

**FACULDADE EVANGÉLICA DE RUBIATABA
CURSO DE DIREITO
JOSE JORGE NAME FILHO**

**APONTAMENTOS SOBRE O PRINCÍPIO DA MORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA COM FOCO NA GESTÃO DO MUNICÍPIO DE URUANA DOS ANOS DE
2005 A 2008**

**RUBIATABA/GO
2018**

JOSE JORGE NAME FILHO

**APONTAMENTOS SOBRE O PRINCÍPIO DA MORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA COM FOCO NA GESTÃO DO MUNICÍPIO DE URUANA DOS ANOS DE
2005 A 2008**

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Rubiataba, sob orientação do professor Mestre Cláudio Roberto dos Santos Kobayashi.

**RUBIATABA/GO
2018**

JOSE JORGE NAME FILHO

**APONTAMENTOS SOBRE O PRINCÍPIO DA MORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA COM FOCO NA QUESTÃO DO MUNICÍPIO DE URUANA DOS ANOS
DE 2005 A 2008**

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Rubiataba, sob orientação do professor Mestre Claudio Roberto dos Santos Kobayashi.

MONOGRAFIA APROVADA PELA BANCA EXAMINADORA EM __ / __ / ____

**Mestre Cláudio Roberto dos Santos Kobayashi.
Orientador
Professor da Faculdade Evangélica de Rubiataba**

**Mestre Márcio Lopes Rocha
Examinador
Professor da Faculdade Evangélica de Rubiataba**

**Mestre Rogério Gonçalves Lima
Examinador
Professor da Faculdade Evangélica de Rubiataba**

Aos mestres pelo gigante esforço que tiveram para transmitir seus conhecimentos através de sua orientação repleta de sabedoria conhecimento e principalmente paciência.

Ao meu orientador, que me deu atenção, e suporte com suas correções, incentivos, e seu grande desprendimento em ajudar-nos e amizade sincera.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus por ter me dado forças, sabedoria, e persistência, e acima de tudo, iluminou minha caminhada durante essa árdua jornada.

À minha família, pelo apoio, incentivo, e pela torcida, que me inspiraram por meio de palavras e gestos a superar todas as dificuldades.

Agradeço a todos os professores que ao longo desses anos me proporcionou além do conhecimento, me proporcionou a manifestação do caráter e afetividade, obrigado pela dedicação, não apenas por terem me ensinado, mas principalmente por me fazerem aprender.

EPÍGRAFE

“Negar o dever de transparência é escancarar as portas para a prática das mais gravosas condutas de corrupção. Na Administração Pública, o que não pode ser visto, via de regra, não pode ser praticado.” - Ismar Viana.

RESUMO

O objetivo desta monografia é analisar a responsabilidade e obrigação do administrador público diante de um dano causado ao patrimônio público, com foco voltado ao caso do ex-prefeito de Uruana-Go, na questão do município de Uruana, dos anos de 2005 a 2008, o qual cometeu infrações administrativas se beneficiando de seu cargo para proveito próprio. Para tanto, o contemporâneo trabalho analisou o princípio constitucional da moralidade administrativa através da explanação de alguns doutrinadores sobre o conteúdo. Assim, em um primeiro momento, buscou-se analisar o conceito doutrinário de administração pública, um breve histórico da administração e do princípio da moralidade. Finalizou-se essa investigação a partir do método hipotético dedutivo ao qual se compreendeu a caracterização da improbidade administrativa no caso em tela.

Palavras-chave: Administração Pública. Improbidade. Moralidade.

ABSTRACT

The purpose of this monograph is to analyze the responsibility and obligation of the public administrator in the event of damage caused to public patrimony, with a focus on the case of the former mayor of Uruana-Go, Mr. do ex prefeito de Uruana nos anos de 2005 a 2008 , who committed administrative infractions benefiting from his charge for own benefit. In order to do so, the contemporary work analyzed the constitutional principle of administrative morality through the explanation of some doctrinators about the content. Thus, at first, an attempt was made to analyze the doctrinal concept of public administration, a brief history of the administration and the principle of morality. This investigation was finished from the hypothetical deductive method to which the characterization of the administrative improbity in the case in screen was understood.

Keywords: Public administration. Improbity. Morality.

Traduzido por Lísia Martins de Oliveira – Professora de Inglês.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART. - Artigo

CF – Constituição Federal

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

MP – Ministério Público

Nº. - Número

P - Página

STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

TJ/GO - Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

TJ/DF - Tribunal de Justiça do Distrito Federal

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

LIA – Lei de Improbidade Administrativa

LISTA DE SÍMBOLOS

§ - Parágrafo

§§ - Parágrafos

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. BREVES RELATOS HISTÓRICOS ACERCA DO ESTADO	14
2.1. Administração Pública Burocrática	18
2.2. Modelo Gerencial da Administração Pública	21
2.3. Administração Pública	24
2.3.1. Atos da Administração Pública	26
2.3.2. Elementos	28
2.3.3. Competência	30
2.3.4. Forma	31
2.3.5. Finalidade	32
2.3.6. Objeto	33
2.3.7. Motivos	34
3 A RESPONSABILIDADE CIVIL E FISCAL DO AGENTE	36
3.1. Responsabilidade Civil	36
3.2. As Características da Responsabilidade Civil	37
3.3. A Responsabilidade Civil e o Dever de Reparar o dano	40
3.4 O Crime de Responsabilidade Fiscal	42
3.5. As Características das Responsabilidade Fiscal	46
3.6. Breve Análise da Legislação Inerente a Responsabilidade Fiscal	48
3.7. As Implicações pelo Descumprimento da Responsabilidade Fiscal	49
4 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE NA ADM. PÚBLICA E O CASO DO MUNICÍPIO DE URUANA DOS ANOS DE 2005 A 2008	51
4.1. Posições Doutrinárias acerca do Princípio da Moralidade	51
4.2. Improbidade Administrativa	54
4.3. Definição de Servidor Público e Agente Político	55
4.4. O Caso na questão do município de Uruana dos anos de 2005 a 2008	57
4.5. Aplicação da Lei de Responsabilidade Civil e Fiscal no Caso Divan José Resende	60
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	65

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como finalidade apontar os aspectos gerais da administração pública, e o princípio da moralidade assim como determinado pela Constituição Federal à Administração Pública, a qual objetiva preservar o erário da conduta danosa dos agentes que agem de forma desonesta, lesando o bem público. Assim, a Constituição Federal de 1988 em seu escopo legal, trouxe mecanismos importantes à coibição e repressão de tal prática.

O problema nesse estudo é responder qual é a responsabilidade do ex-prefeito municipal da cidade de Uruana-Go, no caso da violação ao princípio da moralidade administrativa, e que os atos que caracterizam a improbidade administrativa estão previstos na Lei nº 8.429 de 1992. A Lei entende como improbidade administrativa todos os atos do agente que causam dano ao erário, enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos. E a Lei de Improbidade Administrativa define enriquecimento ilícito o ato de auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades públicas.

O objetivo geral dessa monografia é investigar a conduta do ex prefeito municipal o qual se beneficiou com patrimônio público terceiros visando obter vantagens indevidas.

Objetivo específico visa demonstrar a responsabilidade do ex prefeito do crime de corrupção e improbidade administrativa, demonstrando sua violação a moralidade na administração pública.

Justificativa desse trabalho parte da importância que revela o tema, já que é um assunto de suma importância diante dos escândalos a nível nacional sobre a corrupção que tomou conta do País. Assim a importância desse trabalho está em demonstrar os atos que importam em improbidade administrativa, portanto considerando o assunto de grande relevância, e de extrema importância à realização desse trabalho para demonstrar na prática como vem acontecendo em especial no município de Uruana.

A pesquisa que se apresentará em seguida foi realizada a partir do método dedutivo, baseado nos procedimentos técnicos como o estudo a legislação,

jurisprudência, e a bibliografia, bem como por meio de análises de fontes da internet, e no próprio processo que culminou a condenação do Ex Prefeito Municipal .

Apos uma análise breve dos sentidos mais atribuídos usualmente à Administração Pública, será esboçado aqui, com ênfase as posições doutrinárias acerca do princípio moralidade. Assim, também serão brevemente demonstrado noções acerca da responsabilidade civil atos administrativos que são desenvolvidos no exercício da função discricionária da Administração do Estado.

A República Federativa do Brasil, como estado democrático de direito que é regida por fundamentos legais, dentre os quais, no que tange à administração pública, a observância a tais fundamentos é de suma importância, caso contrário a sociedade estaria à mercê das vontades das pessoas que administram o país.

A administração é baseada no regime jurídico-administrativo o qual procura oferecer proteção aos interesses do poder público e de toda coletividade, ficando seus entes sujeitos a várias determinações contidas em lei, assim, os atos da administração são regido por um leque de deveres, que são normativos tendo como fundamentos os princípios. Em outras palavras, os atos administrativos decorrem do desejo da Administração Pública na sua própria função, tendo diante de particular supremacia, sob as normas do regime jurídico administrativo vigente no país.

Durante o desenvolvimento desse trabalho tão significativo demonstrar-se-á que a inobservância ao princípio da moralidade em especial constitui ato de improbidade administrativa como descreve a Lei nº 8.429/92. A Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº. 8.429 promulgada em 1992 refere-se a uma norma que define a conduta inadequada do agente que venha a causar danos a administração pública, ou seja, essa lei prevê as infrações consideradas ilícitas praticadas por agentes públicos e outros capazes de prejudicar o bem público. Nos termos da Lei, constitui condutas passíveis de ação de improbidade administrativa, o enriquecimento ilícito, atos que causem prejuízo ao erário, e a conduta que viola os princípios da administração pública.

Dessa forma procurou-se abordar sobre os atos administrativos com foco voltado a análise da atuação dos agentes, analisando ainda sua responsabilidade diante de tal infração. Diante disso, foi tratado sobre a responsabilidade civil e fiscal do agente, chegando à conclusão de que há um dever e obrigação em reparar o

dano causado nos termos do código civil brasileiro, e da própria Constituição Federal de 1988.

Nesse diapasão, ultrapassados os escólios acima a monografia foi dividida em três capítulos, os quais indistintamente construíram uma idealização teórica sobre a administração pública até que pudesse tecer juízo sobre o caso do ex-prefeito Divan José Jorge que cometeu crime de improbidade administrativa enquanto representante legal do município de Uruana-Go.

O primeiro capítulo buscou-se demonstrar inicialmente uma breve abordagem sobre a historicidade do Estado, do modelo gerencial e burocrático da administração pública, assim como todos os atos, elementos, a forma, o objetivo, o motivos, competência sobre a administração pública.

Já no segundo capítulo o trabalho tratou acerca da responsabilidade civil e fiscal, abordando para tanto, o conceito de responsabilidade civil e responsabilidade fiscal, suas características, o dever de reparar o dano diante da responsabilidade civil, o crime de responsabilidade fiscal, e ao final foi realizado uma breve análise da legislação inerente aos dois institutos.

O terceiro e último capítulo desse trabalho cuidou de apontar as posições doutrinárias acerca do princípio da moralidade na administração pública, da improbidade administrativa como crime, e a conceituação do servidor público e agente político nos termos da lei. Finalmente, a partir de toda estrutura traçada foi possível analisar o caso do ex-prefeito de Uruana com base na legislação e na aplicação da lei de responsabilidade civil e fiscal diante da conduta do prefeito.

Findou-se essa investigação acadêmica com a colação de precedentes judiciais, o qual se entendeu configurada a improbidade administrativa do prefeito do município por violação ao princípio da moralidade administrativa. Assim, o resultado dessa pesquisa deve ser alcançado de forma eficiente, não esgotando o assunto, mas objetivando a satisfação de interesse comum.

2. BREVES RELATOS HISTÓRICOS ACERCA DO ESTADO

O presente capítulo tem a finalidade de demonstrar a ocorrência histórica do estado patrimonialista, com a intenção de que a frente possa se compreender as mudanças no direito, em especial as normas que regem o direito administrativo. Nesse sentido, torna-se de suma importância estudar acerca do patrimonialismo definido a falta de distinção dos organizadores da política, os quais são incumbidos da gerência do patrimônio público.

O Estado não patrimonialista não manifesta qualquer fascínio da sociedade de maneira impessoal dessa forma, tanto as instituições quanto os cargos públicos são usados para atender toda a coletividade, assim, eles não podem ser usados para utilidades particulares. (CHIAVENATO. 2014).

Em presença dessa concepção, o que se pretende é investigar como ainda acontece em pleno século XXI o emprego desses recursos em prol de uma classe pequena líder do modelo patrimonial da administração no Brasil.

É de conhecimento, que esse modelo se descreve pela figura do nepotismo, da ineficiência, da corrupção, ausência de profissionalismo, assim como a falta de técnicas e planejamento de trabalho, o que atrasa muito o desenvolvimento do país.

No entanto, no Brasil, em face das notícias veiculadas pelos órgãos emissores de informações, demonstra claramente os desvios de recursos públicos para finalidades inautênticas, a título de exemplo, a Operação Lava Jato, Mensalão, e vários outros, os quais comprovam que o Brasil está oposto das nações desenvolvidas. (CHIAVENATO. 2014).

Não permite abusos à nova administração pública, considerando seu labor pela prestação de serviços com excelência, impulsionada pela eficiência, e principalmente para o tratamento com o cidadão que respeito a sua dignidade humana.

Feitas essas considerações, passamos analisar o conceito de patrimonialista, para melhor compreensão acerca do assunto. Para tanto, iniciaremos com as definições de Houaiss (2000), o qual explica que o patrimonialismo refere-se ao patrimônio, seria uma forma de condução do Estado

que teve como herança dos colonizadores, e nos dias atuais ainda é posto em prática por meio de uma minoria de líderes políticos no país. Sua origem pode ser compreendida a partir da elucidação abaixo, vejamos:

A coroa conseguiu formar, desde os primeiros golpes da reconquista, imenso patrimônio rural (...), cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real, aplicado o produto nas necessidades coletivas ou pessoais, sob as circunstâncias que distinguem mal o bem público do bem particular, privativo do príncipe (...). A propriedade do rei – suas terras e seus tesouros – se confundem nos seus aspectos público e particular. Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos da família ou em bens e serviços de utilidade geral. (FAORO, 2011, p.14).

O que demonstra esta passagem é que a coroa portuguesa reunia todo o domínio real com a predominância pública. Devido à ausência de demarcações, acabou ocorrendo aquilo que pode ser chamado como uma extrapolação da política e da administração domésticas para exterior do seio familiar. Assim, nessa época, o Estado Patrimonial estimula o arbítrio privado do monarca, seria como uma ampliação da casa real, juntamente com seu patrimônio pessoal.

