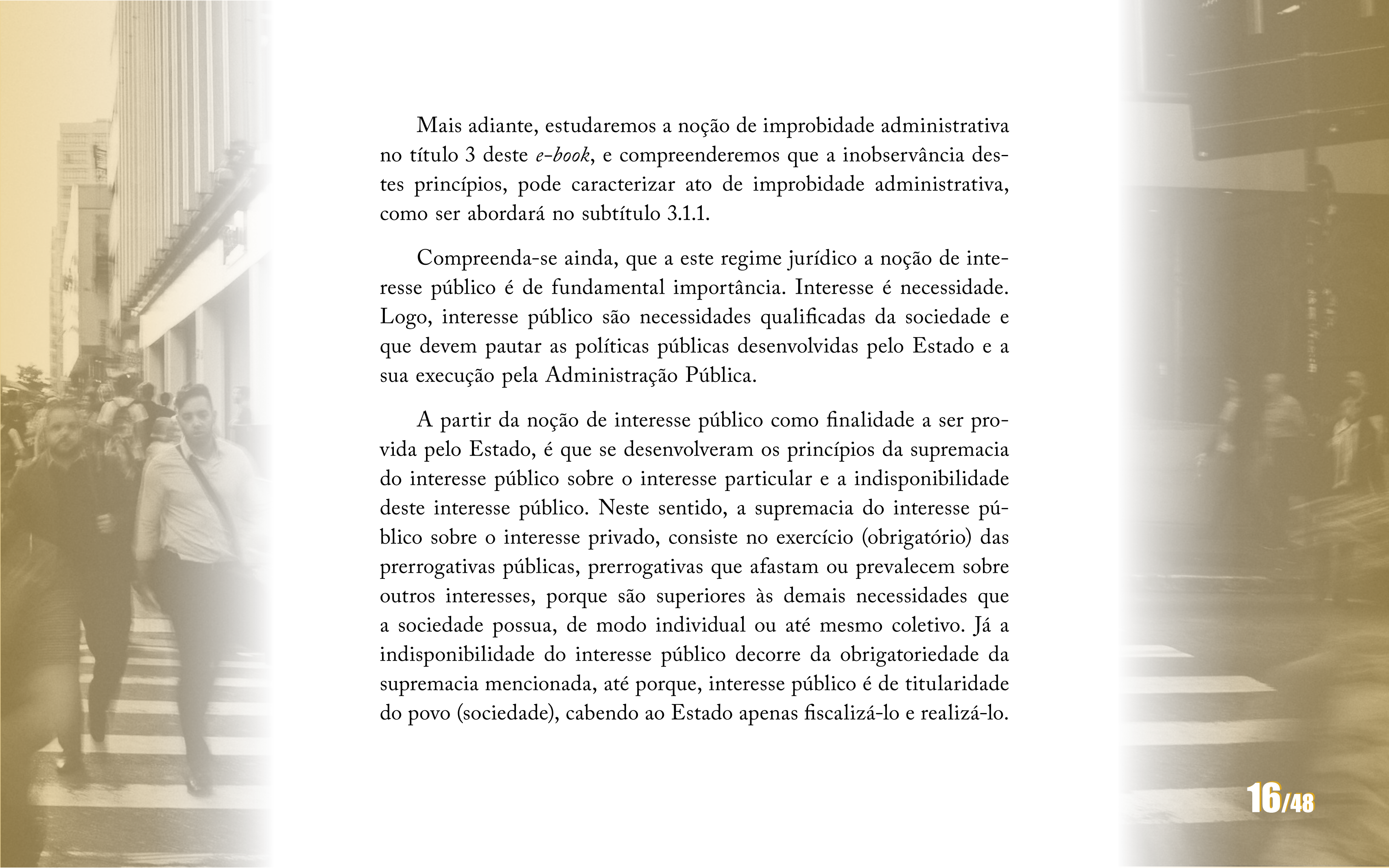
Porém, em contrapartida à estas prerrogativas, é imposto ao Estado, no uso das prerrogativas, limites ou sujeições para evitar o abuso de poder por parte dos agentes que atuam em nome do Estado. Em um Estado Democrático de Direito o governante não é absoluto. Subordina-se o governante a regras e princípios que restringem impositivamente a conduta ao agente público. Tais limites ou sujeições decorrem da Constituição Federal, das demais leis que formam o ordenamento jurídico e de princípios aplicáveis ao agente que atua em nome do Estado.

1.3.1 Regras e princípios: distinção e importância

As orientações de condutas aos agentes públicos, ou sujeições, impostas a eles, podem constar em regras e princípios. Por regras entenda-se o direito escrito (positivado). Uma lei é uma regra e dela se retira um conteúdo normativo. Lemos a lei, e o entendimento que retiramos dela é a norma, ou o prescritivo de conduta que orienta uma tomada de ações. Por exemplo, se em um dispositivo de lei está escrito que é proibido fumar em local público e fechado, ao lermos esta mensagem legal temos a consciência de uma conduta proibitiva, isto é, não é possível fumar em local público e fechado.

Porém, dentro deste regime jurídico administrativo, nem todas as normas de conduta estão expressamente fixadas em uma regra (lei ou ato administrativo). É de suma importância a existência de princípios que expressam valores normativos a serem observados pelos agentes públicos. Por valor normativo, entenda-se que os princípios também (além das regras), indicam normas a serem observadas de modo obrigatório.

Para se ter ideia deste valor normativo, a própria Constituição Federal, em seu artigo 37, prevê expressamente à toda Administração Pública, a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além desses princípios que constam expressamente no texto da Constituição, há os chamados princípios constitucionais implícitos, porque decorrem de interpretação constitucional como por exemplo, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, dentre outros.



Mais adiante, estudaremos a noção de improbidade administrativa no título 3 deste *e-book*, e compreenderemos que a inobservância destes princípios, pode caracterizar ato de improbidade administrativa, como ser abordará no subtítulo 3.1.1.

Compreenda-se ainda, que a este regime jurídico a noção de interesse público é de fundamental importância. Interesse é necessidade. Logo, interesse público são necessidades qualificadas da sociedade e que devem pautar as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado e a sua execução pela Administração Pública.

A partir da noção de interesse público como finalidade a ser provida pelo Estado, é que se desenvolveram os princípios da supremacia do interesse público sobre o interesse particular e a indisponibilidade deste interesse público. Neste sentido, a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, consiste no exercício (obrigatório) das prerrogativas públicas, prerrogativas que afastam ou prevalecem sobre outros interesses, porque são superiores às demais necessidades que a sociedade possua, de modo individual ou até mesmo coletivo. Já a indisponibilidade do interesse público decorre da obrigatoriedade da supremacia mencionada, até porque, interesse público é de titularidade do povo (sociedade), cabendo ao Estado apenas fiscalizá-lo e realizá-lo.

Numa síntese apresentada por Matheus Carvalho,

[...] supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a indisponibilidade do interesse público embasam o sistema administrativo que se resume nas prerrogativas que o Estado goza para satisfazer as necessidades coletivas, assim como nas limitações a que o Estado se submete para evitar distorções de condutas. A administração só pode atuar dentro do limite do interesse público, não obstante goze de vantagens amparadas no próprio interesse coletivo. (2017, p. 66)

Celso Antonio Bandeira de Melo, é um dos principais autores de Direito Administrativo no Brasil. No artigo “O Conteúdo do Regime Jurídico-Administrativo e seu Valor Metodológico”, ele nos sintetiza o modo de compreensão deste regime jurídico, vinculando ao interesse público que permeia a função pública e determinando como estruturantes deste regime os princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade desse interesse. É relevante, portanto, a leitura do texto indicado, para firmar a compreensão deste regime jurídico.

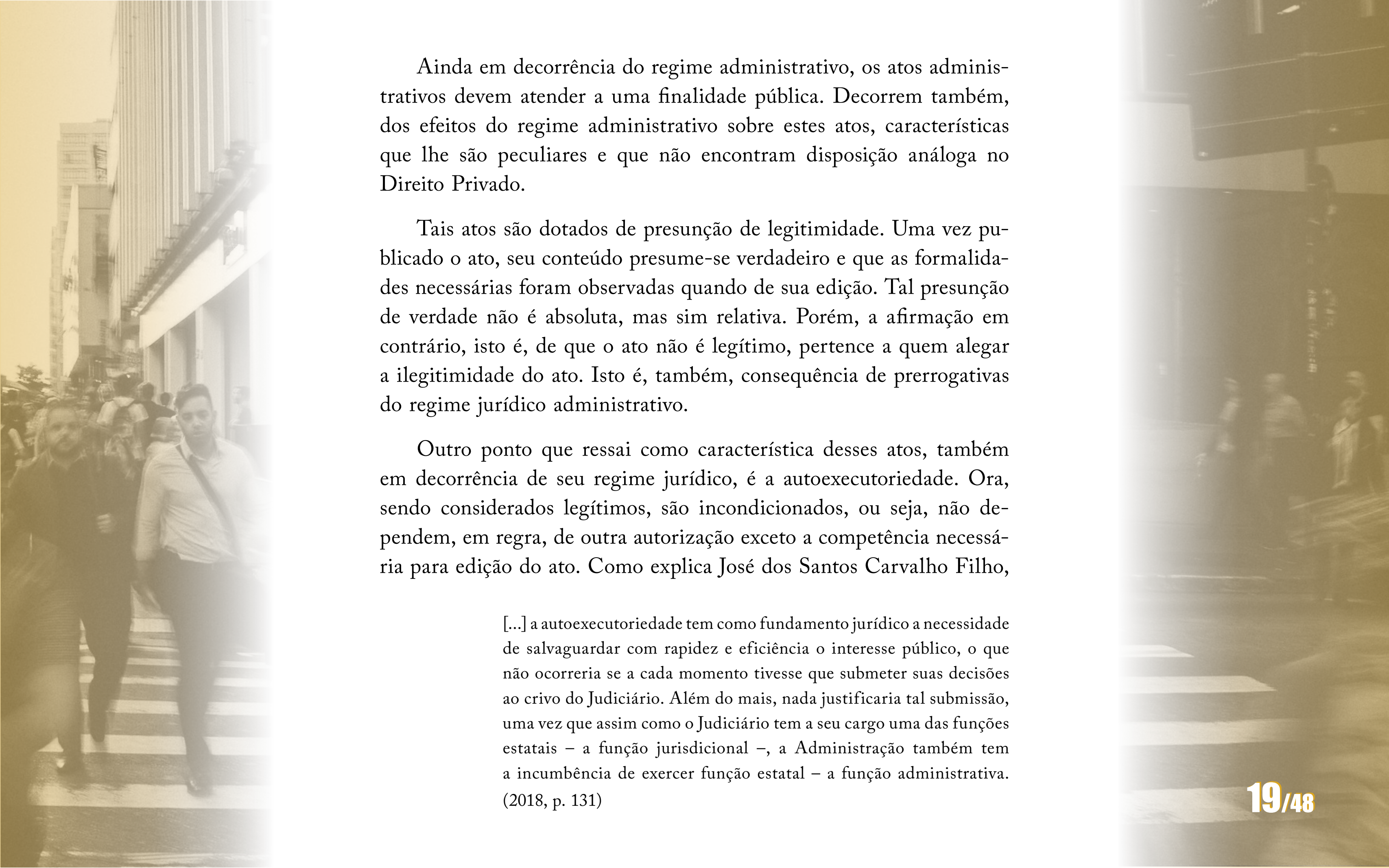
O Conteúdo do Regime Jurídico-Administrativo e seu Valor Metodológico

1.4 Ato Administrativo

No exercício da função pública, alguns fatos (acontecimentos) assumem uma repercussão importante para o direito e exigem a sua formalização por meio do ato administrativo, que deve ser praticado por agente público ou por qualquer pessoa que exerça alguma função em nome do Estado.

Ato administrativo é manifestação de vontade do Estado. Vontade objetiva, pois como decorre do regime jurídico administrativo, a vontade do Estado é normativa e não subjetiva como ocorre nas relações privadas. Na lição de Matheus Carvalho, ato administrativo “é aquele ato editado no exercício da função administrativa, sob o regime de Direito Público e traduzindo uma manifestação de vontade do Estado.” (2017, p. 309)

Portanto, os atos administrativos para sua edição, devem atender ao regime jurídico administrativo, estudado anteriormente, subtítulo 1.3. Por ser assim, há elementos essenciais a estes atos, como a competência para sua edição. Por competência, entenda-se que, para sua edição, exige-se que o agente público esteja atuando dentro de sua esfera de atribuições (função pública). Assim, a assinatura de uma licença para dirigir, somente será possível à autoridade competente para o ato. Do mesmo modo, a nomeação de um servidor para cargo público somente será válida se observada a regra de competência para o ato.

