

Dificuldade em se localizar o dolo na ofensa aos princípios administrativos para a configuração do ato de improbidade administrativa

Úrsula Petrilli Dutra*

Resumo: O presente artigo analisa a dificuldade em se localizar o dolo na conduta do agente ao ofender os princípios administrativos, conforme disposto no artigo 11 da Lei nº 8.429/92, para a configuração do ato de improbidade administrativa. Deve-se exigir o dolo na conduta, ação ou omissão, que viole os deveres ali referidos, ou exige-se o dolo do agente na vontade de ferir os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições? Até que ponto é possível diferenciar o administrador desonesto do incompetente ou inábil? O dever ínsito do respeito aos princípios administrativos pode revelar-se como uma forma de se afastar a necessidade de comprovação de má-fé do administrador para a caracterização da improbidade administrativa, sem com isso falar-se em responsabilidade objetiva ou agir culposo. A razoabilidade mostra-se uma diretriz válida, assim como estudos da neurociência revelam a importância da intuição moral nos processos de realização da justiça. Exige-se, pois, do operador do direito atual o uso de sua inteligência moral para solucionar tais problemáticas, na busca de uma realidade proba na Administração Pública.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Princípios. Dolo. Inteligência Moral.

Abstract: The present article analyzes the difficulty to locate the deceit, in the behavior of the agent, when offences the Administrative Principles, described in article 11 of the Law nº 8.429/92, for the configuration of the act of Administrative Improbability. Must be demanded the deceit in the behavior, action or omission, that violate the duties there cited, or demand the deceit of the agent in the will to wound the duties of honesty, imparcialidade, legality and loyalty to the institutions? Until what point is possible to differentiate the dishonest administrator of the incompetent person or unable person? The innate duty of the respect to the Administrative Principles may show as a form to move away the necessity from evidence of bad-faith of the administrator, for characterization of the Administrative Improbability, not mentioning the objective responsibility or guilty act. The reasonability reveals

* Assessora da Procuradora-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica – PUC-RS. Pós-graduada em Direito Público pela Faculdade Projeção e Centro Preparatório para Concursos – CPC. E-mail: ursula@mp.rs.gov.br

Revista do Ministério Público do RS	Porto Alegre	n. 64	out. 2009 – dez. 2009	p. 21-32
-------------------------------------	--------------	-------	-----------------------	----------

a valid line of direction, as well as studies of the neuroscience discloses the importance of the moral intuition in the processes of accomplishment of justice. It is demanded, therefore, of the operator of the current right, the use of its moral intelligence, to solve such problematic, in the search of a honest reality in the Public Administration.

Keywords: Administrative Improbability. Principles. Deceit. Moral Intelligence.

Introdução

A importância em se localizar o dolo na conduta do agente ao ofender os princípios administrativos, descrita no artigo 11 da Lei nº 8.429/92, se dá em razão da própria necessidade de configuração do ato de improbidade administrativa. As dificuldades revelam-se na medida das diferentes formas em que tal dispositivo vem sendo interpretado no mundo jurídico.

O presente estudo visa à reflexão e à busca de uma resposta para a equação. Uma análise no campo teórico e um trabalho com questões práticas de casos concretos demonstram o subjetivismo exacerbado que vem sendo dado para a configuração do dolo. Situações similares tratadas de formas diferentes. Posteriormente, se examina a interpretação da lei e sua aplicação como forma de se escusar de questões potencialmente ímprobas porque galgadas na legalidade. Na seqüência, a apreciação da responsabilidade do agente e de seu dever ínsito de probidade, destacando-se o princípio da razoabilidade como diretriz, bem como a pesquisa na área da neurociência, revelando ser, a intuição moral inata, fundamental para a aplicação do direito.

Enfim, este artigo instiga à meditação, sob o ponto de vista do Direito Administrativo atual, para o alcance de uma segurança jurídica em terrenos tão subjetivos como o campo da moralidade, refletindo na possibilidade de identificação objetiva do ato de improbidade administrativa.