Consoante às lições de Weber:

O Estado patrimonial é o representante típico de um conjunto de tradições inquebrantáveis. O domínio exercido pelas normas racionais se substitui pela justiça do príncipe e seus funcionários. Tudo se baseia então em considerações pessoais. (PAIM, A.; VÉLEZ-RODRIGUES, R. 2015, pp. 21-22).

Vê-se aqui, que não são de ordem objetiva os comandos prescritos pela autoridade, igualmente as condutas praticadas em conformidade com o que as leis definem e que valem para toda a população. A possibilidade então das pessoas serem desrespeitadas é transcendente, diferente daqueles que compõem a esfera em que se concentra o poder.

O poder no modelo patrimonialista é confiado do governante para a órbita que mais se aproxima, não possibilitando qualquer deturpação de normas determinadas obrigando a quebra de poder.

Na obra “Raízes do Brasil”, de Sérgio Buarque de Holanda, contatava-se, tendo como exemplo, o jeito cordial como traço de metade da sociedade

brasileira, aquela que possui em suas mãos o poder, e conseqüentemente a dominação. Acima de tudo, na órbita pública, porque a forma cordial é tida como resquícios do governo portuguesa reforçada por traços das culturas indígena e negra, diferente da ordenação, ou seja, não seria um retrato correto para a civilização em uma sociedade democrática, como se nota no texto a seguir:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. (...). Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. (...). (HOLANDA, 2000, pp. 105-106).

De acordo com o autor do clássico “Raízes do Brasil”, aquele homem cordial é aquele que tem caráter acima de tudo patrimonialista, em razão de que na vida pública, ele não consegue separar os interesses privados dos interesses públicos.

Na atualidade, pode ser visto o patrimonialismo, na Ação Penal nº 470, a qual ficou conhecida popularmente pelo Brasil a fora como Mensalão, a qual trata da corrupção organizada envolvendo diversos líderes governamentais através de um esquema de desvio de dinheiro para adquirir uma parceria de apoio no Congresso Nacional. Ainda como exemplo, tem a história da Operação Lava Jato durante o primeiro mandato do ex-presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, através do crime de apropriação indébita de recursos públicos, o qual ainda se encontra sob investigação de corrupção.

Em ambos os exemplos, há incidência de agentes públicos que usaram os recursos públicos bem como administração pública como recursos e propriedades privadas. Ou seja, os funcionários, tratavam do trabalho administrativo, os quais eram executados para uma parcela de líderes políticos, como serviço pessoal, obtendo vantagens e benefícios, em cima da sociedade.

Como vimos, no Brasil ainda existe resquício do patrimonialismo, o qual, em face do aparelhamento político, usando a máquina administrativa para proveito próprio, e assim conduziam os contratos a empreiteiras estabelecidas, cobrando valores como comissões.

Sobre esses fenômenos:

(...). O que é o patrimonialismo senão a apropriação ilegal, promovida por uma elite perversa, do bem público, de sorte que os interesses privados, de uma minoria espoliadora, acabam se sobrepondo aos interesses coletivos? O que é o patrimonialismo senão a recusa dos valores republicanos e a negação, na prática, da democracia política (AZEVEDO, 2015, p. 263).

Estes questionamentos ocorrem ante uma das modalidades do patrimonialismo brasileiro: a corrupção, que nada mais é do que o ato ou efeito de corromper algo ou alguém com o fito de obter vantagens indevidas. Se antes havia o patrimonialismo presente na seara real, hoje foi aprimorado no poder público.

Percebe-se, então, que o patrimonialismo ganhou nova roupagem. O Estado foi aparelhado e apropriado por uma minoria dirigente que se beneficiou do controle da Administração Pública. Este grupo privilegiado, com o objetivo de continuar indefinidamente no poder, proporcionou o enriquecimento de vários setores. Políticos de diversos matizes e grandes empresários prosperaram ilicitamente.

Aqueles que antes se intitulavam guardiões da ética na política, fizeram articulações nefastas para o país, ainda que, se autodenominado legítimos portadores da libertação e representantes únicos dos despossuídos. À margem da lei, de cada negociação efetivada, utilizando-se de recursos públicos, angariavam ganhos para si e círculos próximos.

O sentido amplo diz respeito, em linhas gerais, às entidades e órgãos governamentais incumbidos de planejar, comandar, traçar diretrizes, metas e executá-las. O sentido estrito, por sua vez, condiz, apenas, com atividade ou função que visa à consecução de objetivos estabelecidos na Constituição. Ressalte-se que no Brasil, o poder Executivo desempenha a função administrativa com predominância. Contudo, isso não constitui óbice para que o poder Legislativo e Judiciário não a desempenhe com atipicidade. (OLIVEIRA, 2016, p. 546).

A Administração Pública, como se sabe, é o complexo de órgãos do Estado, cuja missão é o exercício de funções previstas nas leis de um país, em benefício da sociedade. Este termo é possuidor de dois sentidos: um amplo e outro restrito.

Logo, em um Estado democrático de direito, de natureza pluriclasse, o interesse público é resultante de uma definição conjunta entre Estado e sociedade, sendo aquele que goza de importância ímpar para a sociedade, por estar estritamente ligado à vida digna dos indivíduos. (REIS, 2015, p. 75).

Não se pode esquecer que o interesse público representa o fundamento legal do direito no Brasileiro, como concepção geral que o resume e legitima. Assim, o pensamento central da dignidade da pessoa humana é glorificado desunindo do interesse público, que representam interesses próprios, corporativos, renovando a condição dos conflitos existentes, devido essa falta de respeito do estado para com os cidadãos.

Assim, os administradores no patrimonialismo, consideram o Estado sua propriedade, não separando o que é público e o que é privado, aspecto preponderante dos Estados absolutistas.

Todavia, ainda, no Brasil, essa espécie de governo tende a vigorar-se, através da disseminação da administração colonial, posteriormente metropolitana. Portanto, pode-se dizer que no período contemporâneo, é comum a presença dos dois modelos, quais sejam o burocrático e o gerencial.

2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

A Administração Pública burocrática, basicamente surgiu através do Estado Liberal, com a finalidade de acabar com o modelo patrimonialista, haja vista que, ele desune os interesses pessoais daquele possuidor do poder dos meio que são colocados às ordens dos serviços do Poder Público com o objetivo de promover a os interesses e satisfação do interesse público. Noutras palavras, tem a pretensão de defender a sociedade dos abusos do poder arbitrário do soberano.

Assim, no modelo de Administração burocrática uma série de medidas são adotadas com a finalidade precípua de defender os pertences públicos, diferente do período patrimonialista anterior, onde a principal característica era a não separação do patrimônio público, e do patrimônio particular aquele que tinha em suas mãos o poder.

O modelo burocrático enfatiza aspectos formais, controlando processos de decisão, estabelecendo uma hierarquia funcional rígida, baseada em princípios de profissionalização e formalismo. Os procedimentos formais são feitos por funcionários especializados, com competências fixas, sujeitos ao controle hierárquico. Há a profissionalização do funcionário burocrático, que exerce o cargo técnico em razão de sua competência, comprovada por processo de seleção. Afasta-se o nepotismo e as relações de apadrinhamento. O exercício de cargos públicos passa a ser uma profissão, com remuneração previamente conhecida pelo indivíduo e pela sociedade. Houve, nesse período, a criação das primeiras carreiras para funcionários públicos e a realização dos primeiros concursos públicos, efetuados no Governo Vargas, na década de 30. (OLIVEIRA, 2016, p. 547).

Inicialmente na Administração burocrática, não tinha qualquer tipo de controle que pudesse observar a finalidade e os resultados, isso porque o objetivo era fazer com que a Administração Pública fosse extremamente impessoal. Somente apareceram esses objetivos após o surgimento da Administração gerencial.

Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas. (PDRAE, 2001, p.15).

Dessa forma, em sua redação original, a Constituição Federal de 1988, trouxe varias disposições sobre o perfil e as características do modelo burocrático, realçando o controle entre os poderes, o Tribunal de Contas, determinando princípios os quais iria apresentar reações na atuação administrativa, indicando as

garantias dos servidores públicos no que tange o sistema remuneratório, e também previdenciário, entre outras garantias. (SANTOS, 2014).

No Brasil, o modelo burocrático, baseado na teoria do sociólogo alemão Max Weber, teve início em 1936. BRESSER-PEREIRA especifica que “a reforma burocrática brasileira, que tivera como precursor o embaixador Maurício Nabuco, ao reformar o Ministério das Relações Interesses ainda no final dos anos 20, inicia-se de fato em 1936, sob a liderança de Getúlio Vargas e de seu delegado para essa matéria, Luiz Simões Lopes.” Acrescenta ainda que “Nesse ano é criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que se consolida através de sua transformação, dois anos depois, no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que passou a ser seu órgão executor e, também, formulador da nova forma de pensar e organizar a administração pública” (PEREIRA, 2014, p. 10 e 11).

Como forma de demonstrar que a Constituição Federal determina que o não pode o administrador para se autopromover usar a máquina pública é a determinação do art. 37, §1º, vejamos: “ A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.” (BRASIL, 1998).

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. (MARQUES, 2016, p. 83).

No modelo burocrático, O princípio da legalidade, apresenta grande importância na questão do controle representado a partir da atividade exercida pelo agente assim como da própria atuação do Estado, o qual somente poderá atuar de acordo com as limitações impostas por lei, assim, estaríamos diante do princípio da legalidade estrita, que refere-se a autorização que tem o administrador, em outras palavras, ele só poderá fazer aquilo que a lei lhe permitir.

Nesse sentido, cabe ao estudo acrescentar os ensinamentos de Alexandre Mazza, sobre as características da administração burocrática:

a) toda autoridade baseada na legalidade; b) relações hierarquizadas de subordinação entre órgãos e agentes; c) competência técnica como critério de seleção pessoal; d) remuneração baseada na função desempenhada, e não pelas realizações alcançadas; e) controle de fins; f) ênfase em processos e ritos. (MAZZA, 2011, p. 30-31)

Um dos principais diferenciadores entre esses dois modelos é que na “Administração burocrática enfatiza-se o controle sobre o processo de tomada de decisões, enquanto no modelo de administração gerencial enfatiza-se o controle sobre os resultados” (MAZZA, 2011, p. 22).

Nesse sentido, cumpre destacar que a Emenda Constitucional - EC 19 acrescentou ao caput do art. 37 o princípio da eficiência, o que corrobora a tentativa de introduzir o modelo gerencial no nosso ordenamento jurídico.

Concluindo, podemos lembrar ainda como institutos da administração burocrática a licitação, a desapropriação, o processo administrativo disciplinar, o concurso público, em síntese, todos os meios que tem a finalidade de promover decisão determinando sua legitimidade através de um rito expresso em lei.

2.2. MODELO GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Devido à força do modelo de Administração Pública gerencial, que se mostra atuante num Estado que não é mais produtor prioritariamente dos bens e serviços, e sim age como um regulador da economia e da população, não só no sentido econômico, mas também noutras ramificações sociais importantes, como por exemplo, o meio ambiente, muda à finalidade, já se pensando em controles que buscam resultados, minorando os intolerantes controles de procedimento do período anterior.

Após o período em aconteceu essa mudança de modelo de Estado Social para o Estado Regulador, passou a administração a se envolver com as funções gerenciais, tanto de gestão do patrimônio quando do cumprimento das tarefas do

Estado. Muda-se o enfoque principal do princípio da legalidade, do controle de procedimentos, para realçar o controle de resultado que deve ser alcançado pela administração pública, através do exercício rigoroso das metas empregadas pelo dinheiro público, notando significativa diminuição de custos e procurando-se cada vez mais colocar o dinheiro público no lugar certo, conseqüentemente, abrangendo a categoria dos serviços executados pelo Estado. Ou seja, a Administração Pública gerencial almeja alcançar as metas com a necessária eficiência. (MEDAUAR, 2015)

Assim, o fundamento desse modelo da administração pública é o princípio da eficiência, baseado no disposto na Constituição Federal de 1988, em seu caput, através da Emenda Constitucional n.º 19, de 1998.

[...] A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (PDRAE, 2001, p.16).

A Administração Pública gerencial reexamina as características principais do modelo burocrático, isso que dizer o controle das estruturas rígidas, como o sistema de hierarquia, e subordinação, bem como o controle de procedimentos, passando a direcionar o exercício para o controle de resultados que se pretende alcançar. Nesse sentido, o modelo gerencial apresenta uma ênfase maior no princípio da eficiência. (GABARDO, 2013).

Na obra de Emerson Gabardo, "Eficiência e Legitimidade do Estado", ele assimila da seguinte forma o princípio da eficiência:

No Brasil, a eficiência tornou-se princípio constitucional expresso a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, que alterou a redação do caput do artigo 37. Isso não implica asserir que a reforma introduziu uma novidade no sistema administrativo nacional. O princípio constitucional da eficiência administrativa já se denotava implícito na Carga Magna. Assim sendo, é importante considerar que a natureza da eficiência como norma constitucional não compreenderá a essência neoliberal que permeou os trabalhos reformadores. A eficiência como mero símbolo ou valor ideológico não se confunde com a sua manifestação jurídico-normativa. (GABARDO, 2013, p. 222).

Entre diversos meios de execução da Administração Pública gerencial, há a associação junto à sociedade civil e uma superior independência para as entidades administrativas. A competência da administração pública, a obrigação de diminuir os custos e elevar a propriedade das incumbências públicas prestadas, havendo o cidadão como favorecido, faz-se o objetivo do Estado, o sentido da prática desempenhada pelo mesmo.

Administração Pública gerencial deve ser porosa a superior laboração dos agentes privados e, os das organizações da sociedade civil e mover o destaque dos mecanismos – meios, na direção dos feitos - fins. Essas entidades fazem-se designada de terceiro setor, tendo potencial de ser chamada de entidades paraestatais, na dimensão que estão no lado do Estado. (GABARDO, 2013).

Com a adoção do modelo de Estado Gerencial no Brasil, o que ocorreu, basicamente, com o advento da Emenda Constitucional n. 19, de 1998, ganhou importância à participação das entidades não governamentais na realização de políticas públicas.

Conclui-se, diante do exposto, em síntese, é possível listar três diferentes modelos de Administração Pública a partir da historicidade demonstrada: a administração patrimonialista, a burocrática e a gerencial constituindo modelos diferentes um dos outros. Um retrata o retardo, já o outro à contemporaneidade. Assim, a Nova Administração Pública participa de um novo redimensionamento das obrigações estatais, ou seja, o Estado deve atuar com responsabilidade, de forma participativa e controlado.