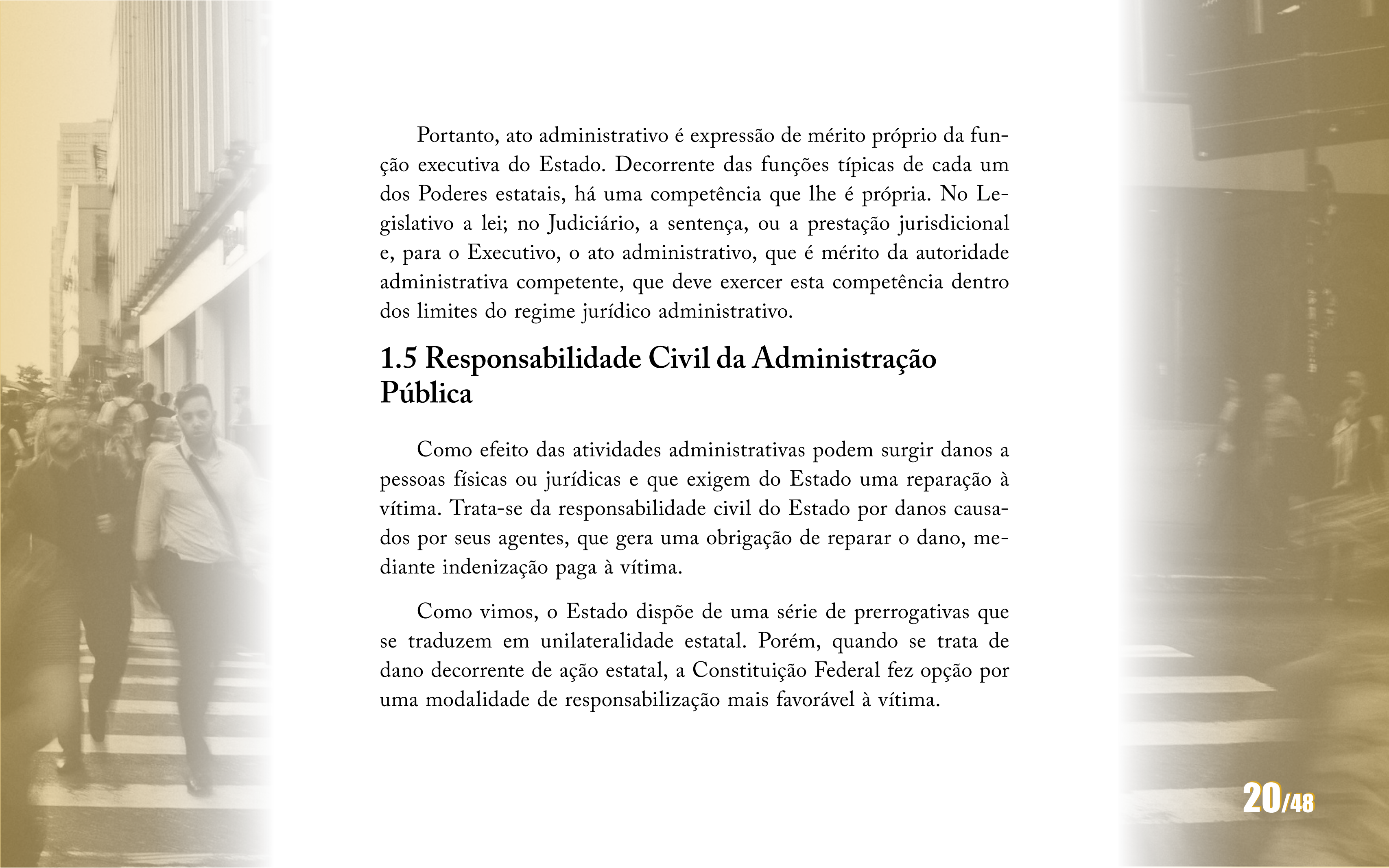


Ainda em decorrência do regime administrativo, os atos administrativos devem atender a uma finalidade pública. Decorrem também, dos efeitos do regime administrativo sobre estes atos, características que lhe são peculiares e que não encontram disposição análoga no Direito Privado.

Tais atos são dotados de presunção de legitimidade. Uma vez publicado o ato, seu conteúdo presume-se verdadeiro e que as formalidades necessárias foram observadas quando de sua edição. Tal presunção de verdade não é absoluta, mas sim relativa. Porém, a afirmação em contrário, isto é, de que o ato não é legítimo, pertence a quem alegar a ilegitimidade do ato. Isto é, também, consequência de prerrogativas do regime jurídico administrativo.

Outro ponto que ressaí como característica desses atos, também em decorrência de seu regime jurídico, é a autoexecutoriedade. Ora, sendo considerados legítimos, são incondicionados, ou seja, não dependem, em regra, de outra autorização exceto a competência necessária para edição do ato. Como explica José dos Santos Carvalho Filho,

[...] a autoexecutoriedade tem como fundamento jurídico a necessidade de salvaguardar com rapidez e eficiência o interesse público, o que não ocorreria se a cada momento tivesse que submeter suas decisões ao crivo do Judiciário. Além do mais, nada justificaria tal submissão, uma vez que assim como o Judiciário tem a seu cargo uma das funções estatais – a função jurisdicional –, a Administração também tem a incumbência de exercer função estatal – a função administrativa. (2018, p. 131)



Portanto, ato administrativo é expressão de mérito próprio da função executiva do Estado. Decorrente das funções típicas de cada um dos Poderes estatais, há uma competência que lhe é própria. No Legislativo a lei; no Judiciário, a sentença, ou a prestação jurisdicional e, para o Executivo, o ato administrativo, que é mérito da autoridade administrativa competente, que deve exercer esta competência dentro dos limites do regime jurídico administrativo.

1.5 Responsabilidade Civil da Administração Pública

Como efeito das atividades administrativas podem surgir danos a pessoas físicas ou jurídicas e que exigem do Estado uma reparação à vítima. Trata-se da responsabilidade civil do Estado por danos causados por seus agentes, que gera uma obrigação de reparar o dano, mediante indenização paga à vítima.

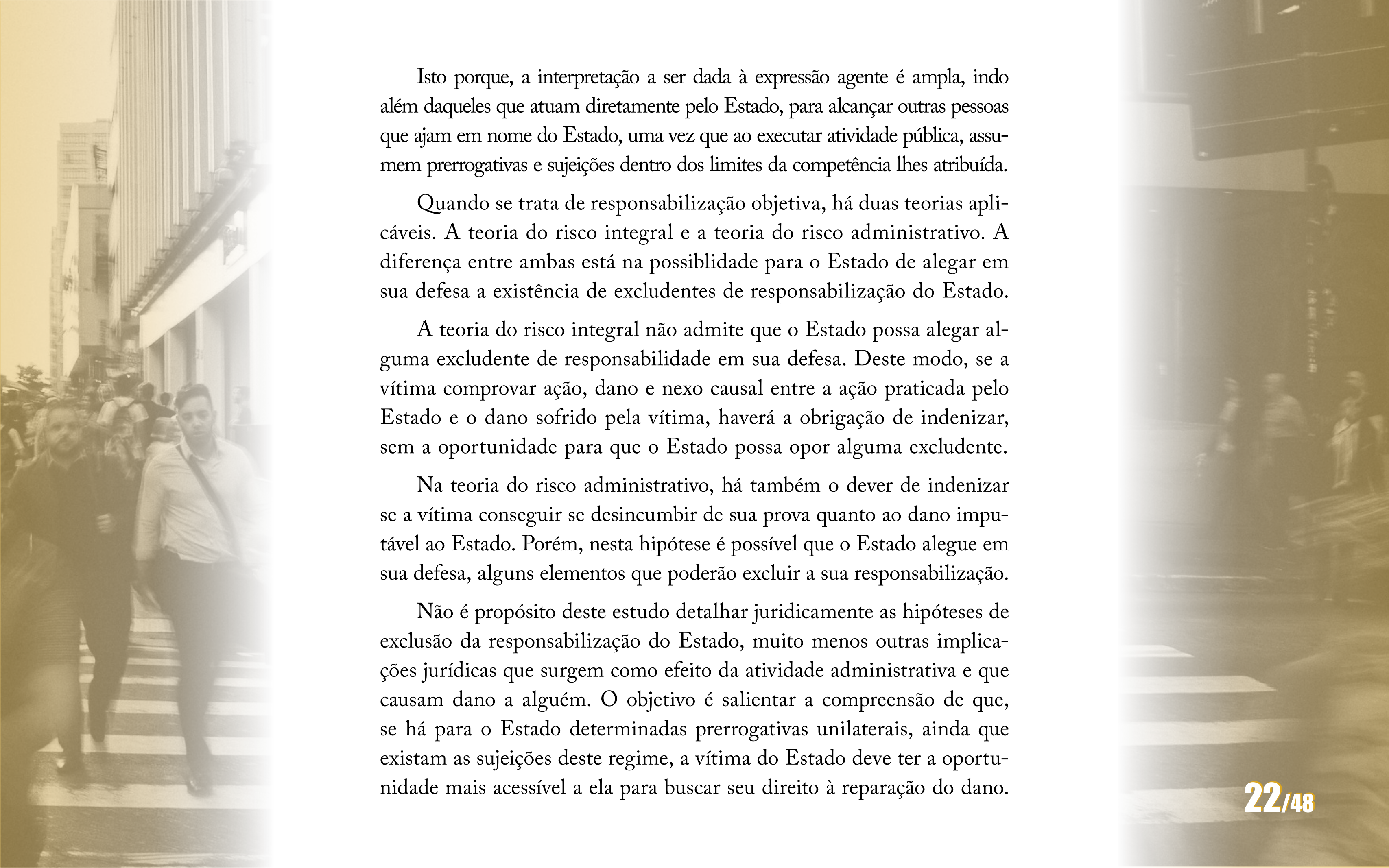
Como vimos, o Estado dispõe de uma série de prerrogativas que se traduzem em unilateralidade estatal. Porém, quando se trata de dano decorrente de ação estatal, a Constituição Federal fez opção por uma modalidade de responsabilização mais favorável à vítima.

Encontramos no art. 37, parágrafo 6º da Constituição, que,

a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 6º *As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.* [...]

A disposição constante no parágrafo 6º, indica a responsabilidade objetiva do Estado. É dita objetiva porque a vítima da ação estatal, não precisa provar que o agente público agiu com culpa (negligência, imprudência ou imperícia), ou dolo (vontade de causar o dano à vítima). Estes elementos, culpa e dolo, são considerados como elementos subjetivos da conduta do agente e, seria muito difícil ou complexo à vítima realizar a prova destes elementos.

Sendo assim, a responsabilidade objetiva impõe à vítima provar que houve um dano decorrente de uma ação do Estado, e que há nexo causal entre a ação estatal e o dano experimentado por ela. Esta responsabilidade também alcança as pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviços públicos, como concessionárias e permissionárias de serviço público.



Isto porque, a interpretação a ser dada à expressão agente é ampla, indo além daqueles que atuam diretamente pelo Estado, para alcançar outras pessoas que ajam em nome do Estado, uma vez que ao executar atividade pública, assumem prerrogativas e sujeições dentro dos limites da competência lhes atribuída.

Quando se trata de responsabilização objetiva, há duas teorias aplicáveis. A teoria do risco integral e a teoria do risco administrativo. A diferença entre ambas está na possibilidade para o Estado de alegar em sua defesa a existência de excludentes de responsabilização do Estado.

A teoria do risco integral não admite que o Estado possa alegar alguma excludente de responsabilidade em sua defesa. Deste modo, se a vítima comprovar ação, dano e nexos causal entre a ação praticada pelo Estado e o dano sofrido pela vítima, haverá a obrigação de indenizar, sem a oportunidade para que o Estado possa opor alguma excludente.

Na teoria do risco administrativo, há também o dever de indenizar se a vítima conseguir se desincumbir de sua prova quanto ao dano imputável ao Estado. Porém, nesta hipótese é possível que o Estado alegue em sua defesa, alguns elementos que poderão excluir a sua responsabilização.

Não é propósito deste estudo detalhar juridicamente as hipóteses de exclusão da responsabilização do Estado, muito menos outras implicações jurídicas que surgem como efeito da atividade administrativa e que causam dano a alguém. O objetivo é salientar a compreensão de que, se há para o Estado determinadas prerrogativas unilaterais, ainda que existam as sujeições deste regime, a vítima do Estado deve ter a oportunidade mais acessível a ela para buscar seu direito à reparação do dano.

2. Licitação e Contrato Administrativo, Serviço Público e Bens Públicos

Como visto no capítulo anterior, há uma divisão da Administração Pública em direta e indireta, aquela central, esta descentralizada, com a finalidade de melhor otimização da função pública. E estudamos o regime jurídico que lhe é específico. Agora, nesta unidade II, iremos entender como este regime tem aplicabilidade em atividades específicas para a realização do interesse público e sobre os bens de propriedade da Administração.

Portanto, o objetivo desta unidade é de verificar como o regime jurídico administrativo é aplicado nas licitações e contratos administrativos, no serviço público e nos bens públicos. Grupo de competências que possuem regras de interpretação que lhes são peculiares, justamente em atenção ao que estudamos até aqui.

