



SENADO FEDERAL
SECRETARIA ESPECIAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

Ética, Direito e Administração Pública

PEDRO BRAGA

2ª EDIÇÃO
BRASÍLIA - 2007

Senado Federal
Mesa Diretora
Biênio 2007/2008

Senador Renan Calheiros
PRESIDENTE

Senador Tião Viana
1º VICE-PRESIDENTE

Senador Alvaro Dias
2º VICE-PRESIDENTE

Senador Efraim Morais
1º SECRETÁRIO

Senador Gerson Camata
2º SECRETÁRIO

Senador César Borges
3º SECRETÁRIO

Senador Magno Malta
4º SECRETÁRIO

SUPLENTES DE SECRETÁRIO

Senador Papaléo Paes
Senador Antonio Carlos Valadares
Senador João Vicente Claudino
Senador Flexa Ribeiro

Agaciel da Silva Maia
DIRETOR-GERAL

Cláudia Lyra Nascimento
SECRETÁRIA-GERAL DA MESA

ÉTICA, DIREITO E
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



SENADO FEDERAL

ÉTICA, DIREITO E
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PEDRO BRAGA

2ª Edição Revista e Atualizada

BRASÍLIA – 2007

2ª Edição Revista e Atualizada

Editor: Senado Federal

Impresso na Secretaria Especial de Editoração e Publicações

Produzido na Subsecretaria de Edições Técnicas

Diretora: Anna Maria de Lucena Rodrigues

Praça dos Três Poderes, Via N-2 Unidade de apoio III

CEP 70165-900 Brasília, DF

Telefone da SSETEC: (61) 3303-3575

Fax: (61) 3303-4258

E-mail da SSETEC: livros@senado.gov.br

Capa: Renzo Viggiano

Editoração Eletrônica: Newton Carlos de Sousa e Vera Helena Nunes Franco

Reimpressão, 2009

Braga, Pedro.

Ética, direito e administração pública /
Pedro Braga. -- Brasília : Senado Federal,
Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

213 p.

1. Direito administrativo, Brasil. 2. Ética.
3. Moralidade administrativa. 4. Corrupção
administrativa. I. Título.

CDDir 341.3

*Este livro é dedicado às crianças que
diariamente morrem de inanição pelo Brasil
afora.*

SUMÁRIO

	Pág.
INTRODUÇÃO	9
Capítulo I – <i>Breve histórico das origens canônicas do Direito Administrativo</i>	13
Capítulo II – <i>Do contrato e da boa-fé – Uma abordagem histórica</i>	28
Capítulo III – <i>O controle da legalidade, da moralidade e da licitude nas Constituições brasileiras</i>	48
1 A Constituição de 1824	48
2 A Constituição de 1891	51
3 A Constituição de 1934	53
4 A Constituição de 1937	58
5 A Constituição de 1946	62
6 A Constituição de 1967	66
7 A Constituição de 1988	70
8 Tabela comparativa das constituições: legalidade e moralidade	82
Capítulo IV – <i>Corrupção e controle governamental</i>	159
Capítulo V – <i>Ética, direito e administração pública</i>	168
1 Ética e moralidade administrativa	168
2 O princípio da moralidade, o direito e a administração pública ...	191

CONCLUSÃO	207
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	210

INTRODUÇÃO

O professor João Maurício Deodato constata em um texto de 1999 que a pesquisa jurídica no Brasil está em um estágio bastante atrasado. Isso é tanto mais grave porque a pesquisa e a sua resultante, a produção científica, são fundamentais para a resolução dos problemas que a prática diária, ou seja, a vida em sociedade coloca ao profissional do Direito.¹

Tencionávamos, inicialmente, estudar a relação entre Ética, Direito e Administração Pública em um plano meramente teórico. Após algumas reflexões, ao longo da pesquisa bibliográfica e documental, reorientamos nosso escopo, analisando prioritariamente a cultura da ilicitude, que nos é atávica, eis que formada em nosso país desde os seus primórdios, como não é difícil de demonstrar. Para tanto, haveria que inventariar e comentar casos concretos de ilicitude cometida por agentes públicos. Seria uma tarefa árdua dada a magnitude da corrupção praticada em nosso país, tornando nossa faina, portanto, interminável. Optamos pelo meio termo, isto é, esboçar um quadro teórico como pano de fundo, discutindo a questão da moralidade, da legalidade e da licitude que deve presidir a gestão da coisa pública; igualmente, mencionar o sistema de controle criado pelo Estado, aí compreendido o do Executivo Federal para o controle interno, o do Legislativo (TCU) para o controle externo e o Ministério Público a partir da Constituição de 1988. E trazer à baila alguns casos recentes ocorridos no Brasil e que adquiriram a feição de escândalo, posto que denunciados ou relatados pelos meios de comunicação.

1 DEODATO, João Maurício. “Bases para uma metodologia da pesquisa em Direito”. *In: ... Revista CFJ*, p. 143-150.

Não temos pretensão à originalidade, sobretudo nessa matéria, mas tão-somente tentamos dar um enfoque, este sim, original, ao aproximarmos temas correlatos na área do Direito Público, bosquejando a influência do Direito Canônico no Direito Administrativo, dissertando sobre o contrato e o princípio da boa-fé numa perspectiva histórica, perquirindo sobre o fundamento ético e legal que informa a questão da legalidade, moralidade e licitude na condução da coisa pública e no emprego do dinheiro do contribuinte já onerado em demasia em nossa República. Discutimos, por outro lado, o conceito de corrupção sob a óptica jurídica e extraímos da elaboração teórica de alguns doutrinadores que se detiveram sobre o assunto o que poderíamos designar como uma metodologia de análise dos atos e contratos administrativos, e os meios de prevenir a transgressão no âmbito da Administração Pública.

Não só procedemos à leitura de livros e artigos especializados, mas também compulsamos relatórios de órgãos incumbidos do controle interno e externo, bem assim do Ministério Público, e matérias veiculadas pelos meios de comunicação sobre o tão funesto tema da corrupção.

Por outro lado, nossa pesquisa teve como intuito, igualmente, coligir os meios de argumentação, decisão e prevenção na esfera jurídica propostos por nossos administrativistas.

Acreditamos que a origem canônica do Direito Administrativo tem sido algo negligenciada pelos nossos publicistas, por isso mesmo estimamos de bom alvedrio fazer um ligeiro esboço de sua evolução.

No que concerne à análise das constituições brasileiras, limitamo-nos apenas ao aspecto referente ao controle da moralidade e da legalidade com assento constitucional.

Ademais, não nos alongamos na parte referente aos órgãos de controle interno e externo, embora tenhamos dedicado um capítulo sobre o tema, aí incluindo, como não poderia deixar de ser, o Ministério Público na condição de advocacia da sociedade.

Nas citações de obras escritas ou traduzidas com grafia lusa, optamos em manter a ortografia oficial portuguesa, seguindo a lição de José Saramago que prefere que seus livros editados no Brasil conservem a grafia original.

Almejamos com este livro contribuir para um sistema de conhecimentos técnicos, com objetivos práticos, sintonizado com a vida social e situado em um determinado espaço-tempo, haja vista que o Direito não é apenas uma ciência cultural.

Trata-se, em suma, de um pequeno contributo para que se crie em nosso país uma cultura da licitude, com ênfase na ação preventiva e tendo como ponto de partida a indignação ética.

Por derradeiro, gostaria de consignar meus agradecimentos ao colega Dr. Paulo Aguiar, à Dra. Marta Lígia de Freitas Vieira, à Paula Rabello pela inestimável colaboração para a feitura da **Tabela comparativa das constituições: legalidade e moralidade**; à Dra. Carolina Lisboa, professora de Direito Constitucional e Assessora Jurídica no STF, pelas sugestões e, *last but not least*, ao Dr. Raimundo Pontes Cunha Neto, Diretor das Edições Técnicas, pela publicação deste livro. A todos meus sinceros agradecimentos.

CAPÍTULO I

Breve histórico das origens canônicas do Direito Administrativo

N^O *Dicionário Histórico-Geográfico da Província do Maranhão*, de 1870, César Augusto Marques registrou, no verbete “Alcântara”, o seguinte:

“Averiguamos que em 1754 o Padre Roberto Martins, vigário colado dela, representou a El-Rei D. José, dizendo que, como a sua freguesia era muito grande e tinha fregueses em distância de mais de dez léguas para as partes de Cumã (Guimarães), onde só podia ir com muito perigo por ter de atravessar uma grande baía e muitas outras para as bandas de Periaçu (São Bento), viviam quase todos, por estas dificuldades e perigos, com muita falta de pasto espiritual, pelo que lhe parecia útil que fossem criadas mais duas paróquias.”²

Assim, à semelhança do figurino que nos chegou através de Portugal, na divisão político-administrativa do Brasil, desde a fase colonial até o Império, as cidades e vilas eram divididas em freguesias, paróquias e capelas, em que a Igreja Católica possuía funções de natureza administrativa, como assentamento de registro civil, óbito e outras atividades de cunho notarial.

2 MARQUES, César Augusto. **Dicionário Histórico-Geográfico da Província do Maranhão**, p. 67.

Caio Prado Júnior, no capítulo atinente à administração pública colonial do livro **Formação do Brasil Contemporâneo**, dá-nos a divisão político-administrativa do Brasil Colônia: as capitanias dividia-se em comarcas, as comarcas em termos, sediados nas vilas ou cidades; os termos divididos em freguesia ou paróquia, circunscrições eclesiásticas que serviam igualmente à administração civil.³

Tal divisão perdura mesmo durante o Brasil Império. Com efeito, a própria Carta de 1824, no Ato Adicional, Lei n.º 16, de 12 de agosto de 1834, que “Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832”, ao referir-se às Assembléias Legislativas Provinciais, dispõe no art. 10, § 1.º, primeira parte, *verbis*:

Art. 10. Compete às mesmas Assembléias legislar:

§ 1.º Sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica da respectiva Província [...].

No presente Capítulo, seremos em grande medida tributários do ensaio do Professor Gabriel Le Bras, denominado “Les origines canoniques du droit administratif”, publicado na obra **L' évolution du droit publique**; étude offertes a Achille Mestre,⁴ até porque a bibliografia sobre o tema, pelo menos a mais recente, é escassa em nosso país.

Todos os povos da Antiguidade tiveram um sistema de funções e de serviços públicos que propiciaram o estabelecimento dos impérios. Com efeito, nenhum povo subsiste sem administração. O Ocidente, no tocante ao Direito Administrativo, foi estuário das experiências de Roma e de Bizâncio. A grande legatária, no entanto, foi a Igreja Católica desde a Antiguidade, quando tomou de empréstimo formas e regras a fim de construir a estrutura de um novo império, no século XII, sob o cetro do papado, sendo, destarte, criada uma ciência pelos juristas da Igreja. Era o tempo das catedrais e do triunfo da polifonia.

Já sob Constantino, a capital do Império Romano foi instalada em Bizâncio, agora denominada de Constantinopla, sendo o Império di-

3 PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo. Colônia**, p. 298-340.

4 LES BRAS, Gabriel. “Les origines canoniques du droit administratif. In: **L' évolution du droit publique**; études offertes à Achilles Mestre, p. 395-412.

vidido administrativamente em quatro *Prefeituras*: Oriente, Ilíria, Itália e Gália; estas, por sua vez, subdivididas em *Dioceses* e *Províncias*.

Assim, no que concerne ao mundo lusitano, os dispositivos das Ordenações do Reino relativos aos municípios são nitidamente de cariz romana.

Segundo Le Bras, a insurgência contra o aspecto administrativo é objeto de todas as revoltas religiosas; e citando Achille Mestre, o ensino do Direito Administrativo foi durante muito tempo considerado moroso.

Para fazer face às necessidades públicas da comunidade primitiva, seriam necessários padres e diáconos, com a função de administrar o culto e as finanças. Após a paz constantina, os serviços dirigidos ao público foram criados à semelhança do Estado; “a caridade aumenta suas formas, em benefício da sociedade civil, todos esses estabelecimentos de filantropia denominados de *ptochia*; enfim o território foi dividido em circunscrições administrativas: províncias, dioceses e paróquias”. A queda do Império Romano pôde ser atenuada, assim, com a existência dessa rede administrativa que poderia acolher uma nova ordem.

Tanto é que, como assinala Cândido Mendes de Almeida no Código Filipino por ele organizado e comentado, edição de 1870, “A par do Fuero Jusgo [*Forum Judicum*, em latim], e do Direito Consuetudinário, existia o Direito Canônico, que se infiltrava, e justapunha a [ou à ?] legislação civil, em vista da organização peculiar dos Estados organizados depois da dissolução do Império Romano.”⁵

O poder administrativo da Igreja só fez fortalecer-se: houve multiplicação das paróquias, agrupadas, no século IX, em decanatos e arquiadiaconatos. Os hospitais criados pela Igreja cuidavam dos enfermos e as escolas asseguravam a transmissão do conhecimento.

A reforma gregoriana impôs a reformulação das antigas formas de cultura e de poder. À semelhança dos Estados, a Igreja teve que dar solução aos problemas de sua administração já milenar. Tratava-se de uma enorme tarefa, haja vista a dimensão da cristandade, que exigia, na mesma proporção, meios excepcionais: “uma legislação ecumênica, agentes móveis, sanções espirituais e sobretudo uma nova ciência que Roma e a Grécia fortaleciam”. Estavam assim reunidas todas as condições para a criação de

5 ALMEIDA, Cândido Mendes de. “Ao Leitor”. In: *_. Código Philipino*, XV.

um sistema completo da ciência administrativa. E Le Bras acrescenta, em uma nota:

“A partir do século XII e sobretudo em 1159 (data do surgimento de Alexandre III), o Papado não cessa de regular pela leis universais ou decisões particulares todos os problemas e ele codifica as legislação (1234, 1298, 1317); seus legados percorrem a cristandade, os bispos publicam os estatutos sinodais [...]; o renascimento do Direito Romano e do aristotelismo, em que a Igreja teve uma grande participação, forneciam os textos (notadamente aqueles dos três últimos livros do Código) e uma dialética.”

(Era tão grande a influência da Igreja que João Sem Terra recorreu ao papa para que o apoiasse no não cumprimento da **Magna Charta**, de 1215, imposta pelos barões, a fim de colocar limites a seu poder).

O mapa administrativo da Igreja, entre os séculos XII e XIV, foi remanejado, seguindo o critério sobretudo da utilidade pública: a paróquia, zona humana, propicia o acesso da Igreja a todos os seus habitantes; nas dioceses, as relações entre bispo e comunidade são estabelecidas facilmente, e as “províncias constituem um conjunto homogêneo de dioceses pertencentes à mesma nação.”

Em nota, o autor esclarece:

“A liberdade permitiu à Igreja esta distribuição razoável. Durante um milênio, ela aceitara o legado romano das províncias e das dioceses, já que a maioria de suas circunscrições são calcadas sobre a *província* e a *civitas*; a vontade dos grandes proprietários para a delimitação das paróquias, posto que a maior parte das igrejas rurais eram construídas para a casa senhorial e o feudo. Doravante a regra estava colocada que a paróquia constituía uma zona humana, isto é, organizada para o serviço de todas as comunidades, com uma igreja acessível a todos os habitantes; que a diocese também é uma zona humana, doravante determinada pelas facilidades de contato e de vigilância; que a província adaptar-se-á aos reinos.”

Foi na cidade romana, portanto, que as comunidades cristãs aumentaram seu nível de organização; os fiéis passaram a eleger um bispo (do grego *ἐπίσκοπος* através do latim *episcopus*, que significa *vigilante*), o qual se concentrava nos centros urbanos mais populosos, cabendo, nas cidades menores, a liderança dessas comunidades, aos presbíteros (do grego *πρεσβύτερος*, significando *anciãos*) que deu *prêtre*, em francês e *priest* em inglês.

É Max Kaser quem afirma:

“Nos séc. V e VI as **pieae causae** são patrimônios, especialmente casas para acolhimento e assistência a pessoas piedosas e carentes (capelas, mosteiros, hospitais, lares para crianças e idosos, etc.). Pertencem ao patrimônio de uma igreja ou de um grande proprietário, mas também as há autônomas e com administração própria; são semelhantes ao ‘patrimônio com determinados fins’ com capacidade jurídica autônoma, i. e., à fundação como pessoa jurídica, sem que a sua situação jurídica tenha sido doutrinariamente esclarecida.”⁶

Tratava-se de uma maneira inteligente de distribuir espacialmente os estabelecimentos públicos humanitários e de ensino, já que os fundadores e doadores de fundos eram constituídos por particulares ou cidades. Os mosteiros imitavam a organização secular: cada mosteiro e cada ordem, a partir do século X, dividiram tecnicamente sua administração, com uma hierarquia rigorosa. Na idade clássica, a organização administrativa das ordens religiosas, principalmente dos cistercienses, torna-se um assunto da maior relevância.

Consoante o Professor Le Bras, “Em cada um desses organismos territoriais ou sociais, a Igreja reconhece um sujeito de direito. Desde suas origens, ela afirmara sua autonomia e a hostilidade do Estado havia felizmente favorecido sua pretensão.” Cada igreja constitui uma *civitas*, e a aptidão de possuir bens lhe é reconhecida.

O direito clássico da Igreja conjuntamente com os legistas elaboraram a teoria da *universitas*, que consta do **Decreto** de Graciano, e é

6 KASER, Max. **Direito Privado Romano**, p. 119.

desenvolvida subjacente ao pensamento dos doutores originais da Igreja, desde Rufino e Hugucio até Inocêncio IV e Hostiensis.

A noção de sujeito de direito ou pessoas administrativas foi elaborada pelos romanos e ganha vigor entre os glosadores e os canonistas.

Quanto à *universitas*, cremos importante citar na íntegra o eminente Professor Le Bras:

“A *universitas* não é uma pessoa análoga às pessoas físicas: ela constitui um conjunto de direito individualizado sob o nome de uma instituição. Segundo Inocêncio IV, um grupo de homens que a partir de interesses naturais ou uma deliberação comum associam-se em um grupo coerente formam um *collegium*; voluntário se uma resolução unânime e livre o constitui; necessário se ele resulta do nascimento ou do domicílio; ligado ao território, ele será tido como real. Reconheceu nessa classificação as associações de todo tipo, nascidas da adesão espontânea, e as células administrativas: cidades ou comunas.”

Assim, cada *universitas* deve sua existência a um ato de autoridade. Com efeito, “Diocese ou paróquia, igreja ou capela, mosteiro ou hospital, confraria ou sodalício nasce para a vida do direito pela vontade do superior competente.” A *universitas*, desse modo, pode contrair obrigações, adquirir bens, e agir na justiça. Até sua responsabilidade penal foi admitida, responsabilidade penal das pessoas jurídicas já àquela época! A esse propósito, Max Kaser escreve:

“Na época clássica, a **Igreja** cristã, em concreto cada igreja episcopal (*ecclesia*), consiste numa associação de pessoas da comunidade cristã. Passando a formação da vontade cada vez mais dos membros para os órgãos eclesiásticos, a sua concepção jurídica como corporação é suplantada pela concepção como instituto; mas não se procurou esclarecer a questão. A forte posição do Bispo favorece por vezes a ideia de que ele teria os bens da igreja como sua propriedade fiduciária. Com os **mosteiros** e seus superiores passa-se algo de

semelhante. As igrejas e os mosteiros participam no Direito Privado e no Processo Civil.”

E acrescenta Kaser: “Em resumo, a aproximação à personalidade jurídica independente (no sentido de ‘pessoa jurídica’) teve nas igrejas e nos mosteiros o maior progresso.”⁷

A grande obra do Direito Canônico foi a de conferir o estatuto de cada uma dessas pessoas jurídicas. Seus bens são como se fossem de domínio público, o fruto das coisas era adaptado às necessidades das pessoas, realizando-se como lucro, um corpo de funcionários compunha seus administradores. Esses bens eclesiásticos em sua totalidade constituem uma massa alheia ao direito comum. E conclui o Professor Le Bras:

“A utilidade pública dos fiéis justifica seu uso: eles mantêm o culto e os pobres. Enfim, sua lei fundamental é a indisponibilidade: a prescrição não os atinge e a inalienabilidade os conserva; eles só serão doados ou vendidos se a autoridade competente permite a operação, visando a um melhor emprego dos fundos.”

O Direito Canônico antecipou-se em muito aos Estados medievais na definição do estatuto de seu domínio, colocando, além dos princípios fundamentais, regras minuciosas relativamente à delimitação, à afetação, à administração e à indisponibilidade do patrimônio eclesiástico.

“Enquanto os Estados seculares, tão complexos fossem seus sistemas administrativos, contentavam-se com um empirismo lúcido e não davam importância aos tratados metódicos; já a Igreja publicava seus códigos de ofícios e de serviços, os quais eram explicados nas escolas.”

É notória a diferença se compararmos as fontes legais das monarquias medievais com as do Direito Administrativo da Igreja.

Descobre-se, destarte, a estrutura e o lugar do Direito Administrativo no esquema do **Corpus juris canonici**.

7 KASER, Max, *op. cit.*, p. 118-119.

“Graciano – escreve Le Bras – inaugurara sua compilação do Antigo direito pelo tratado **de ordinandis**, vestimenta jurídica de dois versículos das **Pastorais**. Textos relativos aos clérigos e ao domínio encontravam-se nas duas outras partes do **Decreto**. Meio século mais tarde, Bernard de Pavié, propondo o plano que deveria adotar doravante todos os códigos, ordenava em dois Livros, em séries coerentes, todas as matérias de Direito Administrativo.”

Desse modo, os funcionários da Igreja têm como missão a manutenção da ordem. Ao cura é afeto todo o governo espiritual das paróquias, que funciona, na realidade, como uma polícia administrativa. A desobriga dos bispos no âmbito da diocese é imposta por um dever de supervisão; é o exercício de uma ação de governo e de uma administração itinerante. O que eventualmente fere os princípios do Direito Canônico ou desagrada ao bispo do ponto de vista administrativo constitui de certa maneira um contencioso, que não era, no entanto, levado a um tribunal judiciário, buscando-se na esfera administrativa episcopal sua solução. Também, reclamações tanto dos clérigos quanto dos fiéis eram expressas fora do âmbito da esfera judiciária. Por conseguinte, correndo ao largo do processo judiciário estatal, as causas como as súplicas dirigidas ao papa, as querelas ou apelações extrajudiciais (*gravamina*) eram levadas ao exame de um chefe superior. Tais recursos eram interpostos contra abusos de poder de vigários que extorquiam sob qualquer pretexto seus paroquianos, evitando-se, porém, de recorrer-se a instâncias judiciais ou administrativas.

Le Bras considera uma das causas essenciais do fracasso da cristandade medieval a *ausência de controle verdadeiro*:

“Os cardeais, longe de controlar a Cúria, ajudaram o excesso de favores [...]. Bispos e arqui-diáconos pouco conheciam as desordens paroquiais. E o controle dos metropolitanos reduziam-se a raros passar de olhos, mais execrados do que aqueles das feiticeiras.”

O fortalecimento do Direito Administrativo eclesiástico ao lado do Direito estatal muitas vezes colocava problemas do ponto de vista do

Direito Público, no que concerne ao governo dos homens. A cristandade via-se, dessa forma, dividida entre duas administrações concorrentes, que, evidentemente, deveriam influenciar a vida das sociedades. (Não olvidemos o célebre conflito de jurisdição, denominado de *A Questão religiosa*, opondo o governo imperial ao poder eclesiástico, no século XIX, no Brasil).

É ainda o Prof. Le Bras quem afirma:

“A idéia de uma separação de poderes parece estranha na Idade Média. Mas a distinção do administrativo impõe-se desde o instante em que a potência e a técnica se encontraram tanto na Igreja quanto no Estado. Durante um milênio, os aspectos do poder foram algo confundidos. Concílios e Sínodos legiferam e julgam; as decretais dos Papas são respostas administrativas, em molde de sentenças e que se tornavam leis. Durante suas viagens sinodais, os bispos do século IX ao XI administram, julgam, legiferam sem discriminar suas ações. Uma estrutura firme dos poderes não se estabelece senão após a Reforma gregoriana.”

Uma das conseqüências desse movimento, entre outras, é a de que a ordem administrativa ficou estritamente subordinada à ordem legislativa.

No que concerne à judicatura, com o renascimento do Direito Romano e a quantidade de questões a serem resolvidas, tornou-se imperativa a criação de tribunais permanentes e a adoção de um processo judicial inteligente.

“Os agentes oficiais julgavam todas as causas civis e criminais, desonerando o bispo de todo cuidado pessoal do judiciário. No curso do século XIII, generalizou-se o uso de instituir um vigário geral que desobrigava o bispo de um grande número de tarefas administrativas. Não houve de modo algum separação radical: todo oficial exercia a jurisdição voluntária, isto é, uma certa função administrativa, e o vigário geral pronunciava, às vezes, sentenças.”

Ao referir-se à separação do administrativo como efeito reflexo do crescimento da importância do legislativo e de um desligamento do judiciário, Mestre Le Bras acrescenta:

“Assim, o administrativo diferencia-se pelo efeito de uma ascensão do legislativo e de uma desvinculação do judiciário, como também de uma ampliação de seu próprio papel. Semelhante dissociação produziu-se ao mesmo tempo no domínio da ciência. O ensino sagrado dividia-se em Teologia, Direito Canônico, Liturgia; a Teologia propriamente começava a diversificar-se em Bíblica, Dogmática e Moral.”

E acrescenta o eminente professor: “E como a Teologia dava seu fundamento à ciência canônica, o Direito Administrativo apoiava-se sobre o Direito Constitucional, com o qual havia crescido em uma indivisão pacífica.”