Nessa perspectiva a liderança governamental, que controla e dirige o país, o estado, o município, deve impreterivelmente reder respeito e consideração à sociedade, como detentor da dignidade da pessoa humana por parte do Poder Público.

Assim, há a presença das garantias dos direitos e obrigações essenciais, na salvaguarda das condutas contra as condutas degradantes, dessa maneira, proporciona a sociedade condições mínimas essenciais para uma vida digna, além de simplificar e beneficiar a participação ativa de forma certa e responsável para aplicação do dinheiro público.

2.3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O presente capítulo busca demonstrar a atuação administrativa no âmbito do direito administrativo com o propósito de investigar a atuação e eficácia dos agentes administrativo, considerando que eles são os responsáveis pela gerencia administrativa, assim como a aplicação do principio da moralidade e os atos administrativos.

Para melhor compreensão o contemporâneo capítulo foi dividido em tópicos, os quais abordaram sobre as peculiaridades dos atos da administração, princípios basilares do direito administrativo, assim como a competência, finalidade, e por fim, far-se-á uma abordagem a partir de posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais acerca do principio da moralidade administrativa.

No entanto, não ficaremos limitados apenas aos princípios aplicáveis ao Direito Administrativo, sem dúvidas eles são essenciais para o entendimento da ciência do direito. Mas, investigaremos ainda sobre o que vem a serem os chamados Atos da Administração Pública, adentrando e explicando quais são as entidades que compõem a administração pública.

Urge salientar que a Administração Pública ora é exposta ao regime de direito público ou ao direito privado, comumente, essa possibilidade oferecida pela própria Constituição Federal de 1988. É de conhecimento, que o direito público possui certas prerrogativas em detrimento do direito comum, uma vez que prepondera o interesse público em relação ao particular. Como ensina a ilustrada Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009) pode-se resumir o regime administrativo a partir de apenas duas palavras, quais sejam, as prerrogativas e sujeições.

A doutrina administrativista habitua definir a Administração Pública segundo seus sentidos formal, material e operacional, apoiando-se nas ideologias do aparelhamento do Estado, vem como na atividade pública e da emergência da sua execução constante. Alicerçado nesses fundamentos, Meirelles assim a conceitua:

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático,

legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. 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; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos, que, por sua variedade e importância, merecem estudo em capítulo especial. (MEIRELES, 2013, p. 63).

De acordo com visão da autora acima, a administração pública em seu sentido formal pode ser conceituado como a interação de todos os órgãos que a compõem. No aspecto material trata-se de uma reunião de competências necessárias para executar todo o serviço público, e por fim, no sentido operacional, refere-se a execução sistemática, técnica, legal, de todos os serviços intrínsecos ao Estado, ou aqueles que foram impostos a responsabilidade estatal que vise o bem em comum. A partir de uma concepção global, a autora aduz ainda que a administração é todo o aparelhamento do Estado, que deve cumprir com todas as suas responsabilidades para atender os interesses da coletividade.

Assim, nota-se que a administração pública tem a incumbência de executar todas as atividades de governo, controlar seus agentes, e dirimir todos os problemas na esfera social, para propiciar a coletividade um excelente desempenho de suas atribuições.

Nas lições de Di Pietro, a denominação “administração pública” apresenta dois sentidos, vejamos:

- a) Sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) Sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes, neste sentido, a administração pública é a própria função administrativa que incumbe. Predominantemente, ao poder executivo. (DI PITRO, 2015, p.49).

Extrai-se dessa interpretação que a Administração Pública é analisada pelo direito administrativo. Já a função política bem como o governo são focos da disciplina de direito constitucional. Na prática, ambos constituem a máquina que governa o País, o Estado, e os municípios, e são realizados de maneira concreta, ou

seja, a partir das políticas públicas, que promove toda a organização e estrutura física do Estado. Seriam um conjunto de agentes, entidades, e órgãos, todos unidos para executar a tarefa de administrar o Estado.

Portanto, a Administração Pública, trata-se da gestão de bens e interesses referentes a sociedade seja no âmbito federal, estadual ou municipal, de acordo com as disposições do Direito e da Moral, aspirando o bem comum, cabendo intrinsecamente ao administrador abastecer a publicidade de todo os atos alusivos a essa gestão, perante pena de sujeitar-se em improbidade administrativa.

Consoante Justen Filho, para que disponha ato administrativo é Basilar ter a vontade, no entanto não deve ser como usado no Direito Privado. Para que haja algum ato jurídico nas relações entre particulares, é necessária a manifestação da vontade da pessoa, considerando que se trata de um procedimento psicológico íntimo da pessoa que responde por suas vontades. Ao falar sobre ato administrativo, é recomendado precisamente obstar a manifestação da vontade da pessoa, que opera como órgão público. A vista disso, o querer faz desenvolver o ato administrativo é a “vontade da Administração Pública” a partir de um sentido exclusivamente jurídico. Assim transforma o Direito transforma a vontade humana num desejo da pessoa jurídica. O que acontece, é o termo da vontade da pessoa jurídica por meio de órgãos, integrados por pessoas físicas denominados agentes públicos. (FILHO, 2012).

2.3.1. ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Previamente, cabe antes de procurar uma definição para ato administrativo, é preciso reparar para o fato de que nem todos os atos executados pela Administração Pública podem ser considerados como atos administrativos. Como acontece naqueles atos que, mesmo realizados pela Administração, são governados pelo de Direito Privado, a título de exemplificação, cite-se os contratos de locação. Não podem também seres considerados atos administrativos, os atos materiais, considerando que não dispõem de declaração de vontade, mas apenas execução.

A partir de uma investigação ampla, os Atos da administração encaixam-se nas atividades da Administração Pública, considerando que podem ser tidos como atos de direito privado, atos de conhecimento, atos materiais, opinião, juízo ou valor, atos políticos e atos normativos.

Já os atos administrativos devidamente citados tem poder de manifestação em harmonia com Maria Sylvia (2013, p. 204) “a declaração de vontade do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”.

Consoante Justen Filho, para que disponha ato administrativo é Basilar ter a vontade, no entanto não deve ser como usado no Direito Privado. Para que haja algum ato jurídico nas relações entre particulares, é necessária a manifestação da vontade da pessoa, considerando que se trata de um procedimento psicológico íntimo da pessoa que responde por suas vontades. Ao falar sobre ato administrativo, é recomendado precisamente obstar a manifestação da vontade da pessoa, que opera como órgão público. A vista disso, o querer faz desenvolver o ato administrativo é a “vontade da Administração Pública” a partir de um sentido exclusivamente jurídico. Assim transforma o Direito transforma a vontade humana num desejo da pessoa jurídica. O que acontece, é o termo da vontade da pessoa jurídica por meio de órgãos, integrados por pessoas físicas denominados agentes públicos. (FILHO, 2012).

Esse elo entre a “vontade” do órgão e a execução dos propósitos estatais é o que define a atividade administrativa:

O ato administrativo é uma manifestação da vontade, mas não em sentido idêntico ao que se passa no direito privado. A formação da vontade administrativa se subordina a uma procedimentalização e a regras formais não existentes no âmbito privado. Trata-se de submeter o exercício do poder estatal a restrições destinadas a impedir atos abusivos – vale dizer, atos que reflitam uma vontade arbitrária, prepotente e reprovável. A expressão “vontade administrativa” indica, então, a vontade que é objetivamente vinculada à satisfação das necessidades coletivas, formada segundo imposições de uma democracia republicana. (FILHO, 2012, p. 184).

Até que se provem o contrário os atos administrativos ocasionam consequências no mundo jurídico, preponderando o seu atributo da presunção de

legitimidade e autenticidade, isto é, a alegação do Estado será sempre considerada legítima, ou seja, incontestável, até que alguém evidencie sua ilegalidade.

Ademais, DI PIETRO conceitua ato administrativo como sendo “a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”

Igualmente, o doutrinador de direito administrativo, Celso Antônio Bandeira de Mello, na tentativa de apresentar um conceito para o ato administrativo assevera que este é:

Declaração do Estado (ou de quem lhe faça às vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional. (MELLO, 2016, p. 368-369).

Repara-se que a concepção de Di Pietro, em relação a Celso de Mello, é mais restrita, que insere em sua definição os atos convencionais e os atos regulamentares. Todavia, de acordo com o autor, é possível também que descreva o ato administrativo de uma maneira mais limitada, afastando os atos regulamentares e convencionais. Para tanto, seria necessário adicionar na definição as características de concreção e unilateralidade.

Como se verifica, as dissensões de ato administrativo podem ser otimizadas por não haver um conceito legal do que vem a ser o ato administrativo. Por esse motivo, vários autores, a partir do que reputam como formalidades essenciais para composição do conceito, procuraram idealizar a concepção do que seria o ato administrativo. Assim, apesar de não existir uma conciliação de entendimentos sobre os elementos que formam os atos administrativos, a maioria da doutrina assevera que são eles: competência, objeto, forma, finalidade, e motivo.

2.3.2. ELEMENTOS

O estudo dos elementos do ato administrativo é muito importante para a se chegar ao final com uma conclusão sólida sobre o assunto, assim como para a

identificação de quais elementos do ato realizará o controle jurisdicional. Como avistaremos logo adiante, nenhum ato é completamente vinculado ou completamente discricionário, considerando que alguns elementos apontarão vinculação e já o restante, discricionariedade.

Há ainda muito desentendimento doutrinário referente aos elementos do ato administrativo. Existem autores que não concordam com a nomenclatura que deve ser usada, pois alguns desses tratam como “elementos”, já outros como “requisitos”, e ainda outra classe que denomina por “aspectos”. Existe muita controvérsia ainda sobre quais seriam esses elementos do ato administrativo.

O doutrinador Mello assevera que os elementos do ato são tidos como aquela realidade peculiar do ato, ou seja, tratam-se do interior e forma, já os pressupostos seriam os exteriores ao ato, sendo de existência tanto o objeto e quanto a apropriação do ato ao exercício da função administrativa, já a validade seria pressuposto do sujeito, enquanto os pressupostos objetivos seriam os requisitos do procedimento e também o motivo, ao falar sobre pressuposto teleológico estaria se remetendo a finalidade do ato, os pressupostos lógicos representariam a causa e por fim, os pressupostos formalísticos dizem respeito à formalização. (MELLO, 2016).

A Lei de Ação Popular - Lei Ordinária nº 4.717, promulgada em 29 de junho do ano de 1965, expõe em seu art. 2º, sobre os atos considerados inoperantes, cerca de cinco elementos do ato administrativo, quais sejam: competência, forma, objeto, motivo e finalidade.

Já Hely Lopes Meirelles e Bacellar Filho seguem a disposição elaborada pela lei e consentem-se com a subsistência da competência, forma, objeto, motivo e finalidade como requisitos do ato administrativo, indispensáveis para a sua formação. (FILHO, 2012).

Finalmente, percebe-se nas lições de Di Pietro que não se distanciam muito do entendimento de Meirelles e Barcellar, porém, assevera que os cinco elementos do ato administrativo constituem a partir da finalidade, da forma, do motivo, do objeto e do sujeito, já que para ela o sujeito além de ser competente tem ainda que ser capacitado na prática do ato. Considerando ser uma categorização mais objetiva e clara, fragmentamos ato administrativo baseado na Lei de Ação Popular, empregando também a divisão exposta por Di Pietro.

2.3.3. COMPETENCIA

Como ensina Di Pietro, a competência pode-se entender através de um conjunto de atribuições das pessoas jurídicas políticas, que direcionam a atuação e atividade dos órgãos assim como dos agentes públicos, determinados pelo direito positivo. Essa definição surge do pensamento de que aquele que possui capacidade para a prática dos atos administrativos nessa esfera são apenas as pessoas jurídicas políticas, ou seja, a União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Entretanto, as atividades que são incumbidas a estes, são determinadas e distribuídas entre órgãos administrativos, ou seja, entre seus funcionários, pessoas físicas, aos quais exercera o ato administrativo.

No entanto, para Justen Filho:

O direito atribui competência para a prática do ato administrativo para os sujeitos integrantes da Administração Pública e aos órgãos por meio dos quais se forma e se exterioriza sua vontade. Com isso, o autor quer dizer que a competência é atribuída à função ou ao cargo (e não à pessoa física). A identificação do ser humano titular da competência se dá pela via indireta: é aquele investido de uma função ou cargo. (FILHO, 2012, p.195-196).

Ademais, o autor Justen Filho (2012), explica que é importante essa divisão da competência é importante pelo sentido de delimitação do poder e também pela racionalidade técnica. Dessa maneira, busca, através dessa discriminação de competências, evitar que venham a ocorrer dentro do sistema abusos e erros (função de eficácia).

Ao explicar sobre os elementos do ato administrativo, Vladimir França:

Parte da idéia de que o elemento ligado ao agente é a competência e não o sujeito em si. Para ele, a competência é a atribuição legal de deveres-poderes para o desempenho da função estatal; é o que impulsiona o ato. Assim, a regra de competência é a responsável por definir o órgão ou o agente público habilitado a produzir o ato administrativo (FRANÇA, 2000, p.222).

Bacellar Filho (1999) também pensa que o elemento é a competência, e assim a define como parte de atribuições concedidas pela lei ao agente público realizar o ato administrativo.

Se não tiver qualquer impedimento legal e se a competência não for excêntrica, existe a viabilidade de delegar e imputação da competência, constituindo a primeira numa cedência de atribuições para subalterno, enquanto a segunda representa o momento em que hierarquicamente superior um agente chama para si competência de subordinados. Assim, no que concerne à identificação ou indiscrecionabilidade no elemento competência a doutrina é unânime praticamente em ratificar que, nesse ângulo, o ato será sempre vinculado, isto é, só somente aquele que tiver competência poderá praticar um ato administrativo de acordo com as funções atribuídas em lei.

De acordo com Ferreira Leite (2002, p. 24),” a competência de atuação do agente administrativo deriva unicamente da lei. E completa, ao citar TÁCITO, que não existe, no Direito Administrativo, competência geral ou universal, que preceitua a lei”.

Já Diogo Neto (2003, p. 51) muito bem expõe que “entendimento da competência como elemento vinculado ao enunciar o princípio da reserva legal da competência: “nenhum ato sem competência e nenhuma competência sem lei anterior que a defina”.