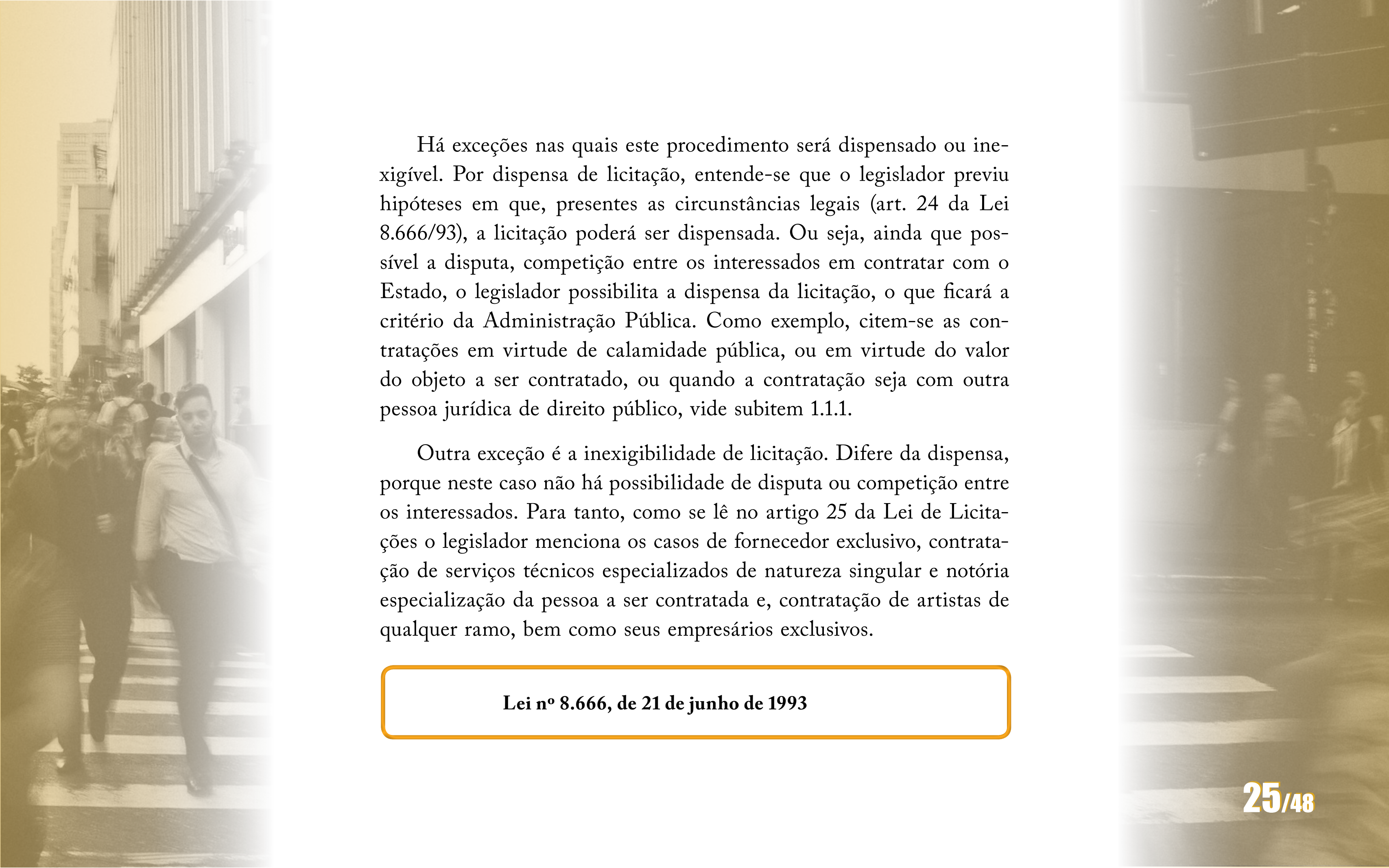
Fato é, que o regime de prerrogativas do Estado, se estende às suas mais diversas atividades, proporcionando efeitos diretos à vida das pessoas, como, por exemplo, a possibilidade de alteração e rescisão unilateral de contratos administrativos, ou a impenhorabilidade de bens públicos.

2.1 Licitação e contrato administrativo

Quando a Administração Pública pretende contratar algo ou adquirir um bem ou produto, deve em regra, executar um procedimento prévio à contratação que é a licitação. Atualmente é comum encontramos nos noticiários, matérias sobre licitação e mormente envolvendo desvios de conduta de agentes públicos. A licitação envolve diversos aspectos, como aplicação de recursos públicos (despesa pública), para a seleção de pessoas que tenham interesse em contratar com a Administração Pública. Há um formalismo decorrente do regime jurídico do Estado que exige rigor quanto ao princípio da moralidade e impessoalidade para evitar favorecimento nas contratações.

A lei de licitações é composta por uma série de normas procedimentais que balizam o certame licitatório desde a publicação do edital até a homologação do resultado final. Não é propósito deste estudo, aprofundar as regras do procedimento em si, mas proporcionar uma vinculação do tema ao eixo central deste estudo que é o regime jurídico administrativo.

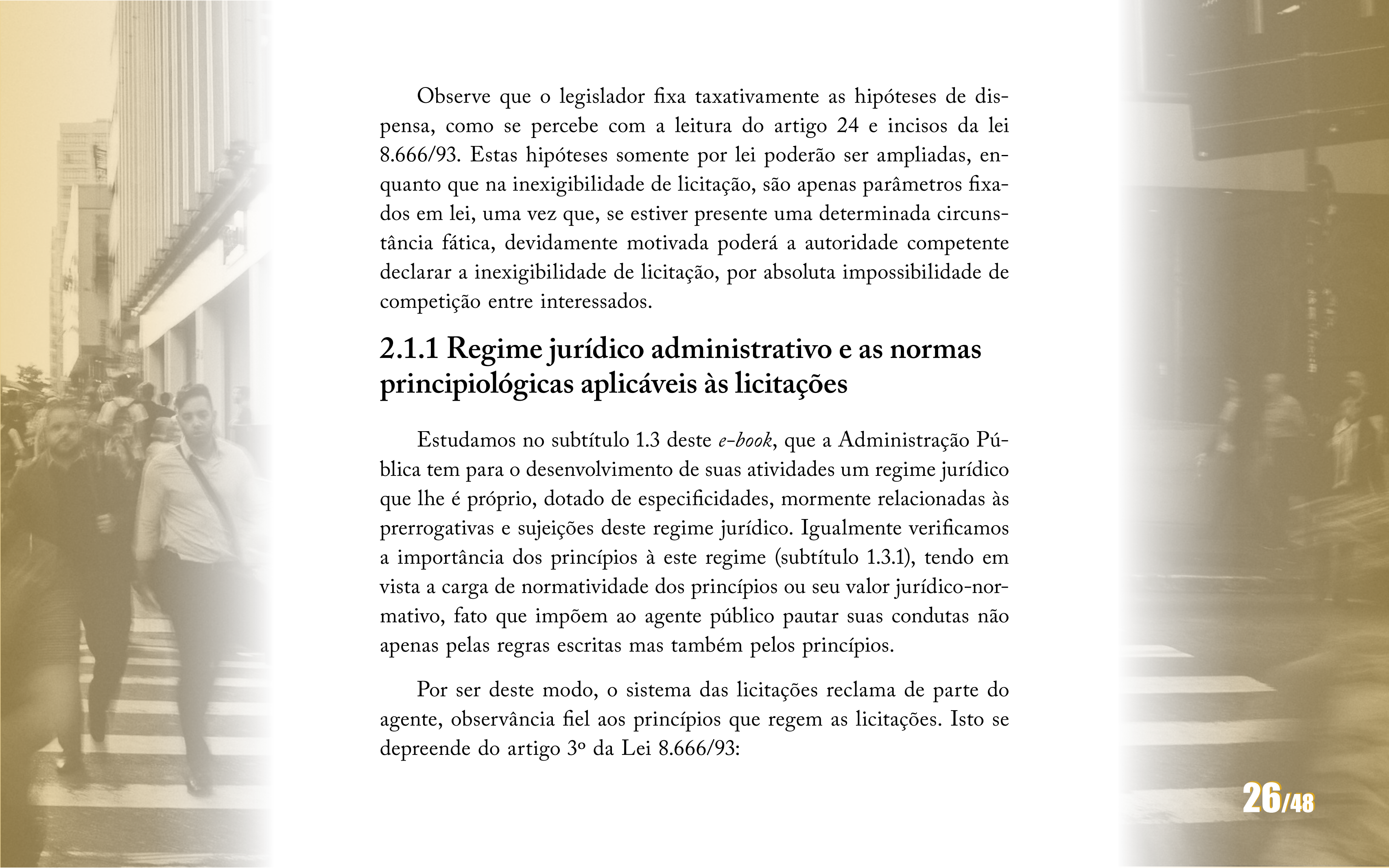
Por disposição constitucional, a licitação é um procedimento obrigatório para a Administração Pública, como enfatiza o inciso XXI do artigo 37. Da leitura deste dispositivo, tem-se que a licitação é um processo administrativo destinado à seleção de particulares para a contratação de obras, serviços, compras e alienações. A licitação está regulamentada pela Lei 8.666/93 – Lei de Licitações, e é obrigatória a toda a Administração Pública direta e indireta.



Há exceções nas quais este procedimento será dispensado ou inexigível. Por dispensa de licitação, entende-se que o legislador previu hipóteses em que, presentes as circunstâncias legais (art. 24 da Lei 8.666/93), a licitação poderá ser dispensada. Ou seja, ainda que possível a disputa, competição entre os interessados em contratar com o Estado, o legislador possibilita a dispensa da licitação, o que ficará a critério da Administração Pública. Como exemplo, citem-se as contratações em virtude de calamidade pública, ou em virtude do valor do objeto a ser contratado, ou quando a contratação seja com outra pessoa jurídica de direito público, vide subitem 1.1.1.

Outra exceção é a inexigibilidade de licitação. Difere da dispensa, porque neste caso não há possibilidade de disputa ou competição entre os interessados. Para tanto, como se lê no artigo 25 da Lei de Licitações o legislador menciona os casos de fornecedor exclusivo, contratação de serviços técnicos especializados de natureza singular e notória especialização da pessoa a ser contratada e, contratação de artistas de qualquer ramo, bem como seus empresários exclusivos.

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993



Observe que o legislador fixa taxativamente as hipóteses de dispensa, como se percebe com a leitura do artigo 24 e incisos da lei 8.666/93. Estas hipóteses somente por lei poderão ser ampliadas, enquanto que na inexigibilidade de licitação, são apenas parâmetros fixados em lei, uma vez que, se estiver presente uma determinada circunstância fática, devidamente motivada poderá a autoridade competente declarar a inexigibilidade de licitação, por absoluta impossibilidade de competição entre interessados.

2.1.1 Regime jurídico administrativo e as normas principiológicas aplicáveis às licitações

Estudamos no subtítulo 1.3 deste *e-book*, que a Administração Pública tem para o desenvolvimento de suas atividades um regime jurídico que lhe é próprio, dotado de especificidades, mormente relacionadas às prerrogativas e sujeições deste regime jurídico. Igualmente verificamos a importância dos princípios à este regime (subtítulo 1.3.1), tendo em vista a carga de normatividade dos princípios ou seu valor jurídico-normativo, fato que impõem ao agente público pautar suas condutas não apenas pelas regras escritas mas também pelos princípios.

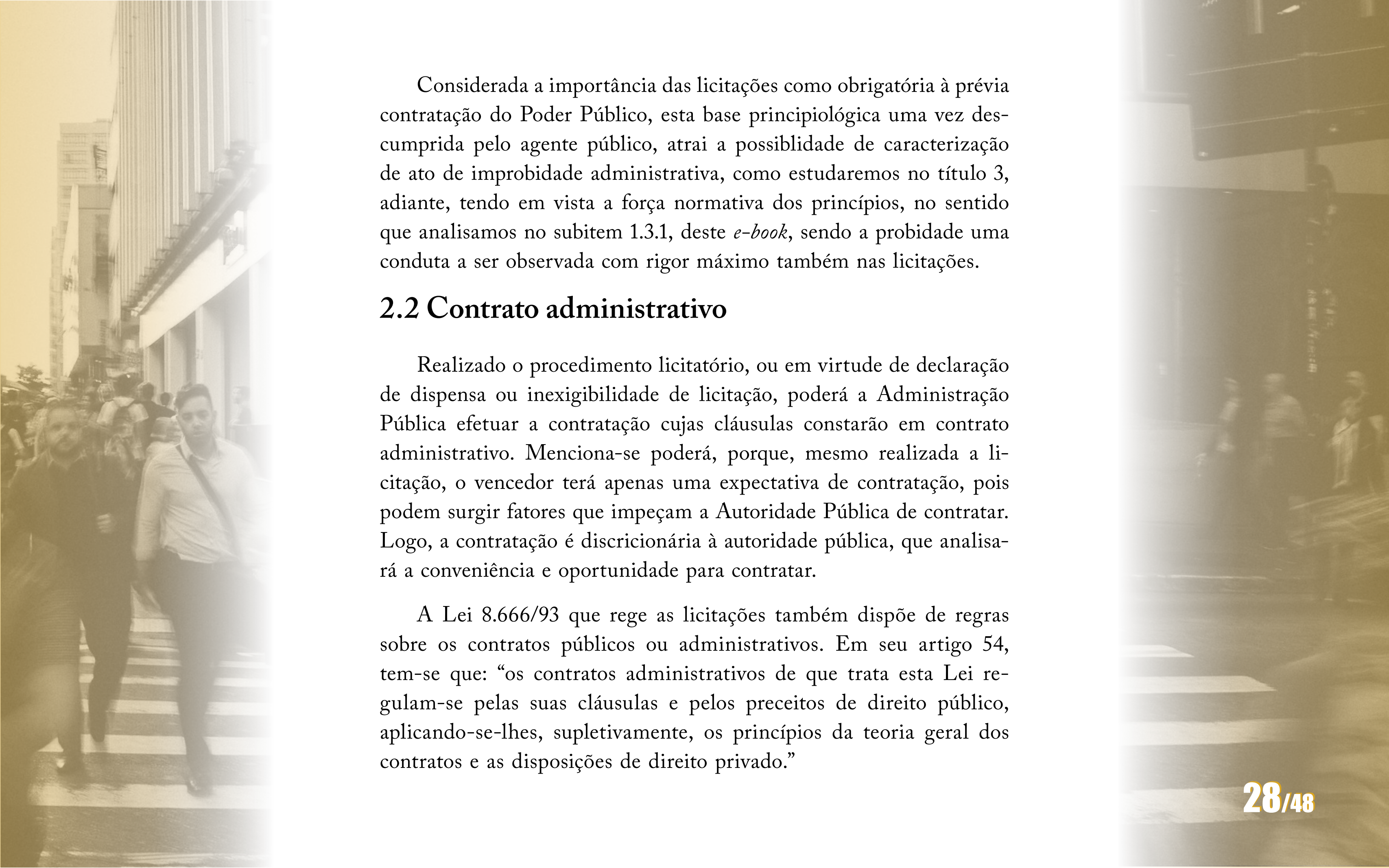
Por ser deste modo, o sistema das licitações reclama de parte do agente, observância fiel aos princípios que regem as licitações. Isto se depreende do artigo 3º da Lei 8.666/93:

art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Note que o legislador destaca expressamente alguns princípios, mas adverte quanto a observância de outros princípios correlatos. Para ilustrar a ideia pretendida com estes princípios, leia o texto sugerido: "Uma abordagem teórica dos princípios de licitação", cujo autor Wellen de Souza Reis, comenta sobre os principais princípios exigíveis no procedimento de licitação. E para termos uma noção da licitação vinculada aos atos de gestão administrativa, implicada a princípios administrativos, sugere-se a leitura do artigo "Interfaces entre Licitação e Governança Pública". Estas leituras nos auxiliarão na importância das licitações no regime jurídico administrativo e nos permitirão refletir sobre a dimensão de gravidade quando o regime jurídico é desrespeitado no quesito licitação.