1 Localização do dolo

A Lei de Improbidade Administrativa traz um caráter não-penal, consoante doutrina majoritária.

No ensinamento de José Guilherme Giacomuzzi, o ilícito de improbidade administrativa é visto como um “meio termo” entre o ilícito penal e o civil.¹

¹ GIACOMUZZI, José Guilherme. **A Moralidade Administrativa e a Boa-Fé da Administração Pública. (O Conteúdo Dogmático da Moralidade Administrativa)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 297.

Muitos conceitos no campo da Ciência Jurídica são tomados emprestados em razão da própria integração do Sistema. Saliente-se, todavia, que a discussão da localização do dolo, no presente estudo, não se baseia no campo da esfera penal, onde não é uma questão resolvida na doutrina ao discutir a localização do dolo no “tipo” ou na “culpabilidade”.

Cabe, então, analisar referida Lei, como já mencionado, sob a ótica de sua posição intermediária entre o campo penal e o civil.

O *Caput* do Art. 11 da Lei nº 8.429/92 determina que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

Certo que já se encontra, praticamente pacífico na doutrina e jurisprudência, a necessidade do dolo do agente para sua responsabilização, não sendo admitida a modalidade culposa para esse dispositivo legal.

Todavia, a dificuldade está em se vislumbrar onde deve incidir o dolo do agente. Deve-se exigir um dolo na conduta, ação ou omissão, que viole os referidos deveres? Ou, exige-se mais? Um dolo do agente de, ao praticar a ação, querer violar os deveres de honestidade, impessoalidade, legalidade e lealdade?

Esse último entendimento é o que, aparentemente, tem se visto para o afastamento da responsabilidade do agente. Alega-se a não configuração da má-fé e a ausência de dolo.

Conforme vem sendo destacado por Cláudio Ari Mello, consoante lição de Pedro Henrique Távora Niess, “o legislador pune o administrador desonesto, não o incompetente”.²

E no mesmo sentido, o STJ já afirmara que “a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil”.³

Mas até que ponto é possível diferenciar o incompetente do desonesto?

Poder-se-ia afirmar que há certa dificuldade em tal diferenciação. É um limite tão tênue que se poderia comparar ao desafio de se identificar a culpa consciente do dolo eventual. Ou seja, “entrar na cabeça do agente” e saber o que ele estava pensando no momento da ação. Eugenio Raul Zaffaroni e José Henrique Pierangeli lecionam que “O limite entre o dolo eventual e a culpa com representação é um terreno movediço, embora mais no campo processual do que no penal”, configurando-se um verdadeiro problema de prova.⁴

Por isso a necessidade de saber a localização do dolo pretendida pelo legislador.

² MELLO, Cláudio Ari. Improbidade Administrativa, Considerações sobre a Lei 8.429/92. In: **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**. São Paulo, n.36, p. 175-176, ago.1995.

³ Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. RESP 213.994/MG, Relator: Min. Garcia Vieira, DJ 27.09.1999.

⁴ ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro: Parte Geral**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 499.

1.1 Aspectos teóricos do dolo

Importante, novamente, a atenção ao estudo de Eugenio Raul Zaffaroni e José Henrique Pierangeli que explica ser o dolo o querer do resultado típico, a vontade realizadora do tipo objetivo. Este “querer” pressupõe o conhecimento dos elementos do tipo objetivo no caso concreto. Por exemplo, o dolo do homicídio (Artigo 121 do Código Penal) é o querer matar um homem pressupondo o conhecimento do objeto da conduta, o homem, e a ciência de que a arma causará o resultado morte (previsão da causalidade). A estrutura do dolo, pois, consiste em dois aspectos: o aspecto cognoscitivo do dolo ou aspecto do conhecimento; e o aspecto volitivo do dolo ou aspecto do querer. Ou seja, o agente deve conhecer e querer.⁵