Em cada lugar, a administração identificava sua tarefa específica, igualmente ela organizava sua rede em toda a Igreja. Pela emulação da concorrência do Estado, bem como pelo pleito dos bispos e dos fiéis em Roma, a centralização foi adotada pela Igreja em razão de suas dificuldades internas e externas. Idênticos motivos impuseram aos Estados a centralização, motivados pelos imperativos de uma coalizão nacional, riscos de dissolução e vontade do centro. O poder ordinário que os bispos retiravam de suas funções constituía como que um óbice constitucional representado pela Igreja. Os bispos, assim, participavam do governo da Igreja, em virtude de sua consagração e de sua jurisdição. Isso redundou em uma certa descentralização para a Igreja:

“O bispo tem um poder legislativo, administrativo e judiciário pelo simples fato de ocupar-se da sede. Na medida em que ele pode exercer seus poderes de decisão sem risco de reforma, ele é uma autoridade quase soberana. Tal é ainda a situação teórica ao tempo de Inocêncio III e de Bonifácio VIII.”

Tinha o bispo o poder da última palavra, tal era a orientação da Teologia ao Direito Administrativo eclesiástico.

Certo é que passou a existir rivalidade entre as duas administrações: a do Estado e a da Igreja, sobretudo no que tange aos conflitos judi-

ciais e fiscais. Recordemos ainda, no caso brasileiro, à época do Império, a denominada “Questão Religiosa”, já mencionada.

Como preleciona o Mestre Le Bras, “Nos textos antigos, *administratio* designa ora o exercício de uma função, ora a conduta do governo, a gestão de um patrimônio, o encargo inteiro de um estabelecimento ou de um ofício”. Ou seja, a idéia comum é a de um controle estabelecido e limitado por um estatuto. E acrescenta: “A idéia dominante – mas não exclusiva – é a aplicação de um poder público às pessoas e às coisas”. E conclui: “Os clássicos, no século XII, saberão distinguir o poder supremo, *auctoritas* e a atividade cotidiana daqueles que são investidos de uma missão de interesse público, *potestas*.”

“A incapacidade para ocupar cargos amplia-se no direito imperial (infâmia cognitória), e configura uma pena infamante autônoma na época pós-clássica, que se aplica sobretudo a infracções no exercício de funções públicas e delitos contra a fé cristã.”⁸

O estudo do vocabulário das funções públicas, tais como *jurisdictio*, *judex*, *cura*, *sollicitudo* tornam mais inteligíveis a idéia sobre a administração dos homens da Idade Média.

Creemos de bom alvitre transcrever na íntegra um excerto que iluminará ainda mais as origens canônicas do Direito Administrativo:

“ A Igreja modelando sobre o Império seus quadros territoriais e hierárquicos, o estatuto de seus bens e de seus funcionários, transmitiu na Idade Média o sistema administrativo da Antiguidade romana. Ela acentuou a imitação, ao ritmo crescente de seu poder, e ela forneceu aos Estados, para sua reconstituição, sua herança, seu exemplo, seu concurso.”

E prossegue o eminente Mestre:

“Nem Roma nem a Idade Média construíram um sistema legal de administração. Constituições importantes, algu-

8 KASER, Max, *op.cit.*, p. 102.

mas normas reais regularam pontos particulares. Concílios e decretais, sínodos e estatutos de corpos autônomos oferecem uma amplitude e uma coesão até então sem precedentes.

“A verdadeira novidade foi a construção entre os séculos XII e XV de uma doutrina erudita. Pela primeira vez, o Ocidente teve um conjunto de glosas, de questões, de monografias, de sínteses acerca dos problemas da administração pública: pessoa jurídica, domínio, tutela, serviços públicos, polícias, quase todos os capítulos de um tratado de Direito Administrativo são esboçados.”

Com efeito, só no século XIX, a doutrina procedeu à primeira distinção das matérias entre Direito Constitucional e Direito Administrativo, contribuição, ao que parece, devida a doutrinadores alemães. Surgia, assim, um novo ramo do Direito Público, o Direito Administrativo tornava-se independente. Tal como afirma Le Bras, “as controvérsias sobre seus limites, seus métodos, sua terminologia, fizeram, desde então, ressaltar sua riqueza própria e suas estreitas dependências.” E acrescenta: “O Direito Administrativo da Igreja não é um sistema fechado. Ele toma de empréstimo aos Estados seculares, e lhes oferece seus modelos.”⁹

Nuno J. Espinosa Gomes da Silva, eminente professor lusitano, em sua **História do Direito Português**, trata das fontes do Direito da Europa Medieval, especialmente na Península Ibérica.

As relações entre Igreja e Estado na Idade Média eram de tal modo imbricadas que era impossível não haver desavença. Quando as havia, resolviam-nas mediante acordos consubstanciados nas *concordias* (com o clero nacional) e *concordatas* (diretamente com o papado). Em geral, a causa das discórdias era a invasão da jurisdição eclesiástica pela temporal e *vice-versa*.

Há que reconhecer-se, não obstante, a importância do Direito Canônico, posto que é a Igreja que mantém a ponte entre a Antiguidade e a Idade Média, por ocasião da decadência do Império Romano, provocada

9 LE BRAS, Gabriel, *op. cit.*, p. 395 *et passim*.

pelas invasões bárbaras. A Igreja conserva-se “a única realidade permanente”, na asserção de Nuno Espinosa.

O Direito Canônico hauria na fonte das **Sagradas Escrituras**, na **Tradição** transmitida pelos textos patrísticos, **Cânones** conciliares, Concílios e notadamente nas **Decretais** dos papas.

A consolidação das normas canônicas que até então encontravam-se esparsas foi realizada com a codificação levada a cabo por Graciano, como já mencionado – esse monge na cidade de Bolonha e mestre em Teologia. Tal codificação fora feita entre 1140 e 1142, e denominada **Concordia discordantium canonum**, também conhecida pela designação de **Decretum**. Esse código difundiu-se por toda a Europa. O objetivo do monge de Bolonha era escoimar os eventuais conflitos de normas na legislação canônica que se encontrava esparsa. O método seguido, consoante o ilustre mestre português, era o de selecionar fontes (*auctoritates*) sobre as quais tecia comentários (*dicta*) “propondo a conciliação”.

Considerava ele que os conflitos de normas eram tão-somente aparentes. Os critérios seguidos, segundo o professor Nuno Espinosa, eram os seguintes, textualmente:

3. “*ratione significationis*, quando se tentava a concórdia com fundamento no espírito das normas”;
- b) “*ratione temporis*, fazendo ver a época diferente do aparecimento das normas em contraste, e aplicando o princípio de revogação da norma anterior pela posterior”;
- c) “*ratione loci*, pondo em evidência o âmbito territorial das normas, e concluindo que a norma particular derroga a geral”;
- d) “*ratione dispensationis*, fazendo ver que as normas em contrariedade se mantêm em vigor, mas que uma delas vem introduzir excepção”.

Nuno Espinosa estima que o **Decretum** de Graciano logo foi conhecido em Portugal.

As **Decretais Extravagantes** (*extra Decretum vagabantur*) uma vez compiladas são designadas de **Decretais de Gregório IX**, também conhecida como **Liber Extravagantium**. A sistemática adotada por essas **De-**

cretais, reunidas em cinco livros, porventura haja influenciado as **Ordenações Afonsinas** e as subseqüentes. Seus temas abrangiam *judex, judicium, clerum, connubia, crimen*. Ou seja, citando o mestre Nuno Espinosa:

- “o primeiro continha normas respeitantes à jurisdição eclesiástica”;
- “o segundo tratava do processo canônico, em geral”;
- “o terceiro, da situação jurídica do clero regular e secular”;
- “o quarto, de esponsais e casamentos”;
- “o quinto, de delitos e penas canônicas.”

Com o enfraquecimento do Império Romano, a Igreja fortalece-se e supre o vazio de poder que aquele deixava; a tal ponto que papas investiam ou destituíam imperadores.

É Nuno Espinosa quem escreve:

“Sabido é que, em 476, com a deposição de Rômulo Augústulo, por Odoacro, caíra a ‘*pars occidentis*’ do Império Romano. Não desaparece o Império, já que se mantém em Bizâncio; porém, no ocidente, extingue-se a dignidade imperial. No entanto, por força da acção da Igreja, que recolhe o legado de Roma, a ideia de *Imperium* será, nos séculos medievais, uma contínua aspiração da Cristandade.”

E mais adiante, acrescenta: “Não é fácil a delimitação do temporal e do espiritual; porém, essa delimitação mais melindrosa se vai tornar, quando, agora, o imperador, que representa o poder temporal, é ungido e coroado pelo Papa, vigário de Cristo na Terra.”

É o que será denominado mais tarde de *Sacro Império*, cuja ordem jurídica é o Direito Romano, posto que a Igreja não pode prescindir das leis romanas. Mais acentuadamente a partir do século XIII dá-se a recepção do Direito Romano pelo canônico. Nesse sentido, preleciona Nuno Espinosa:

“Ainda que se não entre na análise de todos os factores que se acham na gênese desta situação, não se pode, no

entanto, esquecer o papel desempenhado pela Igreja. Vimos que, derrubada, politicamente, em 476, a ‘*pars occidentis*’ do Império, a única grande realidade institucional dos tempos antigos que sobrevive, e faz a ligação entre o romano e o bárbarico, é a Igreja [...] Ora, do mesmo modo que foi a Igreja a manter a idéia do Império e, depois, a promover a ‘*translatio Imperii*’, assim, também é ela que, em contacto permanente com o mundo bárbaro, vai insinuando, nas coisas temporais, a aplicação do Direito Romano que é a sua ‘*lex approbata*’ a sua ‘*lex saeculi*’.

[...] “Há, pois, – e este aspecto é importantíssimo – uma primeira tutela do Direito Romano por parte da Igreja. Mas uma vez operada a restauração do Império, o Direito Romano tende a deixar de ser apenas a ‘*lex terrena*’ da Igreja, para passar a constituir em toda a sua potencialidade, a *lex*, o direito do novo Império.”

Nesse bojo, obviamente, desenvolve-se sob a égide da Igreja, e não poderia ser diferente, dados os condicionantes históricos, o Direito Administrativo.¹⁰

10 SILVA, Nuno J. Espinosa Gomes da. **História do Direito Português**, p. 173 *et passim*.

CAPÍTULO II

Do Contrato e da Boa-Fé – Uma Abordagem Histórica

QUANDO se fala em Direito Administrativo, há que mencionar, por via de consequência, contratos. É o que faremos a seguir a partir de uma perspectiva histórica, abordando sua evolução e importância na economia. Muitas informações foram extraídas do magistral estudo de Enzo Roppo, denominado **O Contrato**.¹¹

O contrato, habitualmente, é estudado estritamente do ponto de vista técnico-jurídico, apenas como uma construção da ciência jurídica. Em uma óptica mais ampla, o contrato significa uma relação no plano das relações econômicas. Relações econômicas, diga-se de passagem, que experimentaram uma evolução, isto é, mudanças ao longo do tempo. Não se tratará, pois, aqui, de levarmos em consideração o conceito de contrato do senso comum, usado corriqueiramente.

O modo de produção feudal cedeu lugar para um novo modo de produção fundado no capital e no trabalho. No capitalismo, as relações de produção, a propriedade e a circulação de riquezas ganharam características inteiramente novas. O mundo feudal, autárquico, cede lugar para um tipo de economia onde as trocas comerciais e as transações entre indivíduos revestem uma nova natureza. Preludiam a esse novo quadro as grandes navegações, o incremento do comércio internacional, a criação do

11 Cf. ROPPO, Enzo. **O Contrato**. Coimbra: Almedina, 1989.

sistema colonial. Rompiam-se, assim, as estreitas fronteiras do mundo feudal, e as relações econômicas experimentavam sensíveis transformações. As cidades-estado do Norte da Itália, como Bolonha, Módena, Veneza, Milão, foram centros importantes do comércio, portanto das relações de troca e circulação de riqueza no mundo então conhecido.

São os jusnaturalistas holandeses e alemães do século XVII que forneceram os pressupostos teóricos básicos para o que na modernidade compreende-se como contrato. Contrato constitui, destarte, instrumento de uma dada operação econômica, aqui compreendida como transferência de riqueza, não a única obviamente, porque existem formas não-contratuais de circulação de riqueza, como, por exemplo, a sucessão *mortis causa*, a tributação etc. Mesmo os incidentes que podem ocorrer com o contrato ou as sanções que podem incidir sobre ele, como a anulabilidade, sua resolução por descumprimento, a declaração de nulidade por contrário à ordem pública, passa pelo viés da operação econômica.

Não é por acaso que os jusnaturalistas holandeses e alemães do século XVII teorizaram sobre o contrato, naturais de países que acumulavam riquezas, na esteira da expansão colonial, e constituíam centros importantes na área do comércio, movidos, ambos, pela ética protestante. Por outro lado, o conceito de contrato implica uma idéia de “jurisdicizar” a relação econômica, que se apoiava, não no direito objetivo, mas no costume e no poder de retaliação dos mais fortes. Só há, portanto, contrato onde há relação econômica, o contrato sendo um instrumento jurídico daquela relação. O contrato refletia, a partir do surgimento do capitalismo, objetivamente, uma operação econômica, a circulação de riquezas. Mesmo que dissesse respeito a certos bens diversos do dinheiro ou certos bens materiais, era e é sempre o reflexo de uma operação econômica, já que todos os bens são suscetíveis de avaliação pecuniária. Ou seja: o contrato refere-se sempre a uma “patrimonialidade”. Inclusive a doação configura uma operação econômica, entendida como todo e qualquer ato de transferência de um bem suscetível de avaliação pecuniária.

Os contratos enquanto instrumentos jurídicos não surgiram concomitantemente com a operação econômica na história da humanidade. Eles constituem, no dizer de Enzo Rocco, a “progressiva ‘captura’ das operações econômicas por parte do Direito”, como ocorre aliás com outras

áreas do comportamento humano, colocando-os no espaço do Direito que se encontra vazio.¹²

O contrato nos moldes que o conhecemos nos dias de hoje nasce efetivamente com o modo de produção capitalista. Na Roma antiga, havia apenas a *stipulatio*, que vinculava as partes de pactos, não por razões jurídicas, mas em virtude de valores religiosos. Os contratos típicos no Direito Romano reconheciam a operação econômica, sem produzir efeitos jurídicos tal como os gerados pelos atuais contratos. É só com Justiniano que esse instrumento jurídico adquire mais autonomia quanto a seu objeto.

No Direito inglês medieval (*Common Law*) os pactos eram tutelados pelo Direito, as partes podendo fazer valer suas pretensões através de uma ação *ex delicto*, mas não porque houvesse um instrumento jurídico a revestir as operações econômicas.

No Brasil, foi comum no passado as pessoas referir-se ao valor moral do “fio de bigode”, ou seja, da palavra empenhada. Era a época em que a palavra valia, antes do predomínio da atual cultura da ilicitude que perpassa toda a vida nacional. Ainda hoje, em alguns países, nos Estados Unidos inclusive, como comprova um estudo de Stewart Macaulay, existem as relações contratuais de fato. Esse tipo de “contrato” deve-se a vários fatores, e tem um tipo de controle social e econômico, como a noção de honra e de imagem, e a possibilidade de retaliação, ou de “ostracismo” daquele que o infringe.

Com efeito, o papel do contrato reforça-se com o avanço de um modo de produção mais evoluído. Portanto, não é por acaso que os primeiros aportes à moderna teoria do contrato elaborada pelos jusnaturalistas do século XII (especialmente Grotius) surgem em um período e numa região em que o novo modo de produção capitalista começa a aparecer com grande vigor.

Com a substituição do modo de produção feudal pelo capitalista, houve mudança substancial no Estado e no mundo jurídico. A Assembleia Nacional saída da Revolução Francesa (1789) suprimiu os direitos feudais sobre a terra e promoveu o deslocamento dos recursos econômicos

12 ROPPO, Enzo, *op. cit.*, p. 15-16.

da nobreza e do clero para a burguesia – isso através do contrato. Houve, portanto, transferência, via contrato, de riqueza das classes antigas para a nova classe nascente: a burguesia.

Mas o fato é que a tendência no mundo contemporâneo é a de uma crescente contratualização das operações econômicas, e a disciplina dos contratos no campo jurídico assume concomitantemente uma crescente complexidade no que concerne às normas jurídicas reguladoras do contrato.

O legislador, e o agente público da área administrativa, têm-se valido do contrato como instrumento de política macroeconômica, como é exemplo a Lei do Inquilinato. O contrato passa, então, a ser um instrumento essencial para o funcionamento do sistema econômico como um todo.

Por outro lado, o contrato, como todo elemento da vida social, não é impermeável à ideologia. Nesse sentido, Enzo Roppo escreve:

“Qualquer ideologia – e por isso também a ideologia do contrato, nas suas várias formas – só pode ser corretamente entendida e denunciada, de modo apropriado e eficaz, se se tiver em conta esta necessária e particularmente complicada interligação entre a verdade e falsidade: ela parte da realidade mas para distorcê-la; distorce a realidade, mas partindo desta não pode deixar de, por algum modo, refleti-la.”¹³

Assim, temos a ideologia da liberdade de contratar e da igualdade dos contraentes. Em uma sociedade em que as diferentes classes não têm igual poder e saber, em que a parte social e economicamente mais frágil está submetida a contingências de toda ordem, não há que falar em liberdade e igualdade reais, mas tão-somente formais. Nesse campo, relativamente ao Brasil, o Código de Defesa do Consumidor significou um notável avanço se comparado com o Código Civil de 1916, no resguardo dos interesses dos hipossuficientes. O CDC desmente a assertiva do Código Napoleão, de cariz burguês, que afirma “*qui dit contractuel dit juste*”. Ainda sobre o CDC, temos a dizer que ele constitui um dos pilares da boa-fé objetiva.

13 *Ibidem*, p. 31

Ele prevê a responsabilidade ética e jurídica nas fases pré e pós-contratual. O Código de Defesa do Consumidor representa, como já frisamos linhas acima, um avanço considerável no que tange a responsabilidade civil na parte que diz respeito à relação de consumo se comparado ao Código Civil de 1916 que, nessa matéria, ficava adstrito ao vício redibitório. Houve, destarte, modificação da responsabilidade civil à luz da doutrina civilista, avançando nessa área. Ele estabelece em seu art. 6.º, V, a teoria da lesão. E ainda: qualquer dano que se consegue provar o nexo causal é indenizável. Ademais, não cabe à vítima o ônus da prova no que tange à relação de consumo, como estipula o art. 22, que determina a inversão do referido ônus. Em seu art. 28, o CDC autoriza a desconsideração da personalidade jurídica, no resguardo dos interesses do consumidor, seguido pelo art. 50 do novo Código Civil.

Com efeito, isso longe de refletir a neutralidade ideológica do contrato, a lei brasileira sobre relação de consumo põe a nu cabalmente essa ideologia que pretende ocultar essa “ideológica” da desigualdade dos contraentes por trás da liberdade de contratar. O melhor exemplo dessa falta de liberdade de contratar não seria a efetiva desigualdade dos contraentes? Ideologia essa tanto mais mistificadora quanto mais se sabe que há contratos substancialmente injustos, servindo essa ideologia apenas para dissimulá-lo. Teria o trabalhador (cuja única “mercadoria” é sua força de trabalho) vivendo em uma sociedade com um grande exército de reserva (de desempregados) condições de assinar um contrato no campo trabalhista justo? Não é à toa que o capitalismo nunca aplicou, também por isso, uma política de pleno emprego.

E evolução do modo de produção tem se refletido, como não poderia deixar de ser, no plano jurídico.

O instituto do contrato mereceu acolhida nos principais códigos civis europeus do século XIX, como o Código Napoleão, de 1804, o Código Civil italiano, de 1865, o BGB, de 1896. Todos eles, mais o *Common Law* anglo-saxônico, agasalham a ideologia da liberdade de contratar, cara ao mundo capitalista e burguês. No Código Civil francês de 1804 está clara a correlação entre contrato e propriedade, seguindo a doutrina de Robert-Joseph Pothier que afirmava, no século XVIII, ser o Direito Privado organizado em torno da propriedade. Mas desde o século anterior,

Jean Domat, ao contrário, defendia a posição de que o direito privatístico organizava-se em torno do contrato, e não da propriedade.

Mas é o Código Civil alemão (BGB) que traz uma inovação na teoria do contrato. Assim, escreve Enzo Roppo:

“A diferença fundamental entre o modelo francês e o modelo alemão consiste no fato de, neste último, a categoria do contrato ser concebida e construída do interior e, por assim dizer, à sombra de uma categoria mais geral, compreensiva do contrato e de outras figuras, e da qual o contrato constitui, por isso, uma subespécie; esta categoria geral é o *negócio jurídico*.”¹⁴

A elaboração da categoria do negócio jurídico deve-se à Escola da Pandectística, sendo tal instituto uma categoria mais geral e mais abstrata, e tem como fundamento a vontade humana como fonte criadora de direitos e obrigações. Essa categoria do negócio jurídico torna-se, portanto, inclusive no Brasil, cujo Código Civil adota a figura do negócio jurídico, um dos centros de construção do Direito Privado e mesmo da teoria geral do direito. E negócio jurídico não é a mesma coisa que contrato. É Enzo Roppo que propõe esta diferenciação:

“...enquanto o contrato pressupõe uma duplicidade de sujeitos, e evoca portanto uma atividade de troca econômica, o negócio jurídico é configurável como o ato de um só indivíduo, como manifestação solitária da sua vontade, e portanto mais não evoca que a atividade da sua psique.”¹⁵

O Código Civil italiano de 1942, sob o fascismo, confere supremacia ao conceito de contrato, refletindo a crise da doutrina do negócio jurídico naquele sistema, sob a justificativa de que o contrato atém-se mais à realidade dos fatos, enquanto o negócio abstrai-se ao extremo da realidade.

14 *Ibidem*, p. 49.

15 *Ibidem*, p. 51.

Uma das tônicas políticas com reflexos no campo jurídico tanto do fascismo italiano quanto do nazismo alemão era o combate ao individualismo e ao liberalismo, em prol de uma sociedade corporativista, a subordinação da autonomia do indivíduo aos interesses da comunidade nacional, do Estado forte. Isso significa, dito de outro modo, a subordinação da autonomia contratual à regulamentação corporativista. Entre nós, um dos arautos dessa doutrina é o jurista Francisco Campos que, em entrevista concedida à imprensa, em 28 de julho de 1939, afirmara, ao referir-se ao Código Civil de 1916: “Na ordem econômica, a liberdade contratual precisa harmonizar-se com o princípio da solidariedade social, com a proteção devida ao trabalhador, com os interesses da economia popular, com a preocupação de reprimir a usura.”¹⁶ Embora os responsáveis políticos de extração fascista tupiniquim tenham preconizado tal adaptação de nossa lei privatística ao ideário nazi-fascista, não levaram a cabo seu intento de suprimir a autonomia de vontades como centro fundamental do Direito em nosso Código Civil. Até porque a retórica fascista, em definitivo, não conseguiu atingir o âmago liberal da iniciativa econômica privada e de seu livre exercício quer na Itália, quer na Alemanha. Muito pelo contrário, no que diz respeito à Itália, houve incorporação do Código Comercial ao Código Civil de 1942, o que, segundo especialistas, significou um avanço. O novo Código Civil brasileiro seguiu as mesmas pegadas, incorporando a parte referente à Empresa. A esse propósito, o relator do projeto do novo Código Civil, senador Josaphat Marinho, declarou textualmente: “O Livro do Direito de Empresa, que o atual Código não tem, atende ao processo de unificação das obrigações civis e comerciais. Prudentemente, nele se inscrevem normas gerais, para que as leis especiais possam adotar os pormenores, sem alteração do sistema.” E ainda: “No que respeita ao Direito das Obrigações, a linha dominante é a de assegurar o direito das partes contratantes, dentro de nítido critério ético, para impedir a prevalência de formalismo já superado. É a aplicação do aspecto social do direito em vez do domínio do individualismo.”¹⁷

16 Cf. CAMPOS, Francisco. **O Estado nacional**, p.155.

17 Cf. MARINHO, Josaphat. **Novo Código Civil atende sentimento coletivo**. Disponível em <http://www.trt05.gov.br/ass_comunicacao/noticia/noticia.asp?id=1502181657>. Acesso em: 21 fev. 2001.

Convém assinalar, por outro lado, que no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, o principal motor da economia não é mais a propriedade, mas o contrato. A propriedade tinha proeminência em sociedades predominantemente agrícolas. Esse eixo deslocou-se para o contrato em sociedades de modo de produção capitalista. E isso está a refletir-se, como já afirmamos, no novo Código Civil brasileiro. Com o lugar da empresa na sociedade capitalista avançada, o contrato ocupa um lugar de destaque na atividade econômica organizada. Tornou-se um instrumento precípua da empresa. Para Roppo, “...toda a disciplina contratual se adequou uniformemente às exigências da empresa, porque a empresa se tornou a forma geral das atividades econômicas.”¹⁸ Isso explicaria, segundo esse autor, o declínio da categoria do negócio jurídico em favor da categoria do contrato. É que no negócio jurídico a vontade tem papel primordial, a autonomia da vontade, personalizando demais as relações de troca, o que seria um óbice, já que esse tráfico no mundo atual possui características de massa, impessoalizando e submetendo as relações a um padrão único. Ora, cremos que esse argumento é discutível, talvez fosse válido em 1942, porque mesmo em uma relação de massa, estandardizada, ainda assim o indivíduo tem uma margem de liberdade para manifestar autonomamente sua vontade, em razão mesma da concorrência entre as empresas. Isso lhe asseguraria um poder de escolha, a não ser que a economia fosse monopolística ou cartelizada. Não é por acaso que as empresas mais desenvolvidas em matéria de mentalidade encaram o cliente, o consumidor, como parte de seu ativo, e tentam vender algo mais além do produto ou do serviço: a qualidade do atendimento.