Uma abordagem teórica dos princípios de licitação

Interfaces entre Licitação e Governança Pública

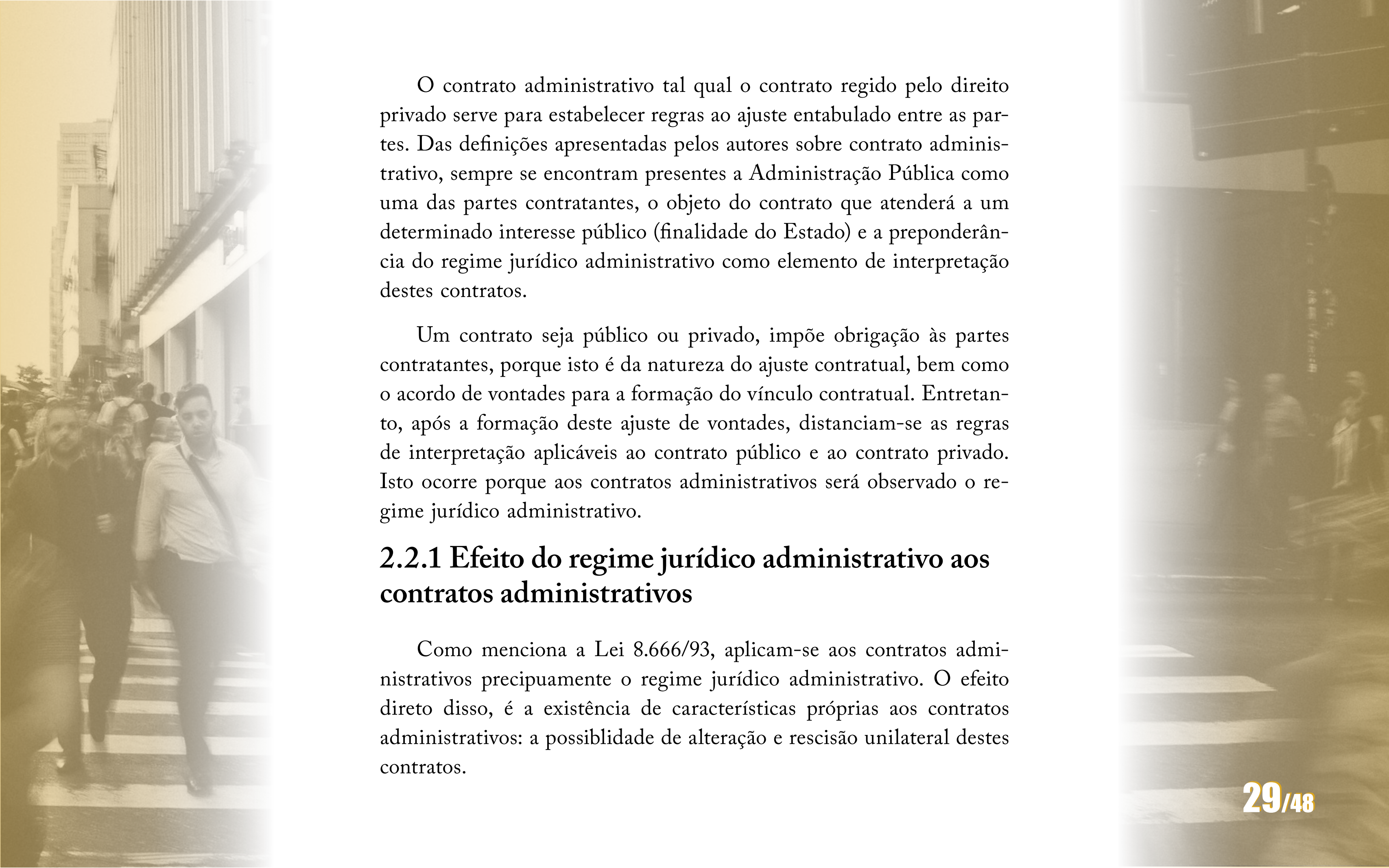


Considerada a importância das licitações como obrigatória à prévia contratação do Poder Público, esta base principiológica uma vez descumprida pelo agente público, atrai a possibilidade de caracterização de ato de improbidade administrativa, como estudaremos no título 3, adiante, tendo em vista a força normativa dos princípios, no sentido que analisamos no subitem 1.3.1, deste *e-book*, sendo a probidade uma conduta a ser observada com rigor máximo também nas licitações.

2.2 Contrato administrativo

Realizado o procedimento licitatório, ou em virtude de declaração de dispensa ou inexigibilidade de licitação, poderá a Administração Pública efetuar a contratação cujas cláusulas constarão em contrato administrativo. Menciona-se poderá, porque, mesmo realizada a licitação, o vencedor terá apenas uma expectativa de contratação, pois podem surgir fatores que impeçam a Autoridade Pública de contratar. Logo, a contratação é discricionária à autoridade pública, que analisará a conveniência e oportunidade para contratar.

A Lei 8.666/93 que rege as licitações também dispõe de regras sobre os contratos públicos ou administrativos. Em seu artigo 54, tem-se que: “os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.”

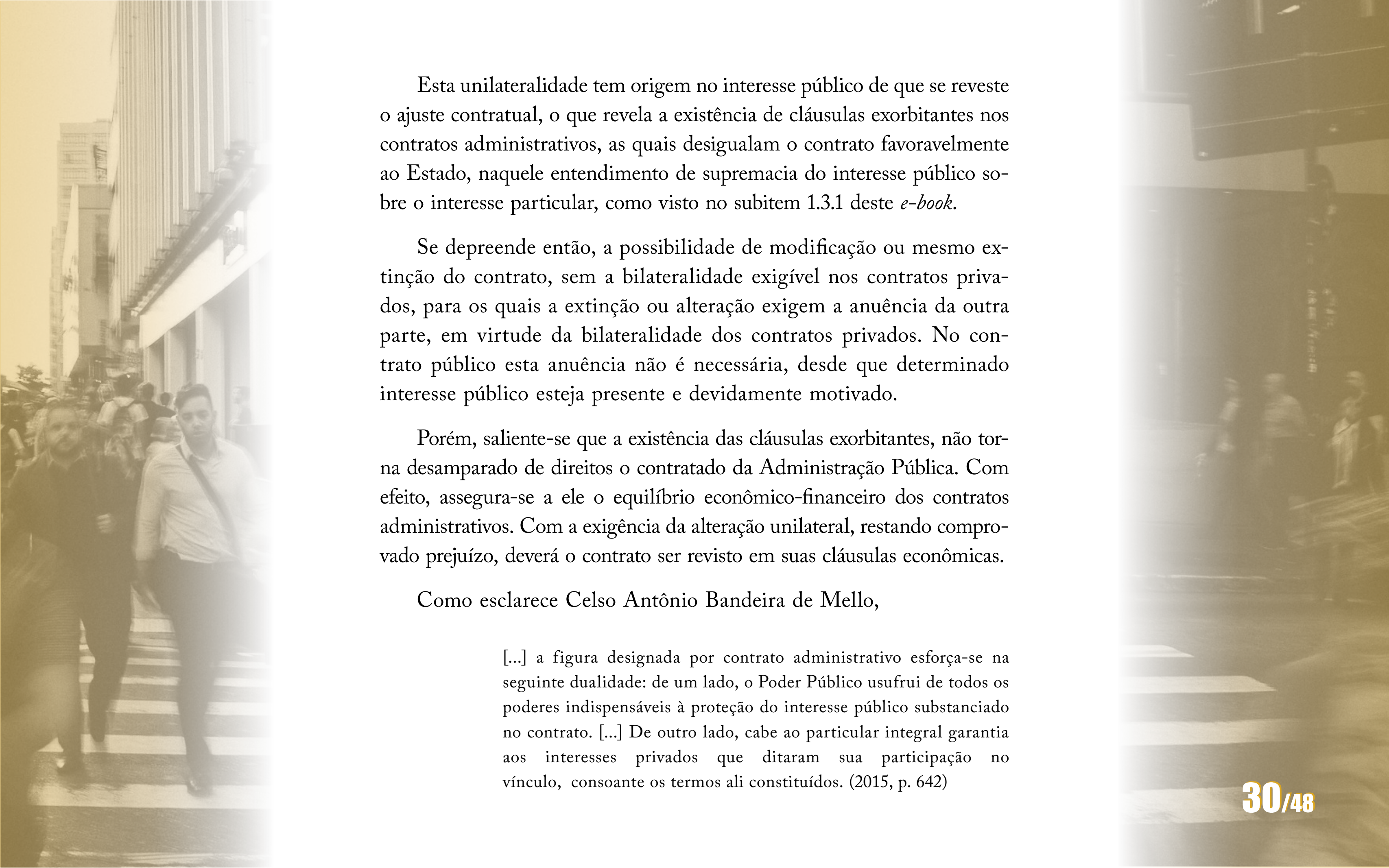


O contrato administrativo tal qual o contrato regido pelo direito privado serve para estabelecer regras ao ajuste entabulado entre as partes. Das definições apresentadas pelos autores sobre contrato administrativo, sempre se encontram presentes a Administração Pública como uma das partes contratantes, o objeto do contrato que atenderá a um determinado interesse público (finalidade do Estado) e a preponderância do regime jurídico administrativo como elemento de interpretação destes contratos.

Um contrato seja público ou privado, impõe obrigação às partes contratantes, porque isto é da natureza do ajuste contratual, bem como o acordo de vontades para a formação do vínculo contratual. Entretanto, após a formação deste ajuste de vontades, distanciam-se as regras de interpretação aplicáveis ao contrato público e ao contrato privado. Isto ocorre porque aos contratos administrativos será observado o regime jurídico administrativo.

2.2.1 Efeito do regime jurídico administrativo aos contratos administrativos

Como menciona a Lei 8.666/93, aplicam-se aos contratos administrativos precipuamente o regime jurídico administrativo. O efeito direto disso, é a existência de características próprias aos contratos administrativos: a possibilidade de alteração e rescisão unilateral destes contratos.



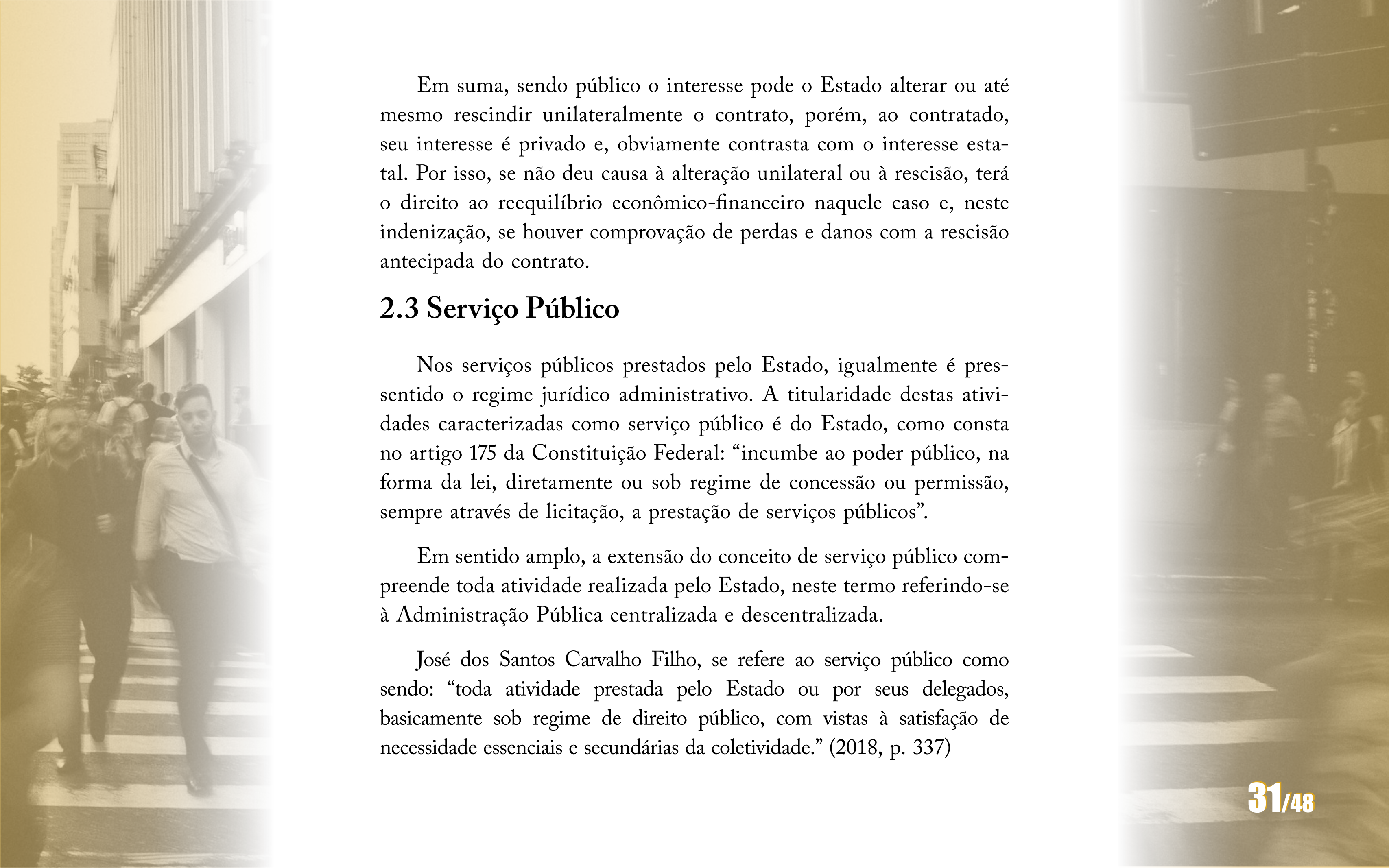
Esta unilateralidade tem origem no interesse público de que se reveste o ajuste contratual, o que revela a existência de cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos, as quais desigalam o contrato favoravelmente ao Estado, naquele entendimento de supremacia do interesse público sobre o interesse particular, como visto no subitem 1.3.1 deste *e-book*.