Conclui-se que a atuação do administrador público na condição de gestor dos bens comunitários apresenta muita importância, considerando os atos que lhes são atribuídos, em outras palavras é mais que poderes, representa os deveres com a população. Dessa forma, o administrador público possui o poder-dever de agir, o dever de eficiência, o dever de probidade e o dever de prestar contas. Para isso, obriga-se a observar princípios jurídicos impostos à Administração, tanto explícitos quanto implícitos, sob pena de praticar ato de improbidade administrativa, a teor do art. 11 da Lei nº 8.429, de 02/06/1992.

2.3.4. FORMA

Considerável parte da doutrina, explica que há duas concepções sobre a forma como elemento do ato administrativo. A primeira delas trata-se de um conceito restrito, justificada, pelo doutrinador Vladimir Rocha (2000), o qual considera a forma como a maneira de exteriorizar os atos administrativos, assim, a forma como

elemento administrativo representa a forma escrita, a verbal, uma resolução, portaria, decreto, e outros.

A segunda é uma concepção mais ampla, defendida pela autora, que inclui no conceito de forma não só a exteriorização do ato, mas também todas as formalidades que devem ser observadas durante o processo de formação da “vontade” da Administração, incluindo até os requisitos de publicidade do ato e o procedimento administrativo. Além disso, para a autora, a motivação também integra o conceito de forma, ou seja, deve ser incluída na forma a exposição dos fatos e do direito que serviram de fundamento para a prática do ato, sendo que sua ausência impossibilita a verificação da legitimidade do ato. (DI PIETRO, 2015, p. 199).

Ou seja, o autor declara que a segunda forma de concepção como elemento do ato administrativo, inclui o contexto de forma como exteriorização do ato, assim como todas as formalidades que devem ser notadas no período de formação da vontade da administração inclusive os requisitos que obrigam a publicidade dos atos de todo e qualquer procedimento administrativo realizado pelo poder estatal.

No entanto, alguns doutrinadores chama a atenção que a disciplina no que tange a forma, tem que observar o princípio da proporcionalidade, em outras palavras, acatar as situações normais, bem como os pressupostos de forma, para que seja garantido seu controle. Entretanto, se houver o cumprimento de tais pressupostos formais torne impossível a satisfação dos interesses coletivos, e venha colocar em perigo os direitos fundamentais, é preciso considerar a exigência (FILHO, 2012).

2.3.5. FINALIDADE

Como leciona o doutrinador Romeu Felipe Barcellar Filho a finalidade na administração pública apresenta duas vertentes, vejamos:

A finalidade é o resultado pretendido quando se pratica o ato. No caso do ato administrativo, toda finalidade deve ser pública, ou seja, ele deve ser expedido em estrita vinculação ao fim público expresso ou implícito na lei. Caso o ato não ostente finalidade pública, deverá ser reputado como inválido, podendo o agente incorrer em desvio de poder ou desvio de finalidade, que se verifica quando o administrador

pratica um ato visando a um fim diverso do previsto, explícita ou implicitamente, na regra legal de competência. (FILHO, 2005, p. 66).

Para o autor, a finalidade seria o resultado esperado com a prática do ato, assim, todo ato administrativo tem uma finalidade que deve ser pública, noutras palavras, deve ser demonstrado, de forma expressa ou implícita de acordo com a lei. Se o ato que o agente pretende realizar não estiver dentro dos parâmetros da finalidade pública, será considerado como inválido, ou seja, sem nenhum valor jurídico, podendo ser ainda caracterizado como desvio de poder ou desvio de finalidade, que o ato de um administrados que realiza uma conduta com a finalidade diversa daquela autorizada por lei.

Já nas considerações de Di Pietro (2015, p. 101), ele assevera que há dois sentidos distintos para a finalidade:” (a) finalidade em sentido amplo, que corresponde à consecução de um resultado que atinja o interesse público, que deve haver em todos os atos dministrativos (finalidade pública) e (b) finalidade em sentido estrito, que é o resultado específico que cada ato deve produzir, conforme definido em lei.”

Dessa forma, nota-se que a finalidade, varia com o entendimento do autor, assim, pode ser considerada como elemento vinculado ou discricionário. No entanto, para essa pesquisa, cabe compreendermos que a finalidade poderá ser (a) vinculada quando explicada objetivamente pela lei ou (b) discricionária quando a lei se utilizar de conceitos vagos ou indeterminados. (FILHO, 2012).

2.3.6. OBJETO

Por objeto entende-se aquele efeito jurídico que ocorre de forma imediata a ser concretizado com a efetivação do ato administrativo, isto é, seria aquilo que o ato administrativo a partir da injunção prática almeja.

De acordo com Vladimir França (2000, p. 100): “o objeto corresponde ao conteúdo do ato administrativo, ou seja, “a criação, modificação, ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público”.

Já segundo entendimento de Justen Filho (2005, p. 144), o objeto é: “aquilo que é determinado ou executado pela Administração Pública. Em suma, é

aquilo que o ato dispõe, é o que o ato decide, enuncia, certifica, opina ou modifica na ordem jurídica”. Entretanto, existem varias contradições entre as doutrinas sobre o elemento. Por um lado, existem autores que defendem haver uma diferenciação entre o objeto e o conteúdo do ato, já outros, como Di Pietro, que os vê ambos como sinônimos um do outro.

De modo geral, o objeto deve ser lícito, considerando que a administração pública em qualquer circunstancia esta sujeita ao princípio da legalidade, o objeto também tem que ser possível, isto é, ser conveniente no mundo do direito, e também deve ser certo, deve ter a destinação certa, assim como o tempo, local, seus efeitos, e por fim, deve ser moral, que representa que deve ser dirigido a um público. (NETO, 2003).

Assim, para a doutrina de forma geral, o objeto trata-se do núcleo da discricionariedade, essencialmente em face do juízo de conveniência o qual esta sujeito ao conteúdo que deseja ser realizado, podendo ser tanto pelo objeto quanto pelo ato. Desse modo, se não houver uma concreta previsão na lei que autoriza ou proibi, cabe ao agente público na condição de administrador, decidir sobre a conveniência ou não de tais atos administrativos.

2.3.7. MOTIVO

Os motivos que compõem os atos administrativos representam os pressupostos fáticos e jurídicos os quais concedem edição e concretização do ato, ou seja, trata-se da concordância do fato e do direito.

Com a intenção de proporcionar um entendimento mais claro, Vladimir França é dividido através do motivo em motivo material e o motivo legal, o primeiro seria a situação jurídica subjetiva, ou seja, aquela que objetivou o despacho do ato administrativo, já o motivo legal seria aquele oriundo da previsão legal abstrata do fato jurídico-administrativo. (FILHO, 2012, p. 69)

A partir do entendimento de Di Pietro:

O motivo poderá ser vinculado ou discricionário. Este será vinculado quando a lei descrevê-lo utilizando noções precisas e será discricionário quando a lei não o definir, deixando-o a critério da Administração (caso. da exoneração *ex officio* do funcionário nomeado para cargo de provimento em comissão) e quando a lei,

apesar de definir o motivo, o faz utilizando-se de noções vagas e imprecisas como falta grave e procedimento irregular (casos dos conceitos jurídicos indeterminados, que serão vistos posteriormente). (DI PIETRO, 2013, p. 200).

Entende-se que, o motivo não é propriamente o fato, e sim a revelação intelectual que o agente executa com fito dele, correlaciona-o com o Direito e alcança uma conclusão, o autor denomina de “causa jurídica”. Nas lições de Justen Filho (2012, p. 198), “a expressão ‘motivo’ do ato administrativo indica uma representação intelectual que o sujeito realiza quanto ao mundo externo, conjugando fatos e normas”. Por fim, com base nos ensinamentos demonstrados acima sobre a discricionariedade verifica-se que o motivo é reconhecido somente no motivo fático, considerando que o motivo legal que esta determinada em lei será sempre obrigatoriamente vinculada.

Assim, a partir de todo conteúdo demonstrado no presente capítulo verifica-se que a administração pública exerce papel fundamental na sociedade, haja vista que, ela através dos atos administrativos, é competente para dirigir o Estado por meio dos seus órgãos, dos agentes. Dessa maneira, resta claro que o direito público possui certas prerrogativas em detrimento do direito comum, uma vez que prepondera o interesse público em relação ao particular.

Os atos administrativos referem-se às atividades intrínsecas do poder público, o quais tem poder de manifestação seria “a declaração de vontade do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”. Nenhum ato é completamente vinculado ou completamente discricionário, considerando que alguns elementos apontarão vinculação e já o restante, discricionariedade. Os elementos do ato são tidos como aquela realidade peculiar do ato, cinco elementos do ato administrativo, quais sejam: competência, forma, objeto, motivo e finalidade.

Portanto, o que verificou-se nesse capítulo que a administração pública é revestida de formalidades em seus atos para que todas as atividades legalmente válidas. A partir disto, o próximo capítulo tem a incumbência de demonstrar os princípios constitucionais que regem o direito administrativo, em especial o principio da moralidade administrativa, para que ao fim do trabalho, possa fazer uma correlação de todo exposto, facilitando para um entendimento mais precisa sobre o assunto.

3. A RESPONSABILIDADE CIVIL E FISCAL DO AGENTE PÚBLICO

O presente capítulo tem a finalidade de demonstrar os conceitos de responsabilidade civil e fiscal, apontando suas características, a obrigação de reparar o dano, a partir de uma análise da legislação inerente a cada um desses institutos, ou seja, da responsabilidade civil e fiscal do agente público enquanto gestor do patrimônio público.

Assim, o capítulo vai explanar sobre a responsabilidade das pessoas que prestam serviço público, explicando sobre o dano que poderá responder diante do Estado quando agir de forma dolosa ou culposa, nos termos da Constituição Federal atual. Nesse sentido, percebe-se a relevância do assunto perante a sociedade, considerando que, infelizmente as pessoas em seus cargos públicos utilizam-se disso como forma de promover a corrupção no país através da máquina administrativa.

3.1. RESPONSABILIDADE CIVIL

Segundo Marcio Fernando Elias Rosa (Sinopses Jurídicas) é a causação de dano ou prejuízo ao patrimônio público pelo agente público, pois pode ser apurada internamente e também resultar em acordo com o servidor sempre que se cuidar de dano causado ao Estado, e pode exigir o ajuizamento de ação de natureza civil.

Segundo Odete Medauar de revista dos tribunais a responsabilidade civil o dano pode originar-se de conduta ou omissão e que lese diretamente o patrimônio público. E para que o servidor possa ser responsabilizado é obrigado a pagar o prejuízo, é necessário comprovar seu dolo. A administração é obrigado a tomar as medidas legais pertinentes e não podendo a priori, inocentar o servidor. Incide em responsabilização civil todo aquele que exercendo mesmo transitoriamente ou sem remuneração, mandato, cargo.

Já a autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro nos fala que a responsabilidade civil é a ordem patrimonial e decorre do artigo 159 do Código Civil, que se consagra a regra aceita universalmente, segundo a qual todo aquele que causa dano a outrem

é obrigado a repará-lo. Para configurar-se o ilícito civil exige-se que: Ação ou omissão antijurídica; culpa ou dolo com relação a este elemento às vezes de difícil comprovação e a lei admite alguns casos de responsabilidade objetiva sem culpa; relação de causalidade entre a ação ou omissão e o dano verificado; ocorrência de um dano material ou moral. (DI PIETRO, 2015).

Quando o dano é causado por servidor público, é necessário distinguir duas hipóteses: a) dano causado ao Estado; b) dano causado a terceiros, no primeiro caso a responsabilidade é apurada pela própria administração e por meio de processo administrativo cercado de todas as garantias de defesa do servidor, conforme o artigo 5º, inciso IV da Constituição. Já as leis estatutárias em geral estabelecem procedimentos auto-executórios (não dependem de autorização judicial). Quando o dano causado a terceiros aplica a norma do artigo 37, §6º da Constituição Federal, em decorrência da qual o Estado responde objetivamente, ou seja, independentemente de culpa ou dolo, e fica com o direito de regresso contra o servidor que causou o dano, desde que tenha agido com culpa ou dolo.

3.2. AS CARACTERÍSTICAS DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Quando se afirma que a responsabilidade civil Estatal possui raízes na concepção e consolidação de um Estado Democrático de Direito, nota-se, uma grande, mormente, os princípios da Legalidade e da Isonomia, certificando resignação do Poder Público ao Direito.

No meio das características da responsabilidade civil, isto é, dos requisitos que possibilitam sua imputação, temos: a conduta, o dano, o nexo de causalidade, e a culpa.

Assim, para restar configurado a responsabilidade do Estado, antes de tudo deve ser verificar a conduta da vítima na ocorrência do dano. Se este em nada contribuiu, representando somente a vítima, deve a figura estatal assumir toda a responsabilidade. Doutro lado, se o mesmo cooperou para a ocasião do dano, não pode o Poder Público assumir toda a responsabilidade, desse modo, seria devida a redução da indenização pelo Estado de acordo com o grau de sua participação, logo, a culpa seria concorrente é uma causa atenuante de responsabilidade. Mesmo, se apenas o particular fosse o causador do dano, estaria diante de uma auto lesão,

assim, o Estado estaria isento da obrigação de reparar em sua integralidade, sendo essa uma causa excludente de responsabilidade.

Nas palavras Saulo José Casali Bahia:

[...] causa de exclusão do nexo causal, são, pois, casos de impossibilidade superveniente do cumprimento da obrigação, não imputáveis ao devedor ou agente. Essa impossibilidade, de acordo com a doutrina tradicional, ocorre nas hipóteses de caso fortuito, força maior, fato exclusivo da vítima. (BAHIA, 2013, p.343).

É de grande valia analisar o nexo de causalidade entre a conduta da pessoa que se encontra em exercício funcional bem como o dano causado à vítima. Se não existir um fator subjetivo ou então se este for descontinuo surgiram às causas excludentes da responsabilidade, ou seja: a força maior, culpa da vítima e culpa de terceiro.

De acordo com as lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2007) força maior pode ser entendido como um acontecimento repentino à vontade das pessoas, a autora menciona o exemplo de uma tempestade ou um raio, querendo demonstrar que esse tipo de evento não poderia ser responsabilidade do Estado, considerando que não depende da sua vontade. Assim, não tem nexo de causalidade entre as ocorrências.

Doutro lado, no caso de omissão Estatal, ocorrendo um motivo de força maior, poderá o Estado ser responsabilizado quando se olvidar em executar algum serviço. Nessa situação, imagine se, hipoteticamente, uma enchente vem a devastar uma cidade, assim, se restar comprovado que o Poder Público foi omissivo no sentido de deixar de realizar a adequada manutenção, como obras de hidrovias e limpeza de bueiros, contribuindo para a inundação, a administração pública deverá reparar.