Assim, traçando-se um paralelo, necessário conhecer os elementos do “tipo” da improbidade administrativa do art. 11 e querer realizá-lo: praticar, voluntariamente, ação ou omissão e saber que tais ações violam os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

1.2 Identificação do dolo em casos concretos

Saber identificar se, ao colocar o número do Partido Político em uma placa de veículo do Município, o administrador apenas quis homenagear a compra do 13º veículo, ou se houve o dolo de ferir os princípios administrativos e promover seu Partido, é uma tarefa de difícil concretização. Essa é a temática de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado Rio Grande do Sul. Na sentença de parcial procedência, o juízo da origem manifesta que a tese de defesa agride o senso comum, chegando a beirar a má-fé, em razão de não ter havido semelhante e curioso espírito de homenagem na compra de qualquer um dos 12 veículos anteriores. O Tribunal de Justiça confirmou a configuração do ato de improbidade administrativa, por ter importado em promoção pessoal e partidária.⁶

Da mesma forma, conseguir se vislumbrar a boa-fé do agente, ao, também, usar o número do Partido Político em telefone de programa de qualificação profissional do Governo do Estado (0800-51-1313), ou se detectar ato de improbidade administrativa, pode mostrar-se dificultoso, consoante arquivamento de Inquérito Civil.⁷

⁵ ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *op. cit.* p. 481.

⁶ Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Vigésima Segunda Câmara Cível. Apelação Cível nº 70024367138, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Acórdão Publicado em 05 de setembro de 2008.

⁷ Promotoria de Defesa do Patrimônio Público de Porto Alegre. Inquérito Civil nº 212/99. Homologação de Arquivamento pelo Conselho Superior do Ministério Público, em 23 de junho de 2008.

Situações similares, onde o próprio fiscal da lei ajuíza a Ação Civil Pública, no primeiro caso, e promove o arquivamento do Inquérito Civil no segundo. Tribunais também estão julgando da mesma maneira. Caso concreto a caso concreto, similares e muito semelhantes, com decisões distintas e conflitantes.

O motivo dessa problemática é um só: a subjetividade exacerbada com que está sendo tratado o referido artigo.

Certamente, o legislador, ao definir a improbidade administrativa no art. 11 da LIA, tentou abranger as condutas dolosas do agente que quis praticar o ato em si. Ato esse, obviamente, violador dos deveres ali referidos. Afasta-se, portanto, a idéia de que o legislador exige a vontade do agente de querer violar propriamente o dever de honestidade ou outros na lei mencionados.

2 O afastamento da improbidade administrativa em razão da legalidade

Tem-se ciência de que o ato imoral pode ser legal. Rodolfo de Camargo Mancuso leciona que a moralidade administrativa pode e deve ser considerada como categoria autônoma jurídica, afirmando que o ato administrativo pode ser legalmente formal, não lesivo ao erário, mas moralmente insustentável.⁸

Todavia, sua caracterização torna-se dificultosa. Muitos atos administrativos, potencialmente ímprobos, escudam-se na legalidade para não sofrerem a incidência da Lei de improbidade administrativa.

A problemática reside na mascarada proibidade, alegando, o administrador, estar acobertado pela lei.

Na lição de Marino Pazzaglini Filho, a improbidade administrativa é mais que mera atuação desconforme com a singela e fria letra da lei, sendo sinônimo jurídico de corrupção e malversação administrativas e de conduta denotativa de subversão das finalidades administrativas. É o exercício da função pública com a descon sideração aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.⁹

O contrário também é verdadeiro, diga-se de passagem. Com frequência, vem se afirmando que o ato administrativo ilegal não, necessariamente, será ato ímprobo. A jurisprudência tem se revelado maciça nesse sentido: “Nem todo ato administrativo ilegal configura ato de improbidade administrativa”.¹⁰

⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente**. 5. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 112.

⁹ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. São Paulo: Editora Atlas, 2002. p. 13.