Se depreende então, a possibilidade de modificação ou mesmo extinção do contrato, sem a bilateralidade exigível nos contratos privados, para os quais a extinção ou alteração exigem a anuência da outra parte, em virtude da bilateralidade dos contratos privados. No contrato público esta anuência não é necessária, desde que determinado interesse público esteja presente e devidamente motivado.

Porém, saliente-se que a existência das cláusulas exorbitantes, não torna desamparado de direitos o contratado da Administração Pública. Com efeito, assegura-se a ele o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. Com a exigência da alteração unilateral, restando comprovado prejuízo, deverá o contrato ser revisto em suas cláusulas econômicas.

Como esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello,

[...] a figura designada por contrato administrativo esforça-se na seguinte dualidade: de um lado, o Poder Público usufrui de todos os poderes indispensáveis à proteção do interesse público substanciado no contrato. [...] De outro lado, cabe ao particular integral garantia aos interesses privados que ditaram sua participação no vínculo, consoante os termos ali constituídos. (2015, p. 642)



Em suma, sendo público o interesse pode o Estado alterar ou até mesmo rescindir unilateralmente o contrato, porém, ao contratado, seu interesse é privado e, obviamente contrasta com o interesse estatal. Por isso, se não deu causa à alteração unilateral ou à rescisão, terá o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro naquele caso e, neste indenização, se houver comprovação de perdas e danos com a rescisão antecipada do contrato.

2.3 Serviço Público

Nos serviços públicos prestados pelo Estado, igualmente é presente o regime jurídico administrativo. A titularidade destas atividades caracterizadas como serviço público é do Estado, como consta no artigo 175 da Constituição Federal: “incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Em sentido amplo, a extensão do conceito de serviço público compreende toda atividade realizada pelo Estado, neste termo referindo-se à Administração Pública centralizada e descentralizada.

José dos Santos Carvalho Filho, se refere ao serviço público como sendo: “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidade essenciais e secundárias da coletividade.” (2018, p. 337)



Outro autor, Matheus Carvalho, assim define serviço público:

[...] portanto, pode-se definir que será considerado serviço público toda atividade executada pelo Estado de forma a promover à sociedade uma comodidade ou utilidade, usufruída individualmente pelos cidadãos, visando ao interesse público, gozando das prerrogativas decorrentes da supremacia estatal e sujeições justificadas pela indisponibilidade do interesse público. Por fim, a atividade deve ser prestada pelo poder público, de forma direta ou mediante delegação a particulares que atuarão por sua conta e risco. (2017, p. 632)

Aparentemente denota-se uma amplitude de definição da atividade de serviço público. Perceba-se que nas duas definições está implícito o caráter prestacional do serviço público, ou seja, uma obrigação de prestar, colocar o serviço público à disposição da sociedade, seja ele prestado diretamente ou por pessoas que atuem em nome do Estado.

Uma segunda observação possível daquelas definições refere-se à observância do regime jurídico público, ou seja, seja o serviço executado de modo direto ou por interposta pessoa o regime jurídico será o do Estado. Neste estudo, não nos preocupamos em estabelecer a delimitação conceitual de serviço público em sentido estrito, ou seja, aquilo que tecnicamente seria serviço público em detrimento das demais atividades do Estado. Apenas assentar o regime jurídico estatal, presente nestas atividades, independentemente da opção por conceitualização ampla ou restrita de serviço público.

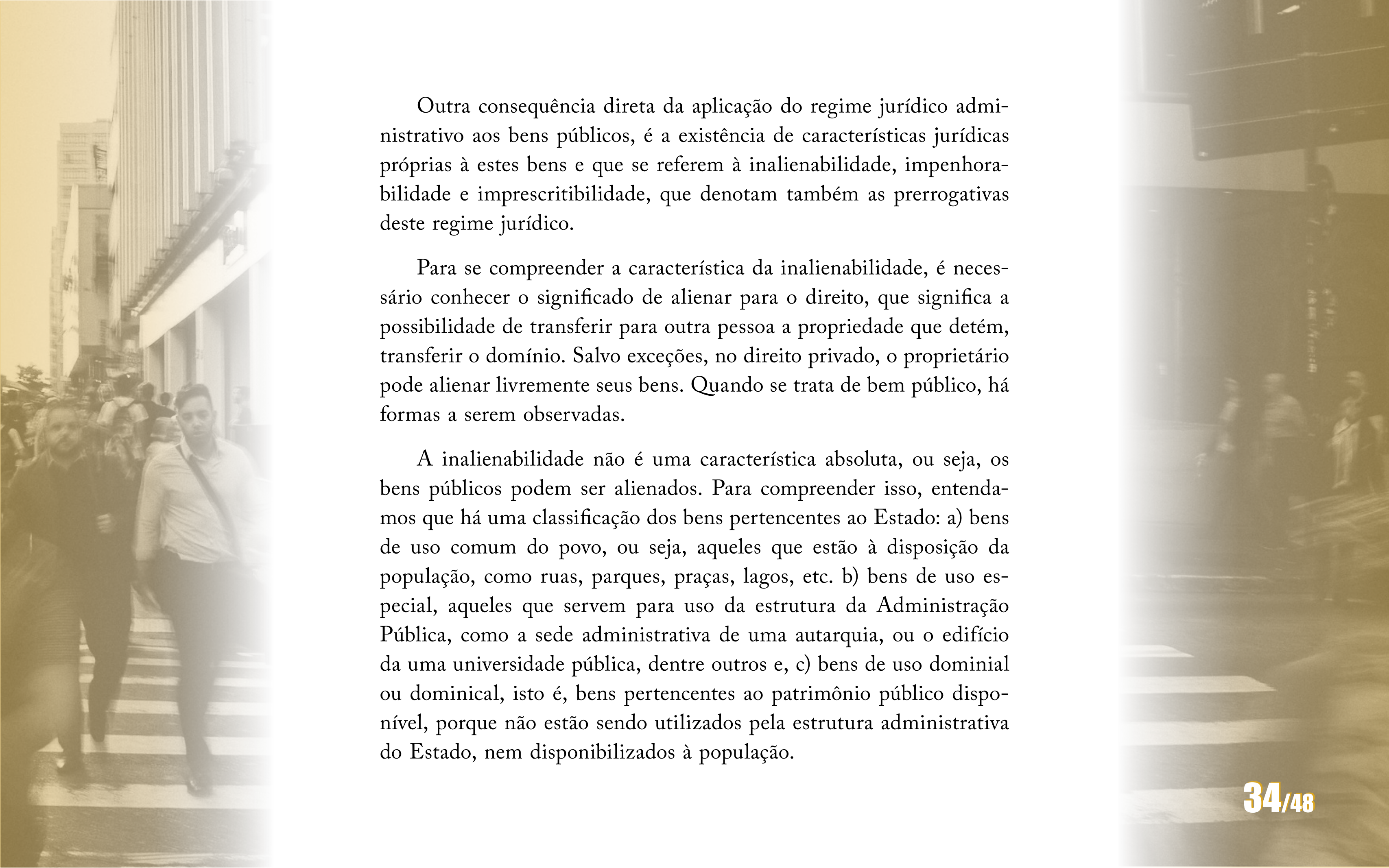
2.4 Bens públicos

Para a consecução da função pública, o Estado exerce a propriedade (domínio público) sobre determinados bens que estarão submetidos ao regime jurídico administrativo, sejam eles pertencentes à Administração Pública direta ou indireta. Estes bens estarão vinculados a uma atividade que seja de titularidade pública.

Como expressão da supremacia do interesse público, menciona-se neste tema sobre bens públicos, além do domínio público, o domínio eminente, que segundo José dos Santos Carvalho Filho,

[...] o sentido da expressão alcança o poder geral do Estado sobre tudo quanto esteja em suas linhas territoriais, sendo esse poder decorrente de sua própria soberania. Não quer dizer que o Estado seja proprietário de todos os bens. Claro que não o é. Significa apenas a disponibilidade potencial de que é detentor em razão de seu poder soberano. (2018, p. 1209)

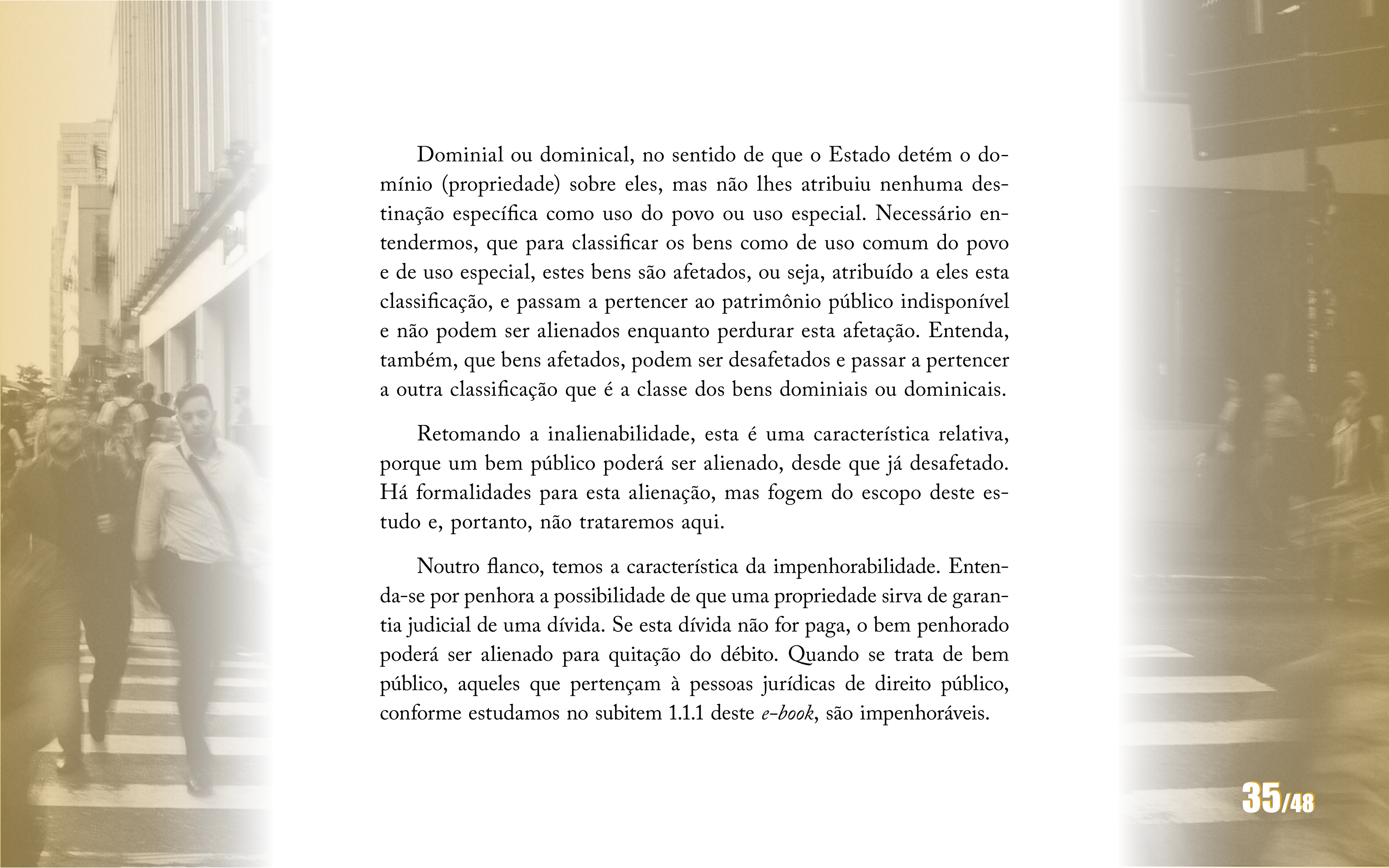
Quando comentamos sobre interesse público, subitem 1.3.1, compreendemos que ele se refere a necessidades qualificadas da sociedade. Pois bem, imagine-se que o Estado pretenda duplicar uma rodovia, neste caso deverá desapropriar parte ou a totalidade de uma propriedade particular. Isto reflete o chamado domínio eminente sobre a propriedade particular, ou seja, a possibilidade de que, justificado por razões devidamente motivadas, possa intervir na propriedade particular.