Quanto à proteção da família, o Direito brasileiro assegura a proteção aos incapazes no que se refere ao ato de contratar, com a adoção da representação e da assistência; bem assim a obrigatoriedade de estipulação de contratos por ambos os cônjuges casados em regime de comunhão parcial de bens, mediante a outorga uxória ou a autorização marital.

Finalmente, a importância do contrato, da relação contratual, em uma dada sociedade, representa, em definitivo, o estágio de desenvolvimento econômico dessa sociedade, com reflexos em seu sistema jurídico.

18 Cf. ROPPO, Enzo, *op. cit.*, p. 68.

Os contratos administrativos no Brasil são disciplinados, em regra, por normas do direito público, previstas na Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal. A referida lei sofreu alterações introduzidas pelas leis n.º 8.883, de 8 de junho de 1994, e 9.648, de 27 de maio de 1998. O art. 54 da Lei 8.666 assim dispõe: “Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios e teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.”

A boa-fé, como se sabe, preside a todo contrato, desde a Antiguidade clássica. Antônio Manuel da Rocha e Menezes Cordeiro, em sua tese doutoral na Universidade de Coimbra, em que estuda exaustivamente esse instituto, traz-nos um contributo importante não só do ponto de vista histórico, mas também jurídico. Esse o nosso ponto de partida para trazer à colação no presente texto a discussão em torno desse princípio.

O Direito europeu deita suas raízes no Direito Romano, no canônico e no germânico. O Direito Romano, na sua feição de Direito comum, serviu como a base fundamental. É o Direito Romano, na sua versão de Direito comum, que trouxe para o Direito europeu o conceito de boa-fé. Assim, *bonae fidei iudicia* significaria a busca de uma justiça material no que tange a contratos.

O Direito Canônico, saído do Direito romano, dá à boa-fé uma visão axiológica, sendo a boa-fé aí a ausência de pecado, transformando-se destarte em valor. Embora valor interno, subjetivado, capaz assim mesmo de produzir efeitos no campo do Direito.

Quanto ao Direito germânico, ele facultou a objetivização da boa-fé, trazendo a “tutela da forma, a publicidade e a proteção da confiança fundada em sinais exteriores.”

O jusnaturalismo é “a designação clássica das Filosofias e Teoria tradicionais do Direito ocidental.” Nas diferentes fases de sua evolução, o Direito natural foi importante para a elaboração do conceito de boa-fé como instituto jurídico.

O conceito de Direito natural foi colocada pela primeira vez pelos sofistas. Protágoras havia proclamado que “o homem é a medida de todas as coisas”. Há, todavia, uma grande variedade de teorias sobre

o Direito natural, mas a mais duradoura conceituação é aquela que o considera “um Direito verdadeiro, justo, que fundamenta o Direito positivo”.

Filósofos da Antiguidade clássica se debruçaram sobre o que seria o Direito natural. Sócrates, ao referir-se ao domínio da razão sobre a paixão, o dever interior como bússola para a autodeterminação verdadeira no agir, estaria aprofundando o conceito de liberdade, justificando, igualmente, dessa forma, o princípio da igualdade. O idealismo de Platão abre a possibilidade da validade universal para o Direito natural: “O justo agrada a Deus porque é justo, mas não é justo por agradar a Deus”. Para Aristóteles, “a unidade inseparável substância-forma, a imanência e não transcendência das idéias, a definição ôntica das coisas por via teleológica – e aqui estaria a tônica da natureza – estabelecem a ligação sólida entre Direito natural e a sociedade.” Para ele, o Direito natural é “perene e geral, coexistindo com um Direito em alteração permanente.”

Já à Filosofia estóica caberia dar forma concreta às formulações presentes em Platão e Aristóteles. Chrysippos, um destacado pensador estóico, afirmara:

“O mundo é um grande Estado com uma constituição e uma lei. A razão natural manda o que fazer e proíbe o que é de omitir. Os Estados limitados em espaço, em número infinito, têm leis e constituições de tipos diversos. [...] As constituições especiais são elementos para uma lei natural.”

Para o autor, “O pensamento estóico – um claro regresso a um jusnaturalismo ideal – teve uma influência considerável no desenvolvimentos posterior, designadamente no racionalismo.”

O jusnaturalismo cristão possui duas tendências fundamentais: uma ligada à tradição das Tábuas da Lei, comunicadas por Deus no monte Sinai, chamada de voluntarista, à qual, posteriormente, como recuperação do idealismo platônico como “pertença ao espírito divino”, estaria associada a Santo Agostinho; a outra, decorrente do pensamento aristotélico, “retribui à razão do homem a possibilidade de, a partir da natureza humana e da sua inserção no Mundo, inferir o Direito natural.” O Direito

natural seria assim parte da lei eterna que se coloca ao alcance da razão humana.

No jusnaturalismo moderno, o autor aponta as seguintes características: “a secularização, a politização, a preocupação da eficácia, superando mas acompanhando a da universalidade e a adoção metodológica de um racionalismo cartesiano.” Despontam assim Hobbes.

Ao jusnaturalismo moderno contrapõe-se Hugo Grotius, legatário do pensamento jusnaturalístico anterior. Ele laiciza, segundo o espírito da época, o Direito natural. O jusnaturalismo grociano vincula-se aos estoicos. Grotius define dessa maneira o Direito natural: “*Jus naturale est dictamen rectae rationis*”. Consoante Cordeiro, “Ao tentar a aplicação do jusnaturalismo às realidades da vida, Grotius deu uma dimensão nova à boa fé.” O essencial do tratamento de Grotius ao instituto da boa-fé encontra-se em sua obra **Parallelon**, onde a *bona fides* “é descrita a exemplos e por contraste com a *perfidia*. E Grotius confere a esse instituto um vasto campo:

“... entre aliados, como fase do contrato, perante o inimigo, no exercício dos Direitos e como fundamento do Direito internacional. Em tudo isso haveria uma gradação; a *fides* seria mais intensa entre membros de uma comunidade do que entre estranhos, situando-se, no topo, a *fides* entre as partes num contrato. Grotius dá grande relevo à boa fé nos contratos. Lealdade significaria para ele ‘aproximadamente como a decência, o bom comportamento e a autenticidade, conseqüências do entendimento da personalidade livre’, como sublinhou Fikentscher. Esse mesmo autor afirma: ‘*Fides* é a forma de pensar na qual são possíveis contratos’”.

O autor refere-se a três sistemáticas que vão balizar metodologicamente sua dissertação de doutoramento. A primeira delas teria sido criada pelo que ele chama de “a jurisprudência elegante”, que sobre ela “jogou o peso de uma tópica secular e, sobretudo, a ausência de um discurso teórico que, no concreto, guiasse justificadamente a elaboração de um verdadeiro sistema de Direito.” Essa sistemática, que exigia uma forma diferente de raciocínio, radicava o pensamento no Direito Privado. Funda-

va-se na contribuição extrajurídica de Descartes. Grotius é o grande nome dessa primeira sistemática

O ideário cartesiano é desenvolvido no âmbito das ciências humanas por Hobbes, lançando as bases de nova sistemática jurídica ocidental.

“A guerra entre os homens – o estado natural, na concepção de Hobbes – e a insegurança levam, como fórmula de sobrevivência, à fundação da sociedade civil e do Estado, a troco da liberdade de cada um. A lealdade nos contratos impõe-se: doutra forma seriam inúteis para a manutenção da paz.”

E o que distingue a primeira da segunda sistemática? É o autor quem responde: Na segunda sistemática

“a ordenação não se consegue com base em conexões estabelecidas entre elementos periféricos pré-sistemáticos; ela desenvolve-se, antes, unitária e metódica, de uns quantos princípios firmados com vista ao sistema. A segunda sistemática é, assim, centralizada, por oposição à periférica. A sua aplicação jurídica tem um interesse fácil de adivinhar.”

Os dois grande nomes da segunda sistemática é Hobbes e Pufendorf. Este último, para Cordeiro, “é, na cultura jurídica, uma figura de conexão, traduzindo duas sínteses fundamentais: entre os jusnaturalismos existencial e ideal, de Hobbes e Grotius, e entre a tradição romanística e o produto da doutrina jusracional.” Da conjunção dessas duas vertentes, Grotius e Hobbes, Pufendorf habilita-se

“... a lançar no Direito privado, um sistema lógico-dedutivo. Do ponto de vista dos contratos, Pufendorf deriva sua vinculação do Direito natural. Na linha de pensamento de Grotius, de maneira mitigada, procede ele a remissão para a *fides*, que não deveria jamais ser quebrada, sob pena de haver querelas e até guerras. O fundamento para ele da celebração dos contratos reside na liberdade das partes, e

uma vez celebrados a própria natureza humana exige sua observância mais estrita.”

Não obstante, Pufendorf merece do autor uma crítica. Escreve ele: “Pufendorf lega à evolução subsequente uma boa fé dispersa e difusa em que brilha, apenas, um papel secundário nas vinculações pactícias.”

Neste passo, o autor detém-se na análise da boa-fé na primeira codificação. Introduce o assunto, afirmando que

“Depois do Digesto, em 532, o acontecimento jurídico mais marcante foi o aparecimento do Código Napoleão, em 1804. A referência a ambas essas datas tem um sentido formal: o Digesto é a cristalização, em certos moldes, do Direito romano; o Código Napoleão é o formar, também em parâmetros determinados, do Direito europeu anterior.”

O Código Napoleão é o expoente máximo da segunda sistemática.

O problema da sistemática é a busca da ordem. Assim, a constante do racionalismo foi a sistematização do Direito romano.

A via para o estabelecimento da terceira sistemática foi aberta com a elaboração da Escola Histórica, atingido-se uma síntese científica entre os dois caminhos de sistematização.

Aqui intervém a contribuição de Domat e Pothier. Se para Hobbes a paz social também fundava-se na lealdade contratual, e para Pufendorf, essa lealdade era de se “observar santamente”, os dois primeiros mantiveram essa orientação, ou seja, confirmando o formal sobre o substancial: “apenas seriam leis entre as partes as convenções *legalmente* formadas.” Estabeleciam, assim, limites legais à autonomia privada.

Qual o contributo de Domat ao instituto da boa-fé? Ele faz referências genéricas à boa-fé quando das vinculações, e à propósito da posse. Destarte, para ele, o dolo e a má-fé são proibidos em todas as vinculações. No caso da posse, “a boa-fé caracteriza a situação da pessoa que, tendo justa causa para se julgar dona da coisa, a tenha em seu poder.”

Quanto a Pothier, citado por Cordeiro, na base de sua doutrina jurídica radica o pensamento racionalista. Ele ocupa-se da boa-fé no capí-

tulo do dolo na formação dos contratos. “Pothier separa a boa fé do foro interno, mais exigente mas não exigível nos tribunais, da do foro externo.”
Escreve ele:

“No foro interno, deve-se considerar como contrário a esta fé tudo o que se afaste, por pouco que seja, da sinceridade mais exata e mais escrupulosa: a mera dissimulação do que respeite à coisa objeto do negócio e que a parte com quem vou tratar teria interesse em saber, é contrária a essa boa fé; pois uma vez que se nos manda amar o próximo como a nós mesmos, não nos pode ser permitido escondermos-lhes nada do que não teríamos querido que nos escondessem, se tivéssemos estado no seu lugar.

“No foro externo [...] apenas o que fira abertamente a boa fé é, nesse foro, considerado como dolo verdadeiro, bastante para dar lugar à rescisão do contrato.”

O Código Napoleão faz muitas referências à boa-fé. Em seu art. 1.134, ele é claro, quando afirma que as convenções devem ser realizadas de boa-fé, fortalecendo, dessa forma, os contratos.

Contextualizando o ambiente da cultura jurídica francesa à época do aparecimento do Código Napoleão, o autor afirma: “Até a feitura do Código Napoleão, o jusprivatismo dominante tinha natureza racionalística, vertida, com clareza, nos esquemas próprios da sistemática central.” E mais adiante:

“Esgotado o racionalismo, não havia, no espaço jus-cultural francês da pós-codificação, nada para o substituir. [...] Toda a Ciência do Direito simplifica-se ao extremo, reduzindo-se a um diálogo com o texto legal. E porque esse diálogo se alimenta só de si próprio e dos seus reflexos, derivados de pesquisas similares operadas por outros cultores, entra-se num circuito fechado, quebrado apenas, de modo pontual, por alguma jurisprudência que, confrontada com alterações inegáveis, ensaia uma ou outra solução nova.”

E conclui: “Tudo é coroado, com os efeitos que se adivinham, por um positivismo radical de raiz comtiana.”

É nesse bojo que surge a Escola da Exegese que,

“... partindo da Escola Histórica, desagua na jurisprudência dos conceitos, onde são negados muitos dos valores propugnados nas origens. Isso significa em última análise que houve, no panorama juscultural francês, uma trajetória do juracionalismo desembocando na Escola da Exegese e no positivismo comtiano”.

Cordeiro afirma que

“A realidade do esquema jurídico facultado pelo Código Napoleão, à boa fé prende-se, de modo estreito, à chamada Escola da Exegese. O método fundamental por esta propugnado consiste em ligar à lei escrita – para o caso, ao Código Napoleão – todas as soluções que se venham a apresentar.”

Não há que esquecer a célebre afirmação atribuída a Bugnet: “Não conheço o Direito Civil, ensino o Código Napoleão.” Ainda segundo o autor, essa Escola provocaria a decadência do instituto da boa-fé.

O fato é que o Código Napoleão trazia à lume o conceito subjetivo, psicológico, de boa-fé. Quanto à boa-fé objetiva, é Cordeiro quem afirma: “A boa fé objetiva levantou, aos estudiosos franceses, problemas consideráveis, intransponíveis mesmo, quando se tratou de, com a instrumentação própria da exegese, desbravar o sentido da sua consagração na letra do *Code*.” E conclui:

“De fato, o art. 1.134/3 do Código Napoleão, ao mandar executar as convenções de boa fé remetia para uma cultura jurídica que não se podia, sem mais, depreender da letra da lei. O comentarismo ficou, pois, algo desnordeado, multiplicando, a seu propósito, afirmações céleres, superficiais e apriorísticas.”

Daí a dificuldade do Código Napoleão de reduzir-se em termos dogmáticos a noção de boa-fé.

O fracasso do instituto da boa-fé no Código francês refletiu-se no Código português de 1867, conhecido como Código de Seabra, do nome de seu autor, Código esse anterior ao atual Código Civil em vigor em Portugal a partir de 1966.

Vários doutrinadores debruçaram-se sobre o conceito da boa-fé. Surgem assim, além da subjetiva e objetiva, as categorias de boa-fé ativa e passiva (Jaubert), a tripartição proposta por Gorphe: “uma *boa-fé critério de avaliação e interpretação dos atos jurídicos*, que está próxima da equidade; uma *boa-fé objeto de obrigação*, traduzindo o comportamento leal e honesto; e uma *boa-fé crença errônea de certa situação*.” Para Cordeiro, aqui trata-se, no fundo, apenas de um desdobramento da boa-fé objetiva.

Para Gorphe, citado por Cordeiro, a boa-fé pretende “a proscrição do dolo nas negociações, a fidelidade requerida à palavra dada, o dever de terceiros de não participar em fraudes, com o devedor, e a necessidade de não abusar de Direitos.”

Sobre a questão do abuso de Direitos, Carneiro nos informa, em nota de rodapé, que “O abuso do Direito não se liga à boa fé; embora nascido no espaço jurídico francês, o abuso do Direito, mercê de uma série de insuficiências científicas, entrou em decadência acentuada, vindo a integrar-se na responsabilidade civil.”

Jaubert subjetiva radicalmente a boa-fé subjetiva contida no Código Napoleão, enquanto Gorphe, a pretexto de definir a boa-fé objetiva, dá a ela um emprego que a reduz a outros institutos.

O autor conclui pelo fracasso da boa-fé no espaço juscultural francês.

O Código Civil português de 1867, o Código de Seabra, enquadrar-se-ia no esquema da segunda sistemática, com “a centralização das proposições básicas e a dedução, a partir delas, do edifício civil”. O Código de Seabra se alimentara, pois, tanto da tradição romanística quanto do jus-racionalismo. Do ponto de vista das obrigações, o Código de Seabra não menciona a boa-fé quando trata das convenções.

Pires de Lima e Pessoa Jorge, dois estudiosos do Direito português, classificam as quatro dezenas de referências à boa-fé no Código de

Seabra em dois grupos: “Num primeiro, predominante, a boa fé teria o ‘... alcance subjetivo e psicológico de crença errônea’”. “Num segundo grupo, a boa fé teria um sentido ético, exprimindo ‘...a atitude...de quem usa, na sua vida de relação, de processos leais ou desleais’”.

Em muitos dispositivos, a boa-fé significa nesse Código a ausência do dolo.

E o autor conclui: “As limitações da boa fé no Código de Seabra são, no fundo, a incapacidade da segunda sistemática, de feição jusracionalista, de trabalhar o tema.”

A codificação francesa teria provocado uma quebra da unidade científica do Direito privado europeu. Enquanto o Código Napoleão soçobrava num positivismo prematuro de feição exegética, na Alemanha despontavam construções jurídicas novas, anunciando uma nova sistemática – a terceira – de natureza diversa. Surge a Pandectística.

O ambiente cultural alemão era sobremaneira influenciado por Kant. Savigny, expoente da Escola Histórica, que inicialmente filia-se ao kantismo, dele distancia-se. Kant era expoente máximo da sistemática central, que conduz irrefragavelmente a discursos dedutivos,

“... desenvolvidos a partir de pressupostos centrais axiomatizados. Savigny recusa, no entanto, esse tipo de desenvolvimento, ao apelar para uma formação de conceitos a partir da contemplação intuitiva do que chama de instituições: tal caminho, a dar lugar a conhecimentos unificados, facultaria uma sistemática periférica.”

Retraçando o caminho teórico e metodológico da Escola Histórica, Cordeiro propõe uma síntese significativa:

“Savigny recebe a herança jusracionalista e, com base nela, conserva uma articulação logicista do sistema com recurso ao método dedutivo e à derivação de estruturas baseadas em pressupostos centrais.[...] Trata-se, pois, de um componente de sistemática central. Não deduz, contudo, todo um sistema dos postulados centrais assentes. Recorre a elementos culturais periféricos – a produção orgânica do

‘espírito do povo’, transmutada com habilidade, em Direito romano – como base de trabalho. [...] É uma sistemática integrada à qual, por facilidade de colocação histórica, se pode chamar de terceira sistemática.”

Não obstante, isso colocaria um problema, assinalado pelo autor: “A pandectística – escreve ele – chega, deste modo, a uma situação quase paradoxal. Por recusar desenvolvimentos centrais, recorre às formulas institucionalizadas da boa fé, tal como adivinham da tradição romanística.” Mas a terceira sistemática “teve contudo o mérito de manter a boa fé como uma referência cultural de aplicação multifacetada. Presente nas obrigações e Direitos reais, ela constitui um convite permanente à discussão e ao aprofundamento” – conclui ele.¹⁹

Como já tivemos a oportunidade de comentar no ensaio “A Revolução Cristã no Campo Jurídico”,

“A partir do século XVI, no entanto, a escolástica não corresponde mais ao espírito do tempo. É Lassard quem conclui: ‘O sentido social da escolástica medieval, que tendia a adaptar as técnicas jurídicas aos sentimentos morais (respeito às promessas, lealdade, proteção dos fracos etc.), foi progressivamente abandonado. A Reforma protestante, contribuindo para a defesa da liberdade intelectual, conduziu à racionalização do direito das obrigações.’ Têm início as grandes descobertas geográficas, com um novo impulso ao comércio, e a circulação em maior escala de especiarias e outros produtos. Nesse novo cenário, os escrúpulos morais dos canonistas constituem um óbice para a mercancia. É óbvio que os negociantes não apreciam a proibição do empréstimo a juros nem a teoria do justo preço defendida pela Igreja. Os jurisconsultos adeptos da racionalização, que se desvencilharam das regras morais preconizadas pelos canonistas, conservaram no entanto a formação do lia-

19 CORDEIRO, António Manuel da Rocha e Menezes. **Da Boa Fé no Direito Civil**, p. 244 *et passim*.

me fundado tão-somente no consentimento, e que a boa-fé regulava os contratos.”

E em outro passo, acrescentamos:

“Já no início do século XIII, os canonistas pretendem sobrepor o direito canônico à lei civil, sem excluir o direito romano, bem entendido, mas retirando-lhe algumas normas que não servem aos interesses da Igreja. E a predominância do direito canônico abrirá caminho para o desenvolvimento do consensualismo. Destarte, a vontade dos contraentes aperfeiçoa de pronto o contrato, abandonando-se qualquer formalismo. Consoante o teólogo Huguccio, o promitente obriga-se pela simples promessa (*fides*) à condição de não possuir objeto ilícito nem resultar de violência (daí a expressão utilizada entre nós de que ‘promessa é dívida’). Os canonistas, embora não achem necessário o juramento como forma de validação de uma promessa, tampouco o proíbem, ao contrário de Jesus, que o torna defeso expressamente no Sermão da Montanha (Mateus, 5. 34-37).”²⁰

Yves Lassard referindo-se à influência moralizadora exercida pelos filósofos estoicos no Direito Romano, escreve:

“... eles fizeram prevalecer a noção de uma vontade livre e consciente à base dos contratos; eles colocaram como princípio o respeito da palavra dada; eles definiram com precisão a noção do enriquecimento justo ou injusto; eles explicitaram a noção de boa-fé, e por via de consequência a de *dolus malus*, introduzida pelo pretor Aquilius Gallus por volta de 68 antes de Jesus Cristo.”²¹

20 BRAGA, Pedro. “O Cristianismo e o Direito: a revolução cristã no campo jurídico”. In: *Revista de Informação Legislativa*, p.100.

21 LASSARD, Yves. **Histoire du droit des obligations**. Disponível em: < <http://www.upmf-grenoble.fr/Haiti/cours/intro.html> >. Acesso em: 10 de out. de 2001.

É bom frisar que no Direito Romano não havia a noção de *pre-cium doloris*, do aborrecimento, do sofrimento emocional, o que hoje chamaríamos de dano moral. (Ver, a esse propósito, Paulo, **Digesto, 9, 2, 33**).

Cavaleri refere-se à origem religiosa do Direito Romano. Assinala que

“Nos primórdios do Direito Romano cultuava-se a deusa *Fides* na celebração dos negócios. A palavra *fides* deu origem a *fidelidade*, cujo sentido era puramente ético. Ao termo *fides* foi acrescido o substantivo *bona*, para designar o comportamento que se espera da parte (José Roberto de Castro Neves, ‘Boa-fé objetiva: posição atual no ordenamento jurídico e perspectivas de sua aplicação nas relações contratuais’, RT 351/351).”

E mais adiante conclui:

“... a boa-fé representa o padrão ético de *confiança e lealdade* indispensável para a convivência social. As partes devem agir com lealdade e confiança recíprocas. Essa expectativa de um comportamento adequado por parte do outro é um componente indispensável na vida de relação.”²²

No sistema jurídico brasileiro predomina a boa-fé objetiva, fundada na lealdade no comércio jurídico, na fidelidade e na honradez.

22 CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**, p.168.

CAPÍTULO III

O controle da Legalidade, da Moralidade e da Licitude na Administração Pública nas Constituições Brasileiras

A moralidade e a legalidade são temas a que foram atribuídos dignidade constitucional em nosso ordenamento jurídico desde o Brasil Império. Com efeito, todas as constituições brasileiras têm acolhido dispositivos relativamente ao controle da legalidade e da moralidade no que concerne à coisa pública. É o que analisaremos no presente capítulo.

1. A Carta de 1824

A Carta de 1824, assim, no Título 5.º – Do Imperador, Capítulo VI, que trata do “Ministério”, estatuiu em seu art. 133, incisos II e IV, que “Os ministros de Estado serão responsáveis”, entre outras coisas, “por peita, suborno ou concussão” (inciso II), bem como “Pela falta de observância da Lei” (inciso IV). O art. 134 determinava que “Uma Lei particular especificará a natureza destes delitos, e a maneira de proceder contra eles.” Ainda nesse capítulo, lê-se, no art. 135, que “Não salva aos ministros da responsabilidade a ordem do Imperador vocal ou por escrito.”

No Título 6.º – Do Poder Judicial, Capítulo Único, que concerne aos “Juizes e Tribunais de Justiça”, o art. 157 estipulava que “Por suborno, peita, peculato e concussão haverá contra eles ação popular, que poderá ser intentada dentro de ano e dia pelo próprio queixoso, ou por qualquer do povo, guardada a ordem do processo estabelecida na Lei.”

Ademais, outra forma de controle foi prevista na Carta de 1824 que, em seu art. 164, inciso II, atribui ao Supremo Tribunal de Justiça “Conhecer dos delitos e erros de ofício que cometerem os seus ministros, os da Relação, o empregado no Corpo Diplomático e os Presidentes das Províncias.”

No Título 7.º – Da Administração e Economia das Províncias, no Capítulo III, “Da Fazenda Nacional”, o art. 172 concedia à Câmara dos Deputados a atribuição de controlar o orçamento, através do Ministro de Estado da Fazenda, de todas as outras pastas. Lê-se neste artigo: “O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.”