Logo como o Estado será responsabilizado nos casos de ato de terceiros (culpa de terceiro), quando o Estado deixar de cuidar do patrimônio das pessoas e evitar os danos ocasionados pela massa. Nos dizeres de Carvalho Filho (2012), essa seria uma hipótese dos fatos imprevisíveis, no entanto, deverá a indenização ser equilibrada à omissiva do Estado no qual ensejou o resultado danoso.

Já sobre o dano, no entendimento de Maria Helena Diniz a conduta é: “A ação, elemento constitutivo da responsabilidade, vem a ser o ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável do próprio agente

ou de terceiro, ou o fato de animal ou coisa inanimada, que cause dano a outrem, gerando o dever de satisfazer os direitos do lesado.” (DINIZ, 2005, p. 43).

“A responsabilidade decorrente do ato ilícito baseia-se na ideia de culpa, enquanto a responsabilidade sem culpa baseia-se no risco. O ato comissivo é aquele que não deveria, enquanto a omissão é a não observância de um dever”. (DINIZ, 2005, p. 43).

Ou seja, o ato de vontade, no que tange a responsabilidade civil, deve ser diferente do ordenamento jurídico. Destaco ainda, que voluntariedade representa simplesmente o discernimento, o conhecimento sobre o fato praticado, e não a consciência de provocar um resultado prejudicial sendo este à definição de dolo. Assim, a voluntariedade é pressuposto da responsabilidade civil subjetiva bem como da responsabilidade objetiva.

Conforme o ensinamento de Sergio Cavaliere:

O ato ilícito nunca será aquilo que os penalistas chamam de crime de mera conduta; será sempre um delito material, com resultado de dano. Sem dano pode haver responsabilidade penal, mas não há responsabilidade civil. Indenização sem dano importaria enriquecimento ilícito; enriquecimento sem causa para quem a recebesse e pena para quem a pagasse, porquanto o objetivo da indenização sabemos todos, é reparar o prejuízo sofrido pela vítima, reintegrá-la ao estado em que se encontrava antes da prática do ato ilícito. E, se a vítima não sofreu nenhum prejuízo, a toda evidência, não haverá o que ressarcir. Daí a afirmação, comum a praticamente todos os autores, de que o dano é não somente o fato constitutivo mas, também, determinante do dever de indenizar (CAVALIERI FILHO, 2008, p. 71).

Segundo Maria Helena Diniz “o dano pode ser definido como a lesão (diminuição ou destruição) que, devido a certo evento, sofre uma pessoa, contra a sua vontade, em qualquer bem ou interesse jurídico, patrimonial ou moral” (DINIZ, 2006).

Assim, o dano é classificado a partir do patrimonial e extra patrimonial. O dano patrimonial é chamado também por dano material e refere-se aquele que provoca destruição ou redução de um bem de valor econômico. Já o dano extra patrimonial representa o dano moral é aquele que está afeto a um bem que não tem caráter econômico não é determinável e não pode voltar ao estado anterior.

Finalmente, a culpa A culpa não é conceituada na legislação vigente. Nos ditames do Código Civil Brasileiro pátrio, para caracterizar o ato ilícito previsto no artigo 186, somente se materializará se o comportamento for culposo. Nesse dispositivo está presente a culpa lato sensu, o qual alcança tanto a dolo quanto a culpa em sentido estrito.

Verificam-se algumas imprecisões doutrinárias no que tange à culpa como rudimento da responsabilidade civil. Assim, parte da doutrina, como Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona: “a culpa (em sentido lato, abrangendo o dolo) não é pressuposto geral da responsabilidade civil, sobretudo no novo código, considerando a existência de outra espécie de responsabilidade, que prescinde desse elemento subjetivo para a sua configuração” (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2013).

Na visão destes doutrinadores existe uma generalidade para a culpa ser considerada pressuposto da responsabilidade civil. Para eles, são elementos imprescindíveis da responsabilidade somente a conduta do homem, o dano ou prejuízo e o nexo de causalidade. No entanto, a outra parte da doutrina, entende que o dispositivo 186 do Código Civil deixa claro que o ato ilícito só restara caracterizado em caso de comportamento culposo, a partir de dolo ou culpa stricto sensu, a culpa seria uma condição elementar do ato ilícito assim como a responsabilidade civil.

3.3. A RESPONSABILIDADE CIVIL E O DEVER DE REPARAÇÃO DO DANO

Considerando a legislação brasileira vigente, esse tópico se destinará a uma análise sobre a responsabilidade civil. Nesse contexto, identificamos de cara a relevância do instituto da responsabilidade civil, o qual no direito nacional é inconteste, haja vista a participação do homem sugere o problema da responsabilidade.

A denominação “responsabilidade” é usada em várias áreas da ciência, com diversos significados de acordo com o contexto. Para Abbagnano (2003, p. 855), “no âmbito filosófico, responsabilidade é a possibilidade de prever os efeitos do próprio comportamento e de corrigi-lo com base em tal previsão”.

Já para Stoco (2007, p. 111) a responsabilidade pode ser entendida como “tanto pode ser sinônima de diligência e cuidado, no plano vulgar, como pode revelar a obrigação de todos pelos atos que praticam no plano jurídico”.

Logo, é possível notar que a responsabilidade civil possui uma vasta e morosa evolução histórica. Genericamente, o dano decorrido pela conduta ilícita sempre foi pugnado pelo Direito. O que se modificou ao longo da trajetória humana foi apenas a forma de ação contra os danos sofridos em decorrência de um ato praticado em descumprimento a um dever de conduta.

A história conta que o marco inicial da responsabilidade civil foi em Roma estabelece-se com período referido, fazendo com que a represália, antes alusiva ao grupo predominante, fosse legitimada pelo Poder Público. Seria o que o autor se refere a vingança privada, ou vendetta. Nessa época, a Lei de Talião vigorada, abreviada pela ideia de “olho por olho, dente por dente”. Assim, era necessário o dano sofrido efetivamente pela vítima para gerar “a reação imediata, instintiva e brutal do ofendido” (GONÇALVES, 2014, p. 04).

No Brasil a responsabilidade civil caminhou por vários níveis de desenvolvimento, principalmente no que tange a mudança da legislação existente. O Código Criminal do ano de 1830 era pautado na justiça e equidade, “determinada a reparação natural ou a indenização ao ofendido, quando fosse viável” (GONÇALVES, 2009, p. 09).

“Inicialmente a reparação civil era condicionada à condenação criminal. Posteriormente, foi adotado o princípio da independência da jurisdição civil e da criminal” (GONÇALVES, 2009, p. 09).

O Código Civil conservou a teoria subjetiva da responsabilidade civil, reclamando a comprovação da culpa do agente, precisando que toda pessoa que, através de uma ação ou omissão negligência, voluntária, ou imprudência, vier a violar direito e causar dano a outrem, comete ato ilícito nos termos do art. 186 do Código Civil. Assim, uma das inovações principais do Código Civil na esfera da responsabilidade civil localiza-se na locução do art. 187, que expandiu o entendimento de ato ilícito, determinando a ilicitude do exercício de um direito quando transgredir seu fim social, econômico, ou as fronteiras da boa-fé e dos bons costumes. Sucedeu, assim, o condicionamento do exercício de um direito a determinados limites que obstruem seu uso de forma abusiva.

De qualquer modo, o Código Civil atual determina a necessidade de reparação do dano causado por ato ilícito nos termos dos arts. 186 e 187, até mesmo com a obrigação de compensação do prejuízo, altivamente de culpa, naqueles casos determinados pela lei, ou ainda se a normalmente atividade

desenvolvida pela pessoa do dano provocar risco, considerando sua natureza, para os direitos de outrem. (BRASIL, 2002).

Desse modo, a função principal da responsabilidade civil, representa-se no “interesse de restabelecer o equilíbrio violado pelo dano” (DINIZ, 2009, p. 05). Por conseguinte, na reparação do dano causado, deve a indenização ser proporcional, ante pena de ter que responsabilizar a vítima pelo dano patrimonial ou moral que passou. Assim, a reparação, não deve servir também como objeto para o enriquecimento ilícito da parte ofendida, mas somente para restaurar a situação anterior ao dano, ou ao menos reduzir seus efeitos.

Como mencionado alhures, a responsabilidade civil emerge necessariamente da inexecução obrigacional seja ela uma obrigação contratual ou extracontratual, em que coloca o agente causador do dano obrigado a responder pelos danos que dele decorreu, restaurando o status quo ante que havia entre as partes.

Nesse sentido, a responsabilidade civil esta presente no Título XI, capítulo I, art. 186, 187, 348, 927 e seguintes do Código Civil Brasileiro. A legislação prevê que o dano extingue o equilíbrio jurídico-econômico que havia antes presente assim busca-se a reparação civil, ou seja, o restabelecimento do status quo ante, que, neste caso, representa o mais verdadeiro sentimento de justiça. Assim, como já mencionado em tópico anterior, para a caracterização da responsabilidade civil é preciso à concorrência de três elementos importantes, ou seja, a ação ou omissão culposa do agente, o dano e o nexo de causalidade entre a ação e prejuízo experimentado pela vítima.

3.4. O CRIME DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Segundo a autora Odete Medauar, estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, e também visa equilíbrio das contas públicas da União, Estados, Distrito Federal e Município. As infrações podem acarretar nos processos por crime de responsabilidade conforme Lei 1.709 de 10/04/1950. (MEDAUAR, 2016).

Considerando a interpretação da LRF, caput do art. 1º: “determina normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo

no Capítulo II do Título VI da Constituição”, (CREPALDI E CREPALDI, 2009, p. 266), assim, vejamos o intuito da referida norma:

- Garantir a gestão pública planejada e transparente;
- Propiciar a prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;
- Propiciar o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas;
- Estabelecer critérios, condições e limites para a renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar;
- Combater o déficit limitando as despesas de pessoal, dificultando a geração de novas despesas, impondo ajustes de compensação para a renúncia de receitas e exigindo mais condições para repasses entre governos e destes para instituições privadas;
- Reduzir o nível da dívida pública induzindo à obtenção de superávits primários, restringindo o processo de endividamento, nele incluído o dos Restos a Pagar, requerendo limites máximos, de observância contínua, para a dívida consolidada. (BRASIL, 2000).

Crime de responsabilidade fiscal trata-se de uma conduta ilícita exercida por um agente político no exercício de suas funções legais, o qual se aproveita da sua situação para desviar recursos públicos. Diferente do que o nome indica o crime de responsabilidade fiscal não é considerado um “crime” propriamente dito, e sim uma infração político-administrativa.

Dispõe o art. 85 da CF:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
 V – a probidade na administração
 VI – a lei orçamentária;
 VII – o cumprimento de leis e das decisões judiciais. (BRASIL, 1988).

Nos termos da Constituição Federal de 1988, podemos compreender por crime de responsabilidade a conduta que está em desacordo às disposições determinadas na Constituição Federal, assim como toda e qualquer ação realizada pelos agentes políticos que sejam em desfavor da existência da União, do livre exercício dos Poderes de Estado, a segurança interna do país, a lei orçamentária, o

exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, o cumprimento das leis e decisões judiciais, entre outras. (BRASIL, 1988).

Como punição, assim como visto em tópico próprio, com base na legislação brasileira, o político, por exemplo, que praticou crime de responsabilidade fiscal incorrerá na perda de seu cargo público e ainda inabilitado poder exercer qualquer função na esfera da administração pública. Do mesmo modo, também poderá ser aplicada é a inelegibilidade para o cargo político.

Entretanto, de acordo com o cargo político, há leis próprias que se destinam a regulamentar o crime de responsabilidade, como por exemplo, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, a qual trata dos crimes de responsabilidade, e do processo de julgamento, pelos atos exercidos pelo presidente da República, governadores, os ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal, e secretários de Estado.

Por serem crimes exclusivamente de atuação política, só podem ser praticados – por óbvio – por pessoas que mantenham cargos políticos, ou que estejam ligados à administração pública. Como exemplo, podemos citar o Presidente e vice, os Governadores do estado, os prefeitos e também os vereadores. (BAHIA, 2013, p. 81).

Além destes cargos eleitos, o crime de responsabilidade também pode ser praticado por Ministros e secretários dos representantes do Poder Executivo, Ministros do Supremo Tribunal Federal e pelos atuantes nos cargos de procuradoria e Advocacia Geral de União. (BAHIA, 2013).

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000).

Portanto, o crime de responsabilidade é caracterizado, pelo descumprimento direto de alguma norma ou preceito constitucional, e também, pelo desvio e atentado contra a probidade na administração, por atentado contra a lei orçamentária e por atentado contra o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

A Lei de responsabilidade fiscal foi criada em 200, e também conhecida como lei complementar nº 101, pois é uma conduta para o administrador público de todo o país e também pode ser visto para os três poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e também nas três esferas do governo federal, estadual e municipal.

Na Lei de responsabilidade fiscal vai mudar a administração pública, que devera ser mais eficiente para melhorá-la nas normas e contas da administração publica, e também quanto gastam com a sociedade. E também o administrador público como se pode ser feito o gasto com o poder público municipal. (GABARDO, 2013).

A Lei de responsabilidade fiscal fixa limite para as dividas da administração publica e que se o pode ser gasto com a administração publica. Causar da responsabilidade civil é aquele que pratica o ato ilícito que causa dano a outrem e que fica obrigado a repará-lo.

Ato ilícito é o que não está de acordo com a lei, pois é caracterizado como o contrario Ao direito, como na ação criminosa, fraudulenta, pois neste caso é determinada pela legislação como incorreta. Podemos citar o assalto. Na responsabilidade civil é o patrimonial, conforme o artigo 186 do Código Civil se vê que a causa do dano a outrem é obrigado a repará-lo.

O dano causado ao Estado é de responsabilidade da própria administração, e que também por processo administrativo e garantias de defesa do servidor, conforme o artigo 5º, inciso LX da Constituição. Ha também as leis estatutárias em geral e que estabelecem procedimentos auto executórios que não dependem de autorização judicial. (BRASIL, 1988).

Podemos observar também que o dano pode ser causado a terceiros, pois neste caso a aplica a norma do artigo 37, § 6º da Constituição Federal em que o Estado responde objetivamente independentemente de culpa ou dolo. Ha duas responsabilidade que são: objetiva é quando não necessita de uma de culpabilidade para que haja a obrigação de indenização. Subjetiva neste caso tem que ter a comprovação da culpa do causador do dano. (GABARDO, 2013).