¹⁰ Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Vigésima Segunda Câmara Cível. Apelação Cível nº 70006451413, Relatora: Desa. Maria Isabel de Azevedo Souza, Acórdão Publicado em 05 de fevereiro de 2004.

2.1 O escudo da regra excepcional da Constituição Federal, na prática

Contratações de terceirizadas e cooperativas, ditas emergenciais, ou mesmo, cargos em comissão, todos em detrimento do concurso público, notadamente, violam os princípios da administração pública.

Tais contratações repetidas e em números monstruosos, dentro da regra de exceção da Constituição Federal, ainda que constitucionais ou legais, se caracterizam como abusivas, desvirtuando o espírito do Constituinte e do Legislador, transformando a exceção em regra.

Poder-se-ia enquadrar esse caso, especificamente, no inciso V do artigo 11 da LIA: frustrar a licitude de concurso público.

Todavia, a realidade é outra e, mais uma vez, se verifica o afastamento da improbidade administrativa por não se ter caracterizado a má-fé do administrador que “agiu de boa-fé” e dentro da lei. Ainda que dentro da exceção da regra da contratação via concurso público, instituída com a Constituição Federal de 1988.

Como exemplo, cabe citar notícia de jornal que anuncia a proposta pelo Presidente da República de 21 projetos de lei que criam quatro órgãos federais e cerca de 13,5 mil cargos públicos: “Desses, 4 mil são de confiança, uma função garantida por apadrinhamento político ou pessoal, sem necessidade de concurso”.¹¹

2.2 A difícil tarefa em se detectar o desvio de finalidade do ato administrativo

Outra forma de possível caracterização da improbidade administrativa é se detectar a existência de desvio de finalidade do ato administrativo. A finalidade é considerada elemento ou requisito de validade dos atos administrativos. Na lição de Aloísio Zimmer Júnior, a finalidade também constitui um princípio, porque está assim destacado no art. 2º da Lei 9.784/99, dialogando diretamente com os princípios da impessoalidade, da igualdade e da isonomia.¹²

No magistério de Ruy Cirne Lima, não é tarefa fácil detectar o desvio de finalidade daquele ato praticado pela autoridade administrativa dentro de sua competência, mas com finalidade diversa da prevista em lei. Trata-se de questão delicada, pois exige que o juiz da causa procure as intenções subjetivas do agente público, que estão situadas na região nebulosa dos motivos psicológicos do agir humano.

¹¹ **Zero Hora**. Porto Alegre, 30 de agosto de 2008, Primeiro Caderno, Política, p. 8.

¹² ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. **Curso de direito administrativo**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007. p. 96.

Traz ainda exemplos significativos de fins incorretos de atos praticados por agentes públicos em geral, sobretudo condutores políticos, ou por servidores públicos por eles influenciados ou intimidados, tais como espírito de vingança e prazer de atormentar os desafetos políticos, bem como decisão destinada a desfavorecer ou eliminar um adversário político, tomada sob o manto aparente da legalidade.

Diz que tais atos, aparentemente legais, servem de proteção para atitudes mesquinhas, inconfessáveis, que se originam no espírito de vingança, devendo ser corretamente examinadas para que o ato administrativo praticado com o espírito de maldade não prevaleça e seja declarado nulo de pleno direito.¹³

Aqui, poder-se-ia visualizar um elo de ligação entre o espírito da lei, que sempre zela pelo bem, e o espírito do agente administrativo. E, em muitos casos, quando verificado um ânimo de maldade do administrador, totalmente desvirtuado da alma da lei, estar-se-ia diante da caracterização de um ato não só ilegal e nulo de pleno direito, como também de um ato ímprobo, nos termos do Art. 11, *caput*, da Lei 8.429/92, especialmente violando os deveres de honestidade e lealdade, e seu inciso I, visando fim proibido ou diverso daquele pretendido em lei, afrontando, pois, o Art. 37, *caput*, da Constituição Federal acerca da impessoalidade e imoralidade.