No Título 8.º – Das Disposições Gerais e Garantias dos Direitos Cívicos e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, os incisos XXIX e XXX, do art. 179, dispunha respectivamente que “Os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticadas no exercício das suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis os seus subalternos”, e “Todo cidadão poderá apresentar por escrito ao Poder Legislativo e ao Executivo reclamações, queixas ou petições e até expor qualquer infração da Constituição, requerendo perante a competente autoridade a efetiva responsabilidade dos infratores.” Encampava, desse modo, o espírito do art 15 da *Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, que prescrevia: “A sociedade tem o direito de pedir a todo agente público a prestação de contas de sua administração.”

Uma vez mais constata-se que a Carta de 1824 assegurava diretamente aos cidadãos, ou seja, à sociedade livre o direito de fiscalizar a administração pública. Constituição de cariz liberal, embora outorgada, espelhou-se no modelo americano e francês, acolhendo ditames das **Declarações de Virgínia**, bem assim, como já se viu, dos **Direitos do Homem e do Cidadão**, onde se trata neste Título 8.º do *Bill of Rights* das constituições liberais de países como a França e os Estados Unidos da América.

Ademais, o Ato Adicional (Lei n.º 16, de 12 de agosto de 1824), que “faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832”, determinava, em seu art. 10, que competia às Assembléias Legislativas Provinciais legislar, entre outras coisas, “Sobre repartição da contribuição direta pelos municípios da Província e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais, e das contas da sua receita e despesa.”

O art. 11, por seu turno, conferia competência às Assembléias Legislativas Provinciais para “Decidir, quando tiver sido pronunciado o Presidente da Província, ou que suas vezes fizer, se o processo deva continuar e ele ser, ou não, suspenso do exercício de suas funções, nos casos em que pelas Leis tem lugar a suspensão” (§ 6.º) e “Decretar a suspensão, e ainda mesmo a demissão do Magistrado, contra quem houver queixa de responsabilidade, sendo ele ouvido, e dando-se-lhe lugar à defesa” (§ 7.º). Aqui não se incluíam os membros das Relações e Tribunais Superiores por força da Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840, que “Interpreta alguns artigos da reforma constitucional”. Ainda no art. 5.º da Lei n.º 105 constata-se que “Na decretação da suspensão ou demissão dos magistrados, procedem as Assembléias Provinciais como Tribunal de Justiça. Somente podem portanto impor tais penas em virtude de queixa, por crime de responsabilidade a que elas estão impostas por Leis criminais anteriores, observando a forma de processo para tais casos anteriormente estabelecida.”

O art. 6.º, por sua vez, prescrevia que “O Decreto de suspensão ou demissão deverá conter: 1.º) o relatório do fato; 2.º) a citação da Lei em que o Magistrado está incurso; 3.º) uma sucinta exposição dos fundamentos capitais da decisão tomada.”

Finalmente, foi previsto no art. 20 desse Ato Adicional o controle da constitucionalidade e da legalidade de todos os atos legislativos provinciais, *ipsis verbis*: “O Presidente da Província enviará à Assembléia e Governo Gerais cópias autênticas de todos os Atos Legislativos Provinciais que tiverem sido promulgados, a fim de se examinar se ofendem a Constituição, os impostos gerais, os direitos de outras Províncias ou os Tratados; casos únicos em que o Poder Legislativo Geral os poderá revogar.”

2. A Constituição de 1891

A Constituição republicana de 1891 ampliou o controle sobre a moralidade e a legalidade administrativas, estendendo sua abrangência a outras esferas do Poder. Assim, o art. 23 assegurava que “Nenhum membro do Congresso, desde que tenha sido eleito, poderá celebrar contratos com o Poder Executivo nem dele receber comissões ou empregos remunerados.” E o art. 24 impunha restrições, do ponto de vista da moralidade, aos parlamentares, ao estatuir que “O deputado ou senador não pode também ser presidente ou fazer parte de diretorias de bancos, companhias ou empresas que gozem dos favores do Governo Federal definidos em lei.”

A Constituição de 1891 atribuía ao Senado o julgamento do Presidente da República, e de alguns funcionários federais, ao estabelecer, no art. 33, *caput*, que “Compete privativamente ao Senado julgar o Presidente da República e os demais funcionários federais designados pela Constituição, nos termos e pela forma que ela prescreve”, determinando, no § 3.º do referido artigo, que “Não poderá impor outras penas mais que a perda do cargo e a capacidade de exercer qualquer outro, sem prejuízo da ação da justiça ordinária contra o condenado.” Evitava, destarte, a usurpação da competência do Judiciário, assegurando a observância do princípio da separação e harmonia entre os poderes.

À semelhança da Carta de 1824, a Constituição republicana de 1891 afirmava em seu art. 34 que “Compete privativamente ao Congresso Nacional”, cujo item 1.º recebeu nas Emendas à Constituição Federal de 1891 a seguinte redação: “1.º) Orçar, anualmente, a Receita e fixar, anualmente, a Despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro, prorrogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor.” O item 28, que nas mencionadas Emendas transforma-se em item 27, refere-se à competência privativa do Congresso Nacional em “Comutar e perdoar as penas impostas por crime de responsabilidade, aos funcionários federais.”

Já o art. 52, *caput*, que isentava de responsabilidade perante o Congresso e Tribunais os ministros pelos conselhos dados ao Presidente da República, respondiam, não obstante, “quanto aos seus atos, pelos crimes

qualificados em lei”; e “Nos crimes comuns e de responsabilidade serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e nos conexos com os do Presidente da República, pela autoridade competente para o julgamento deste” (§§ 1.º e 2.º).

No Capítulo V – Da Responsabilidade de Presidente, lê-se, no art. 53: “O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e, nos de responsabilidade, perante o Senado.” Uma vez decretada a procedência da acusação, o Presidente ficava suspenso de suas funções – assim estabelecia o parágrafo único do artigo em comento.

Os crimes de responsabilidade estavam arrolados no art. 54. No que interessa a esta monografia, eram configurados quando os atos do Presidente atentassem contra “A probidade da administração” (item 6.º), “A guarda e o emprego constitucional dos dinheiros públicos” (item 7.º), e “As leis orçamentárias votadas pelo Congresso” (item 8.º).

Quanto aos membros do Judiciário, a norma era ditada pelo art. 57: “Os juízes federais são vitalícios e perderão o cargo unicamente por sentença judicial.” E o seu § 2.º: “O Senado julgará os membros do Supremo Tribunal Federal nos crimes de responsabilidade, e este, os juízes federais inferiores.”

Nas Emendas à Constituição Federal de 1891, o art. 59 fundiu-se com o 60, recebendo, portanto, nova redação, mas conservando, no que interessa ao tema aqui tratado, as alíneas a e b do item 1.º, onde está escrito, *expressi verbis*:

Substituam-se os arts. 59 e 60 da Constituição pelo seguinte:

Art. À Justiça Federal compete:

Ao Supremo Tribunal Federal:

1) Processar e julgar originária e privativamente:

a) o Presidente da República, nos crimes comuns, e os ministros de Estado, nos casos do art. 52;

b) os ministros diplomáticos, nos crimes comuns e nos de responsabilidade.

Aprovada a Lei dos crimes de responsabilidade em 1891 pelo Congresso, tais crimes foram igualmente objeto do Decreto n.º 30, de 8 de janeiro de 1892, sancionado por Floriano Peixoto.

Na Seção II, Título IV – Dos Cidadãos Brasileiros, seção que trata da “Declaração de Direitos”, o § 9.º do art. 72 (também objeto de emenda, mas mantida a redação original naquilo que interessa ao tema aqui exposto) estatuiu “É permitido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos poderes públicos, denunciar abusos das autoridades e promover a responsabilidade dos culpados.”

No domínio da moralidade no serviço público, o art. 73 vedava as acumulações remuneradas para ocupantes de cargos públicos. Assim também o art. 82 e seu parágrafo único, *verbis*:

Art. 82. Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos.

Parágrafo único. O funcionário público obrigar-se-á por compromisso formal, no ato da posse, ao desempenho de seus deveres legais.

A Constituição republicana de 1891 inova em matéria de controle externo ao dar dignidade constitucional ao Tribunal de Contas, criado pelo Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890, por sugestão de Rui Barbosa. O art. 89 do texto constitucional assim estipulava:

Art. 89. É instituído um Tribunal de Contas [que a Constituição de 1967 chamará de Tribunal de Contas da União] para liquidar as contas das receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

3. A Constituição de 1934

A terceira constituição brasileira em ordem cronológica é a Constituição de 1934, a que consagrou pela primeira vez em nosso país direitos sociais e trabalhistas.

Essa constituição manteve a competência da Câmara dos Deputados para examinar e julgar as contas do Presidente da República relativa-

mente ao exercício anterior, podendo, inclusive, caso aquele não as prestasse, eleger uma comissão para organizá-las, e, em havendo irregularidades, determinar a punição dos culpados (art. 29 e parágrafo único).

A Carta de 1934 manteve igualmente a interdição a deputados de celebrarem contrato com a administração pública federal, estadual ou municipal, “aceitar ou exercer comissão ou emprego público remunerados”, salvo serem nomeados ministros, sem perderem o mandato, sendo apenas substituídos pelos seus suplentes enquanto se acharem em tal condição. Era defeso igualmente ao deputado “ser diretor, proprietário ou sócio de empresa beneficiada com privilégio, isenção ou favor, em virtude de contrato com a administração pública”, bem assim “ocupar cargo público, de que seja demissível *ad nutum*” (art. 33, 1) e 2) e § 1.º, 1) e 2)).

Essa Carta Magna concedia à Câmara dos Deputados a prerrogativa de criar comissões de inquérito sobre fatos determinados, desde que requerida, pelo menos, por um terço de seus membros (art. 36). E o parágrafo único deste artigo determinava que “aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal indicadas no regimento interno.” Ademais, o art. 37, *caput*, autorizava à Câmara dos Deputados a convocar ministros para prestarem informações referentes aos respectivos ministérios. Tal faculdade era também concedida às suas comissões (§ 1.º do art. 37).

No rol dos crimes de responsabilidade em que podia incorrer por seus atos o Presidente da República, o art. 57 incluía os que atentassem, entre outros, contra “a probidade da administração (alínea *f*), “a guarda ou emprego legal dos dinheiros públicos” (alínea *g*) e “as leis orçamentárias” (alínea *h*).

No que concerne ao processo e julgamento do Presidente da República por crimes comuns, mantinha a competência do Supremo Tribunal Federal para os crimes comuns, mas inovava quanto aos crimes de responsabilidade, cabendo estes serem julgados, não mais pelo Senado, mas por um Tribunal Especial, integrado pelo Presidente do Supremo, que exerceria a presidência, e mais nove juízes: três ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados (art. 58). O § 7.º deste artigo estatuiu que “O Tribunal Especial

poderá aplicar somente a pena de perda do cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações civis e criminais cabíveis na espécie.”

Consoante o art. 60, item 2), competia aos ministros “apresentar, anualmente, ao Presidente da República para ser enviado à Câmara dos Deputados, com o parecer do Tribunal de Contas, o balanço definitivo da receita e despesa do último exercício.”

Ainda relativo aos ministros de Estado, a Carta de 1934 estabelecia, no art. 61, que estes responderiam quando incurso em crimes de responsabilidade, entre outros, pelos mencionados nas alíneas *f*, *g* e *h*, do art. 57, já referidos, sendo nos crimes conexos com os do Presidente da República julgados pelo Tribunal Especial, e, nos de responsabilidade e nos comuns, pela Corte Suprema.

Ao Tribunal Especial incumbia, igualmente, ao teor do art. 75, processar e julgar os ministros da Corte Suprema, nos crimes de responsabilidade.

A par dos crimes comuns, competia à Corte Suprema processar e julgar originariamente o Presidente da República e os ministros da Corte Suprema, os ministros de Estado, o Procurador-Geral da República, os juízes dos tribunais federais, os das Cortes de Apelação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os ministros do Tribunal de Contas, os embaixadores e ministros diplomáticos, os juízes federais e os seus substitutos, nos crimes de responsabilidade (art. 76, 1), *a*, *b* e *c*). No tocante aos ministros de Estado, estes seriam processados e julgados nos crimes conexos com os do Presidente da República, pelo Tribunal Especial.

No que se refere às atribuições do Senado Federal, o inciso III do art. 91 estabeleceu que lhe compete “propor ao Poder Executivo, mediante reclamação fundamentada dos interessados, a revogação de atos das autoridades administrativas, quando praticados contra a lei ou eivados de abusos de poder.”

Ao Senado também era facultado criar comissões de inquérito sobre fatos determinados, tal como estabelecia o inciso V do art. 92, observando-se a aplicação das normas do processo penal, à semelhança da Câmara dos Deputados.

Tal como perante à Câmara dos Deputados, os ministros de Estado eram obrigados a prestarem informações ao Senado, quando solicitadas (art. 93).

O Ministério Público, na Constituição de 1934, encontra-se na Seção I do Capítulo VI – “Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais”. Não há maiores considerações sobre as funções do Ministério Público. O Procurador-Geral da República, quando a “Corte Suprema declarar inconstitucional qualquer dispositivo de lei ou ato governamental”, comunicará a decisão ao Senado Federal, para que este suspenda sua execução, no todo ou em parte (arts. 95 e 96). Tão-somente comunicar as decisões de inconstitucionalidade proferidas pela Corte Suprema e prestar cooperação nas atividades governamentais – eis as únicas atribuições com assento constitucional conferidas ao Ministério Público pela Carta de 1934.

A Seção II deste mesmo Capítulo tratava do “Tribunal de Contas”, mantendo-o expressamente com a prerrogativa de “acompanhar a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos” (art. 99). O art. 101, *caput*, rezava claramente, *ipsis litteris*: “Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até o pronunciamento do Poder Legislativo.” E o § 1.º deste dispositivo estipulava: “Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato da administração pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.” O § 2.º, cogitando da recusa do registro, assim determinava: “Em todos os casos, a recusa do registro, por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio, tem caráter proibitivo; quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para a Câmara dos Deputados.” Ainda (§ 3.º), “A fiscalização financeira dos serviços autônomos será feita pela forma prevista nas leis que os estabeleceram.”

Por outro lado, o art. 102 era peremptório: “O Tribunal de contas dará parecer prévio, no prazo de 30 dias, sobre as contas que o Presi-

dente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados. Se estas não lhe forem enviadas em tempo útil, comunicará o fato à Câmara dos Deputados, para os fins de direito, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado.”

Como se pode constatar, a Constituição de 1934 explicitava de maneira clara e exhaustiva as atribuições do Tribunal de Contas, ao contrário da Carta republicana anterior.

A Constituição de 1934 repetia, no Capítulo II, ao tratar “Dos Direitos e das Garantias Individuais”, o disposto nas cartas anteriores, quando nos itens 10, 35 e 38 do art. 113, estipulava expressamente: “10) É permitido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos poderes públicos, denunciar abusos das autoridades e promover-lhes a responsabilidade.” “35) A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se refiram, a expedição das certidões requeridas para a defesa de direitos individuais, ou para o esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interesse público imponha segredo ou reserva.” “38) Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios.”

Reforçava, portanto, a Constituição de 1934, o direito do cidadão de exercer diretamente a fiscalização dos atos dos agentes públicos, assegurando o direito de petição, a transparência dos atos da administração pública e o direito de pleitear a nulidade dos “atos lesivos ao patrimônio público”, reiterando, destarte, o instituto da ação popular já prevista na Carta de 1824.

A delegação ou concessão de serviços públicos estava também contemplada na Constituição de 1934, no art. 137, remetendo para lei federal a sua regulação, na preservação do interesse coletivo: “A lei federal regulará a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão, ou delegação, para que, no interesse coletivo, os lucros dos concessionários, ou delegados, não excedam a justa retribuição do capital, que lhes permita atender normalmente às necessidades públicas de expansão e melhoramento desses serviços.”

A Carta de 1934 já prescrevia expressamente a responsabilidade objetiva do Estado, mas com a nuance da responsabilidade solidária do funcionário transgressor em delitos comissivos ou omissivos, adotando destarte a teoria do risco administrativo, bem assim o direito de regresso contra o funcionário culposo. Com efeito, no art. 171, lê-se: “Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.” A ação regressiva era assegurada pelo § 2.º: “Executada a sentença contra a Fazenda, esta promoverá a execução contra o funcionário culpado.”

Impunha, finalmente, essa Constituição, pela primeira vez em sede constitucional, a responsabilidade do agente público em indicar os recursos para custear as despesas com a criação de novos encargos (art.183).

O interesse social e coletivo era contemplado de maneira expressa. Essa uma das principais inovações da Carta de 1934.

4. A Constituição de 1937

A Constituição de 1937, conhecida como a “Polaca”, porque feita à semelhança da constituição polonesa, de feição autoritária, xenófoba, em muitos casos deixou de ser aplicada. A par de seu lado autoritário, retomou muitos dispositivos das anteriores. Assim, no art. 44 vedava aos membros do Parlamento nacional a celebração de contrato com a administração pública federal, estadual ou municipal, bem como “exercer qualquer lugar de administração ou consulta ou ser proprietário ou sócio de empresa concessionária de serviços públicos ou de sociedade, empresa ou companhia que goze de favores, privilégios, isenções, garantias de recebimento ou subsídios do Poder Público” (alíneas *a* e *c*).

Assim também “qualquer das duas Câmaras ou alguma das suas comissões pode convocar ministro de Estado para prestar esclarecimentos sobre matérias sujeitas à sua deliberação” (art. 45).

Criou um Departamento Administrativo vinculado à Presidência da República. Com efeito, lê-se no capítulo “Da Elaboração Orçamentária”, no art. 67 e alíneas, *verbis*:

Art. 67. Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.

Igualmente, no mesmo capítulo, no que concerne ao orçamento, dispunha o art. 69 e seus parágrafos:

Art. 69. A discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição.

§ 1.º Por ocasião de formular a proposta orçamentária, o Departamento Administrativo organizará, para cada serviço, departamento, estabelecimento ou repartição, o quadro da discriminação ou especialização, por itens, da despesa que cada um deles é autorizado a realizar. Os quadros em questão devem ser enviados à Câmara dos Deputados juntamente com a proposta orçamentária, a título meramente informativo ou como subsídio ao esclarecimento da Câmara na votação das verbas globais.

§ 2.º Depois de votado o orçamento, se alterada a proposta do Governo, serão, na conformidade do vencido, modificados os quadros a que se refere o parágrafo anterior; e, mediante proposta fundamentada do Departamento Administrativo, o Presidente da República poderá autorizar, no decurso do ano, modificações nos quadros de discriminação ou especialização por itens, desde que para cada serviço não sejam excedidas as verbas globais votadas pelo Parlamento.

Por outro lado, retomando o que rezavam as constituições anteriores, determinou no art. 70 que “A lei orçamentária não conterà dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados [...]”.

O rol dos atos do Presidente da República que podiam configurar crimes de responsabilidade elencados (art. 85) foi reduzido a cinco alíneas: atentar contra “A probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros públicos” foram agrupadas em uma única alínea, ao contrário das outras cartas (alínea *d*).

Relativamente ao processo e julgamento do Presidente da República, a Constituição de 1937 introduziu algumas modificações. Cabia ao Conselho Federal, após ser declarada procedente a acusação por dois terços da Câmara dos Deputados, julgá-lo, se acusado de crime de responsabilidade (art. 86). Se condenado, a pena seria a perda do cargo e inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de função pública, sem prejuízo das ações civis e criminais cabíveis. O § 2.º do artigo supramencionado remetia para uma lei especial a definição dos crimes de responsabilidade do Presidente da República que criaria um rito processual próprio.

Já os ministros de Estado continuavam a responder quanto a seus atos por crimes assim definidos em lei, tanto comuns quanto de responsabilidade, perante o Supremo Tribunal Federal, e nos conexos com os do Presidente da República, perante o Conselho Federal (art. 89, §§ 1.º e 2.º)

O art. 99, primeira parte, estipulava que o Ministério Público Federal “terá por chefe o procurador-geral da República, que funcionará junto ao Supremo Tribunal Federal [...]”.

Ao Conselho Federal caberia processar e julgar, nos crimes de responsabilidade, os ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 100).

Ao supremo Tribunal Federal competia processar e julgar originariamente, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República, os juízes do Tribunais de Apelação dos estados, do Distrito Federal e dos territórios, os ministros do Tribunal de Contas e os embaixadores e ministros diplomáticos, ressalvando, porém, que os ministros de Estado na prática de crimes conexos com os do Presidente da república, bem assim os ministros do Supremo deveriam ser processados e julgados pelo Conselho Federal (art. 101, alínea *a*).

O art. 114 “instituía” um Tribunal de Contas (ignorando que já havia um), *verbis*:

Art. 114. Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei.

A Lei Constitucional n.º 9, de 28 de fevereiro de 1945, deu nova redação a esse artigo, suprimindo o trecho “com a aprovação do Conselho Federal”, “considerando as tendências manifestas da opinião pública brasileira, atentamente consultadas pelo Governo.”

Quanto aos funcionários públicos, a Constituição de 1937 previa a colocação em disponibilidade, desde que não coubesse a pena de exoneração, o funcionário civil estável se o seu afastamento fosse considerado conveniente ou de interesse público (art. 157).

Foi mantida a responsabilidade solidária, prevista na carta anterior, entre os funcionários públicos e a Fazenda Nacional, estadual ou municipal “por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos” (art. 158), não prevendo, no entanto, o direito de regresso contra o funcionário culpado, ao contrário da Constituição de 1934.

O art. 187 desse texto constitucional prescrevia que “esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida a plebiscito [sic] nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República.” Como o “plebiscito” jamais ocorreu, posto que dele (a bem dizer deveria ser *referendum*) dependia para passar a vigor, essa Constituição de 1937 “tecnicamente nunca vigorou”, como assinala Henrique Savonitti Miranda.²³ Nesse período, o país foi governado tão-somente mediante decretos-lei.

23 Cf. MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de Direito Constitucional**, p. 684.

5. A Constituição de 1946

A Constituição de 1946 foi elaborada após a vitória da democracia contra o nazifascismo. Esse fato imprimiu a sua feição. No que se refere ao tema do controle da moralidade e da legalidade na administração pública, o art. 7.º, VII, *f*, concedia o direito ao Governo Federal de intervir nos estados para, entre outros motivos, assegurar a observância da “prestação de contas da administração.”

A administração financeira, notadamente a execução orçamentária, na área da União, era fiscalizada pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas; e os estados e municípios, na forma a ser determinada nas constituições estaduais, consoante o art. 22. Ainda sobre o Tribunal de Contas como corte administrativa, estabelecia o art. 76 que ele “tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional.”

O art. 77 enumera as atribuições dessa corte administrativa:

Art. 77. Compete ao Tribunal de Contas:

I – acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

II – julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;

III – julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

§ 1.º Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.

§ 2.º Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste.

§ 3.º Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso ex officio para o Congresso Nacional.

§ 4.º O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

A exemplo das cartas de 1934 e 1937, era defeso aos deputados e senadores, desde a expedição, “celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou sociedade de economia mista, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes”, ou seja, tratava-se de modalidade de contrato padrão (que obedece ao princípio da impessoalidade), atípico, cujos interesses são tutelados pelo Estado, eis que preordenados por lei, e onde a vontade da parte aderente é anulada (ex.: contratos na área dos serviços públicos: água, energia elétrica, gás, telefonia, etc.). Tampouco poderiam, desta feita, desde a posse, “ser proprietário ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada.” A sanção prevista era a perda do mandato de deputado ou senador; tal sanção era também aplicada à conduta incompatível com o decoro parlamentar (art. 48, I, *a*; II, *a*, §§ 1º e 2º).

Os ministros de Estado, a exemplo das duas outras constituições republicanas, eram igualmente obrigados a comparecer à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, ou qualquer das suas comissões”, quando convocados, para “prestar informações acerca de assunto previamente determinado. Sua não comparecência importava em crime de responsabilidade (art. 54 e parágrafo único).

A Câmara e o Senado, sempre que um terço de seus membros assim o requeresse, criavam “comissões de inquérito sobre fato determinado” (art. 53).

À Câmara dos Deputados era atribuída privativamente competência para julgar da procedência ou não de acusação contra o Presidente da República e de seus ministros de Estado, nos crimes conexos com os daquele. Competia também privativamente à Câmara dos Deputados “a iniciativa da tomada de contas do Presidente da República, mediante designação de comissão especial, quando não forem apresentadas ao Congresso

Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa” (art. 59, I e II).

Julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, e os ministros de Estado nos crimes conexos com os daquele, bem assim os ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade, competia privativamente ao Senado Federal. Sem prejuízo da ação da justiça ordinária, o Senado só poderia impor a pena da perda do cargo, com impedimento de até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública (art. 62, I, II e § 3.º).

A Carta de 1946 conferia competência exclusiva ao Congresso Nacional para, entre outras coisas, “julgar as contas do Presidente da República” (art. 66, VIII). Assim, o Presidente da República devia “prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior” (art. 87, XVII).

Consoante essa constituição, os crimes de responsabilidade do Presidente da República seriam julgados pelo Senado Federal, depois de declarada procedente a acusação pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados (art. 88, *caput*).

A Carta de 1946 tipificava como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentassem, entre outras coisas, contra “a probidade na administração”, “a lei orçamentária”, e “a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos.” Como se constata, houve um desmembramento em incisos, retornando à forma como dispunha a Constituição de 1934 sobre essa matéria, e que haviam sido agrupados na de 1937 (art. 89, V, VI e VII).

Quanto aos crimes de responsabilidade (e também aos comuns) perpetrados pelos ministros de Estado, deveriam ser julgados pelo Supremo Tribunal Federal; e “nos conexos com os do Presidente da República, pelos órgãos competentes para o processo e julgamento deste” (art. 92). [O disposto nesse artigo foi conservado *ipsis litteris* na Emenda Constitucional de 1969]. Eram considerados crimes de responsabilidade praticados por ministros de Estado, vistos no art. 54 já comentado linhas acima, os definidos em lei especial, tal como dispunha o parágrafo único do art. 89.