No Brasil, gestão pública é usada de exemplo de total incompetência e ineficiência, com escassas e exceções de êxito em determinados governos nas esferas estaduais e municipais.

Preocupavam-se os administradores públicos em expor como fruto de uma gestão boa as suas realizações nos setores diversos como na educação,

saúde, transporte, etc, ao que tudo indica “exigindo a execução de obras, realizando despesas sistematicamente em montante superior às suas receitas” (MOTA, 2003, p. 497).

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 5 de maio de 2000, juntamente com a Constituição Federal em seu art. 163 determinou as normas disciplinadoras para tratar sobre as finanças públicas no Brasil, desenvolve a gestão dos recursos públicos através de ações transparentes e planejadas, revisando possíveis desvios.

Assim, a LRF determina em seu art. 11 requisitos importantes da responsabilidade na gestão fiscal “a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação” (BRASIL, 2000).

Nota-se, desse modo, que a LRF se preocupa com algo inédito nas finanças públicas do Brasil, que é a definição de critérios, condições e limites à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, implantando novos mecanismos de controle dos gastos públicos. “Essa postura responsável de parte dos administradores há muito reclamada por alguns segmentos mais esclarecidos da sociedade, nada mais é do que a aplicação de um preceito lógico oriundo da necessidade de qualquer empresa ou indivíduo de sobreviver com seus próprios recursos e meios”. (MOTA, 2003, p. 121).

Logo, no Brasil, sempre sobrelevou a prática de conter as despesas acima das receitas, ocasionando desse modo um desequilíbrio fiscal. Por consequência, adveio uma economia negativada, e, em certos casos, apresentando impacto sobre mais de uma geração (BRASIL/MP, 2000).

3.5. AS CARACTERÍSTICAS DA RESPONSABILIDADE FISCAL

No Brasil, gestão pública é usada de exemplo de total incompetência e ineficiência, com escassas e exceções de êxito em determinados governos nas esferas estaduais e municipais.

Preocupavam-se os administradores públicos em expor como fruto de uma gestão boa as suas realizações nos setores diversos como na educação, saúde, transporte, etc, ao que tudo indica “exigindo a execução de obras, realizando

despesas sistematicamente em montante superior às suas receitas” (MOTA, 2003, p. 497).

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 5 de maio de 2000, juntamente com a Constituição Federal em seu art. 163 determinou as normas disciplinadoras para tratar sobre as finanças públicas no Brasil, desenvolve a gestão dos recursos públicos através de ações transparentes e planejadas, revisando possíveis desvios.

Assim, a LRF determina em seu art. 11 requisitos importantes da responsabilidade na gestão fiscal “a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação” (BRASIL, 2000).

Como característica entre outros objetivos determina-se:

- inclusão no orçamento de todas as despesas e receitas relativas à dívida pública;
- destaque em separado na lei de orçamento do montante de refinanciamento da dívida pública;
- estabelecimento de programação e cronograma de desembolso logo após a publicação do orçamento;
- obtenção de resultados primários positivos para aplicação na redução da dívida;
- segregação das disponibilidades financeiras dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores;
- publicação bimestral do relatório resumido da execução orçamentária.

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma mudança de cultura no trato da coisa pública, mais especificamente, do dinheiro público. Estabelece normas orientadoras das finanças públicas no País e rígidas punições aos administradores que não mantiverem o equilíbrio de suas contas (MARCUSO e FREITAS, 2004, p. 101).

Nota-se, desse modo, que a LRF se preocupa com algo inédito nas finanças públicas do Brasil, que é a definição de critérios, condições e limites à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, implantando novos mecanismos de controle dos gastos públicos. “Essa postura responsável de parte dos administradores há muito reclamada por alguns segmentos mais esclarecidos da sociedade, nada mais é do que a aplicação de um preceito lógico oriundo da necessidade de qualquer empresa ou indivíduo de sobreviver com seus próprios recursos e meios”. (MOTA, 2003, p. 121).

Logo, no Brasil, sempre sobrelevou a prática de conter as despesas acima das receitas, ocasionando desse modo um desequilíbrio fiscal. Por consequência, adveio uma economia negativada, e, em certos casos, apresentando impacto sobre mais de uma geração (BRASIL/MP, 2000).

3.6. BREVE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO INERENTE A RESPONSABILIDADE FISCAL

Sancionada a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas, direcionadas para a responsabilidade na gestão pública e estabelece alguns termos e normas, visando um equilíbrio na administração.

Segundo Matias-Pereira (2007) a Lei de Responsabilidade Fiscal é um código de conduta para os administradores públicos na gestão das finanças públicas de todo o país, que passa a valer para os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) nas três esferas do governo (níveis federal, estadual e municipal), e visa melhorar a administração das contas públicas no Brasil e com elas os governantes passarão a ter um maior comprometimento com orçamento e metas, e que deverão ser apresentadas e aprovadas pelo respectivo poder Legislativo.

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000).

A LRF cria mecanismos norteadores que são capazes de trazer grandes avanços na política de planejamento brasileira, trazendo um elo entre orçamento, programação financeira e fluxo de caixa. Além disso, pode ser considerado um instrumento de acompanhamento e avaliação em relação ao que foi planejado e realmente empenhado, evidenciando assim novas visões de como trabalhar com os recursos públicos nos níveis de União, estados e municípios (GERICK; CLEMENTE, 2010).

A aprovação da LRF exigiu a adequação dos gestores aos seus princípios, buscando assim estabelecer normas nas finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal dos entes da administração pública. Isso exigiu e exige, segundo Santos e Alves (2007), novas competências dos gestores públicos

3.7. AS IMPLICAÇÕES PELO DESCUMPRIMENTO DA RESPONSABILIDADE FISCAL

Os ministros do TSE – Tribunal Superior Eleitoral, em deliberação sobre os recursos exibidos por ex-prefeitos do Estado de Minas Gerais os quais concorrem para as eleições do ano de 2014 sub judice depois de terem seus registros de candidatura recusadas devido a constatação de irregularidades em suas contas,

Os ministros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) firmaram um importante precedente, ao reconhecer que o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) acarreta inelegibilidade. (BRASIL, 2017).

O ministro Joaquim Barbosa posicionou-se afirmando o descumprimento de da Lei de Responsabilidade Fiscal dos quais demonstram completa irresponsabilidade na execução orçamentária, verificando ainda má direção do dinheiro público bem como o desrespeito ao princípio da economicidade pelo gestor público, assim fica claro as irregularidades cuja natureza é insanável. Desse modo, na prática, estamos diante de uma improbidade administrativa ou de qualquer conduta de caracterize dano ao erário assim como desvio de dinheiros aponta a insanabilidade dos vícios verificados.

Com base nisso, citaremos nesse momento, alguma das implicações consideradas mais importantes para o descumprimento da responsabilidade fiscal:

Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto na lei (LRF, artigos 54 e 55; Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I). Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I e § 1º). Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (LRF, art. 51, § 2º)

Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art 19 e 20). Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).

Nulidade do ato (LRF, art. 21); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)

Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21). Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)

Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (LRF, art. 22). Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º). Proibições previstas em lei (LRF, art. 22, § único).

Não cumprir, até 2003, o limite de Despesa Total com Pessoal do exercício em referência que não poderá ser superior, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até dez por cento, se esta for inferior ao limite definido em lei (LRF, art. 71). Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

Deixar de reduzir o montante da Dívida Consolidada que exceda o respectivo limite, no prazo previsto em lei (LRF, art. 31, § 1º). Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI). Proibição de realizar operação de crédito, enquanto perdurar o excesso. Obrigatoriedade de obtenção de resultado primário, com limitação de empenho (LRF, art. 31, § 1º). (BRASIL, 2000).

Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal, como já comentado, prevê as punições que poderão ser aplicadas ao ente público que vier a descumprir aos parâmetros legais determinadas para as despesas com pessoal ali determinado, como por exemplo, o §3º do artigo 23 que disciplina sobre a questão. Interpretam-se a partir da Legislação da Responsabilidade Fiscal vigente no Brasil.

Algumas implicações pelo descumprimento da responsabilidade fiscal, verificando que, a lei foi editada justamente para determinar controle nos gastos dos entes públicos, haja vista que os controladores do dinheiro público promovem grande excesso na execução orçamentária. Assim, essa lei sugere o limite e controle dos gastos seja na administração pública municipal ou estadual.

Ademais, a própria Constituição Federal de 1988, fez questão de preconizar, ressaltando em seu art. 169, § 2º, sobre a sanção ao ente público que deixar de se adaptar aos preceitos contidos na lei, ou seja, não adequar seus gastos de acordo com os limites preconizados na lei complementar que se refere a suspensão de todos os repasses de verbas sejam elas federais ou estaduais, ao próprio Distrito Federal e aos Municípios. (BRASIL, 2017).

4. O PRINCÍPIO DA MORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CASO DA GESTÃO DO MUNICÍPIO DE URUANA DOS ANOS DE 2005 A 2008

Eis que o último capítulo desse trabalho acadêmico tem a missão de agora que, esclarecido algumas questões antepassadas sobre conceitos e definições sobre os atos da administração pública bem como os crimes cabíveis pela conduta do agente, esse capítulo abordará de forma sucinta sobre o fato que ocorreu no município de Uruana, localizado no Estado de Goiás, o qual analise o processo administrativo que determinou condenação do ex-prefeito municipal, senhor Divan José Resende pelo crime de improbidade administrativa pela prática de favorecimento pessoal no pleito de seu mandato.

No entanto, antes de adentrarmos ao caso em tela que pretende-se discutir é imprescindível para esse estudo analisar os conceitos legais que possam envolver a matéria, assim, explanaremos acerca da improbidade administrativa, e os sujeitos desse ato, para posteriormente, traçarmos julgamento a respeito do caso que se trouxe para o contemporâneo trabalho.

4.1. POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS ACERCA DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 ao descrever os princípios que merecem atenção absoluta do administrador público quando este no exercício de suas atribuições introduziu entre deles o princípio da moralidade. Esse princípio representa a transparência e legalidade na atuação do administrador público, considerando isso, o administrador precisa cumprir todos os deveres impostos, como ter uma conduta ética, agir com honestidade perante os atos, e principalmente, agir com observância as normas éticas, de lealdade, de boa-fé, de normas que possam endossar uma administração boa e de qualidade. “Moralidade administrativa está ligada ao conceito de bom administrador”. (MARINELLA, 2015, p. 37).

Nas lições de Moraes, o princípio da moralidade administrativa, pretende que o administrador não só realize com louvor o cumprimento da legalidade estrita, mas também respeite e cumpra os princípios éticos de razoabilidade e justiça, haja

vista que constitui pressuposto de validade a moralidade para todos os atos administrativos. (MORAES, 2005, p. 296).

Considerando uma análise do princípio da moralidade administrativa, o Supremo Tribunal Federal, manifestou-se entendendo assegurando que:

Poder-se-á dizer que apenas agora a Constituição Federal consagrou a moralidade como princípio de administração pública (art 37 da CF). isso não é verdade. Os princípios podem estar ou não explicitados em normas. Normalmente, sequer constam de texto regrado. Defluem no todo do ordenamento jurídico. Encontram-se ínsitos, implícitos no sistema, permeando as diversas normas regedoras de determinada matéria. O só fato de um princípio não figurar no texto constitucional, não significa que nunca teve relevância de princípio. A circunstância de, no texto constitucional anterior, não figurar o princípio da moralidade não significa que o administrador poderia agir de forma imoral ou mesmo amoral. Como ensina Jesus Gonzales Perez “el hecho de su consagracion em uma norma legal no supone que com anterioridad no existiera, ni que por tal consagración legislativa haya perdido tal carácter” (El principio de buena fé em el derecho administrativo. Madri, 1983. p. 15). Os princípios gerais de direito existem por força própria, independentemente de figurarem em texto legislativo. E o fato de passarem a figurar em texto constitucional ou legal não lhes retira o caráter de princípio. O agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. (STF, 2007).

Ou seja, a CRFB ao designar o princípio da moralidade administrativa como condutor do exercício do administrador público, destinou ainda a obrigação em proteger à responsabilidade e moralidade do administrador público.

O Princípio da Moralidade consagrado pelo texto constitucional apresenta para alguns autores um sentido indeterminado e vago, em razão de tal princípio compor a moral do agente público, o qual desenvolve e realizar as funções da Administração Pública, importante realizar um correlato ao princípio da boa-fé, proveniente do diploma civil brasileiro, o qual também está elencando na ação do agente.

Nesse sentido, Ranco Sobrinho, apud Moraes:

Difícil de saber por que o princípio da moralidade no direito encontra tantos adversários. A teoria moral não é nenhum problema especial para a teoria legal. As concepções na base natural são analógicas. Por que somente a proteção da legalidade e não da moralidade também? A resposta negativa só pode interessar aos administradores ímprobos. Não à Administração, nem à ordem jurídica. O contrário seria negar aquele mínimo ético mesmo para os

atos juridicamente lícitos. Ou negar a exação no cumprimento do dever funcional. (MORAES, 2005, p. 1213).

Podemos interpretar a partir da visão deste autor, esse Princípio num aspecto de igualdade ao princípio da boa-fé, já que os dois estão ligados à conduta do agente, em outras palavras, esta sujeita a moral do agente para que haja a permanência desses princípios com o desenvolvimento das atividades atribuídas aos agentes públicos.

Maria Sylvia ressalta que a não observância ao Princípio da Moralidade nas atividades administrativas relaciona-se ao desvio de poder, vejamos:

[...] a imoralidade administrativa surgiu e se desenvolveu ligada à ideia de desvio de poder, pois se entendia que em ambas as hipóteses a Administração Pública se utiliza de meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares. A imoralidade estaria na intenção do agente (DI PIETRO, 2013, p. 78).

Logo, por se tratar de um princípio pautado na moral do agente público, deve a Administração Pública exercer domínio sobre suas ações, somente assim será possível garantir a execução dos serviços pela administração com seriedade e responsabilidade, isto é, que não seja questionada a presunção de legitimidade ou ainda contestada à veracidade da conduta da Administração Pública.

Ao analisar que o agente precisa para a consumação do Princípio da Moralidade agir de forma correta, ilibada, e com honestidade, pode-se relacionar com a similitude do princípio da boa-fé objetiva, esculpido no Direito Civil brasileiro, o qual determina que em um negócio jurídico a conduta das partes devem seguir o princípio da boa-fé objetiva. (TARTUCE, 2015).