Daí a importância do dever ínsito do agente de respeitar os princípios administrativos e usar sua inteligência moral, como se analisa a seguir.

3 O dever ínsito do agente de respeito aos princípios administrativos

Para que o administrador se resguarde deve haver uma consciente mudança de mentalidade. Antes de agir, deve se indagar se eventual ato pode ferir algum princípio da administração pública. Essa é a conduta a ser exigida do agente, porque dentre de seus deveres está o respeito aos princípios. Necessário o questionamento objetivo em relação à determinada conduta violar algum dever. Caso positiva a resposta, a abstenção de agir é a conduta que se impõe.

Oportuno, outrossim, registrar-se que não se está sustentando a responsabilidade objetiva, brilhantemente rechaçada no trabalho de José Guilherme Giacomuzzi. Considerando a referência expressa aos elementos dolo e culpa no art. 10 da LIA, o silêncio legal a qualquer elemento subjetivo, constante nos arts. 9^º e 11, não significa a adoção da responsabilidade objetiva. Igualmente, a Constituição Federal estabelece a responsabilidade

¹³ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7^ª ed. Revista e elaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 264/265.

objetiva das pessoas jurídicas e não de seus agentes públicos, que somente respondem regressivamente a título de dolo ou culpa. Esclarece, ainda, que interpretar-se a aceitação de responsabilidade objetiva seria ver na Lei 8.429, de 1992, a panacéia a todos os males para Administração Pública no país.¹⁴

Quer-se, apenas, tratar objetivamente a interpretação do artigo 11 da LIA, para que as decisões não se tornem tão conflitantes, para casos idênticos, como vêm ocorrendo, diuturnamente, a fim de se poder trabalhar no campo da segurança jurídica.

Com maestria, Almiro do Couto e Silva, ao prefaciá-la obra citada de José Guilherme Giacomuzzi, explica que o administrador público há de se comportar em conformidade com a boa-fé, observando as regras de probidade, decência e honestidade ínsitas à boa administração. E que o adjetivo “público” potencializa seus deveres, “aumentando, assim, os níveis de exigência a que está submetido, com a conseqüente diminuição da margem de tolerância com o erro”.¹⁵

Demais, poder-se-ia afirmar, que tal dever ínsito afasta a necessidade de comprovação de má-fé do administrador para a caracterização do ato de improbidade administrativa.

O STJ tem ido além, em seu posicionamento, adotando a possibilidade de se admitir a culpa para esse dispositivo. Consoante voto do Ministro José Delgado, evidenciado que o administrador agiu desidiosamente no trato da coisa pública – por culpa ou dolo, com boa ou má-fé – reclama-se a necessidade de firme resposta estatal e conseqüente repressão aos atos de improbidade administrativa. Destaca, ainda, que a ofensa à moralidade e a agressão ao princípio da legalidade administrativa são causas previstas para a incidência da Lei de Improbidade. Cita o Tribunal de Origem, referindo que a presença de dolo ou má-fé não é condição para a aplicação das sanções legais, pois, se assim fosse, a lei de improbidade administrativa seria aplicada em poucos casos, quando em nossas administrações públicas pululam ilícitos administrativos oriundos de omissão, incúria ou desinteresse dos governantes.¹⁶

Além disso, Éderson Garin Porto, ao trazer à baila pensamento de Emmanuel Kant a respeito da influência da moral no direito, diz ser indubitável identificar um dever moral intrínseco ao agir estatal, sendo uma obrigação que independe de prescrição jurídica. O Estado deve estar imbuído

¹⁴ GIACOMUZZI, José Guilherme, *op. cit.*, p. 289-290.

¹⁵ GIACOMUZZI, José Guilherme, *op. cit.*, Prefácio, p. 9.