Repetindo dispositivo das constituições anteriores, o § 1.º, incisos I e II, do art. 73, estabeleceu que “A lei de orçamento não conterà dis-

positivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados”, salvo “para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita, bem assim “a aplicação do saldo e o modo de cobrir o déficit.”

No Capítulo IV – “Do Poder Judiciário”, o art. 96, II, vedava expressamente ao juiz “receber, sob qualquer pretexto, percentagens, nas causas sujeitas a seu despacho e julgamento.”

Nos crimes de responsabilidade, estatuiu o art. 100 que os ministros do Supremo Tribunal Federal seriam processados e julgados pelo Senado Federal.

Por outro lado, competia ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente “os ministros de Estado, os juízes dos tribunais superiores federais, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os ministros do Tribunal de Contas e os chefes de missão diplomática em caráter permanente, assim nos crimes comuns como nos de responsabilidade, ressalvado, quanto aos ministros de Estado, o disposto no final do art. 92.”

A Constituição de 1946 conferia ao Ministério Público tão-somente a função de representar o Estado em juízo, por intermédio de seu chefe, o Procurador-Geral da República. Assim, o parágrafo único do art. 126 dispunha: “A União será representada em juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas comarcas do interior, ao Ministério Público local.”

No Capítulo II – “Dos Direitos e das Garantias individuais”, na segunda parte do § 31 do art. 141, lê-se: “A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica.”

A Ação Popular instituída em assento constitucional desde a Carta do Império, prevista no art. 157, foi ampliada no § 38 do art. 141, na Constituição em comento. Destarte, “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.”

Acerca do controle das empresas concessionárias de serviço público, a Constituição de 1946 manteve o mesmo espírito da de 1934, *verbis*:

Art. 151. A lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais.

Parágrafo único. Será determinada a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão, a fim de que os lucros dos concessionários, não excedendo a justa remuneração do capital, lhes permitam atender as necessidades de melhoramentos e expansão desses serviços. Aplicar-se-á a lei às concessões feitas no regime anterior, de tarifas estipuladas para todo o tempo de duração do contrato.

A perda do cargo de funcionário público, via sentença judicial, quando vitalício, ou processo administrativo, quando estável, era prescrita no art. 189, I e II.

A Constituição de 1946 reconhecia expressamente a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados a terceiros, mantendo a ação regressiva. Esse era o comando do art. 194, caput, e parágrafo único:

Art. 194. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.

Parágrafo único. Caber-lhe-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.

6. A Constituição de 1967

Para a análise do texto constitucional vigente no regime militar, há que se reportar à Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, à Constituição de 24 de janeiro de 1967, alterando apenas a redação de alguns dispositivos, modificando alguns, suprimindo outros e introduzindo diversas emendas aditivas.

No Capítulo referente ao Poder Legislativo, percebe-se nitidamente a redução do papel desse poder. Para ficar apenas no que interessa à presente monografia, o art. 30, alínea *d* determinava que os pedidos de informação só poderiam ser feitos pelas Mesas da Câmara ou do Senado, por intermédio da Presidência da República e limitados a fatos relacionados com matéria legislativa em trâmite ou “sobre fato sujeito à fiscalização do Congresso Nacional ou de suas Casas.” São autorizadas as Comissões

Parlamentares de Inquérito, nas duas Casas ou separadamente, a requerimento de um terço de seus membros (art. 37).

O art. 34 vedava a parlamentares, desde a expedição do diploma, firmarem contratos com pessoas jurídicas de direito público, de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando os contratos obedecessem cláusulas uniformes, a exemplo da constituição anterior; vedava igualmente o exercício de cargos em comissão ou emprego público remunerado. Proibia igualmente, agora desde a posse, ser diretor ou proprietário de empresas “que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada” (alínea *a*), ou ainda, “ocupar cargo, função ou emprego, de que sejam demissíveis *ad nutum*” (alínea *b*) nas entidades acima mencionadas. A afronta a esses dispositivos importaria na perda do mandato parlamentar (art. 35), bem assim o procedimento incompatível com o decoro parlamentar (art. 35, II)

Os ministros de Estado eram obrigados a comparecerem perante a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, para prestarem informações sobre assuntos previamente determinados (art. 38). A pena era idêntica à cominada pela Constituição de 1946: perda do cargo e inabilitação para o exercício da função pública por cinco anos, sem prejuízo de ação da Justiça ordinária; a sentença condenatória devendo ser proferida por dois terços de votos (parágrafo único do art. 42).

Os crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos ministros de Estado, nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele, o julgamento competia privativamente ao Senado Federal, bem assim processar e julgar, nos crimes de responsabilidade, os ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República (art. 42, I e II).

Julgar as contas do Presidente da República era da competência exclusiva do Congresso Nacional (inciso VIII do art. 44).

O *caput* do art. 45 remetia para lei específica regular “o processo de fiscalização pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive da Administração Indireta.”

Eram vedadas emendas que aumentassem a despesa prevista em projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, bem como na-

queles relativos a organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais (parágrafo único, alíneas a e b, do art. 57).

Sobre o orçamento, a Emenda de 1969 repetia o disposto na Constituição de 1946. Com efeito, lê-se no art. 60, *verbis*:

Art. 60. A despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita.

A Seção VII do Capítulo VI versava sobre o controle externo a ser exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo.

À semelhança das duas cartas anteriores, competia privativamente ao Presidente da República “prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao ano anterior” (art. 81, XX).

Os atos do Presidente da República que atentassem contra a probidade na administração, bem como a lei orçamentária configuravam crime de responsabilidade, a exemplo das duas cartas anteriores (art. 82, V, VI e parágrafo único), crimes esses a serem definidos em lei especial.

O art. 83 e seu parágrafo único reproduziam as cartas republicanas anteriores relativamente ao processo e julgamento do Presidente da República, apenas com a inovação do § 2.º, *expressi verbis*:

Art. 83. O Presidente, depois que a Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação pelo voto de dois terços de seus membros, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal, nos de responsabilidade.

§ 1.º Declarada procedente a acusação, o Presidente ficará suspenso de suas funções.

§ 2.º Se, decorrido o prazo de sessenta dias, o julgamento não estiver concluído, era arquivado o processo.

Na Seção VIII – “Dos Funcionários Públicos”, o art. 105 prescrevia a demissão de funcionário vitalício somente em virtude de sentença judicial, e ao estável, mediante processo administrativo.

O disposto nessa Seção aplicava-se aos funcionários dos três níveis da administração: União, Estados, Distrito Federal e Territórios e Municípios (art. 108). Copiou-se, portanto, dispositivo da Carta de 1946.

Reproduziu-se também da Carta anterior a proibição do juiz, sob pena da perda do cargo judiciário, “receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, porcentagens nos processos sujeitos a seu despacho e julgamento” (art. 114, II).

A responsabilidade objetiva do Estado foi mantida igualmente, bem assim a ação regressiva (art. 107, *caput*, e parágrafo único).

Ao Supremo Tribunal Federal competia, consoante o art. 119, I, *b*, no que interessa ao tema aqui estudado, processar e julgar originariamente, “nos crimes comuns e de responsabilidade, os Ministros de Estado, ressalvado o item I do art. 42 [conexos com os do Presidente da República], os membros dos Tribunais Superiores da União e dos Tribunais de Justiça dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, os Ministros do Tribunal de Contas da União e os chefes de Missão Diplomática de caráter permanente.”

Já aos Tribunais Federais de Recursos incumbia processar e julgar originariamente “os Juízes Federais, os Juízes do Trabalho e os membros dos Tribunais Regionais do Trabalho, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e os do Distrito Federal, nos crimes comuns e de responsabilidade” (art. 122, I, *b*).

Conforme o art. 126, *caput*, da Emenda de 1969, “A lei poderá permitir que a ação fiscal e outras sejam promovidas no foro de Estado ou Território e atribuir ao Ministério Público respectivo a representação judicial da União”. Como se pode constatar, o Ministério Público, até a Constituição de 1967 e a Emenda de 1969, continuava a atuar como advocacia da União, o que só se modificará na Constituição de 1988.

A segunda parte do § 11 do art. 153 prescrevia: “Esta [a lei] disporá, também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício do cargo, função ou emprego na Administração Pública, Direta ou Indireta.” Na Emenda Constitucional n.º 11, o § 11, segunda parte, do artigo supramencionado recebeu a seguinte redação: “A lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício da função pública.”

Por outro lado, o art. 154 mesclou propósito de corrupção com o de subversão, para impor a pena de suspensão dos direitos individuais e políticos de dois a dez anos, “declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação cível ou penal, assegurada ao paciente ampla defesa.” Quando se tratasse de parlamentar, o processo não dependeria de autorização da Câmara de que for membro (parágrafo único).

O regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais era disposto em lei, que estabelecia, a “fiscalização permanente e revisão periódica das tarifas, ainda que estipuladas em contrato anterior” (art. 167, III).

No dito “combate à subversão e à corrupção” apareciam sempre mesclados esses dois componentes no texto constitucional do regime militar. Havia a interdição de deter a propriedade de empresa na área de comunicação social a estrangeiros, sociedades por ações ao portador, bem como a vedação de sociedades que tivessem como sócios acionistas estrangeiros ou pessoas jurídicas, exceto partidos políticos (art. 174). A lei podia “estabelecer outras condições para a organização e o funcionamento das empresas jornalísticas e de televisão e de radiodifusão, no interesse do regime democrático [*sic*] e do combate à subversão e à corrupção” (§ 2.º)

7. A Constituição de 1988

A Constituição de 1988, a “Constituição Cidadã”, amplia substancialmente a possibilidade de controle sobre a gestão da coisa pública, nomeadamente no que se refere à mudança da natureza do Ministério Público que, de advocacia da União, transforma-se em defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. No art. 5.º, Título II – “Dos Direitos e Garantias Fundamentais, os incisos XXXIV, *a*, e LXXIII respectivamente afirmam que “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: *a*) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”, e “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente

e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

Segundo a Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, assim dispõe o art. 22 e seu inciso XXVII: “Compete privativamente à União legislar sobre: [...] normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1.º, III”.

Já o art. 24, e seus incisos I e II, assegura que “Compete à União e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; orçamento”. Relativamente aos municípios sobre essa matéria, estipula o art. 30, III, que lhes compete “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei”. Assim também, “As contas do Governo do Território serão submetidas ao Congresso Nacional, com parecer prévio do Tribunal de Contas da União” (art. 33, § 2.º). Nesse mesmo sentido, consoante as Emendas Constitucionais n.º 14, de 1996, e n.º 29, de 2000, o art. 34 assegura à União o direito de intervir nos Estados e Distrito Federal, entre outras razões, a fim de assegurar a observância do princípio constitucional de “prestação de contas da administração pública, direta e indireta” (VII, *d*). Prerrogativa essa estendida aos Estados quanto a seus municípios e à União quanto aos municípios localizados em Território Federal quando “não forem prestadas contas devidas, na forma da lei”, ao teor do art. 35 (EC n.º 29/2000), II.

O Capítulo VII trata especificamente “Da Administração Pública”. Com efeito, o art. 37, bem como alguns parágrafos e incisos pertinentes ao tema desta monografia, assim dispõem:

Art. 37. A administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (EC n.º 18/98, EC n.º 19/98, EC n.º 20/98, EC n.º 34/2001, EC n.º 41/2003 e EC n.º 42/2003)

[...]

§ 1.º *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.*

[...]

§ 3.º *A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:*

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informação sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5.º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

§ 4.º *Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.*

§ 5.º *A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.*

§ 6.º *As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.*

§ 7.º *A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas.*

Quanto ao *caput* do artigo em comento, entenda-se “princípio da legalidade” como em conformidade com a lei; “impessoalidade” como dirigida a todos indistintamente, sem preferência ou privilégios; “moralidade”, consoante os valores morais da sociedade; “publicidade”, como

transparência, de conhecimento de todos; “eficiência”, significando fazer mais com menos (*more with less*).

A referência expressa desses princípios em sede constitucional constitui uma inovação da Constituição de 1988.

A “Constituição Cidadã” prevê que os funcionários públicos estáveis só perderão o cargo “em virtude de sentença judicial transitada em julgado” ou ainda “mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa” (art. 41, § 1.º, I e II). Critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público no exercício de atividades exclusivas de Estado assegurados pelo art. 247 remete para o inciso III do art. 41, que assim dispõe: “mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.”

O art. 48 atribui ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor, entre outras coisas, sobre “o sistema tributário, arrecadação e distribuição”, e o “plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado” (incisos I e II).

É da competência exclusiva do Congresso Nacional, ao teor do art. 49, incisos IX e X, “julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo” e “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”.

O art. 50 amplia a prerrogativa das duas Casas do Congresso Nacional que agora não só pode convocar ministros, mas “quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada” (ECR n.º 2/94). A exemplo das outras constituições, os ministros podem tomar a iniciativa de comparecerem à Câmara e ao Senado para “expor assuntos de relevância de seu Ministério” (§ 1.º). As mesas de cada uma das Casas podem pedir por escrito informações a Ministros de Estado e a titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, “importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas” (§ 2.º).

Já à Câmara dos Deputados compete privativamente “proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa” (art. 51, II).

Por outro lado, compete privativamente ao Senado Federal “processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles”; também “processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade” (art. 52, I e II). E o parágrafo único desse mesmo dispositivo estipula: “Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.”

Como se vê, a Constituição de 1988, neste aspecto, amplia o leque de agentes públicos passíveis de serem julgados pelo Senado da República, bem como aumenta o prazo de inabilitação, em caso de condenação, para o exercício da função pública.

Ao teor do § 1.º do art. 53, desde a expedição do diploma, os Deputados e Senadores só serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, sendo-lhes, desse modo, assegurado foro privilegiado, podendo, não obstante, a Casa respectiva, uma vez recebida a denúncia, por maioria de seus membros, “poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação” (§ 3.º do art. 53).

Ainda concernente aos parlamentares, não poderão, desde a expedição do diploma, “firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes”; tampouco “aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades constantes da alínea anterior”. E desde da posse, não poderão ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou

nela exercer função remunerada”, nem “ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades referidas no inciso I, *a*” (art. 54, I, *a e b*, II, *a e b*).

Como sanção, a Carta de 1988 prescreve, em seu art. 55, a perda do mandato do Deputado ou Senador que infringir o disposto no artigo anterior, ou “cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar”, entendendo-se como incompatível com o tal decoro, além das condutas definidas no regimento interno das duas Casas, “o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas” (incisos I, II e § 1.º).

O art. 58 assegura a existência de comissões permanentes e temporárias nas duas Casas legislativas, cabendo a elas em virtude da matéria de sua competência “convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições”, “receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas”, “solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão”, bem como “apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer” (§ 2.º, III, IV, V e VI). O § 3.º deste artigo assim estabelece:

§ 3.º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.”

Na Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária os arts. 70 e 71 dispõem sobre o controle externo e interno sobre essa matéria, detalhando as atribuições do Tribunal de Contas da União, *ipsis verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e

pelo sistema de controle interno de Cada Poder.” (EC n.º 19/98)

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativos, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização

contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1.º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2.º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3.º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4.º O tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

O Tribunal de Contas da União deverá pronunciar-se sobre matérias uma vez solicitado pela comissão mista do Congresso Nacional. Assim dispõe o art 72 e seus parágrafos, *verbis*:

Art. 72. A comissão mista permanente a que se refere o art. 166, § 1.º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1.º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2.º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Ademais, o Tribunal de Contas possui poder geral de cautela. O Ministro Celso de Mello, do STF, ao denegar pedido de liminar em mandado de segurança (MS 26547), decidiu que esse poder decorrente da Constituição Federal consiste na “possibilidade, ainda que excepcional, de concessão, sem audiência da parte contrária, de medidas cautelares, sempre que necessárias à neutralização imediata de situações de lesividade, atual ou iminente, ao interesse público.”

O Tribunal de Contas, corte administrativa, é integrado por nove ministros, com sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional (art 73).

Por outro lado, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantêm sistema de controle interno de forma integrada com a finalidade de “avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto a eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (art. 74, I, II, III e IV). Os dois parágrafos deste artigo estipulam que “Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária”, e “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (§§ 1.º e 2.º).

Ao teor do art. 75, as normas da Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária aplicar-se-ão, no que couber aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Às constituições estaduais incumbirá dispor sobre os Tribunais de Contas dos respectivos Estados, que contarão com sete conselheiros (parágrafo único).

Entre as competências privativas do Presidente da República está a de “prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta

dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior” (art. 84, XXIV).

Configura crime de responsabilidade do principal magistrado do País os seus atos que atentarem contra, entre outras coisas, “a probidade na administração” e “a lei orçamentária” (art. 85, V e VI).

Nos crimes de responsabilidade do Presidente da República cabe ao Senado Federal julgá-lo, uma vez admitida a acusação por dois terços da Câmara dos Deputados (art. 86).

Quanto ao Judiciário, a Constituição de 1988 veda aos juízes “receber, a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processo” (parágrafo único, II, do art. 95). Em caso de crime de responsabilidade cometidos por juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, o seu julgamento incumbirá aos Tribunais de Justiça, “ressalvada a competência da Justiça Eleitoral” (art. 96, III).

As funções do Ministério Público sofreram substanciais modificações na Carta de 1988 relativamente às constituições anteriores. Foi um passo importante para retirar do *Parquet* a característica de *bouche du Roi*, de mera advocacia da União, investindo-lhe da competência de advocacia da sociedade. Assim estipulam os arts. 127 a 130, *expressi verbis*:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (EC n.º 19/98).

Entre as funções institucionais do Ministério Público está a de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (art. 129, III). É prevista igualmente a atuação do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas (art. 130).

Com as novas atribuições do Ministério Público, o legislador constituinte cria a Advocacia Geral da União, a que se refere no Título da Seção II “Advocacia Pública”, com a função que antes cabia àquele. Destarte, o *caput* do art. 131 prescreve:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a união, judicial e extrajudi-

cialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Nas unidades federadas e no Distrito Federal, a representação judicial e a consultoria jurídica serão exercidas pelos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (art. 132, EC n.º 19/98).

A Carta de 1988 remete para lei complementar a “fiscalização financeira da administração pública direta e indireta” (art. 163, V. EC n.º 40/2003).

O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais serão objeto de leis complementares de iniciativa do Poder Executivo, cujos projetos serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional. E uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados deverá examinar e emitir parecer sobre tais projetos, bem assim sobre as emendas apresentadas pelos parlamentares, e relativas às contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República (arts. 165 e 166).

O art. 167 veda, entre outras coisas, “o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual”, bem como “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

A despesa com pessoal ativo e inativo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios não deverão exceder os limites estabelecidos em lei complementar, esta última já em pleno vigor, que é a Lei de Responsabilidade Fiscal (art.169). Enquanto não havia lei regulando tal dispositivo, o art. 38 e seu parágrafo único do Ato das Disposições Transitórias disciplinava a matéria.

A exploração direta de atividade econômica pelo Estado deverá ser ditada por imperativos da segurança nacional ou por relevante interesse coletivo. “A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: I – sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; [...] III – licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; IV – a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a

participação dos acionistas minoritários; V – os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.[...] § 5.º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.” (art. 173, § 1.º, I, III, IV, V, § 5.º).

Acerca da concessão ou permissão de serviço público, estas deverão sempre serem feitas mediante licitação, dispondo a lei sobre a prerrogativa do poder público de fiscalizar e rescindir a concessão ou permissão, bem assim sobre o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, e as condições de sua caducidade, os direitos dos usuários, a política tarifária e a obrigação de manter o serviço adequado (art. 175, parágrafo único, I, II, III, IV).

Quanto aos serviços notariais e de registro, exercidos em caráter privado por delegação do poder público, seus atos serão fiscalizados pelo Poder Judiciário, devendo a lei regular suas atividades e definir a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos (art. 236, § 1.º).

A moralidade administrativa tem assento constitucional como um dos princípios da Administração Pública. A probidade igualmente, eis que é uma forma que a moralidade assume na prática (art. 37 da CF). Segundo o texto constitucional, a imoralidade administrativa constitui razão plausível para a nulidade do ato inquinado de vício. Nesse sentido, preleciona José Afonso da Silva que a moralidade administrativa não é a moralidade comum, mas jurídica: o ato legal nem sempre é honesto, moral. A moralidade e a probidade administrativas são tutelados pela ação popular e pela ação civil pública, bem assim pela Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, a fim de invalidar o ato viciado e punir o(s) culpado(s). O ordenamento constitucional pune com rigor a improbidade, já que esta é causa para a suspensão dos direitos políticos do ímprobo (art. 15, V da CF), estatuído enfaticamente pelo § 4.º, do art. 37 de nossa Carta Magna. A suspensão do direito político do servidor ímprobo só deverá ser efetivada em processo judicial, consoante o comando da Constituição, apurada a improbidade do ponto de vista criminal ou não, e não implicando prejuízo da ação penal cabível.²⁴

24 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 652.

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
<p>Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.</p> <p>XIII – A Lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, o recompensará em proporção dos merecimentos de cada um.</p>	<p>Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:</p> <p>§ 2º. Todos são iguais perante a lei.</p>	<p>Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:</p> <p>1) Todos são iguais perante a lei. [...]</p>	<p>Art. 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito [...], nos termos seguintes:</p> <p>§ 1º. Todos são iguais perante a lei;</p> <p>... § 7º. O direito de representação ou petição perante as autoridades, em defesa de direitos ou do interesse geral;</p>	<p>Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:</p> <p>§ 1º. Todos são iguais perante a lei</p>	<p>Art. 150. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:</p> <p>§ 1º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas [...]</p>	<p>Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:</p> <p>§ 1º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas [...]</p>	<p>Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:</p> <p>XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:</p> <p>a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;</p> <p>b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;</p>
<p>XXX – Todo o Cidadão poderá apresentar por escrito ao Poder Legislativo, e ao Executivo reclamações, queixas, ou petições, e até expor qualquer infração da Constituição, requerendo perante a competente Autoridade a efetiva responsabilidade dos infratores.</p>	<p>§ 9º. É permitido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos Poderes Públicos, denunciar abusos das autoridades e promover-lhes a responsabilidade de culpados.</p>	<p>10) É permitido a quem quer que seja representar, mediante petição aos poderes públicos, denunciar abusos das autoridades e promover-lhes a responsabilidade. ...</p>	<p>... § 37. É assegurado a quem quer que seja o direito de representar, mediante petição dirigida aos Poderes Públicos, contra abusos de autoridades, e promover a responsabilidade delas.</p>	<p>... § 37. É assegurado a quem quer que seja o direito de representar, mediante petição dirigida aos Poderes Públicos, contra abusos de autoridades, e promover a responsabilidade delas.</p>	<p>§ 30. É assegurado a qualquer pessoa o direito de representação e de petição aos Poderes Públicos, em defesa de direitos ou contra abusos de autoridade.</p>	<p>§ 30. É assegurado a qualquer pessoa o direito de representação e de petição aos Poderes Públicos, em defesa de direitos ou contra abusos de autoridade.</p>	<p>§ 30. É assegurado a qualquer pessoa o direito de representação e de petição aos Poderes Públicos, em defesa de direitos ou contra abusos de autoridade.</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
... Art. 179. ... XXX – Todo cidadão poderá apresentar por escrito ao poder legislativo e ao Executivo reclamações, queixas ou petições e até expor qualquer infração da constituição, requerendo perante a competente autoridade a efetiva responsabilidade dos infratores.	§ 9º. É permitido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos Poderes Públicos, denunciar abusos das autoridades e promover a responsabilidade de culpados.	35) A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação dos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se referirem, a expedição das certidões para o esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas os casos em que o interesse público imponha segredo ou reserva.		§ 38. Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.	§ 31. Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.	§ 31. Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.	LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
							<p>Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:</p> <p>XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;</p>
							<p>Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
		Art. 168. Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, sem distinção de sexo ou estado civil, observadas as condições que a lei estatuir.		Art. 184. Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer.	Art. 95. Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, preenchidos os requisitos que a lei estabelecer.	Art. 97. Os cargos públicos serão acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei.	I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;
					Art. 106. Aplica-se aos funcionários dos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como aos dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, o disposto nesta Seção, inclusive, no que couber, os sistemas de classificação e níveis de vencimentos dos cargos de serviço civil do respectivo Poder Executivo, ficando-lhes, outrossim, vedada a vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.	Art. 108. O disposto nesta Seção aplica-se aos funcionários dos três Poderes da União e aos funcionários, em geral, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, e dos Municípios.	