Por fim, traz o art. 4º da lei nº. 8.429, os princípios que devem ser observados pelo agente público no desenvolvimento de suas atividades: “Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos”. Assim como os dispositivos 9º, 10 e 11, que cuidam das penalidades e a descrição das condutas praticadas pelo agente. (BRASIL, 1992).

Dissertar sobre essa homogeneidade sobre o princípio da moralidade e a boa-fé nos autoriza a apurar que a moralidade, deve nascer na consciência do

agente sobre sua responsabilidade na execução dos atos administrativos. Assim, representa uma maneira encontrada pelo poder público de coibir a improbidade administrativa, reprimindo as ações de seus agentes. Para tanto, foi desenvolvido mecanismos legais com a intenção precípua de que as condutas sejam executadas de forma correta, onde a Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativas constitui um desses mecanismos de controle. Dessa forma, o próximo tópico propõe-se explicar um pouco mais acerca desse controle importante para a manutenção da administração pública que é a Lei de Improbidade Administrativa.

4.2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Improbidade Administrativa se associa a conduta do administrador público, considerada desonesta. Ela pode ainda ser praticada também por alguém que não é servidor público e vem a infringir a moralidade pública. Sobre isso, é clara a lei devendo se considerar as deliberações da própria Constituição, pelo cumprimento dos princípios que regem o direito administrativo, como o princípio da legalidade, o princípio da impessoalidade, o princípio da moralidade e o princípio da publicidade. (TARTUCE, 2015).

Para coordenar esses crimes e as respectivas punições o direito brasileiro conta com a Lei nº 8.429, promulgada em 02 de junho do ano de 1992, a qual determina sobre as penalidades que devem ser aplicadas aos agentes públicos quando ocorrer enriquecimento ilícito do agente se beneficiando do cargo que ocupa na administração pública seja ela direta indireta e ainda fundacional.

A referida lei trata-se de uma norma de direito material, que coloca afastado qualquer tipo de contradição com a ação civil pública, que é extremamente instrumental para a aplicação do direito. Desse modo, considerando a hipótese de que “todo um direito (lei de improbidade) corresponde uma ação (ação civil pública), será possível utilizar a ação civil pública para aplicar as sanções da lei de improbidade administrativa” (DI PIETRO, 2013, p. 332).

O Objeto Jurídico Tutelado na espécie é a própria Administração Pública, seja indireta ou indireta, aí compreendendo toda atividade do Estado e demais entidades públicas, tais como as Fundações, bem como o Poder Legislativo em suas quatro esferas de poder. De

outro tanto, também o Patrimônio Público e as Finanças Públicas, bem como os diversos Princípios da Administração Públicas (legalidade, moralidade, probidade, razoabilidade, eficiência e impessoalidade), encartados no artigo 37 da Constituição Federal, são os Bens Jurídicos Tutelados trazidos no caso vertente, podendo-se afirmar que reportando-se como ilícito praticado contra a Administração Pública, lato sensu, o objetivo maior da normativa, além dos retro aludidos, é o bom funcionamento dos serviços prestados, da boa imagem da Pessoa Pública e seu consequente prestígio. (FIGUEIREDO, 2014, p. 453).

Acerca das penalidades determinadas pela Lei de Improbidade Administrativa, o § 4º do art. 37 disciplina que: “Art. 37 § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, à indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. (BRASIL, 1992).

Nas lições de Comparato, explicando melhor o artigo retrocitado: “se a própria Constituição distingue e separa a ação condenatória do responsável por atos de improbidade administrativa às sanções por ela expressas, da ação penal cabível”. (COMPARATO, 2013, p. 311).

Portanto, a Improbidade Administrativa ocorre no memento em que o agente se valendo de seu cargo, função ou mandato, provoca ao erário prejuízo, através do enriquecimento ilícito, ou ainda quando ele vem a praticar qualquer ato que contraria os princípios da administração pública.

Logo, uma vez caracterizado o Dano pelo Agente, fica claro a obrigação indissolúvel de indenizar o erário de acordo com o que determina a própria Lei 8429/92, assim como além do Código Civil vigente, assim, nos moldes da lei, cabe ao agente realizar a reparação dos acarretados à Administração Pública. Por falar em agente, vejamos no tópico a seguir o conceito de servidor público para melhor compreensão do assunto.

4.3. DEFINIÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO E AGENTE POLÍTICO

A denominação Servidor Público é usada em certos momentos de forma extensa, abrangendo os serviços da administração direta e indireta, no entanto, em certos momentos emprega-se de modo mais restrita excluindo aquelas entidades com personalidade de direito público. A partir das lições de Mello, extrai-se:

Servidor Público, como se pode depreender da Lei Maior, é a designação genérica ali utilizada para englobar, de modo abrangente, todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público. (MELLO, 2007, p. 12).

Di Pietro discorre sobre o tema aduz que, o Servidor público é a expressão empregada ora em sentido amplo, para designar todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da administração indireta com vínculo empregatício, ora em sentido menos amplo, que exclui os que prestam serviços às entidades com personalidade jurídica de direito privado. (MELLO, 2007).

No que tange a classificação dos Servidores Públicos, pode-se dizer que seu conceito ainda não foi doutrinariamente pacificada. Desse modo, utilizar-se as lições de Meirelles para estudá-los:

De acordo com a Constituição Federal, na redação resultante da EC 19, chamada de “emenda da Reforma Administrativa”, bem como da EC 20, classificam-se em quatro espécies: agentes políticos, servidores públicos em sentido estrito ou estatutários, empregos públicos e os contratos por tempo determinado. (MEIRELES, 2013, p. 1231)

Para Bruno com a constituição de 1988, o artigo 37, II possibilita afirmar que os servidores são aqueles que ocupam cargos públicos na Administração, podendo ser por concurso público, adquirindo estabilidade e caráter transitório quando a vinculação dá-se mediante cargo de confiança por parte da autoridade. (BRUNO, 2005).

Logo, compreende-se, a partir dos ensinamentos colacionados acima, sobre a definição de Servidor Público é usado amplamente em alguns momentos para se referir as pessoas físicas que prestam serviços de forma contínua e com vínculo empregatício.

Enquanto o agente político é considerado pela doutrina como as pessoas que compõem altos escalões na organização Administrativa Pública do país, governo ou município, com respaldo Constitucional, os quais tem regime jurídico próprio bem como total independência funcional, num sentido informal, agente político é representante do povo, conduzido ao cargo através eleição.

Para o professor Celso Antônio de Mello o agente político é somente “aquele tem autonomia para determinar normas diretrizes, normas de condutas de comportamento estatal e de seus administrados que pode definir metas e padrões administrativos. São apenas os chefes dos executivos e membros do legislativo”. (MELLO, 2016, p. 43).

Já na sapiência de Hely Lopes Meirelles, o agente político pode ser compreendido não somente os agentes citados anteriormente, mas também os políticos, promotores, os juízes, defensores, e conselheiros dos tribunais de contas ministros. Na visão do autor, essa concepção pode perfeitamente ser estendida a esses profissionais considerando texto narrado pela Constituição Federal a qual determina sobre eles), atribuições e atuação com independência funcional total, bem como regime jurídico próprio. (MEIRELLES, 2013).

4.4. O CASO NA GESTÃO DO MUNICÍPIO DE URUANA DOS ANOS DE 2005 A 2008:

O processo de improbidade administrativa cujo palco desse episódio foi o município de Uruana, localizado no Estado de Goiás, trouxe a população um enorme susto acompanhando de uma satisfação na realização da justiça para o caso. Trata-se de uma ação improbidade administrativa em desfavor do ex-prefeito na questão do município de Uruana dos anos de 2005 a 2008, o qual foi acusado pelo crime de improbidade administrativa considerando sua conduta que favoreceu benefícios a terceiros se valendo de sua condição de gestor municipal.

Constam nos autos do processo que o prefeito teria, no ano de 2005, realizado diversas ações que contrariam os princípios da administração pública assim como a própria lei. O que se imputa ao prefeito é o benefício de máquinas, veículos e outros serviços públicos utilizados em benefício particular, como o fato dele ter autorizado obra em sua propriedade com recursos públicos para a construção de uma represa em sua fazenda.

Diante disso, o ministério público ofereceu uma denúncia em desfavor da pessoa de Darcio Arruada presidente da câmara na época e demais vereadores que pactuaram da realização de tal crime. Ademais, consta que o ex-prefeito municipal

teria cedido imóvel público após um acordo no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) a terceiros.

Segundo a denúncia, o ocupante do imóvel foi procurado pelo prefeito, com a oferta de um ponto comercial, mediante o pagamento de R\$ 25 mil. Acertados o valor e a forma de pagamento, Divan José garantiu que ninguém lhe cobraria o aluguel durante o seu mandato.

Assim, o ponto comercial, denominado Excalibur, antigo Redondos Chopp, pertencente ao município, teve a administração financeira transferida ao Fundo de Previdência Social de Uruana. Entretanto, há anos, a concessão do local foi concedida, sem licitação, a Gładson da Silva, mediante pagamento feito diretamente ao prefeito.

O juiz Eduardo Alvares de Oliveira, da comarca de Uruana, determinou que o ex-prefeito Divan José Resende devolva R\$ 20 mil aos cofres públicos por conceder a um particular ponto comercial pertencente ao município. Além disso, o juiz suspendeu os direitos políticos pelo prazo de 8 anos de Divan. Ele ainda está proibido de contratar com o poder público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.

A ação foi proposta pelo Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO) e consta que Divan Resende concedeu a Gładson ponto comercial do município para fins de exploração comercial de uma lanchonete, cuja administração financeira estava a cargo do Fundo de Previdência Social de Uruana, beneficiando-se dos valores negociados.

De acordo com o magistrado, na condição de prefeito, Divan José estava à frente das negociações sem se importar com o seu dever de zelar pela coisa pública, praticando atos como se o bem fosse de sua propriedade particular. Ainda de acordo com ele, o uso de bem público pelo particular, embora não proibido, exige observância das formalidades e passa-se obrigatoriamente pelo prévio procedimento licitatório.

Para o juiz da comarca esse caso representa sem dúvida, a concessão ou permissão de uso de bem público por particular na forma descrita nos autos, obrigatoriamente, só poderia ocorrer mediante prévio procedimento licitatório. Isso porque, não obstante os bens públicos poderem ser utilizados pela pessoa jurídica de direito público a que pertencem independentemente de sua classificação (bens

de uso comum, de sua especial ou dominial), é possível que sejam também usados por particulares, desde que com observância dos preceitos legais pertinentes.

Com essa conduta, segundo Eduardo Alvares, o ex-prefeito violou a Lei nº8.429/92. “Isso porque, na condição de agente político, auferiu vantagem patrimonial indevida em razão de seu exercício no cargo de prefeito, recebendo vantagem econômica de bem público, o que importa em enriquecimento ilícito”, ressaltou.

Ademais, ainda sobre o prefeito recai a denúncia criminal contra o prefeito de Uruana, Divan José Resende, por manter, durante a gestão de 2005 a 2008 um lixão a céu aberto no município. O acórdão da Primeira Turma Julgadora da Primeira Câmara Criminal do TJ-GO recebeu a denúncia por unanimidade.

A Procuradoria-Geral de Justiça pediu a condenação do gestor público pela prática do crime tipificado no artigo 54, parágrafo 3º, da Lei 9.605/98 (Lei dos Crimes Ambientais), que prevê reclusão, de um a cinco anos ao agente que deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.

Conforme ressaltado na denúncia, o prefeito chegou a firmar termo de ajuste de conduta com o Ministério Público em 2005, com a obrigação de providenciar a devida licença ambiental do aterro sanitário municipal, bem como proceder a disposição dos resíduos sólidos na mencionada área, com a observância do disposto nas normas legais-técnicas pertinentes, previstas na Lei Federal nº 11.445/07, na Lei Estadual nº 14.248/02 e nas Resoluções Conama nº 01/86 e 237/97, de forma a evitar o espalhamento do material (lixo e outros poluentes), propagação de odores, fogo e fumaça, proliferação de insetos e roedores, atividade marginal de catação de lixo e a presença de animais no local.

No entanto, após perícia de avaliação, foi constatado que o lixão continuava oferecendo risco de poluição ambiental grave, que, inclusive, podia resultar em danos à saúde pública. O que foi contestado pelo réu, com o argumento de que não havia provas que demonstrassem a ocorrência de qualquer dano à população. Sustentou ainda que não foi negligente quanto à fiscalização e estruturação do aterro sanitário. Pelo contrário, sempre se preocupou com o meio ambiente, tanto que procurou o MP para firmar termo de ajuste de conduta a fim de solucionar o problema do lixão.

4.4.1. APLICAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE CIVIL E FISCAL NO CASO DIVAN JOSÉ RESENDE

A lei de responsabilidade civil é clara no que tange a responsabilidade por parte dos agentes públicos na esfera estadual, municipal ou distrital, ou seja, incorre no crime aquele que vier a transgredir a norma que determina a ordem social. Nesse sentido, cabe mencionar que de acordo com a Lei 8.429/92, constitui espécies de improbidade administrativa:- ações ou omissões que geram enriquecimento ilícito, em detrimento da função pública; - ações ou omissões dolosas ou culposas que causam dano ao erário; - ações ou omissões que atentam contra os princípios da Administração Pública. (BRASIL, 1992).

Considerando essa asserção de que o conhecimento das modalidades de improbidade administrativa com base na Lei implica na condecoração da natureza jurídica da norma bem como das punições pelo cometimento da conduta descrita em lei. Esse conhecimento faz-se extremamente importante, haja vista que, com base na natureza jurídica dessas punições, é exposta a problemática, assim, é necessário analisar sua aplicação aos agentes políticos, considerando que também se aplica a eles a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que ficou conhecida como Lei de responsabilidade fiscal, que também tem punições da mesma natureza.

Nesse sentido, é oportuno trazer o conceito da natureza jurídica sob a ótica de Matheus Carvalho, que traz:

É cediço que as instâncias penal, administrativa e cível são independentes e que os de improbidade podem ser sancionados nas três instâncias. Importante saber, no entanto, que as sanções de improbidade previstas na lei 8429/92 têm natureza civil, não impedindo, contudo, a apuração de responsabilidade na esfera administrativa e na esfera penal. Frise-se, mais uma vez, que a natureza da ação de improbidade é cível. (CARVALHO, 2015, p. 952).

Ou seja, a improbidade administrativa pode como crime ao erário público, ser analisado não só na instancia administrativa, mas também penal e cível. No entanto, existe uma lei própria que regulamenta as punições para o crime de

improbidade administrativa praticada por agentes na condição de servidores dos órgãos públicos.