¹⁶ Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. Recurso Especial nº 604.151 – RS (2003/0196512-5). Relator: Ministro José Delgado. Acórdão em 25 de abril de 2006. Por maioria, deram provimento ao Recurso Especial.

de boa vontade ou atitude desinteressada e sem imposição, com sua ação pautada na moralidade, seja porque sua essência enquanto Estado assim exige, ou porque há previsão constitucional para tanto. Ressalta que “Esta ação, para ser considerada moral, deve mais do que aspirar a moralidade; deve atendê-la”.¹⁷

Dessa forma, a dúvida inicial em se verificar o dolo na conduta em si, ou o dolo em ferir algum princípio com a conduta, está dirimida.

Poder-se-á sempre procurar o dolo da conduta, pois o exame da violação dos princípios administrativos está ínsito nos deveres do agente público.

Assim, o subjetivismo exagerado com que vem se tratando referido artigo 11 da LIA é arredado.

3.1 A razoabilidade como diretriz para identificação do ato ímprobo

Importante fator no universo jurídico para a interpretação das normas é o princípio da razoabilidade.

A propósito, sustenta Rodolfo de Camargo Mancuso, a moralidade administrativa situa-se na “zona fronteira” entre o Direito e a Moral, espécies do gênero “Ética”. E por isso o controle jurisdicional não pode ter um enfoque apenas técnico-jurídico, devendo, dentro da “moralidade administrativa”, ser considerados os seguintes tópicos: abuso do direito; desvio de poder; e razoabilidade da conduta sindicada.¹⁸

Mais do que exigir o dolo da conduta do agente, a razoabilidade auxilia a identificar a existência de violação aos princípios da administração pública.

Na matéria, Humberto Bergmann Ávila leciona que a razoabilidade atua como instrumento para determinar que as circunstâncias dos fatos, descritos em regras jurídicas, devem ser consideradas com a presunção de estarem dentro da normalidade. Uma interpretação “dentro da razoável” indica que a interpretação deve estar em consonância com aquilo que o senso comum entende como aceitável perante a lei.¹⁹

Assim, considerando-se o senso comum e os aspectos culturais de cada sociedade, a razoabilidade também mostra-se uma diretriz necessária para a identificação da configuração do ato de improbidade administrativa.

¹⁷ PORTO, Éderson Garin. O Princípio da Proteção da Confiança e a Boa-Fé Objetiva no Direito Público. **Revista da AJURIS – Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. v. 33, n. 102. p. 129. jun. 2006.

¹⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo, *op. cit.*, p. 108-109.

¹⁹ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 8 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 153/154.

3.2 O uso da inteligência moral para verificação do dolo

Os estudos da neurociência, também, já vêm sendo aplicados no campo jurídico, com o escopo de identificar-se até que ponto a razão é principal fonte dos juízos de valores, demonstrando que a intuição moral inata é fundamental para a aplicação do direito.

Nesse sentido, o iluminado estudo de Atahualpa Fernandes demonstra que juízos de valor sobre o justo e injusto são formulados não somente por se ter a capacidade da razão, mas sim, por estar o ser humano dotado de uma gama de emoções que produz os propósitos, metas, objetivos, vontades, necessidades, desejos, medos, empatias, aversões e a capacidade de sentir a dor e o sofrimento de outro. Certas intuições morais inatas e determinados estímulos emocionais permitem que os seres humanos se conectem potencialmente uns com os outros. Acrescenta que o melhor modelo neurocientífico do juízo normativo hoje disponível estabelece que o operador do direito ético-cerebral conta, em seus sistemas avaliativo-afetivos neuronais, com uma permanente presença de exigências, com um “dever-ser” que incorpora internamente motivos racionais e emocionais, e que se integra constitutivamente em todas as atividades dos níveis prático, teórico e normativo de todo processo de realização do direito.²⁰

Por isso, fundamental que tanto o administrador quanto os operadores do direito utilizem-se de sua inteligência moral, para analisar a potencial ofensa aos princípios administrativos de determinada conduta, localizando-se ou não o dolo.