Outra consequência direta da aplicação do regime jurídico administrativo aos bens públicos, é a existência de características jurídicas próprias à estes bens e que se referem à inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade, que denotam também as prerrogativas deste regime jurídico.

Para se compreender a característica da inalienabilidade, é necessário conhecer o significado de alienar para o direito, que significa a possibilidade de transferir para outra pessoa a propriedade que detém, transferir o domínio. Salvo exceções, no direito privado, o proprietário pode alienar livremente seus bens. Quando se trata de bem público, há formas a serem observadas.

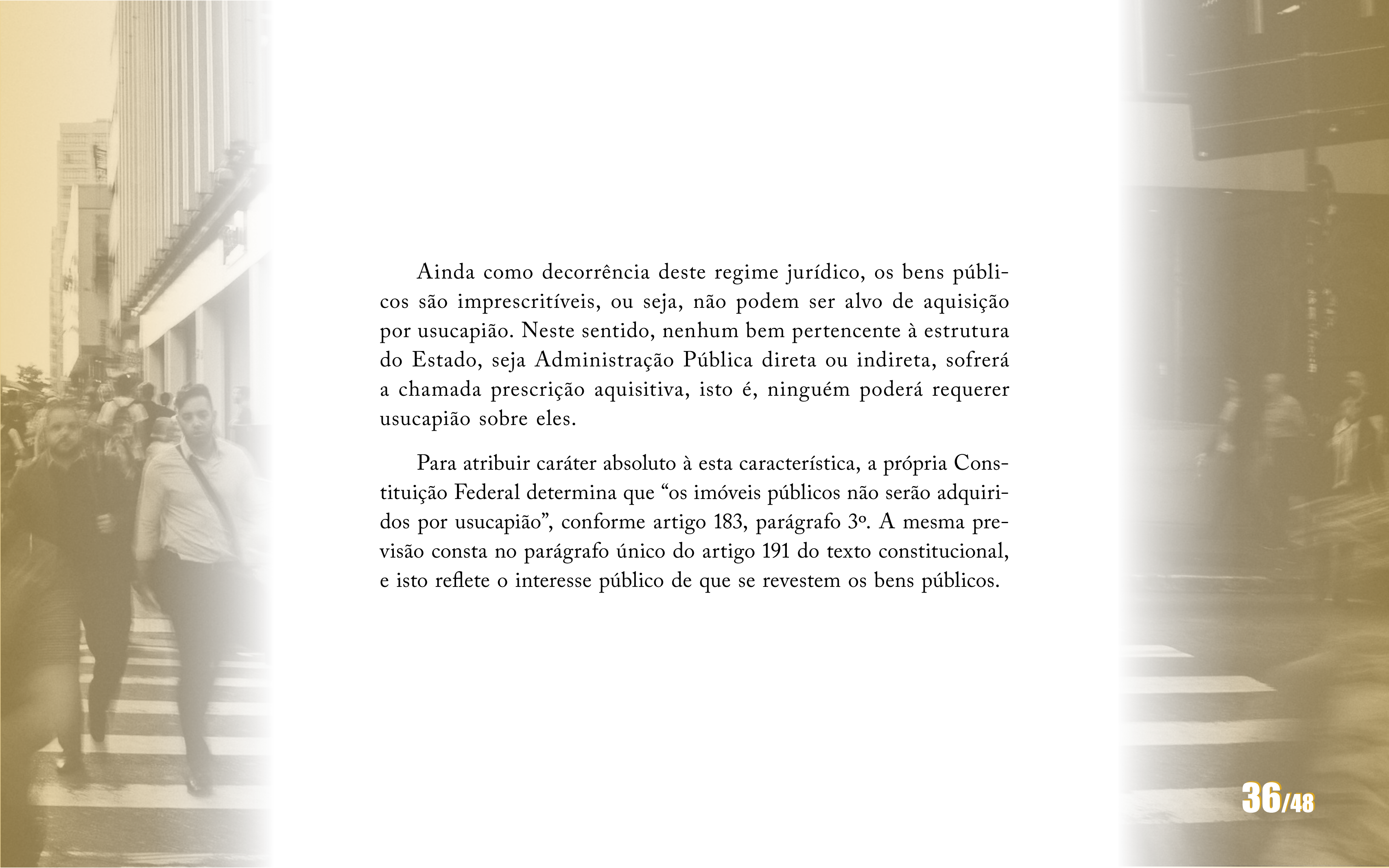
A inalienabilidade não é uma característica absoluta, ou seja, os bens públicos podem ser alienados. Para compreender isso, entendamos que há uma classificação dos bens pertencentes ao Estado: a) bens de uso comum do povo, ou seja, aqueles que estão à disposição da população, como ruas, parques, praças, lagos, etc. b) bens de uso especial, aqueles que servem para uso da estrutura da Administração Pública, como a sede administrativa de uma autarquia, ou o edifício da uma universidade pública, dentre outros e, c) bens de uso dominial ou dominical, isto é, bens pertencentes ao patrimônio público disponível, porque não estão sendo utilizados pela estrutura administrativa do Estado, nem disponibilizados à população.



Dominial ou dominical, no sentido de que o Estado detém o domínio (propriedade) sobre eles, mas não lhes atribuiu nenhuma destinação específica como uso do povo ou uso especial. Necessário entendermos, que para classificar os bens como de uso comum do povo e de uso especial, estes bens são afetados, ou seja, atribuído a eles esta classificação, e passam a pertencer ao patrimônio público indisponível e não podem ser alienados enquanto perdurar esta afetação. Entenda, também, que bens afetados, podem ser desafetados e passar a pertencer a outra classificação que é a classe dos bens dominiais ou dominicais.

Retomando a inalienabilidade, esta é uma característica relativa, porque um bem público poderá ser alienado, desde que já desafetado. Há formalidades para esta alienação, mas fogem do escopo deste estudo e, portanto, não trataremos aqui.

Noutro flanco, temos a característica da impenhorabilidade. Entenda-se por penhora a possibilidade de que uma propriedade sirva de garantia judicial de uma dívida. Se esta dívida não for paga, o bem penhorado poderá ser alienado para quitação do débito. Quando se trata de bem público, aqueles que pertençam à pessoas jurídicas de direito público, conforme estudamos no subitem 1.1.1 deste *e-book*, são impenhoráveis.



Ainda como decorrência deste regime jurídico, os bens públicos são imprescritíveis, ou seja, não podem ser alvo de aquisição por usucapião. Neste sentido, nenhum bem pertencente à estrutura do Estado, seja Administração Pública direta ou indireta, sofrerá a chamada prescrição aquisitiva, isto é, ninguém poderá requerer usucapião sobre eles.

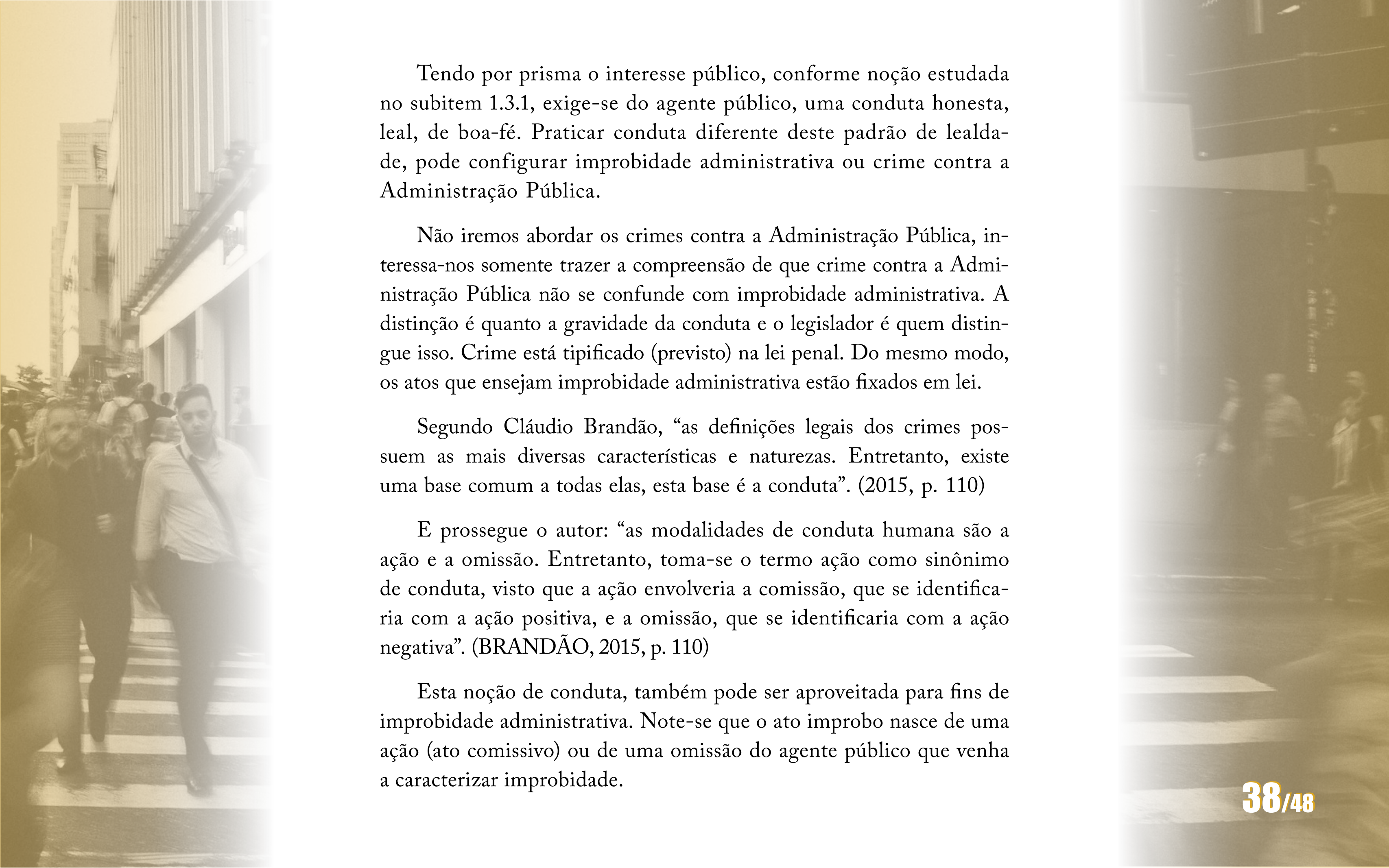
Para atribuir caráter absoluto à esta característica, a própria Constituição Federal determina que “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”, conforme artigo 183, parágrafo 3º. A mesma previsão consta no parágrafo único do artigo 191 do texto constitucional, e isto reflete o interesse público de que se revestem os bens públicos.

3. Improbidade Administrativa e Crimes contra a Administração Pública

Este capítulo terceiro objetiva apresentar o efeito de uma conduta que desabone a finalidade do Estado. Com os estudos até este ponto, temos a noção da essencialidade do interesse público e da importância do agente público para realização deste interesse. Iremos agora estudar as consequências decorrentes de um desvirtuamento (grave) da conduta do agente público que descumpra com padrões de moral exigíveis para a execução dos atos da função pública e tem sua conduta caracterizada como improbidade administrativa

Já temos, a este ponto, a compreensão nítida de que a Administração Pública possui um regime jurídico próprio e que rege todas as atividades exercidas dentro da função pública. Sobre regime jurídico administrativo, se necessário, reporte-se novamente ao subitem 1.3.

Vimos que este regime é orientado por regras e princípios, conforme ficou delineado no subitem 1.3.1. Portanto, sabemos que princípios são fundamentais ao exercício da função pública ou administrativa, porque possui valor normativo. É de nossa compreensão também que as funções públicas são exercidas pelos servidores públicos ou empregados públicos, espécies que compõem o gênero agentes públicos, como abordado no subitem 1.2.



Tendo por prisma o interesse público, conforme noção estudada no subitem 1.3.1, exige-se do agente público, uma conduta honesta, leal, de boa-fé. Praticar conduta diferente deste padrão de lealdade, pode configurar improbidade administrativa ou crime contra a Administração Pública.

Não iremos abordar os crimes contra a Administração Pública, interessa-nos somente trazer a compreensão de que crime contra a Administração Pública não se confunde com improbidade administrativa. A distinção é quanto a gravidade da conduta e o legislador é quem distingue isso. Crime está tipificado (previsto) na lei penal. Do mesmo modo, os atos que ensejam improbidade administrativa estão fixados em lei.

Segundo Cláudio Brandão, “as definições legais dos crimes possuem as mais diversas características e naturezas. Entretanto, existe uma base comum a todas elas, esta base é a conduta”. (2015, p. 110)

E prossegue o autor: “as modalidades de conduta humana são a ação e a omissão. Entretanto, toma-se o termo ação como sinônimo de conduta, visto que a ação envolveria a comissão, que se identificaria com a ação positiva, e a omissão, que se identificaria com a ação negativa”. (BRANDÃO, 2015, p. 110)

Esta noção de conduta, também pode ser aproveitada para fins de improbidade administrativa. Note-se que o ato improprio nasce de uma ação (ato comissivo) ou de uma omissão do agente público que venha a caracterizar improbidade.