Improbidade administrativa é o designativo técnico para conceituar corrupção administrativa, ou seja, o que é contrário à honestidade, à boa-fé, à honradez, à correção de atitude. O ato de improbidade, nem sempre será um ato administrativo, poderá ser qualquer conduta comissiva ou omissiva praticada no exercício da função ou fora dela. (OLIVEIRA, 2016, p. 515)

Considerando o conceito de improbidade administrativa, bem como sua natureza e espécies, é oportuno agora analisar os agentes da improbidade, os quais referenciam a responsabilidade dos agentes políticos. Da mesma forma, a Constituição Federal de 1988, também tratou do assunto, embora um pouco diferente, mas no mesmo sentido da matéria, em seu art. 14, 15, 37 e 85 faz menção ao crime e a responsabilidade da improbidade administrativa.

Neste sentido a Lei 8.429/92, também conhecida como Lei do "colarinho branco", dispõe que: Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano. (BRASIL, 1992).

Assim, a Lei 8.429/92 define e expõe o rol de sujeitos ativos que poderão responder pelas condutas consideradas ímprobos, asseverando que a improbidade administrativa pode ser exercida por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta, fundacional ou autárquica de qualquer dos poderes da União, Estados e Municípios e de empresas incorporadas ao patrimônio público. (MEIRELES, 2012).

Cabe pontuar ainda que, aquele que comete ato de improbidade e exerce em nome da administração, mesmo que seja sem remuneração e temporariamente, de acordo com o artigo 2º da referida lei:

Art. 2º Reputa-se agente público, para efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que temporariamente e sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. (BRASIL, 1992).

De acordo com o dispositivo acima, a Lei considera como agente público toda pessoa que presta algum tipo de serviço para a administração pública, nesse sentido, enquadram-se no conceito inclusive aqueles que de forma temporária prestam qualquer serviço, ainda que seja voluntários, por meio de qualquer forma, contrato, nomeação, concurso, e estágio. (BRASIL, 1992).

Considerando que estão inseridos no conceito de agente públicos os agentes políticos, nos ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Melo, podem ser considerados como agentes políticos os indivíduos que exercem qualquer função política do Estado, e ainda aqueles que têm cargos estruturais e concernentes à organização política, deve estes exercer atividades com base na vontade superior do Estado.

Com efeito, discorre Melo que:

São Agentes Políticos apenas os Presidentes da República, os Governadores, Prefeitos e vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados Federais, e Estaduais e Vereadores. O vínculo que tais agentes mantêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. (MELO, 2009, p. 589).

Celso de Melo traz em sua obra um rol de profissões o qual considera como agente político nos termos da legislação vigente no país. Ele ainda avança, explicando que:

Os agentes políticos que respondem por crime de responsabilidade, nos moldes previstos na Carta Magna, não estão sujeitos à Lei de Improbidade. Isto porque o crime de responsabilidade estipula sanções de natureza civil e seria bis in idem admitir as duas punições. (MELO, 2009, p. 1050).

Nota-se que atualmente, em tese, os agentes políticos encontram-se, livres das punições previstas na Lei 8.429/1992. No entanto, é necessário que o direito revele sua força, impondo que a jurisprudência mude sua concepção e torne a Lei de Improbidade mais eficaz em sua plenitude.

Ante o exposto, é possível agora responder com maior propriedade sobre a responsabilidade do senhor Divan José Resende, ex-prefeito da Cidade de

Uruana, que se envolveu numa polêmica acerca da pandega que cometeu com o dinheiro público, vindo posteriormente, ser denunciado pelo Ministério Público sob crime de improbidade administrativa.

Na ação o promotor exige que Divan José Resende devolva aos cofres públicos o valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) referente a concessão de uso de estabelecimento comercial público cedido a particulares, localizado na Praça João Rocha Borges. O juiz da comarca de Uruana, Eduardo Alvares de Oliveira estabeleceu que Divan José Resende devolvesse aos cofres públicos a quantia de R\$ 20 mil já que restou claro a concessão a um particular um ponto comercial de propriedade do município. Ademais, o magistrado como forma de punição suspendeu os direitos políticos pelo período de 8 anos.

Assim, com base na Responsabilidade civil, bem como na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) o Ex- Prefeito do município de Uruana – Go, deve ser responsabilizado pelo crime e ainda indenizar o erário público. Da mesma forma entendeu o Promotor de Justiça Eduardo Alvares ao determinar a violação da Lei nº. 8.4299/92 por auferir indevidamente benefício patrimonial, ou seja, por receber vantagem econômica com o intuito de enriquecimento ilícito decorrente de bem público.

Na oportunidade, verifica-se ainda, no que tange a obrigação do prefeito ressarcir o erário público, Lopes Meirelles alude que o funcionário, deve agir como um ser humano que possui a propensão para atuar, necessariamente, deve diferenciar o honesto do desonesto, o bem do mal. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Nesse sentido, o autor prossegue ainda: “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).

Por conseguinte, verificar-se no caso Divan José Resende indubitavelmente que a moralidade administrativa foi desprezada, não observando sua presença de forma indissociável em sua aplicação e finalidade. Erigindo-se, assim, em fator de legalidade.

Nessa conjuntura, evidencia-se a responsabilidade o ex-prefeito municipal da Cidade de Uruana, que na condição de agente deixou de atuar com base nos preceitos éticos, logo, essa violação deve implicará em uma transgressão do próprio Direito, assim, fica caracterizado como uma conduta ilícita de modo a gerar a

conduta viciada em uma conduta invalidada, devendo ser punido com base na legislação vigente, ou seja, tanto na responsabilidade civil prevista no Código Civil quanto na lei de responsabilidade fiscal.

Ante o exposto, o presente trabalho possibilitou uma visão mais clara acerca da administração pública, demonstrando que ela abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, e agentes, os quais são incumbidos de exercer de forma correta a administração, promovendo acima de tudo as necessidades da população as quais correspondem à função administrativa.

Devemos atentar para a combinação de princípios previstos na Constituição Federal que regem a administração pública presentes no art. 37, são eles, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e eficiência. Entretanto, no caso que trouxemos para estudo, nota-se o descumprimento de tais princípios, principalmente no que tange a moralidade do ex-prefeito ao condenado por crimes contra a administração pública, já que atentou contra os interesses da sociedade, desconsiderando a finalidade da administração. (BRASIL, 1988).

Assim, o entendimento final que se abarca dessa monografia é que o gestor público através dos atos administrativos tem a obrigação de concretizar os interesses da coletividade, logo, os sujeitos da administração seja direta ou indireta, são sujeitos de direitos e deveres. E, é por isso que os administradores tem aceção relacionada à obrigação derivada, em outras palavras isto quer dizer que, há uma imposição jurídica sucessiva em detrimento de um fato jurídico *latu sensu*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho consistia em expor os posicionamentos doutrinários acerca do tema que gira em torno da administração pública, da responsabilidade do agente político, e uma análise sucinta sobre o caso Divan José Resende, explicando nesse percurso sobre os atos administrativos presentes no exercício das atividades da Administração Pública.

Para isso, procurou-se privilegiar as obras clássicas de renomados doutrinadores que narram o direito administrativo, como é o caso de Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, sem esquecer, é claro Hely Lopes Meirelles, os quais merecem grande relevância no Direito Administrativo usado no transcorrer desse trabalho.

Cuidou inicialmente o primeiro capítulo em esclarecer algumas questões antepassadas como a mudança que passou do padrão de gestão pública burocrática até chegar ao modelo da administração pública gerencial. Cabe enfatizar que essa transformação não representa a recusa aos princípios da burocracia clássica, somente condescendência dos procedimentos administrativos, bem como a adesão de novas formas para exercer o controle do ato administrativo, realçando a nitidez como forma de alcance das informações gerenciais executadas pelos representantes governamentais.

Com o advento da Constituição de 1988, o princípio da moralidade administrativa foi elevado à categoria de princípio constitucional e restou expresso no caput do art. 37, para, juntamente com a legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, orientar a atividade da Administração Pública. Ademais, o legislador deixou consignado no art. 37, § 4º, que os atos de improbidade administrativa implicarão na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, podendo inclusive chegar à indisponibilidade dos bens devendo o responsável pelo dano realizar o ressarcimento ao erário, de acordo com as determinações expresso em lei, e claro, sem prejuízo da ação penal cabível.

Foi explanado ainda que no ordenamento jurídico pátrio, o servidor público está sujeito à responsabilidade civil, penal e administrativa em razão da sua função, emprego e cargo. E com base § 6º do artigo 37 da Constituição Federal Brasileira de 1988 a responsabilidade civil determina as normas aplicáveis ao caso.

Assim podemos dizer que a responsabilidade civil da administração pública, esta condicionada aos prejuízos causados agentes que atuam assim como também ao particular em geral.

Ante o exposto, a responsabilidade civil consiste na obrigação imposta ao agente político ou servidor público em recompor o prejuízo promovido à Administração por culpa ou dolo durante a performance de suas funções.

E por isso, os atos que maculam os princípios da Administração Pública devem ficar a disposição da tipificação da improbidade administrativa, ao passo que, Lei nº 8.429/92 transportou grande inovação para o ordenamento jurídico brasileiro, sendo muito comemorando tal diploma, visto que as sanções citadas buscam reprimir os agentes que por meio do cargo, função ou emprego buscam satisfazer seus interesses com o patrimônio público.

Nessa monografia, coube desenvolver uma revisão de literatura sobre o assunto, para posteriormente, desenvolver os assuntos direcionados à realização da investigação proposta. Por isso a razão de se estudar preliminarmente sobre os atos administrativos, o modelo de administração pública, a responsabilidade civil e fiscal do agente, chegando a um entendimento mais claro sobre a moralidade do agente político e seu dever de honestidade nos atos da administração pública.

É de se sublinhar, por fim, que no caso estudado que narra a história do ex-prefeito Divan José Resende, percebe-se que cabe a ele indenizar o erário, promovendo o ressarcimento dos cofres públicos. O uso de bem público por particular só poderia ser utilizados pela pessoa jurídica de direito público a quem pertencem independentemente de sua classificação bens de uso comum. O ex-prefeito violou a lei nº 8.429/92 na condição de agente político, auferiu vantagem patrimonial indevida em razão de seu exercício no cargo de prefeito e que também recebia vantagem econômica de bem público.

Por meio desse estudo foi possível compreender os fundamentos da administração pública, bem como a responsabilidade do agente no Direito Público, assim, deve o responsável pelo prejuízo responder perante a norma jurídica dos atos praticados, restando ainda claro sua obrigação em repará-lo. Portanto, sobre a responsabilidade do agente, compreende-se que toda responsabilidade sucumbe determinada indenização, ou dano.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. Dicionário de filosofia. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

BAHIA, Saulo José Casali. Responsabilidade civil do estado. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Crime Político e Terrorismo: alguns aspectos*. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/021/21bandeira.htm>. Acesso em: 07.01.18.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Direito administrativo..., op. cit., p. 66 e MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 24. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1999.

BOTELHO, Sérgio Souza. Sobre crimes políticos e crimes de responsabilidade. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 77, jun 2010. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7863>. Acesso em: 04.12.17.

BRASIL, Lei nº. 8.429 – Promulgada em 02 de junho de 1882; Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm. Acesso em: 03.11.17.

BRASIL, Lei nº. 4.417 – Promulgada em 29 de junho de 1954; Regula a ação popular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm. Acesso em: 10.11.17.

BRASIL, Código Civil. Promulgado em 11 de Janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 02.01.18.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da republica Federativa do Brasil, 1988. 15ª ed. São Paulo: Rideel, 2012, p. 36-38. (Vade Mecum – Acadêmico de Direito).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Brasília: Revista do Serviço Público, Ano 47, número 1, janeiro-abril 2014. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>> Acesso em 18/01/2018.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de responsabilidade civil. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 2. ed. Bahia: Juspodivm, 2015.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de responsabilidade civil. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

CAHALI, Yussef Said. Responsabilidade civil do estado. 3. Ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2004.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. Direito Financeiro: teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração nos novos tempos: os novos horizontes em administração. 3ª Ed. Barueri, SP: Manole, 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. Ação de Improbidade : Lei 8429/92 – Competência ao juízo de 1.º grau, in Boletim dos Procuradores da República, n.º 9, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed 22. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro – Responsabilidade Civil. 19 ed. São Paulo: Saraiva 2005.

FILHO, Marçal Justen. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva 2012.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. 6. ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2003.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Vinculação e discricionariedade nos atos administrativos. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v.222, p.97-116, out./dez. 2000.

FRANCO SOBRINHO, Manuel de Oliveira. Atos administrativos. São Paulo: Saraiva, 1980.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo curso de direito civil. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva 2004

GABARDO, Emerson. Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri, SP: Manole, 2013.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Responsabilidade civil. 11. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.

LEITE, Luciano Ferreira. Discricionariedade administrativa e controle judicial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

MARQUES, Marcelo. Administração Pública: uma abordagem prática. 1ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2016.

MARQUEZ DOS SANTOS, Alba Conceição. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL. 2014. Disponível em: www.seplag.rs.gov.br/uploads/AdministracaoPublicaGerencial.pdf. Acesso em: 13.02.18.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativa. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 28. ed. São Paulo, Malheiros, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro. 34 ed. Malheiros Editores 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, Ed. Medeiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de direito administrativo. 22. ed. rev. E atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira De, Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, 2016.

MOREIRA, Rômulo de Andrade. Os crimes de responsabilidade e a nova súmula vinculante. Disponível em: < <http://emporiododireito.com.br/os-crimes-de-responsabilidade-e-a-nova-sumula-vinculante-por-romulo-de-andrade-moreira/> > Acesso em: 04.12.17.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 13. ed. rev. atual. e amp. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 4. ed. São Paulo: Método, 2016.

PEREIRA, Merval. O pântano político. Disponível em: < www.oglobo.globo.com >. Com>. 2014. Acesso em: 20 Jul. 2016.

SILVA, José Afonso – Comentário Contextual à Constituição. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

STOCO, Rui. Tratado de Responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

TADEU, Leonardo, Direito Administrativo. Atos administrativos. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/cursoonline.asp?id_curso=1232&id_titulo=15165&pagina=1>. Acesso em 23.12.17.

TÁCITO, Caio. Controle judicial da administração pública na nova constituição. Revista de Direito Público. São Paulo, v.91, p. 28-36, jul./set. 1989.

TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil. 3ª ed. São Paulo: Método/GEN, 2015.

TOURINHO, Rita. A discricionariedade administrativa perante os conceitos jurídicos indeterminados. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, vol. 237, p. 317-326 jul./set. 2004.