Conclusão

A lei, além de punir o agente desonesto, também quer punir aquele que, dolosamente, não age com a devida imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições, retardando atos de ofício e revelando-se num verdadeiro administrador incompetente ou inábil.

Assim, ao contratar de outra forma que não a de concurso público, o administrador se indagaria, objetivamente, se há eventual hipótese de algum princípio estar sendo violado; se algum administrado ou a sociedade está sendo lesionada; se é possível a realização do concurso, ou, apenas, é mais “fácil” a contratação de outro modo.

²⁰ FERNANDEZ, Atahualpa. *Inteligência Moral: Mente, Cérebro e Hermenêutica Jurídica. Instituto de Hermenêutica Jurídica*. Porto Alegre. Disponível em: <http://www.ihj.org.br/pdfs/Artigo_Inteligencia_Atahualpa_Fernandez.pdf> Acesso em: 29 ago. 2008, 19h30min.

E, ao escolher, ou mesmo receber, aleatoriamente, o número da placa do veículo do Município ou do telefone do Estado, o administrador se interrogaria se tal número não pode se vincular ao Partido Político; se, objetivamente, não irá ferir algum princípio; se algum cidadão não será prejudicado; ou se o próprio administrador poderá conseguir eventual promoção do Partido a ele vinculado.

Não se está a sustentar a responsabilidade objetiva, tampouco a responsabilização a título de culpa, para a caracterização do ato de improbidade administrativa do art. 11 da LIA. Busca-se, tão-somente, a localização do dolo de forma objetiva. Ou seja, questiona-se a vontade do agente, no momento de praticar a ação, e seu conhecimento sobre a ofensa aos princípios administrativos com o tal agir. Terreno nebuloso, mas não impossível de se transpor.

Portanto, exigindo-se do agente o dever ínsito na sua conduta e um pensar prévio, dentro do razoável, sobre o respeito objetivo aos princípios administrativos, os operadores do direito poderão trabalhar no campo da segurança jurídica, com o uso da inteligência moral, afastando subjetivismos demasiados e buscando a tão sonhada realidade proba na Administração Pública.

Referências

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 153/154.

FERNANDEZ, Atahualpa. **Inteligência Moral: Mente, Cérebro e Hermenêutica Jurídica. Instituto de Hermenêutica Jurídica**. Porto Alegre. Disponível em:

<http://www.ihj.org.br/pdfs/Artigo_Inteligencia_Atahualpa_Fernandez.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2008, 19h30min.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A Moralidade Administrativa e a Boa-Fé da Administração Pública. (O Conteúdo Dogmático da Moralidade Administrativa)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 297.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7ª ed. Revista e elaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 264/265.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente**. 5. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 112.

MELLO, Cláudio Ari. **Improbidade Administrativa, Considerações sobre a Lei 8.429/92**. In: **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**. São Paulo, n.36, p. 169-184, ago.1995.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. São Paulo: Editora Atlas, 2002. p. 13.

PORTO, Éderson Garin. O Princípio da Proteção da Confiança e a Boa-Fé Objetiva no Direito Público. In: **Revista da AJURIS – Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. v. 33, n. 102. p. 127-142. jun. 2006.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro: Parte Geral**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 499.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. **Curso de direito administrativo**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007. p. 96.

Obras consultadas

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

DUARTE JR., Dimas Pereira. **Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos: projeto, monografia e artigo científico**. Porto Alegre: CPC, 2007.

MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: LFG – Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes, 2006.

MARTIN, Elizabeth A. **Oxford Dictionary of Law**. Third edition. Oxford University Press, 1994.

MEDAUR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 10. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

NISS, Pedro Henrique Távora. **Direitos políticos: condições de elegibilidade e inelegibilidades**. São Paulo: Saraiva, 1994.

PARISE, Cristina Klose. et al. **Revista do Curso de Direito da Faculdade Projeção**. Brasília: Fortium, 2006.

WEHMEIER, Sally. **Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English**. Seventh edition. Oxford University Press, 2005.