3.1 Proibição pública como padrão da conduta do agente estatal

Quando se refere a improbidade administrativa, temos que probidade é aquele que detém caráter íntegro, justo, reto e a probidade é uma qualidade de quem segue rigorosa observância dos deveres públicos. A conduta do agente deve observar este rigor, tendo em vista que o objeto e finalidade de atuação dele é o interesse público.

Se considerarmos que cabe à Administração Pública a gestão de interesses da sociedade, obviamente que há uma presunção de confiança desta sociedade com relação aos agentes que cuidam, gerem a coisa pública. Neste sentido, consideremos interesse público, como um bem jurídico relevante à sociedade e tutelado pelo direito.

Por este olhar, ato de improbidade será caracterizado pela ação cujo efeito, resultado, atinge a essência, o núcleo do interesse público. É ato de má-índole, de desonestidade, má-fé. Mas a conduta improba não será caracterizada apenas pelo agir, mas também pela omissão do agente.



No sentido de que somente condutas graves podem configurar improbidade administrativa, adverte Maria Sylvia Zanella di Pietro:

[...] a aplicação da lei de improbidade exige bom-senso, pesquisa da intenção do agente, sob pena de sobrecarregar-se inutilmente o Judiciário com questões irrelevantes, que podem ser adequadamente resolvidas na esfera administrativa. A própria severidade das sanções previstas na Constituição está a demonstrar que o objetivo foi o de punir infrações que tenham um mínimo de gravidade, por apresentarem consequências danosas para o patrimônio público (em sentido amplo), ou propiciarem benefícios indevidos para o agente ou para terceiros. (2018, p. 1033)

Refere-se a improbidade, em regra a atos extremos, condutas que extrapolam, excedem uma ponderação aceitável, então: desonestidade extrema, ineficiência funcional extrema, cujos efeitos afetam direito fundamental à boa gestão pública, tornam ineficazes exemplificadamente, políticas públicas da educação, saúde, distribuição de rendas públicas, ofendem ao Estado Democrático de Direito, porque geram a desconfiança da sociedade para com o Estado, imprevisibilidade estatal e insegurança.

Para que se obtenha uma visão mais abrangente da conduta improba sobre a função pública, sugerimos a leitura do artigo intitulado “O Papel da Lei de Improbidade Administrativa para a Minimização de Condutas Ineficientes”. Neste texto os autores fazem interessante abordagem da improbidade administrativa sobre a eficiência admi-

nistrativa. Ainda que a pesquisa dos autores tenha propósito analisar apenas as condutas culposas, passíveis de caracterização como improbidade administrativa, é possível ter a noção de quão nefasta é a conduta do agente público improbo para a eficiência esperada da Administração Pública.

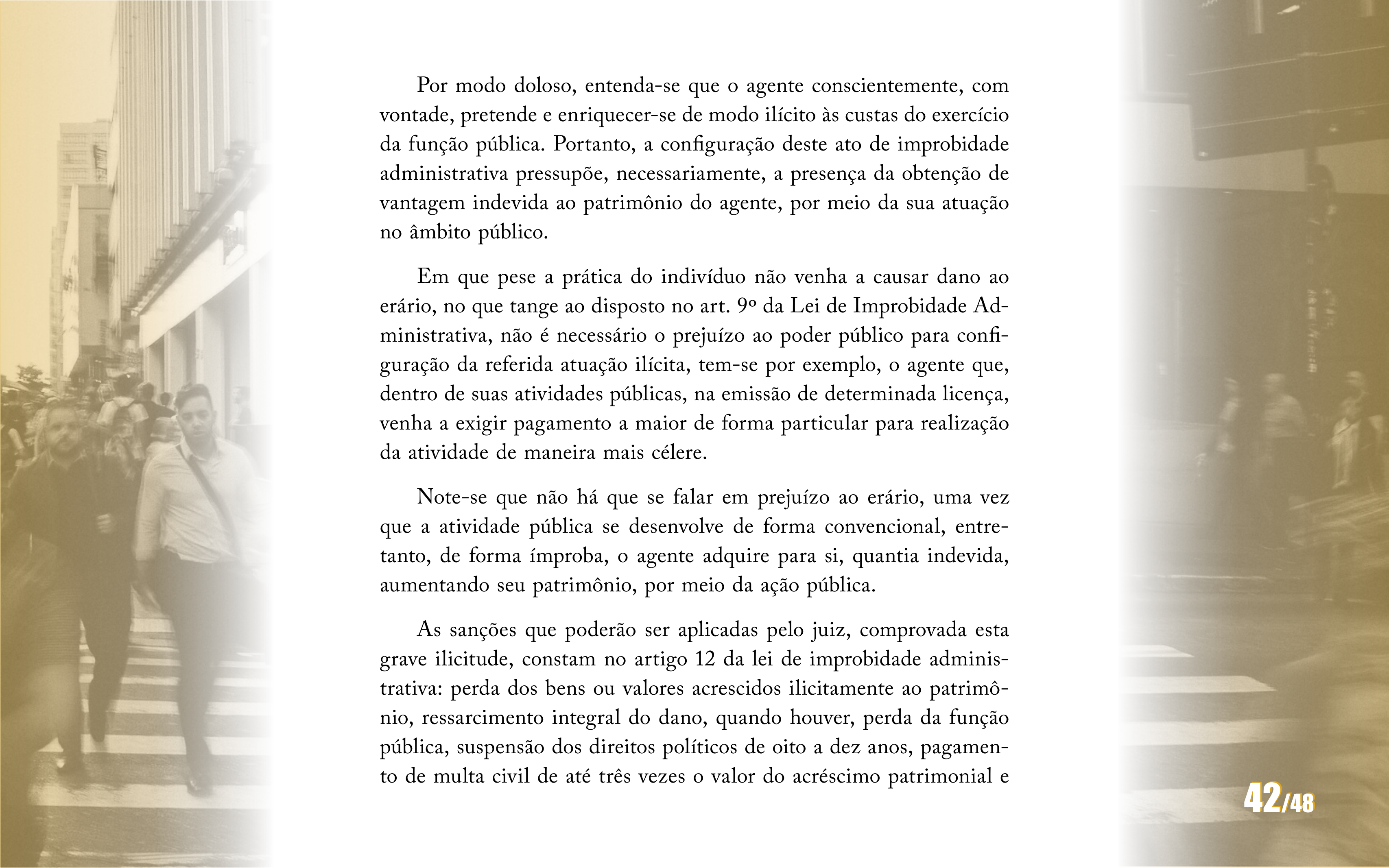
O Papel da Lei de Improbidade Administrativa para a Minimização de Condutas Ineficientes

3.1.1 Atos de improbidade administrativa

A improbidade administrativa é regulamentada pela Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as condutas que configuram improbidade, e as sanções aplicáveis. Trata-se de uma lei de natureza civil, ou seja, não prescreve crime. Para a finalidade deste estudo, leia os artigos 9, 10 e 11 da referida Lei 8.429/92.

Lei 8.429/92

No artigo 9º da Lei 8429/92, o legislador previu os atos de improbidade administrativa, originados por enriquecimento ilícito do agente que trata-se da modalidade de improbidade administrativa mais grave, considerando as demais, pois de modo doloso o agente busca um acréscimo em seu patrimônio fazendo uso da estrutura pública.

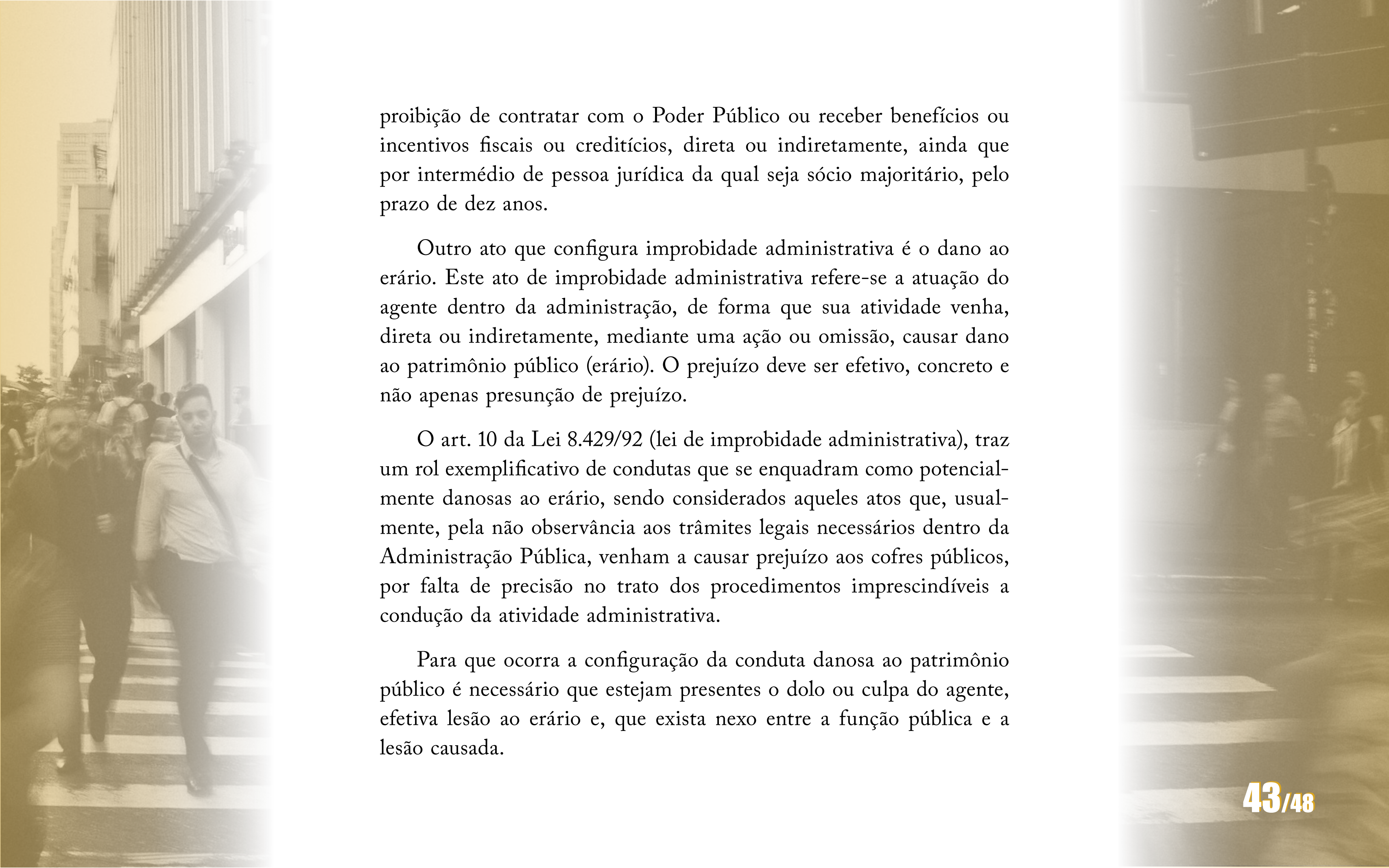


Por modo doloso, entenda-se que o agente conscientemente, com vontade, pretende e enriquecer-se de modo ilícito às custas do exercício da função pública. Portanto, a configuração deste ato de improbidade administrativa pressupõe, necessariamente, a presença da obtenção de vantagem indevida ao patrimônio do agente, por meio da sua atuação no âmbito público.

Em que pese a prática do indivíduo não venha a causar dano ao erário, no que tange ao disposto no art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa, não é necessário o prejuízo ao poder público para configuração da referida atuação ilícita, tem-se por exemplo, o agente que, dentro de suas atividades públicas, na emissão de determinada licença, venha a exigir pagamento a maior de forma particular para realização da atividade de maneira mais célere.

Note-se que não há que se falar em prejuízo ao erário, uma vez que a atividade pública se desenvolve de forma convencional, entretanto, de forma ímproba, o agente adquire para si, quantia indevida, aumentando seu patrimônio, por meio da ação pública.