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade							
1824	1891	1934	1937	1946	1967	1988	
		<p>Art. 169. Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e, no qual lhes será assegurada plena defesa.</p> <p>Art. 170. O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor:</p> <p>2º) a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concursos de provas ou títulos;</p>	<p>Art. 156. O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:</p> <p>b) a primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas ou de títulos;</p> <p>c) os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em todos os casos, depois de dez anos de exercício, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se;</p>	<p>Art. 186. A primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde.</p>	<p>Art. 95. Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei.</p> <p>Art. 106. Aplica-se aos funcionários dos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como aos dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, o disposto nesta Seção, inclusive, no que couber, os sistemas de classificação e níveis de vencimentos dos cargos de serviço civil do respectivo Poder Executivo, ficando-lhes, outrossim, vedada a vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.</p>	<p>Art. 97. Os cargos públicos serão acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei.</p> <p>Art. 108. O disposto nesta Seção aplica-se aos funcionários dos três Poderes da União e aos funcionários, em geral, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, e dos Municípios.</p>	<p>II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;</p>
						<p>III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;</p>	
						<p>Art. 97: § 3º. Nenhum concurso terá validade por prazo maior de quatro anos contado da homologação</p>	

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
				Art. 188: Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos cargos de confiança nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão.	§ 2º. As leis ou resoluções a que se refere o parágrafo anterior serão votadas em dois turnos, com intervalo mínimo de quarenta e oito horas entre eles.	§ 2º. Prescindirá de concurso a nomeação para cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração.	V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;
					Art. 157: § 7º. Não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei.	Art. 162. Não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei.	VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;
							VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
					Art. 104. Aplica-se a legislação trabalhista aos servidores admitidos temporariamente para obras, ou contratados para funções de natureza técnica ou especializada.	Art. 106. O regime jurídico dos servidores admitidos em serviços de caráter temporário ou contratados para funções de natureza técnica especializada será estabelecido em lei especial.	IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;
					Art. 106. Aplica-se aos funcionários dos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como aos dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, o disposto nesta Seção, inclusive, no que couber, os sistemas de classificação e níveis de vencimentos dos cargos de serviço civil do respectivo Poder Executivo, ficando-lhes, outrossim, vedada a vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.	Art. 108: § 1º. Aplicam-se, no que couber, aos funcionários do Poder Legislativo e do Poder Judiciário da União e dos Estados, e aos das Câmaras Municipais, os sistemas de classificação e níveis de vencimentos dos cargos do serviço civil do respectivo Poder Executivo.	XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo; XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;
					Art. 96. Não se admitirá vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.	Art. 98. Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo, para cargos de atribuições iguais ou semelhantes.	

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
				a de dois destinados a médicos, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário.	§ 1º. Em qualquer dos casos, a acumulação somente é permitida quando haja correlação de matérias e compatibilidade de horários.	§ 1º. Em qualquer dos casos, a acumulação somente será permitida quando houver correlação de matérias e compatibilidade de horários.	b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;
		Art. 172. É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios.	Art. 159. É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios.	Art. 185. É vedada a acumulação de quaisquer cargos, exceto, a prevista no art. 96, nº I, e a de dois cargos de magistério ou a de um destes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário.	§ 2º. A proibição de acumular se estende a cargos, funções ou empregos em autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. ... Art. 94: § 6º. Aplica-se aos militares o disposto nas §§ 1º, 2.º e 3.º do art. 101, bem como aos da reserva e reformados ainda o previsto no § 3º do art. 97.	§ 2º. A proibição de acumulação estende-se a cargos, funções ou empregos em autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista. § 3º. Lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, poderá estabelecer, no interesse do serviço público, outras exceções à proibição de acumular, restritas a atividades de natureza técnica ou científica ou de magistério, exigidas, em qualquer caso, correlação de matérias e compatibilidade de horários.	XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
						<p>...Art. 93: § 9º A proibição de acumular proventos de inatividade não se aplicará aos militares da reserva e aos reformados, quanto ao exercício de mandato eletivo, quanto ao de função de magistrado ou de cargo em comissão ou quanto ao contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados.</p>	
					<p>...Art. 151. Aquele que abusar dos direitos individuais previstos nos §§ 8º, 23, 27 e 28 do artigo anterior e dos direitos políticos, para atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção, incorrerá na suspensão destes últimos direitos pelo prazo de dois a dez anos, declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal cabível, assegurada ao paciente a mais ampla defesa.</p>	<p>Art. 154. O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa.</p>	<p>Art. 37: § 4º. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

<p>1824 Art. 179: ... XXXIX - Os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticadas no exercício das suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis os seus subalternos;</p>				<p>1946 Art. 194. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros. Parágrafo único. Caberá a ação regressiva contra os funcionários responsáveis, nos casos de culpa ou dolo, quando tiver havido culpa destes.</p>	<p>1967 Art. 105. As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que es seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros. Parágrafo único. Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo.</p>	<p>1969 Art. 107. As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros. Parágrafo único. Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo.</p>	<p>1988 § 5º. A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.</p>
			<p>Art. 158. Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso do exercício dos seus cargos.</p>				
	<p>Art. 82. Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos</p>	<p>Art. 171. Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso dos seus cargos.</p>	<p>Art. 158. Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício de seus cargos</p>	<p>Art. 194. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros.</p>	<p>Art. 105. As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que es seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros.</p>	<p>Art. 107. As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros.</p>	<p>§ 6º. As pessoas jurídicas de direito público e de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
<p>Art. 13: O Poder Legislativo é delegado à Assembléa Geral com a Sanção do Imperador.</p> <p>...</p> <p>Art. 15: É da atribuição da Assembléa Geral:</p>	<p>Art. 34: Compete privativamente ao Congresso Nacional:</p>	<p>Art. 91. Compete ao Senado Federal: 1 - colaborar com a Câmara dos Deputados na elaboração de leis sobre:</p> <p>d) tributos e tarifas;</p> <p>...</p>	<p>Art. 20. É da competência privativa da União:</p> <p>I - decretar impostos:</p>	<p>Art. 65. Compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República:</p> <p>... II - votar os tributos próprios da União e regular a, arrecadação e a distribuição das suas rendas;</p>	<p>Art. 46. Ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, cabe dispor, mediante lei, sobre todas as matérias de competência da União, especialmente:</p> <p>I - os tributos, a arrecadação e distribuição de rendas;</p>	<p>Art. 43. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:</p> <p>I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;</p>	<p>Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:</p> <p>I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;</p>
<p>X - Fixar anualmente as despesas públicas, e repartir a contribuição direta.</p> <p>...</p> <p>XIII - Autorizar ao Governo, para contrair empréstimos.</p>	<p>Art. 34</p> <p>1º) orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro;</p>	<p>Art. 39:</p> <p>2) Votar anualmente o orçamento da receita e da despesa, e, no início de cada Legislatura, a lei de fixação das Forças Armadas da União, a qual nesse período,</p>	<p>Art. 71. A Câmara dos Deputados dispõe do prazo de quarenta e cinco dias para votar o orçamento, a partir do dia em que receber a proposta do Governo; o Conselho Federal, para</p>	<p>I - votar o orçamento; III - dispor sobre a dívida pública federal e os meios de solvê-la; VI - autorizar abertura e operações de crédito e emissões de curso forçado;</p>	<p>II - o orçamento; a abertura e as operações de crédito; a dívida pública; as emissões de curso forçado; III - planos e programas nacionais, regionais e orçamentos plurianuais;</p>	<p>II - orçamento anual e plurianual; abertura e operação de crédito; dívida pública; emissões de curso forçado;</p>	<p>II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	XIV – Estabelecer meios convenientes para pagamento da dívida pública.	1891	2º) autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos a fazer operações de crédito; 3º) legislar sobre a dívida pública e estabelecer os meios para o seu pagamento;	1934	somente poderá ser modificada por iniciativa do Presidente da República;	1937	o mesmo fim, do prazo de vinte e cinco dias, a contar da expiração do concedido à Câmara dos Deputados. O prazo para a Câmara dos Deputados pro-nunciar-se sobre as emendas do Conselho Federal será de quinze dias contados a partir da expiração do prazo concedido ao Conselho Federal.	1946		1967		1969		1988	
XI - Fixar anualmente, sobre a informação do Governo, as forças de mar, e terra ordinárias, e extraordinárias.	17º) fixar anualmente as forças de terra e mar; 18º) legislar sobre a organização do Exército e da Armada;	Art. 39: 2) Votar anualmente o orçamento da receita e da despesa, e, no início de cada Legislatura, a lei de fixação das Forças Armadas da União, a qual nesse período, somente poderá ser modificada por iniciativa do Presidente da República;	Art. 49. Compete à Câmara dos Deputados iniciar a discussão e votação de leis de impostos e fixação das forças de terra e mar, bem como todas que importarem aumento de despesa.	V - votar a lei de fixação das forças armadas para o tempo de paz;	V - a fixação das forças armadas para o tempo de paz;	III - fixação dos efetivos das forças armadas para o tempo de paz;	III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;			III - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;	IV - planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento;	IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;	IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;	IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;	
10º) resolver definitivamente sobre os limites dos Estados entre si, os do Distrito Federal	Art. 5º: Compete privativamente à União: ...	VIII - resolver sobre limites do território nacional;	VI - os limites do território nacional; o espaço aéreo; os bens do domínio da União;	VI - os limites do território nacional; o espaço aéreo; os bens do domínio da União;	VI - os limites do território nacional; o espaço aéreo; os bens do domínio da União;	VI - limites do território nacional; espaço aéreo e marítimo; bens do domínio da União;	V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;								

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade							
1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
	e os do território nacional com as nações limítrofes;	IV - resolver definitivamente sobre os limites do território nacional;		IX - legislar sobre bens do domínio federal e sobre todas as matérias da competência da União, ressalvado o disposto no artigo seguinte.			
		XIX - legislar sobre: ... d) desapropriações, requisições civis e militares em tempo de guerra;		Art. 66. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: VI - aprovar as resoluções das Assembléias Legislativas estaduais sobre incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados;	Art. 47. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: V - aprovar a incorporação ou desmembramento de áreas de Estados ou de Territórios;	Art. 44. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: V - aprovar a incorporação ou desmembramento de áreas de Estados ou de Territórios;	VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas;
				Art. 65: VII - Transferir temporariamente a sede do governo federal;	Art. 46. Ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, cabe dispor, mediante lei, sobre todas as matérias de competência da União, especialmente: ... VII - a transferência temporária da sede do Governo da União;	Art. 43. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente: ... VII - transferência temporária da sede do Governo Federal;	VII - transferência temporária da sede do Governo Federal;
		Art. 5º: Compete privativamente à União: ... XVIII - conceder anistia; ...	Art. 16. Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: ... XXV - anistia;	Art. 66. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: ... V- conceder anistia;	VIII - a concessão de anistia.	VIII - concessão de anistia; e	VIII - concessão de anistia;

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
	15) legislar sobre o serviço dos correios e telégrafos federais;	Art. 5º: ... § 3º. A competência federal para legislar sobre as matérias dos números XIV e XIX, letras c e i, in fine, e sobre registros públicos, desapropriações, arbitragem comercial, juntas comerciais e respectivos processos; requisições civis e militares, radiocomunicação, emigração, migração e caixas econômicas; riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca, e a sua exploração não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias. As leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou	Art. 16. Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: ... X - correios, telégrafos e radiocomunicação;	X - legislar sobre bens do domínio federal e sobre todas as matérias da competência da União, ressalvado o disposto no artigo seguinte. Art. 5º. Compete à União: XII - explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiodifusão, de telefones interestaduais e internacionais, de navegação aérea e de vias férreas que ligem portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado;	... IV - a criação e extinção de cargos públicos e fixação dos respectivos vencimentos;	Art. 8º. Compete à União: ... XVII - legislar sobre: ... i) águas, telecomunicações, serviço postal e energia (elétrica, térmica, nuclear ou qualquer outra);	XII - telecomunicações e radiodifusão;

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824		1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
			deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta.					
		Art. 41: § 1º. Compete exclusivamente à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa das leis de fixação das forças armadas e, em geral, de todas as leis sobre matéria fiscal e financeira.			Art. 67: § 1º. Cabe à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa da lei de fixação das forças armadas e a de todas as leis sobre matéria financeira.	Art. 60. É da competência exclusiva do Presidente da República a Iniciativa das leis que: I – disponham sobre matéria financeira;	Art. 57 É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que: I – disponham sobre matéria financeira;	XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;
XVII - Determinar o peso, valor, inscrição, tipo, e denominação das moedas, assim como o padrão dos pesos e medidas.		Art. 5º. Compete privativamente à União: ... XII - fixar o sistema monetário, cunhar e emitir moeda, instituir banco de emissão;	Art. 5º. Compete à União: ... XV - legislar sobre: ... m) sistema monetário e de medidas; título e garantia dos metais;	Art. 16. Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: ... VI - as finanças federais, as questões de moeda, de crédito, de, bolsa e de banco;	Art. 5º. Compete à União: ... XV - legislar sobre: ... m) sistema monetário e de medidas; título e garantia dos metais;	Art. 8º. Compete à União: ... XVII - legislar sobre: ... j) sistema monetário e de medidas; título e garantia dos metais;	Art. 8º. Compete à União: ... XVII - legislar sobre: ... j) sistema monetário e de medidas; título e garantia dos metais;	XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.
							Art. 44. É da competência exclusiva do congresso nacional: [...] VIII – julgar as contas do Presidente da República;	Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: ... IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
	Art. 51. Os Ministros de Estado não poderão comparecer às sessões do Congresso, e só comunicarão, com ele por escrito ou pessoalmente em conferência com as Comissões das Câmaras. Os relatórios anuais dos Ministros serão dirigidos ao Presidente da República e distribuídos por todos os membros do Congresso.	Art. 93: Estado prestarão, pessoalmente ou por escrito, ao Senado Federal, as informações por este solicitadas.	Art. 45. Qualquer das duas Câmaras ou alguma das suas comissões pode convocar ministro de Estado para prestar esclarecimentos sobre matérias sujeitas à sua deliberação. O ministro, independentemente de qualquer convocação, pode pedir a uma das Câmaras do Parlamento, ou a qualquer de suas comissões, dia e hora para ser ouvido sobre questões sujeitas a deliberação do Poder Legislativo	Art. 54: Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e qualquer das suas Comissões, quando para os convocar para, pessoalmente, prestar informações acerca de assunto previamente determinado. Art. 55. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, assim como as suas Comissões, designarão dia e hora para ouvir o Ministro de Estado que lhes, queira prestar esclarecimentos ou solicitar providências legislativas.	§ 2º. Os Ministros de Estado, a seu pedido, poderão comparecer perante as Comissões ou o Plenário de qualquer das Casas do Congresso Nacional e discutir projetos relacionados com o Ministério sob sua direção.	§ 2º. Os Ministros de Estado, a seu pedido, poderão comparecer perante as comissões ou o plenário de qualquer das Casas do Congresso Nacional e discutir projetos relacionados com o Ministério sobre sua direção.	§ 1º. Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.
			Art. 89. Os ministros de Estado não são responsáveis perante o Parlamento, ou perante os tribunais, pelos conselhos dados ao Presidente da República. § 1º. Respondem, porém, quanto aos seus atos,				

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
			<p>pelos crimes qualificados em lei. § 2º. Nos crimes comuns e de responsabilidade serão processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal, e nos conexos com os do Presidente da República, pela autoridade competente para o julgamento deste.</p>				
	<p>Art. 52. Os ministros de Estado não são responsáveis perante o Congresso, ou perante os Tribunais, pelos conselhos dados ao Presidente da República. § 1º. Respondem, porém, quanto a os seus atos, pelos crimes qualificados em lei. § 2º. Nos crimes comuns e de responsabilidade serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e nos conexos com os do Presidente da República, pela autoridade competente deste.</p>						

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
						<p>Art. 30: Parágrafo único. Observar-se-ão as seguintes normas regimentais: ...</p> <p>c) não será autorizada a publicação de pronunciamentos que envolverem ofensas às Instituições Nacionais, propaganda de guerra, de subversão da ordem política ou social, de preconceito de raça, de religião ou de classe, configurem crimes contra a honra ou contiverem incitamento à prática de crimes de qualquer natureza;</p> <p>d) a Mesa da Câmara dos Deputados ou a do Senado Federal encaminhará, por intermédio da Presidência da República, somente pedidos de informação sobre fato relacionado com matéria legislativa em trâmite ou sobre fato sujeito à fiscalização do Congresso Nacional ou de suas Casas;</p>	<p>§ 2º. As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
		<p>Art. 53. O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade, perante o Senado.</p>	<p>Art. 58. O Presidente da República será processado e julgado, nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e, nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial, que terá como Presidente o da referida corte e se comporá de nove juizes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal, e três membros da Câmara dos Deputados. O Presidente terá apenas voto de qualidade. [...]</p> <p>...</p> <p>Art. 61. São crimes de responsabilidade, além do previsto no art. 37, in fine, os atos definidos em lei, nos termos do art. 57, que os Ministros praticarem ou ordenarem; entendendo-se que, no tocante às leis orçamentárias, cada Ministro responderá pelas despesas do seu Ministério e o da Fazenda, além disso, pela arrecadação da receita.</p>				

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
Art. 32. O exercício de qualquer Emprego, á excepção dos de Con-selheiro de Estado, o Ministro de Estado, cessa interinamente, enquanto durarem as funções de Deputado, ou de Senador.	Art. 57: O Senado julgará os membros do Supremo Tribunal Federal nos crimes de responsabilidade, e este, os juizes federais inferiores.	Art. 75. Nos crimes de responsabilidade, os Ministros da Corte Suprema serão processados e julgados pelo Tribunal Especial a que se refere o art. 58.	Art. 100. Nos crimes de responsabilidade, os ministros do Supremo Tribunal Federal serão processados e julgados pelo Conselho Federal.	Art. 62. Compete privativamente ao Senado Federal: ... II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade; ... Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade. ... Art. 113, § 2º: ... Os Ministros serão, nos crimes de responsabi-lidade, processados e julgados pelo Senado Federal.	Art. 44. ... II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade. ... Art. 113, § 2º: ... Os Ministros serão, nos crimes de responsabi-lidade, processados e julgados pelo Senado Federal.	II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade;	II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;
Art. 32. O exercício de qualquer Emprego, á excepção dos de Con-selheiro de Estado, o Ministro de Estado, cessa interinamente, enquanto durarem as funções de Deputado, ou de Senador.	Art. 23. Nenhum membro do congresso desde que tenha sido eleito, poderá celebrar contratos com o Poder Executivo nem dele receber comissões ou empregos remunerados. Art. 24. O deputado ou senador não pode também ser presidente ou fazer parte de diretoria de bancos, companhias ou empresas que gozem dos favores do Governo Federal de-finidos em lei.	Art. 33. Nenhum Deputado, desde a expedição do diploma poderá: 1) celebrar contrato com a administração pública federal, estadual ou municipal. 2) aceitar ou exercer cargo, comissão ou emprego público remunerados, salvo as excepções previstas neste artigo e no art. 62	Art. 44. Aos membros do Parlamento Nacional é vedado: a) celebrar contrato com a administração pública federal, estadual ou municipal; [...] b) aceitar ou exercer cargo, comissão ou emprego público remunerado, salvo missão diplomática de carácter extraordinário;	Art. 48. Os Deputados e Senadores não poderão: I - desde a expedição do diploma: a) celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou sociedade de economia mista, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes; b) aceitar nem exercer comissão ou emprego	Art. 36. Os Deputados e Senadores não poderão: I - desde a expedição do diploma: a) firmar ou manter contrato com pessoa de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;	Art. 34. Os deputados e senadores não poderão: I - desde a expedição do diploma: a) firmar ou manter contrato com pessoa de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;	Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão: I - desde a expedição do diploma: a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
			<p>c) exercer qualquer lugar de administração ou consulta ou ser proprietário ou sócio de empresa concessionária de serviços públicos ou de sociedade, empresa ou companhia que goze de favores, privilégios, sanções, garantias de rendimento ou subsídios do Poder Público.</p>	<p>remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público; II - desde a posse: a) ser proprietário ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; b) ocupar cargo público do qual possa ser demitido ad nutum ; c) exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal; d) patrocinar causa contra pessoa jurídica de direito público.</p>	<p>b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado nas entidades referidas na letra anterior; II - desde a posse: a) ser proprietários ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; b.) ocupar cargo, função ou emprego, de que sejam demissíveis ad nutum, nas entidades referidas na alínea a do n.º I; c) exercer outro cargo eletivo, seja federal, estadual ou municipal; d) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere a alínea a do n.º I.</p>	<p>b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado nas entidades constantes da alínea anterior; II - desde a posse: a) ser proprietários ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; b) ocupar cargo, função ou emprego, de que sejam demissíveis ad nutum, nas entidades referidas na alínea a do item I; c) exercer outro cargo eletivo federal, estadual ou municipal; e d) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere a alínea I, "a"; d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.</p>	<p>b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior; II - desde a posse: a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, "a"; c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, "a"; d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.</p>
	<p>Art. 24: Parágrafo único. A inobservância dos preceitos contidos neste artigos</p>	<p>Art. 33: ... § 5º. A infração deste artigo e seu § 1º importa</p>		<p>Art. 48: § 1º. A infração do disposto neste artigo, ou a falta, sem licença,</p>	<p>Art. 37. Perde o mandato o Deputado ou Senador: I - que infringir qualquer das proibições es-</p>	<p>Art. 35. Perderá o mandato o deputado ou senador: I - que infringir qualquer das proibições</p>	<p>Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador: I - que infringir qualquer das proibições</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
	e no antecedente importa em perda do mandato. Art. 25. O mandato legislativo é incompatível com o exercício de qualquer outra função durante as sessões.	a perda do mandato, decretada pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, mediante provocação do Presidente da Câmara dos Deputados, de Deputados ou de eleitor; garantindo-se plena defesa ao interessado. ... Art. 89: ... § 2º. Os Senadores têm imunidade, subsídio e ajuda de custo idênticos aos dos Deputados e estão sujeitos aos mesmos impedimentos incompatibilidades.		às sessões, por mais de seis meses consecutivos, importa perda do mandato, declarada pela Câmara a que pertença o Deputado ou Senador; mediante provocação de qualquer dos seus membros ou representação documentada de Partido Político ou do Procurador-Geral da República. § 2º. Perderá, igualmente, o mandato o Deputado ou Senador cujo procedimento seja reputado, pelo voto de dois terços dos membros de sua Câmara, incompatível com o decoro parlamentar.	tabeladas no artigo anterior; II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; III - que deixar de comparecer a mais de metade das sessões ordinárias da Câmara a que pertencer em cada período de sessão legislativa, salvo doença comprovada, ou missão autorizada pela respectiva Casa ou outro motivo relevante previsto no Regimento Interno;	estabelecidas no artigo anterior; II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar ou atendimento das instituições vigentes; III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa anual, a terça parte das sessões ordinárias da Câmara a que pertencer, salvo doença comprovada, licença ou missão autorizada pela respectiva Casa; § 1º. Além de outros casos definidos no regimento interno, considerar-se-á incompatível com o decoro parlamentar o abuso das prerrogativas asseguradas ao congressista ou a percepção, no exercício do mandato, de vantagens ilícitas ou imorais.	estabelecidas no artigo anterior; II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada; § 1º. É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas. ...
		Art. 26. Somente à Câmara dos Deputados incumbe eleger a sua Mesa, regular a sua própria		Art. 40: Parágrafo único. Na constituição das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a	Art. 32: Parágrafo Único. Na constituição das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a	Art. 30: Parágrafo único. Observar-se-ão as seguintes normas regimentais: a) na constituição das	Art. 58: § 1º. Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
		<p>pólicia, organizar a sua Secretaria com observância do art. 39, nº 6, e o seu Regimento Interno, no qual se assegurará, quanto possível, em todas as Comissões, a representação proporcional das correntes de opinião nela definidas.</p>	<p>tação proporcional dos Partidos nacionais que participem da respectiva Câmara.</p>		<p>representação proporcional dos Partidos nacionais que participem da respectiva Câmara.</p>	<p>comissões assegurarse-4, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos nacionais que participem da respectiva Câmara</p> <p>[...]</p>	<p>representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.</p>
	<p>Art. 51. Os Ministros de Estado não poderão comparecer às sessões do Congresso, e só comunicarão, com ele por escrito ou pessoalmente em conferência com as Comissões das Câmaras.</p> <p>Os relatórios anuais dos Ministros serão dirigidos ao Presidente da Republica e distribuídos por todos os membros do Congresso.</p>	<p>Art. 37. A Câmara dos Deputados pode convocar qualquer Ministro de Estado para perante ela prestar informações sobre questões prévias e expressamente determinadas, atinentes a assuntos do respectivo Ministério. A falta de comparecência do Ministro, sem justificação, importa crime de responsabilidade.</p>	<p>Art. 45. Qualquer das duas Câmaras ou alguma das suas comissões pode convocar ministro de Estado para prestar esclarecimentos sobre matérias sujeitas à sua deliberação. O ministro, independentemente de qualquer convocação, pode pedir a uma da Câmaras do Parlamento, ou a qualquer de suas comissões, dia e hora para ser ouvido sobre questões sujeitas a deliberação do Poder Legislativo</p>	<p>Art. 54. Os Ministros de Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer das suas Comissões, quando uma ou outra Câmara os convocar para, pessoalmente, prestar informações acerca de assunto previamente determinado.</p>	<p>Art. 40. Os Ministros de Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados e o Senado Federal ou qualquer de suas Comissões, quando uma ou outra Câmara os convocar para, pessoalmente, prestar informações acerca de assunto previamente determinado.</p>	<p>Art. 38. Os Ministros de Estado serão obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer de suas comissões, quando uma ou outra Câmara, por deliberação da maioria, os convocar para prestarem, pessoalmente, informações acerca de assunto previamente determinado.</p>	<p>Art. 58: ... § 2º. às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: ... III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;</p>
		<p>Art. 52. Os ministros de Estado não são responsáveis perante o Congresso, ou</p>					