As sanções que poderão ser aplicadas pelo juiz, comprovada esta grave ilicitude, constam no artigo 12 da lei de improbidade administrativa: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e

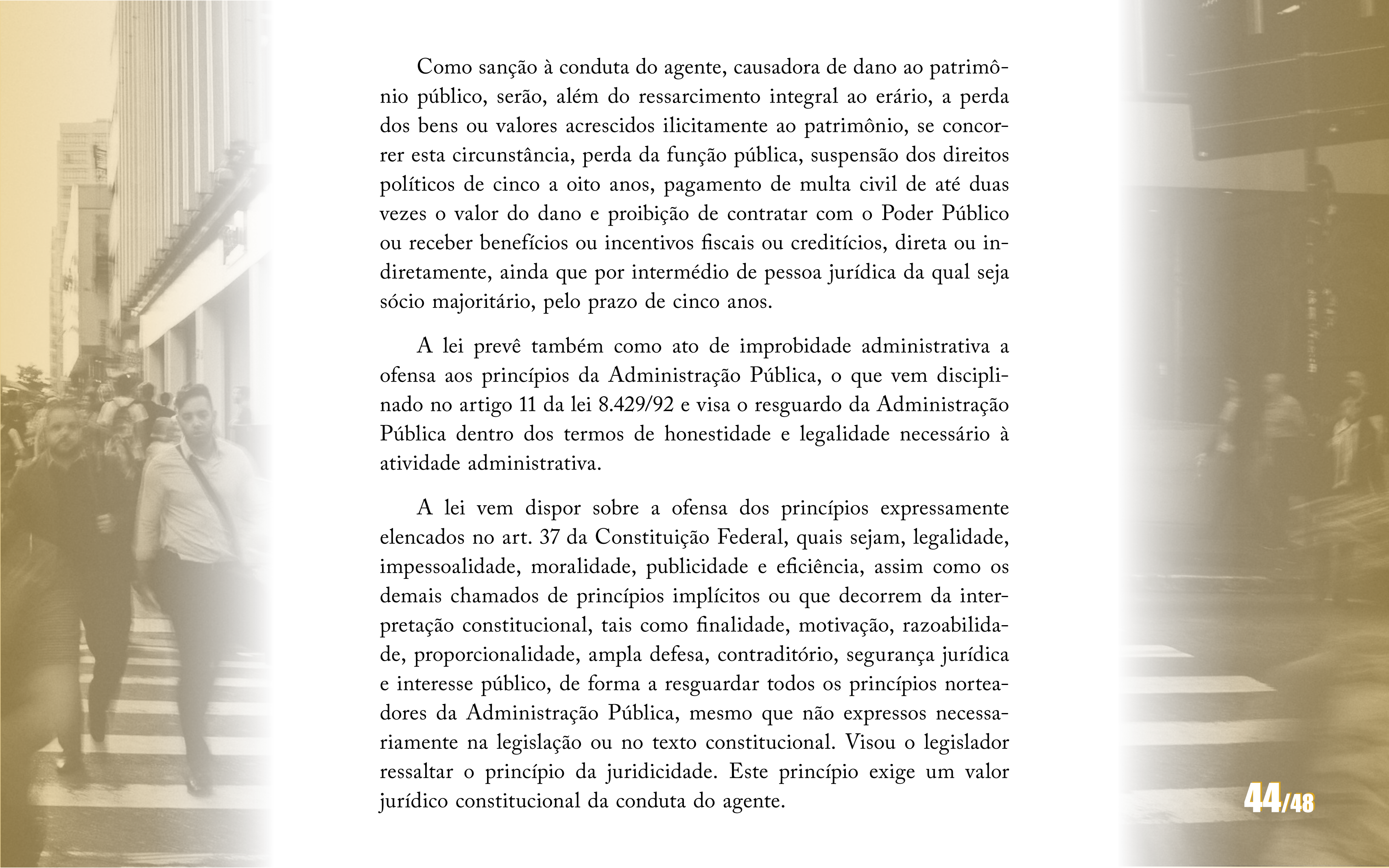


proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.

Outro ato que configura improbidade administrativa é o dano ao erário. Este ato de improbidade administrativa refere-se a atuação do agente dentro da administração, de forma que sua atividade venha, direta ou indiretamente, mediante uma ação ou omissão, causar dano ao patrimônio público (erário). O prejuízo deve ser efetivo, concreto e não apenas presunção de prejuízo.

O art. 10 da Lei 8.429/92 (lei de improbidade administrativa), traz um rol exemplificativo de condutas que se enquadram como potencialmente danosas ao erário, sendo considerados aqueles atos que, usualmente, pela não observância aos trâmites legais necessários dentro da Administração Pública, venham a causar prejuízo aos cofres públicos, por falta de precisão no trato dos procedimentos imprescindíveis a condução da atividade administrativa.

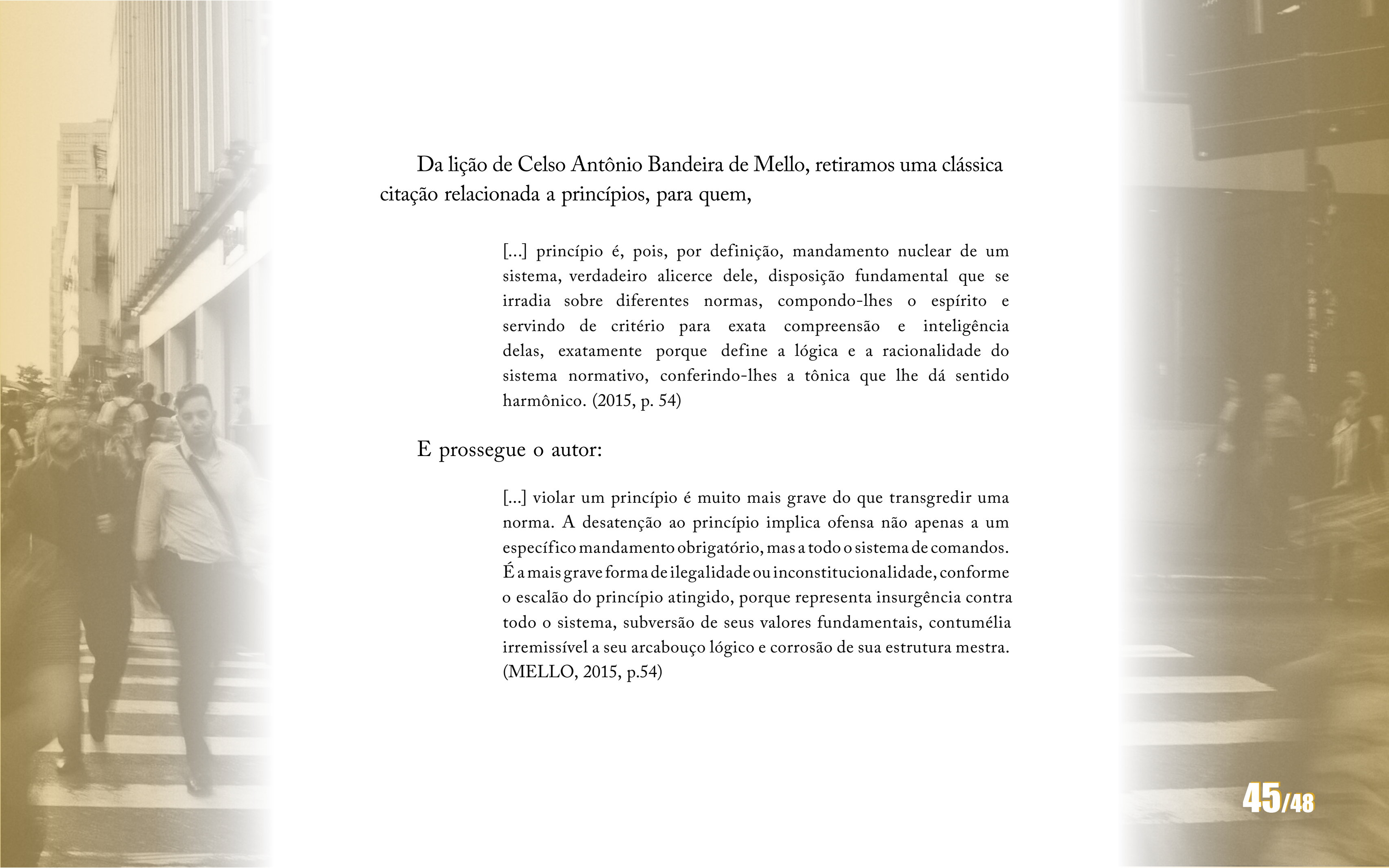
Para que ocorra a configuração da conduta danosa ao patrimônio público é necessário que estejam presentes o dolo ou culpa do agente, efetiva lesão ao erário e, que exista nexó entre a função pública e a lesão causada.



Como sanção à conduta do agente, causadora de dano ao patrimônio público, serão, além do ressarcimento integral ao erário, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

A lei prevê também como ato de improbidade administrativa a ofensa aos princípios da Administração Pública, o que vem disciplinado no artigo 11 da lei 8.429/92 e visa o resguardo da Administração Pública dentro dos termos de honestidade e legalidade necessário à atividade administrativa.

A lei vem dispor sobre a ofensa dos princípios expressamente elencados no art. 37 da Constituição Federal, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, assim como os demais chamados de princípios implícitos ou que decorrem da interpretação constitucional, tais como finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e interesse público, de forma a resguardar todos os princípios norteadores da Administração Pública, mesmo que não expressos necessariamente na legislação ou no texto constitucional. Visou o legislador ressaltar o princípio da juridicidade. Este princípio exige um valor jurídico constitucional da conduta do agente.

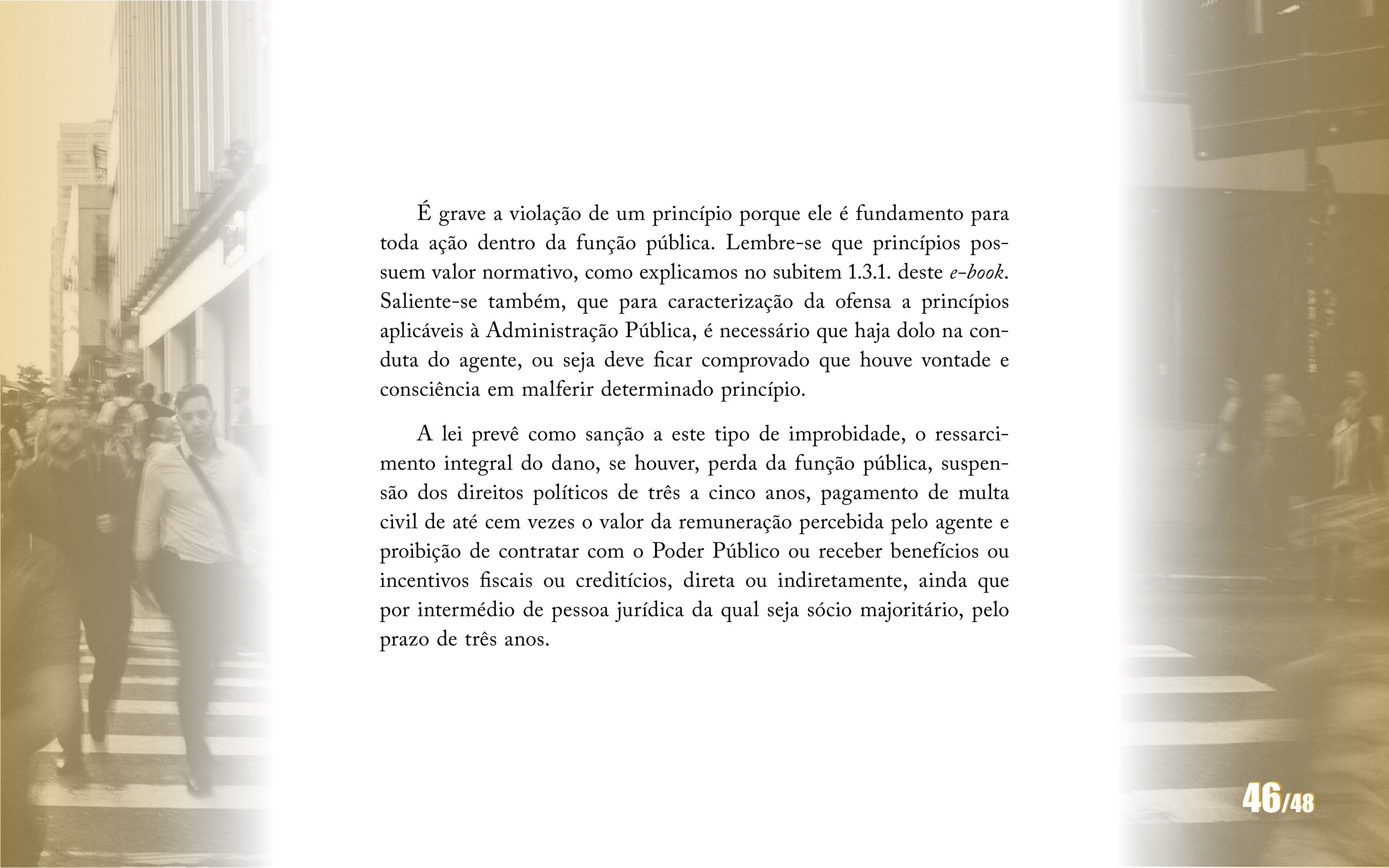


Da lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, retiramos uma clássica citação relacionada a princípios, para quem,

[...] princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhes a tônica que lhe dá sentido harmônico. (2015, p. 54)

E prossegue o autor:

[...] violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (MELLO, 2015, p.54)



É grave a violação de um princípio porque ele é fundamento para toda ação dentro da função pública. Lembre-se que princípios possuem valor normativo, como explicamos no subitem 1.3.1. deste *e-book*. Saliente-se também, que para caracterização da ofensa a princípios aplicáveis à Administração Pública, é necessário que haja dolo na conduta do agente, ou seja deve ficar comprovado que houve vontade e consciência em malferir determinado princípio.

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

Referências

BRANDÃO, Cláudio. **Teoria Jurídica do Crime**. Ed. 4. São Paulo: Atlas Editora, 2015.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Ed. 4. Salvador: Editora Podium, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Ed. 32. São Paulo: Atlas Editora, 2018.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Ed. 4. Belo Horizonte: Fórum Editora, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Ed. 32. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanell. **Direito Administrativo**. Ed. 31. São Paulo: Atlas Editora, 2018.

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE DO
PARANÁ - UNICENTRO**

**NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - NEAD
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL - UAB**

Prof. Ms. Cleverson Fernando Salache
Coordenador Geral Curso

Prof^a. Dr^a. Maria Aparecida Crissi Knuppel
Coordenadora Geral NEAD / Coordenadora Administrativa do Curso

Prof. Ms. Ari Schwans
Coordenador de Tutoria

Prof. Ms^a. Marta Clediane Rodrigues Anciutti
Coordenadora de Programas e Projetos / Coordenadora Pedagógica

Espencer Gandra
Murilo Holubovski
Designers Gráfico

Caio Queiroz / Pexels
Elementos gráficos