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
<p>Art. 133. Os ministros de Estado serão responsáveis</p> <p>II – por peita, suborno ou concussão;</p> <p>IV- Pela falta de observância da lei.</p> <p>Art.134. Uma lei parlamentar especificará a natureza destes delitos, e a maneira de proceder contra eles.</p> <p>Art. 135. Não salva aos ministros da responsabilidade a ordem do Imperador vocal ou por escrito.</p>	<p>perante os Tribunais, pelos conselhos dados ao Presidente da República.</p> <p>§ 1º. Respondem, porém, quanto aos seus atos, pelos crimes qualificados em lei.</p> <p>§ 2º. Nos crimes comuns e de responsabilidade serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e nos conexos com os do Presidente da República, pela autoridade competente deste.</p>						
				<p>Art. 22. A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.</p>	<p>Art. 71. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.</p>	<p>Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.</p>	<p>Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
							Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
			Art. 70. A lei orçamentária não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços, anteriormente criados [...].				
			Art. 183. Continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis que, explicita ou implicitamente, não contrariem as disposições desta Constituição.				
	Art. 89. É instituído um Tribunal de contas para liquidar as contas das receitas e despesas e verificar sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.	Art. 99. É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. ...	Art. 114. Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de contas cujos membros serão nomeados pelo	Art. 77. Compete ao Tribunal de Contas: I - acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; II - julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;	§ 1º. O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais	§ 1º. O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e	Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
		<p>Art. 102. O Tribunal de contas dará parecer prévio, no prazo de 30 dias sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados. Se estas não lhe forem enviadas em tempo útil, comunicará o fato à Câmara dos Deputados, para os fins de Direito, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado.</p>	<p>Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal aos Ministros do Tribunal de contas são asseguradas as mesmas garantias que aos ministros do Supremo Tribunal Federal.</p>	<p>§ 4º. O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório de exercício financeiro encerrado.</p>	<p>responsáveis por bens e valores públicos. § 2º. O Tribunal de Contas dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente. Não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo o Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado. § 3º. A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessárias. § 4º. O julgamento da regularidade das contas dos administradores e</p>	<p>demais responsáveis por bens e valores públicos. § 2º. O Tribunal de Contas da União dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente; não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo aquele Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado. § 3º. A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas da União, a que caberá realizar as inspeções necessárias.</p>	<p>dias a contar de seu recebimento;</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
					demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções referidas no parágrafo anterior. § 5º. As normas de fiscalização financeira e orçamentária nesta seção aplicam-se às autarquias.	§ 4º. O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamento contábeis, certificados de auditoria e pronunciamento das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções mencionadas no parágrafo anterior. § 5º. As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicam-se às autarquias.	
					Art. 73: § 7º. O Presidente da República poderá ordenar a execução do ato a que se refere a alínea b do § 5º, ad referendum do Congresso Nacional.	Art. 72: § 7º. O Presidente da República poderá ordenar a execução do ato a que se refere a alínea b do § 5º, ad referendum do Congresso Nacional.	
		Art. 99. É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por	Art. 114. Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos e da legalidade dos contratos	Art. 22. A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for	Art. 71. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.	Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.	Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplica-

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
		dinheiros ou bens públicos.	celebrados pela União, é instituído um Tribunal de contas cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal aos Ministros do Tribunal de contas são asseguradas as mesmas garantias que aos ministros do Supremo Tribunal Federal. Parágrafo único. A organização do Tribunal de contas será regulada em lei.	estabelecida nas Constituições estaduais.			ção das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
		Art. 101. Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou a despesa, só se reputarão perfeitos e acabados quando registrados pelo Tribunal de contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até o pronunciamento do Poder Legislativo.					
		Art. 102. O Tribunal de contas dará parecer prévio, no prazo de 30					Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional,

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824									1988
	1891		1934	1937	1946	1967	1969		será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
		dias sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados. Se estas não lhe forem enviadas em tempo útil, comunicará o fato à Câmara dos Deputados, para os fins de Direto, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado.							Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.
		Art. 100. Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República,	Art. 114. Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a	Art. 76. O Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o	Art. 73. O Tribunal de Contas tem sede na Capital da União e jurisdição em todo o país.	Art. 72. O Tribunal de Contas da União, com sede no Distrito Federal e quadro próprio	Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito		
		Art. 89. É instituído um Tribunal de contas para liquidar as contas das receita e despesas e							

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
	<p>verificar sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.</p>	<p>com aprovação do Senado Federal, e terão as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema. Parágrafo único. O Tribunal de Contas terá, quanto à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria, as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciais.</p>	<p>execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de contas cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal dos Ministros do Tribunal de contas são asseguradas as mesmas garantias que aos ministros do Supremo Tribunal Federal. Parágrafo único. A organização do Tribunal de contas será regulada em lei.</p>	<p>território nacional. § 1º. Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juizes do Tribunal Federal de Recursos. § 2º. O Tribunal de Contas exercerá, no que lhe diz respeito, as atribuições constantes do art. 97, e terá quadro próprio para o seu pessoal.</p>	<p>§ 1º. O Tribunal exercerá, no que couber, as atribuições previstas no art. 110, e terá quadro próprio para o seu pessoal. § 2º. A lei disporá sobre a organização do Tribunal podendo dividi-lo em Câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício das suas funções e na descentralização dos seus trabalhos. § 3º. Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, e terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.</p>	<p>de pessoal, em jurisdição em todo o país. § 1º. O Tribunal exercerá, no que couber, as atribuições previstas no artigo 115. § 2º. A lei disporá sobre a organização do Tribunal, podendo dividi-lo em Câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício das suas funções e na descentralização dos seus trabalhos. § 3º. Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos e financeiros ou de administração pública; IV – mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior. § 2º. Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:</p>	<p>Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. § 1º. Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: I – mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; II – idoneidade moral e reputação ilibada; III – notórios conhecimentos jurídicos, econômicos e financeiros ou de administração pública; IV – mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior. § 2º. Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
							<p>I – um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;</p> <p>II – dois terços pelo Congresso Nacional.</p> <p>...</p> <p>§ 3º. Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos.</p>
							<p>Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema</p>
							<p>Art. 71. O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, a fim de:</p>
							<p>Art. 72. O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a:</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
		técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças.		União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecidas nas Constituições estaduais.	respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes: ... IV - a elaboração orçamentária e a fiscalização orçamentária e financeira, inclusive a aplicação dos recursos recebidos da União e atribuídos aos Municípios;	peitados dentre outros princípios estabelecidos nessa Constituição, os seguintes: ... IV - a elaboração do orçamento, bem como a fiscalização orçamentária e a financeira, inclusive a aplicação dos recursos recebidos da União e atribuídos aos municípios; ... Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei.	zação, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.
			Art. 67. Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições: a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos,				

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principais atribuições: ... IV. Prover os mais Empregos Cíveis, e Políticos;			com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;				
			Art. 73. O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País. Art. 74. Compete privativamente ao Presidente da República:	Art. 87. Compete privativamente ao Presidente da República:	Art. 83. Compete privativamente ao Presidente:	Art. 81. Compete privativamente ao Presidente da República:	Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: ... VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às			b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser	Art. 87. Compete privativamente ao Presidente da República: ... XVI - enviar à Câmara	Art. 83. Compete privativamente ao Presidente: ... XVII - enviar proposta	Art. 81. Compete privativamente ao Presidente da República: ...	Art. 84: ... XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente logo que esta estiver reunida um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, a igualmente o orçamento geral de Todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de Todas as contribuições e rendas públicas.			enviada por este à Câmara dos Deputados;	dos Deputados, dentro dos primeiros dois meses da sessão legislativa, a proposta de orçamento;	de orçamento à Câmara dos Deputados;	XIX - enviar proposta de orçamento ao Congresso Nacional;	lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;
			c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.				
			Art. 69. A discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição. ... § 2º. Depois de votado o orçamento, se alterada a proposta do Governo, serão, na conformidade do vencido, modifica				

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente logo que esta estiver reunida um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da			dos os quadros a que se refere o parágrafo anterior; e, mediante proposta fundamentada do Departamento Administrativo, o Presidente da República poderá autorizar, no decurso do ano, modificações nos quadros de discriminação ou, especialização por itens, desde que para cada serviço não sejam excedidas as verbas globais votadas pelo Parlamento.				
				Art. 87: XVII - prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;	Art. 83: XVIII - enviar proposta de orçamento à Câmara dos Deputados;	Art. 81: XX - prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao ano anterior;	Art. 84: XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

	1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
importância de todas as contribuições e rendas públicas.			Art. 56. Compete privativamente ao Presidente da República: ... § 4º -- dar conta anualmente da situação do País à Câmara dos Deputados, indicando-lhe, por ocasião da abertura da sessão legislativa, as providências e reformas que julgue necessárias;					
	Art. 54. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra [...] 6) A probidade da administração. 7) A guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos. 8) As leis orçamentárias votadas pelo congresso.	Art. 57. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra: a) a existência da União;	Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra: a) a existência da União;	Art. 89. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente, contra: I - a existência da União;	Art. 84. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente: I - a existência da União;	Art. 82. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente: I - a existência da União;	Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; ... Par. Único Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.	

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
<p>Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis</p> <p>I - Por Traição.</p> <p>II - Por peita, suborno ou concussão.</p> <p>III - Por abuso do Poder.</p> <p>IV - Pela falta de ob-servância da Lei.</p> <p>V - Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos.</p> <p>VI - Por qualquer dissipação dos bens públicos.</p>		<p>Art. 57. São crimes de responsabilidade os atos definidos em lei, que atentarem contra:</p> <p>[...]</p> <p>f) a proibidade da administração;</p> <p>...</p> <p>h) as leis orçamentárias;</p>	<p>Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra:</p> <p>[...]</p> <p>d) a proibidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros públicos;</p>	<p>Art. 89. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente:</p> <p>...</p> <p>V - a proibidade na administração; VI - a lei orçamentária;</p>	<p>Art. 84. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente:</p> <p>...</p> <p>V - a proibidade na administração; VI - a lei orçamentária;</p>	<p>Art. 82. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente:</p> <p>...</p> <p>V - a proibidade na administração; VI - a lei orçamentária;</p>	<p>Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:</p> <p>...</p> <p>V - a proibidade na administração; VI - a lei orçamentária;</p>
			<p>Art. 89. Os Ministros de Estado não são responsáveis perante o Parlamento, ou perante os Tribunais, pelos conselhos dados ao Presidente da República.</p> <p>§ 1º Respondem, porém, quanto aos seus atos, pelos crimes qualificados em lei.</p> <p>§ 2º. Nos crimes comuns e de responsabilidade, serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e, nos conexos com os do Presidente da República, pela autoridade competente para o julgamento deste.</p>				

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988	
	<p>Art. 53. O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade, perante o Senado.</p>	<p>Art. 58. O Presidente da República será processado e julgado nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial, que terá como presidente o da referida Corte e se comporá de nove Juizes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. O Presidente terá apenas voto de qualidade.</p> <p>...</p> <p>§ 6º. Decretada a acusação, o Presidente da República ficará, desde logo, afastado do exercício do cargo.</p>		<p>Art. 88. O Presidente da República, depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, declarar procedente a acusação, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade. Parágrafo único. Declarada a procedência da acusação, ficará o Presidente da República suspenso das suas funções.</p>	<p>Art. 85. O Presidente, depois que a Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação pelo voto de dois terços de seus membros, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns; ou, perante o Senado Federal, nos de responsabilidade. § 1º. Declarada procedente a acusação, o Presidente ficará suspenso de suas funções.</p>	<p>Art. 83. O Presidente, depois que a Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação pelo voto de dois terços de seus membros, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. § 1º. O Presidente ficará suspenso de suas funções. I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal; II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.</p>	<p>Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. § 1º. O Presidente ficará suspenso de suas funções. I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal; II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.</p>	<p>Art. 95: parágrafo único. Aos juizes é vedado: ... II - receber, a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processo;</p>
				<p>Art. 96. É vedado ao Juiz: ... II - receber, sob qualquer pretexto, percentagens, nas causas sujeitas a seu despacho e julgamento;</p>	<p>Art. 109. É vedado ao juiz, sob pena de perda do cargo judiciário: ... II - receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, percentagens nos processos sujeitos a seu despacho e julgamento;</p>	<p>Art. 114. É vedado ao juiz, sob pena de perda do cargo judiciário: ... II - receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, percentagens nos processos sujeitos a seu despacho e julgamento;</p>	<p>Art. 95: parágrafo único. Aos juizes é vedado: ... II - receber, a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processo;</p>	

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
<p>Art. 157. Por suborno, peculato e concussão haverá contra estes JUIZES E TRIBUNAIS DE JUSTIÇA] ação popular, que poderá ser intentada dentro de ano e dia pelo próprio queixoso, ou por qualquer do povo, guardada a ordem do processo estabelecida em lei.</p>	<p>Art. 57. Os juizes federais são vitalícios e perderão o cargo unicamente por sentença judicial. ... § 2º. O Senado julgará os membros do Supremo Tribunal Federal nos crimes de responsabilidade, e este os Juizes federais inferiores.</p>						
			<p>Art. 93. Compete aos Tribunais: a) elaborar os Regimentos Internos, organizar as Secretarias, os Cartórios e mais serviços auxiliares, e propor ao Poder Legislativo a criação ou supressão de empregos e a fixação dos vencimentos respectivos;</p>				
			<p>Art. 90. São órgãos do Poder Judiciário:</p>				
			<p>Art. 100. Nos crimes de responsabilidade, os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão processados e julgados pelo Conselho Federal.</p>				

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
	Art. 59. Ao Supremo Tribunal Federal compete:	Art. 76. À Corte Suprema compete:	Art. 101. Ao Supremo Tribunal Federal compete:	Art. 101. Ao Supremo Tribunal Federal compete:	Art. 114. Compete ao Supremo Tribunal Federal:	Art. 119. Compete ao Supremo Tribunal Federal:	Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
	I – processar e julgar originária e privativamente:	I) processar e julgar originariamente:	I - processar e julgar originariamente:	I - processar e julgar originariamente:	I - processar e julgar originariamente:	I - processar e julgar originariamente:	I – processar e julgar originariamente:
		a) [...] os Ministros da Corte Suprema, nos crimes comuns	a) os Ministros do Supremo Tribunal;				
				k) a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República.	l) a representação do Procurador-Geral da República por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual;	l) a representação do Procurador-Geral da República, por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual;	a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;
	a) o Presidente da República nos crimes comuns, e [...]	a) o Presidente da República [...] nos crimes comuns;		a) o Presidente da República, nos crimes comuns;	a) nos crimes comuns, o Presidente da República, [...]	a) nos crimes comuns, o Presidente da República, [...]	b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, [...]
	a) [...] os Ministros de Estado nos casos do art. 52; ... Art. 52. Os Ministros de Estado [...]. ... § 2º. Nos crimes comuns e de responsabilidade	b) os Ministros de Estado, o Procurador-geral da República, os Juizes dos Tribunais federais e bem assim os das Cortes de Apelação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros Federal e dos Territórios, os Ministros dos Tribunais de Contas	b) os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República, os Juizes dos Tribunais de Apelação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros do Tribunal de Contas e os Embaixadores e	b) os seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República nos crimes comuns;	a) [...], os seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;	a) [...], o Vice-Presidente, os Deputados e Senadores, [...] e o Procurador-Geral da República;	b) [...] o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
	serão processados e julgados pelo Supremo tribunal Federal, e, nos conexos com os do Presidente da República, pela autoridade competente para o julgamento deste.	e os Embaixadores e Ministros diplomáticos nos crimes comuns e de responsabilidade, salvo, quanto aos Ministros de Estado, o disposto no final do § 1º do art. 61; ... Art. 61: § 1º. Nos crimes comuns e nos de responsabilidade, os Ministros serão processados e julgados pela Corte Suprema, e, nos crimes conexos com os do Presidente da República, pelo Tribunal Especial.	Ministros diplomáticos, nos crimes comuns e de responsabilidade, salvo quanto aos Ministros de Estado e aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, o disposto no final do § 2º do art. 89 e no art. 100; ... Art. 89. Os Ministros de Estado [...] § 2º Nos crimes comuns e de responsabilidade, serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e, nos conexos com os do Presidente da República, pela autoridade competente para o julgamento deste. ... Art. 100. Nos crimes de responsabilidade, os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão processados e julgados pelo Conselho Federal.				
	a) [...] nos crimes comuns [...] os Ministros de Estado nos casos do art. 52;	b) os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República, os Juizes dos Tribunais Federais e bem	b) os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República, os Juizes dos Tribunais de Ape	c) os Ministros de Estado, os Juizes dos tribunais superiores federais, [...], os Ministros do	b) nos crimes comuns e de responsabilidade, os Ministros de Estado, ressalvado o disposto no	a) [...] nos crimes comuns, [...] os Ministros de Estado e [...] b) nos crimes comuns e de	c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824							1988
	1891	1934	1937	1946	1967	1969	
	<p>b) os Ministros Diplomáticos, nos crimes comuns e nos de responsabilidade;</p>	<p>assim os das Cortes de Apelação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros dos Tribunais de Contas e os Embaixadores e Ministros diplomáticos nos crimes comuns e nos de responsabilidade, salvo quanto aos Ministros de Estado, salvo, quanto aos Ministros de Estado, o disposto no final do § 1º do art. 61;</p> <p>...</p> <p>Art. 61: § 1º. Nos crimes comuns e nos de responsabilidade, os Ministros serão processados e julgados pela Corte Suprema, e, nos crimes conexos com os do Presidente da República, pelo Tribunal Especial.</p>	<p>lação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros do Tribunal de Contas e os Embaixadores e Ministros diplomáticos, nos crimes comuns e de responsabilidade, salvo quanto aos Ministros de Estado e aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, o disposto no final do § 2º do art. 89 e no art. 100;</p> <p>...</p> <p>Art. 89. Os Ministros de Estado [...] § 2º Nos crimes comuns e de responsabilidade, serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e, nos conexos com os do Presidente da República, pela autoridade competente para o julgamento deste.</p> <p>...</p> <p>Art. 100. Nos crimes de responsabilidade, os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão processados e julgados pelo Conselho Federal.</p>	<p>Tribunal de Contas e os chefes de missão diplomática de caráter permanente, assim nos crimes comuns como nos de responsabilidade, ressalvado, quando aos Ministros de Estado, o disposto no final do art. 92;</p> <p>...</p> <p>Art. 92. Os Ministros de Estado serão, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e, nos conexos com os do Presidente da República, pelos órgãos competentes para o processo e julgamento deste.</p> <p>Art. 93. São crimes de responsabilidade, além do previsto no art. 54, parágrafo único, os atos definidos em lei (art. 89), quando praticados ou ordenados pelos Ministros de Estado.</p>	<p>final do art. 88, [...] e os membros dos tribunais superiores da União, [...] os Ministros dos Tribunais de Contas, da União, [...] e os chefes de missão diplomática de caráter permanente ...</p> <p>Art. 88. Os Ministros de Estado, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal e, nos conexos com os do Presidente da República, pelos órgãos competentes para o processo e julgamento deste.</p> <p>Parágrafo único. São crimes de responsabilidade do Ministro de Estado os referidos no art. 84 e o não comparecimento à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, quando regularmente convocados.</p>	<p>responsabilidade, os Ministros de Estado, ressalvo o disposto no item I do art. 42, os membros dos tribunais superiores da União e do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;</p>	<p>e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvo o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
		<p>i) o mandado de segurança contra atos do Presidente da República ou de Ministro de Estado;</p>		<p>i) os mandados de segurança contra ato do Presidente da República, do Senado e da Câmara dos Deputados ou das respectivas Mesas, do próprio Supremo Tribunal Federal, de suas turmas ou de seu Presidente, do Tribunal Federal de Recursos, do Tribunal de Contas e dos tribunais federais de última instância [...]</p>	<p>i) os mandados de segurança contra ato do Presidente da República, das Mesas da Câmara e do Senado, do Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União;</p>	<p>i) os mandados de segurança contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara e do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, do Conselho Nacional da Magistratura, do Tribunal de Contas da União, ou de seus presidentes, e do Procurador-Geral da República, bem como os impetrados pela União contra atos de governos estaduais;</p>	<p>d) o habeas corpus, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o habeas data contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;</p>
	<p>c) as causas e conflitos entre a União e os Estados, ou entre estes uns com os outros;</p> <p>d) os litígios e as reclamações entre nações estrangeiras e a União ou os Estados;</p> <p>e) os conflitos dos Juizes ou Tribunais Federais entre si, ou entre estes e os dos Estados, assim como os dos Juizes e Tribunais de um Estado com Juizes e tribunais de outro Estado.</p>	<p>d) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, ou entre estes;</p> <p>e) os litígios entre as nações estrangeiras e a União ou os Estados;</p> <p>... g) a extradição de criminosos, por outras nações, e a homologação de sentenças estrangeiras;</p> <p>c) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, ou entre estes;</p>	<p>d) os litígios entre nações estrangeiras e a União ou os Estados;</p> <p>... f) a extradição de criminosos, requisitada por outras nações, e a homologação de sentenças estrangeiras;</p>	<p>d) os litígios entre Estados estrangeiros e a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios;</p> <p>e) as causas e conflitos entre a União e os Estados, ou entre estes;</p> <p>... g) a extradição de criminosos, requisitada por Estados estrangeiros e a homologação das sentenças estrangeiras;</p>	<p>c) os litígios entre Estados estrangeiros ou organismos internacionais e a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Territórios;</p> <p>d) as causas e conflitos entre a União e os Estados, ou entre uns e outros, inclusive os respectivos órgãos de administração indireta;</p> <p>... g) a extradição requisitada por Estado estrangeiro e a homologação das sentenças estrangeiras;</p>	<p>c) os litígios entre Estados estrangeiros ou organismos internacionais e a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Territórios;</p> <p>d) as causas e conflitos entre a União e os Estados, ou entre uns e outros, inclusive os respectivos órgãos de administração indireta;</p> <p>... g) a extradição requisitada por Estado estrangeiro e a homologação das sentenças estrangeiras;</p>	<p>e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território;</p> <p>f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;</p> <p>g) a extradição solicitada por Estado estrangeiro;</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
		Art. 77. Compete ao Presidente da Corte Suprema conceder exequatur às cartas rogatórias das Justiças estrangeiras.		Art. 102. Com recurso voluntário para o Supremo Tribunal Federal, é da competência do seu Presidente conceder exequatur a cartas rogatórias de tribunais estrangeiros.	Art. 115. O Supremo Tribunal [...] Par. Único. ... d) a competência de seu Presidente para conceder exequatur a cartas rogatórias de tribunais estrangeiros.	Art. 120. O Supremo Tribunal Federal [...] Par. Único. ... d) a competência de seu Presidente para conceder exequatur a cartas rogatórias de tribunais estrangeiros.	h) (Revogada).
		h) o habeas corpus, quando for paciente, ou coator, Tribunal, funcionário ou autoridade, cujos atos estejam sujeitos imediatamente à jurisdição da Corte; ou quando se tratar de crime sujeito a essa mesma jurisdição em única instância; e, ainda, se houver perigo de se consumir a violência antes que outro Juiz ou Tribunal possa conhecer do pedido;	g) o habeas corpus, quando for paciente, ou coator, Tribunal, funcionário ou autoridade, cujos atos estejam sujeitos imediatamente à jurisdição do Tribunal, ou quando se tratar de crime sujeito a essa mesma jurisdição em única instância; e, ainda, se houver perigo de se consumir a violência antes que outro Juiz ou Tribunal possa conhecer do pedido;	Art. 101. Ao Supremo Tribunal Federal compete: I – processar e julgar originariamente: ... h) o habeas corpus, quando o coator ou o paciente for tribunal, funcionário ou autoridade cujos atos estejam sujeitos à jurisdição do Supremo Tribunal Federal; quando se tratar de crime sujeito a essa mesma jurisdição em única instância; e quando houver perigo de se consumir a violência, antes que outro Juiz ou Tribunal possa conhecer do pedido;	Art. 114. Compete ao Supremo Tribunal Federal: I – processar e julgar originariamente: ... h) o habeas corpus, quando o coator ou o paciente for tribunal, funcionário ou autoridade cujos atos estejam sujeitos à jurisdição do Supremo Tribunal Federal ou se tratar de crime sujeito a essa mesma jurisdição em única instância; e quando houver perigo de se consumir a violência, antes que outro Juiz ou Tribunal possa conhecer do pedido;	Art. 119. Compete ao Supremo Tribunal Federal: I – processar e julgar originariamente: ... h) o habeas corpus, quando o coator ou o paciente for tribunal, autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal ou se tratar de crime sujeito a essa mesma jurisdição em única instância;	i) o habeas corpus, quando o coator for Tribunal Superior ou quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ou se trate de crime sujeito à mesma jurisdição em uma única instância;

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
1824	<p>III – rever os processos, findos, nos termos do art. 81.</p> <p>...</p> <p>Art. 81. Os processos findos, em matéria crime, poderão ser revistos a qualquer tempo, em benefício dos condenados, pelo Supremo Tribunal Federal, para reformar ou confirmar a sentença.</p>	<p>2) julgar:</p> <p>I – as ações rescisórias dos seus acórdãos;</p>	<p>II – julgar:</p> <p>1º) as ações rescisórias de seus acórdãos;</p>	<p>I) as ações rescisórias de seus acórdãos e dos acórdãos das turmas</p>	<p>m) as revisões criminais e as ações rescisórias de seus julgados;</p>	<p>m) as revisões criminais e as ações rescisórias de seus julgados; e</p>	<p>j) a revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados;</p>
							<p>l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;</p>
			<p>h) a execução das sentenças, nas causas da sua competência originária, com a faculdade de delegar atos do processo a Juiz inferior;</p>	<p>I – processar e julgar originariamente:</p> <p>...</p> <p>j) a execução das sentenças, nas causas da sua competência originária, sendo facultada a delegação de atos processuais a juiz inferior ou a outro tribunal;</p>	<p>n) a execução das sentenças, nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atos processuais;</p>	<p>n) a execução das sentenças, nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atos processuais;</p>	<p>m) a execução de sentença nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais;</p>
							<p>n) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
<p>Art. 164. A este Tribunal compete:</p> <p>I- Conceder, ou denegar Revisitas nas Causas, e pela maneira, que a Lei determinar.</p> <p>...</p> <p>III – Conhecer, e decidir sobre os conflitos de jurisdição, e competência das Relações Provinciais.</p>					<p>o) As causas processadas perante quaisquer juízos ou tribunais, cuja avocação defeir a pedido do Procurador-Geral da República, quando decorrer imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas, para que se suspendam os efeitos de decisão proferida e para que o conhecimento integral da lide lhe seja devolvido; e</p>		<p>p) o pedido de medida cautelar nas representações oferecidas pelo Procurador-Geral da República</p> <p>p) o pedido de medida cautelar nas representações oferecidas pelo Procurador-Geral da República;</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
				j) a declaração de suspensão de direitos na forma do art. 151; [hipótese de abuso dos direitos individuais]	j) a declaração de suspensão de direitos na forma do art. 154; [hipótese de abuso dos direitos individuais]		
							q) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Mesa de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal;
	II – julgar, em grau de recurso, as questões resolvidas pelos Juízes e Tribunais Federais, assim como as de que tratam o presente artigo, § 1º, e o art. 60;	2) julgar	II – julgar	II – julgar, em recurso ordinário;	II – julgar, em recurso ordinário;	II – julgar, em recurso ordinário;	II – julgar, em recurso ordinário;
							r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público;

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
		I – em recurso ordinário: a) as causas, inclusive mandados de segurança, decididas por Juízes e Tribunais federais [...] ... c) as decisões de última instância das Justiças locais e as de Juízes e Tribunais federais, denegatórias de habeas corpus;	12º), b) as decisões de última ou única instância denegatórias de habeas corpus;	a) os mandados de segurança e os habeas corpus decididos em última instância pelos tribunais locais ou federais, quando denegatória a decisão;	a) os habeas corpus decididos, em única ou última instância, pelos Tribunais locais ou federais, se denegatória a decisão, não podendo o recurso ser substituído por pedido originário;	c) os habeas corpus decididos em única ou última instância pelos tribunais federais ou tribunais de Justiça dos Estados, se denegatória a decisão não podendo o recurso ser substituído por pedido originário;	a) o habeas corpus, o mandado de segurança, o habeas data e o mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão;
	Art. 60. Compete aos Juízes ou Tribunais Federais, processar e julgar: ... i) os crimes políticos.	Art. 81. Aos Juízes federais compete processar e julgar, e, primeira instância: ... i) os crimes políticos e os praticados em prejuízo de serviço ou interesses da União, resguardada a competência da Justiça Eleitoral ou Militar;		c) os crimes políticos;			b) o crime político;
			Art. 94. É vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas.				
	Art. 59, § 1º Das sentenças das Justicças dos Estados, em última instância, haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal:	III - em recurso extraordinário, as causas decididas pelas Justicças locais em única ou última instância:	III - julgar, em recurso extraordinário, as causas decididas pelas Justicças locais em única ou última instâncias;	III - julgar em recurso extraordinário as causas decididas, em única ou última instância por outros tribunais ou juízes;	III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, por outros tribunais, quando a decisão recorrida:	III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais, quando a decisão recorrida:	III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
	<p>a) quando se questionar sobre a validade, ou a aplicação de tratados e leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado for contra ela;</p> <p>b) quando se contestar a validade de leis ou de atos dos Governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado considerar válidos esses atos, ou essas leis impugnadas.</p>	<p>quando a decisão for contra literal disposição de tratado ou lei federal, sobre cuja aplicação se haja questionado;</p> <p>quando se questionar sobre a vigência ou validade de lei federal em face da Constituição, e a decisão do Tribunal local negar aplicação à lei impugnada;</p> <p>quando se contestar a validade de lei ou ato dos Governos locais em face da Constituição, ou de lei federal, e a decisão do Tribunal local julgar válida a lei ou o ato impugnada;</p>	<p>a) quando a decisão for contra a letra de tratado ou lei federal, sobre cuja aplicação se haja questionado;</p> <p>b) quando se questionar sobre a vigência ou validade da lei federal em face da Constituição, e a decisão do Tribunal local negar aplicação à lei impugnadas.</p> <p>c) quando se contestar a validade de lei ou ato dos Governos locais em face da Constituição, ou de lei federal, e a decisão do Tribunal local julgar válida a lei ou o ato impugnado;</p>	<p>a) quando a decisão for contrária a dispositivo desta Constituição ou à letra de tratado ou lei federal;</p> <p>b) quando se questionar sobre a validade de lei federal em face desta Constituição, e a decisão recorrida negar aplicação à lei impugnada;</p> <p>c) quando se contestar a validade de lei ou ato de governo local em face desta Constituição ou de lei federal; ou</p>	<p>a) contrariar dispositivo desta Constituição ou negar vigência de tratado ou lei federal;</p> <p>b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;</p> <p>c) julgar válida lei ou ato do governo local contestado em face da Constituição ou de lei federal; ou</p>	<p>a) contrariar dispositivo desta Constituição ou negar vigência de tratado ou lei federal;</p> <p>b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;</p> <p>c) julgar válida lei ou ato do governo local contestado em face da Constituição ou de lei federal; ou</p>	<p>a) contrariar dispositivo desta Constituição;</p> <p>b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;</p> <p>c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição;</p>
	<p>§ 2º Nos casos em que houver de aplicar leis dos Estados, a Justiça Federal consultará a jurisprudência dos Tribunais locais, e vice-versa, as Justiças dos Estados consultarão a jurisprudência dos Tribunais Federais, quando houverem de interpretar leis da União.</p>						

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
		quando ocorrer diversidade de interpretação da lei federal entre Cortes de Apelação de Estados diferentes, inclusive do Distrito Federal ou dos Territórios, ou entre um destes Tribunais e a Corte Suprema, ou outro Tribunal federal;	d) quando decisões definitivas dos Tribunais de Apelação de Estados diferentes, inclusive do Distrito Federal ou dos Territórios, ou decisões definitivas de um destes Tribunais e do Supremo Tribunal Federal derem à mesma lei federal inteligência diversa.				
			c) quando se contestar a validade de lei ou ato dos Governos locais em face da Constituição, ou de lei federal, e a decisão do Tribunal local julgar válida a lei ou o ato impugnado;				d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.
							§ 1º. A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.
							§ 2º. As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
							de constitucionalidade de produção eficaz contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.
							§ 3º. No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.
		Art. 96. Quando a Corte Suprema declarar inconstitucional qualquer dispositivo de lei ou ato governamental, o Procurador Geral da República comunicará a decisão ao Senado Federal, para os fins do art. 91, n.º IV, e bem					Art. 103: § 1º. O Procurador-Geral da República deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal.

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
<p>Art. 164. A este Tribunal Compete:</p> <p>... II - Conhecer dos delitos e erros de officio que cometerem os seus ministros, os da Relação, o empregado no corpo Diplomático e os Presidentes das Províncias.</p>		<p>assim à autoridade legislativa ou executiva, de que tenha emanado a lei ou o ato.</p>		<p>Art. 101. Ao Supremo Tribunal Federal compete:</p> <p>I - processar e julgar originariamente:</p> <p>...</p> <p>c) os Ministros de Estado, os Juizes dos Tribunais Superiores Federais, os Desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros do Tribunal de Contas e os Chefes de Missão Diplomática em caráter permanente, assim nos crimes comuns como nos de responsabilidade, ressalvado, quanto aos Ministros de Estado, o disposto no final do art. 92;</p>	<p>Art. 114. Compete ao Supremo Tribunal Federal:</p> <p>I - processar e julgar originariamente:</p> <p>...</p> <p>b) nos crimes comuns e de responsabilidade, os Ministros de Estado, ressalvado, o disposto no final do art. 88, os Juizes Federais, os membros dos Tribunais Superiores da União, dos Tribunais Regionais de Trabalho, dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros de Contas e os Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente;</p>	<p>Art.122. Compete aos Tribunais Federais de Recursos:</p> <p>I - processar e julgar originariamente:</p> <p>...</p> <p>b) os juizes federais, os juizes do trabalho e os membros dos tribunais regionais do trabalho, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e os do Distrito Federal, nos crimes comuns e de responsabilidade;</p>	<p>Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:</p> <p>I - processar e julgar, originariamente:</p> <p>...</p> <p>a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
							Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.
		Art. 95. O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos territórios por lei federal e, nos Estados pelas leis locais.	Art. 99. O Ministério Público Federal terá por Chefe o Procurador-Geral da República, que funcionará, junto ao Supremo Tribunal Federal, e será de livre nomeação e demissão do Presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal.				Art. 128: § 1º. O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.
				Art. 100. Nos crimes de responsabilidade, os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão processados e julgados pelo Conselho Federal.			

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
		Art. 96. Quando a Corte Suprema declarar inconstitucional qualquer dispositivo de lei ou ato governamental, o Procurador Geral da Republica comunicará a decisão ao Senado Federal, para os fins do art. 91, nº IV, e bem assim à autoridade legislativa ou executiva, de que tenha emanado a lei ou o ato.					Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: ... III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
							Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
				<p>Art. 126: Parágrafo único. A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local.</p> <p>...</p> <p>Art. 201: ...</p> <p>§ 2º A lei poderá permitir que a ação seja proposta noutro foro, cometendo ao Ministério Público estadual a representação judicial da União.</p>	<p>Art. 138: ...</p> <p>§ 2º. A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local.</p> <p>...</p> <p>Art. 119: ...</p> <p>§ 3º A lei poderá permitir que a ação fiscal seja proposta noutro foro, e atribuir ao Ministério Público estadual a representação judicial da União.</p>	<p>Art. 95, § 2º. Nas comarcas do interior, a União poderá ser representada pelo Ministério Público estadual.</p> <p>...</p> <p>Art. 126. A lei poderá permitir que a ação fiscal e outras sejam promovidas no foro de Estado ou Território e atribuir ao Ministério Público respectivo a representação judicial da União.</p>	<p>Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.</p>
							<p>Art. 163. Lei complementar disporá sobre:</p> <p>...</p> <p>V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;</p>
					<p>Art. 64. A lei federal disporá sobre o exercício financeiro, a elaboração e a organização dos orçamentos públicos.</p> <p>...</p>	<p>Art. 61. A lei federal disporá sobre o exercício financeiro, a elaboração e a organização dos orçamentos públicos.</p> <p>...</p>	<p>Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:</p> <p>I - o plano plurianual;</p> <p>II - as diretrizes orçamentárias;</p> <p>III - os orçamentos anuais.</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
					Art. 67. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.	Art. 65. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.	
					Art. 63: Parágrafo único. As despesas de capital obedecerão ainda a orçamentos plurianuais de investimento, na forma prevista em lei complementar.	Art. 60: Parágrafo único. As despesas de capital obedecerão ainda a orçamentos plurianuais de investimento, na forma prevista em lei complementar.	§ 1º. A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
							§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orça-

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
		<p>Art. 50. O Orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.</p> <p>...</p> <p>§ 2º. O Orçamento da despesa dividir-se-á e, duas partes, uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada senão em virtude de lei anterior. A parte variável obedecerá a rigorosa especialização.</p>		<p>Art. 73. O orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, todas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos.</p> <p>...</p> <p>§ 2º. O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, que obedecerá a rigorosa especialização.</p>	<p>Art. 63. A despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual [...].</p> <p>Art. 65. O orçamento anual dividir-se-á em corrente e de capital e compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta excluídas apenas as entidades que não recebiam subvenções ou transferências à conta do orçamento.</p> <p>...</p> <p>§ 2º. A previsão da receita abrangerá todas as rendas e suprimentos de fundos, inclusive o produto de operações de crédito.</p>	<p>Art. 60. A despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita. [...]</p> <p>...</p> <p>Art. 62. O orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebiam subvenções ou transferências à conta do orçamento</p>	<p>§ 5º. A lei orçamentária anual compreenderá:</p> <p>I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;</p> <p>II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;</p> <p>III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos pelo Poder Público.</p>
		<p>Art. 50:</p> <p>§ 3º. A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços</p>	<p>Art. 70. A lei orçamentária não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados.</p>	<p>§ 1º. A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e a fixação da despesa para os serviços anteriormente criados.</p>	<p>Art. 63. A despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da</p>	<p>Art. 60. A despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da</p>	<p>§ 8º. A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
		anteriormente criados. Não se incluem nesta proibição: a) a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação de receita; b) a aplicação de saldo, ou o modo de cobrir o déficit.	criados, excluídas de tal proibição: a) autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação de receita;	Não se incluem na proibição: I – a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação de receita; e II – a aplicação do saldo e o modo de cobrir o déficit .	da receita. Não se incluem na proibição: I – a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação de receita; e II – as disposições sobre a aplicação do saldo que houver.	receita. Não se incluem na proibição: I – a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação de receita; e II – as disposições sobre a aplicação do saldo que houver.	proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.
				Art. 87. Compete privativamente ao Presidente da República: ... XVI - enviar à Câmara dos Deputados, dentro dos primeiros dois meses da sessão legislativa, a proposta de orçamento;	Art. 68. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, dentro do prazo de quatro meses, a contar de seu recebimento, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.	Art. 66. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.	Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.
							§ 1º. Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados: I – examinar e emitir parecer sobre os projetos

Tabela Comparativa das Constituições sobre Legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
							<p>referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;</p> <p>II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.</p>
						<p>§ 2º. Somente na comissão mista poderão ser oferecidas emendas.</p> <p>§ 3º. O pronunciamento da comissão sobre as emendas será conclusivo e final, salvo se um terço dos membros da Câmara dos Deputados e, mais um terço dos membros do Senado Federal requererem a votação em plenário de emenda aprovada ou rejeitada na comissão.</p>	<p>§ 2º. As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
					<p>§ 3º. Dentro do prazo de vinte dias, a Câmara dos Deputados deliberará sobre as emendas oferecidas pelo Senado Federal. Findo esse prazo, sem deliberação, as emendas serão tidas como aprovadas e o projeto enviado à sanção.</p>	<p>§ 5º. O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor a modificação do projeto de lei orçamentária, enquanto não estiver concluída a votação da parte cuja alteração é proposta.</p>	<p>§ 5º. O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor a modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.</p>
				<p>Art. 87. Compete privativamente ao Presidente da República: ... XVI - enviar à Câmara dos Deputados, dentro dos primeiros dois meses da sessão legislativa, a proposta de orçamento;</p>	<p>Art. 68. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, dentro do prazo de quatro meses, a contar de seu recebimento, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.</p>	<p>Art. 66. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.</p>	<p>§ 6º. Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.</p>
					<p>§ 4º. Aplicam-se ao projeto de lei orçamentária, no que não contrarie o disposto nesta Seção, as demais regras constitucionais da elaboração legislativa.</p>	<p>§ 4º. Aplicam-se ao projeto de lei orçamentária, no que não contrariem o disposto nesta seção, as demais normas relativas à elaboração legislativa.</p>	<p>§ 7º. Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
					Art. 64. A lei federal disporá sobre o exercício financeiro, a elaboração e a organização dos orçamentos públicos. § 1º. São vedados, nas leis orçamentárias ou na sua execução: ... d) a realização, por qualquer dos Poderes, de despesas que excedam as verbas votadas pelo Legislativo, salvo as autorizadas em crédito extraordinário.	Art. 61. A lei federal disporá sobre o exercício financeiro, a elaboração e a organização dos orçamentos públicos. § 1º. É vedada: ... d) a realização, por qualquer dos Poderes, de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.	§ 8º. Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa. Art. 167. São vedados: II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
						Art. 64. Lei complementar estabelecerá os limites para as despesas de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios.	Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode-

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
					<p>Art. 163: ... § 2º. Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas, as autarquias e sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações.</p>	<p>Art. 170: ... § 2º. Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações.</p>	<p>Art. 173 § 1º. A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; IV - a constituição e o funcionamento dos</p>
							<p>rá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
							conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. ... § 5º. A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.
							Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.
							Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias
							Art. 167. A lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos
							Art. 160. A lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos
							Art. 151. A lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
				<p>federais, estaduais e municipais. Parágrafo único. Será determinada a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão, a fim de que os lucros dos concessionários, não excedendo a justa remuneração do capital, lhes permitam atender as necessidades de melhoramentos e expansão desses serviços. Aplicar-se-á a lei às concessões feitas no regime anterior, de tarifas estipuladas para todo o tempo de duração do contrato.</p>	<p>federais, estaduais e municipais, estabelecendo: ... II - tarifas que permitam a justa remuneração do capital, o melhoramento e a expansão dos serviços e assegurem o equilíbrio econômico e financeiro do contrato; III - fiscalização permanente e revisão periódica das tarifas, ainda que estipuladas em contrato anterior.</p>	<p>federais, estaduais e municipais, estabelecendo: ... II - tarifas que permitam a justa remuneração do capital, o melhoramento e a expansão dos serviços e assegurem o equilíbrio econômico e financeiro do contrato; e III - fiscalização permanente e revisão periódica das tarifas, ainda que estipuladas em contrato anterior.</p>	<p>e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária;</p>
							<p>Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º. Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.</p>

Tabela Comparativa das Constituições sobre legalidade e Moralidade

1824	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
						<p>Art. 207. As serventias extrajudiciais, respeitadas a ressalva prevista no artigo anterior, serão providas na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos.</p>	<p>§ 2º. Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de elementos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. § 3º. O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.</p>
			<p>Art. 187. Esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República.</p>				<p>ADCT Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no país.</p>
							<p>Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, [...]</p>

CAPÍTULO IV

Corrupção e Controle Governamental

REFERIMO-NOS, em outros capítulos, à origem, natureza jurídica, atribuições do Tribunal de Contas da União, como órgão de controle externo. Seria ocioso repeti-lo neste capítulo.

Por outro lado, faremos um resumo da estrutura operacional do sistema de controle interno colocado em funcionamento pelo Poder Executivo Federal. Esse sistema louva-se nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal, que renunciavam um sistema de controle inspirado em imperativos éticos, embora todos os outros poderes contem com um sistema de controle interno que, atualmente, pretende atuar de forma integrada.

A partir da Constituição de 1988, o controle externo não se limitou à fiscalização financeira e orçamentária, estendendo-se à fiscalização contábil, operacional e patrimonial da União, englobando tanto a administração direta quanto a indireta. Leva em consideração, igualmente, a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a correta aplicação das subvenções e a justeza da renúncia de receita.

A base legal infraconstitucional do sistema de controle interno do Executivo Federal, que deflui dos artigos acima mencionados da Constituição da República, encontra-se na Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que resultou da Medida Provisória n.º 480, de 27 de abril de 1994 e de outros textos legais que a ela se seguiram.

A referida lei, que regula o Sistema Federal de Controle Interno, criou a Secretaria Federal de Controle Interno, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, com a incumbência de realizar tal controle.

Ulteriormente, é criada a Corregedoria-Geral da União pela Medida Provisória n.º 2.143, de 2 de abril de 2001, órgão esse com vocação correcional, e que viria a complementar o Sistema Federal de Controle Interno, dotando-o de executoriedade máxima. Com efeito, em seu art. 6.º-A, lê-se: “À Corregedoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público.”

Estimando aperfeiçoar o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, o Tribunal de Contas da União recomendou, em Decisão proferida:

“A Casa Civil da Presidência da República que promova estudos técnicos no sentido de avaliar a conveniência e oportunidade do reposicionamento hierárquico da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC junto ao órgão máximo do Poder Executivo, retirando-a do Ministério da Fazenda, de modo a prestigiar-se o aumento no grau de independência funcional da entidade, em face da busca de maior eficiência no desempenho das competências arroladas no art. 74 da Constituição Federal.”

Acolhendo tal recomendação, o Executivo editou o Decreto n.º 4.113, de 5 de fevereiro de 2002, que transferiu, do Ministério da Fazenda para a Casa Civil da Presidência da República, a Secretaria Federal de Controle Interno e a Comissão de Coordenação de Controle Interno.

Em um segundo momento, o Executivo Federal, mediante o Decreto n.º 4.177, de 28 de março de 2002, incorporou a Secretaria Federal de Controle Interno e a Comissão de Coordenação de Controle Interno à estrutura da Corregedoria-Geral da União, transferindo igualmente para a Corregedoria-Geral a competência da Ouvidoria-Geral, antes ligada ao Ministério da Justiça, conservando, não obstante, este Ministério, uma ouvidoria, mas agora adstrita a questões atinentes aos direitos humanos. Assim, o Sistema Federal de Controle Interno agregou à originária função de controle interno e auditoria pública do Poder Executivo Federal atribuições de natureza correcional e as funções próprias de ouvidoria-geral,

ou seja, acumulando uma tríplice prerrogativa: controle interno, controle correcional e ouvidoria-geral.

Destarte, no âmbito da Corregedoria-Geral da União, o controle interno é exercido pela Secretaria Federal de Controle Interno, dentro de uma óptica preventiva, desde 1994, utilizando-se de auditorias contábeis, aumento das auditorias operacionais, de natureza sistemática e preventiva, bem assim o acompanhamento continuado dos programas de governo. O controle correcional é exercido diretamente pela Corregedoria-Geral da União, que disponibilizou via Internet o cadastro dos processos apuratórios de irregularidade; a relação de todas as denúncias que chegavam àquele órgão, e, por último, o quantitativo e as espécies de sanções aplicadas tanto pelo Tribunal de Contas da União quanto pelo Sistema de Controle do Executivo Federal. A terceira função da Corregedoria-Geral, a de ouvidoria-geral, criada em março de 2002, pretende não só receber denúncias, mas também informar aos interessados os resultados das ações de controle e correção exercido por aquele órgão.

Anadyr de Mendonça Rodrigues, então Ministra de Estado Corregedora-Geral da União, em palestra proferida em Brasília, em 29 de novembro de 2002, assim resumiu a atuação da Corregedoria até aquela data:

a) “a realização, em 2001, de 14.526 fiscalizações e 2.302 auditorias, em todos os Estados, abrangendo 2.086 Municípios, representando um grau de cobertura geográfica de 37, 51% dos 5.561 Municípios do País; e, até agosto de 2002, de 13.206 fiscalizações e 2.067 auditorias, em todos os Estados, abrangendo 2.303 Municípios, representando cobertura geográfica de 41,41% dos Municípios brasileiros, sendo que essas auditorias se referem não só ao acompanhamento da execução dos programas de governo, mas, também, à avaliação da gestão dos administradores públicos federais;

b) “a realização de auditoria, no ano de 2002, para análise do processo de gerenciamento das transferências de recursos públicos, por meio de convênios e contratos de repasse, na área de sete ministérios, envolvendo cerca de R\$ 7,2 bilhões penden-

tes de comprovação ou de aprovação, o que representava 66% do estoque total e do saldo envolvido, no período analisado, e resultou na evidência de impropriedades e irregularidades nos controles desses órgãos e entidades que, em junho de 2002, detinham 50.512 convênios e contratos de repasse pendentes de providências, pelo descumprimento da legislação aplicável, envolvendo aproximadamente R\$ 11,0 bilhões. Essa constatação impeliu a Corregedoria-Geral da União a desencadear ações imediatas, não só junto aos mesmos Ministérios, instando-os a apresentar as ações necessárias a solucionar as pendências, mas também para estabelecer novos métodos e rotinas, que impedissem a repetição do ocorrido.”

Elenca ainda a então ministra o acompanhamento de inúmeros processos administrativos disciplinares em curso à época, no âmbito dos órgãos federais; a apuração de 4.084 denúncias recebidas a partir de abril de 2001; o atendimento pela Ouvidoria-Geral de 1.192 manifestações, naquele mesmo período.

Na referida palestra, a ministra preconiza o aprimoramento do “sistema de controle da regularidade dos gastos públicos, assim, se evitando o desperdício, o desvio, a corrupção, que constituem inadmissível injúria aos mais carentes da boa gestão dos recursos da coletividade”.²⁵

Por outro lado, a Medida Provisória n.º 103, de 30 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, cria a Controladoria-Geral da União, fixando, em seu art. 17, a sua competência, tornando-a mais explícita se comparada à Corregedoria-Geral. Assim, temos: “À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno e à auditoria pública e às atividades de ouvidoria-geral”. E pelo Decreto n.º 4.923, de 18 de dezembro de 2003, institui o Conselho de Transparência

25 **SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS** (7.: 2002: Brasília).

Pública e Combate à Corrupção, vinculado à estrutura da Controladoria-Geral da União, e com atribuição de propor medidas de aperfeiçoamento dos métodos de controle, o aumento da transparência na administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade.

Quanto ao Ministério Público, a partir da Carta de 1988, o *Parquet* adquiriu importância primacial. Mudou de natureza, deixando de exercer o papel de advocacia da União para tornar-se advocacia da sociedade.

O ex-Relator-Geral da Constituinte, Bernardo Cabral, em palestra proferida no “Seminário 15 Anos da Constituição de 1988”, ao arrolar as conseqüências e reflexos do texto constitucional, menciona que uma dessas conseqüências foi “o combate sem trégua à corrupção, por meio do fortalecimento do Ministério Público.” E acrescenta: “Ou as pessoas pensam que o Ministério Público estaria chamando a atenção, instaurando inquéritos, procurando por iniciativa própria?” E conclui: “Não. A Constituição lhe deu essa força. É do texto constitucional que ninguém quer reconhecer.”²⁶

Com efeito, a Carta Magna de 1988, em seu art. 127, dispõe, *expressi verbis*:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (EC n.º 19/98)

O *Parquet* adquire estatus de advocacia da sociedade, rompendo com a tradição de *procureur du roi* (ou *les gens du roi*), função essa iniciada com a *Ordonnance*, de 25 de março de 1302 (ou 1303), editada por Felipe, O Belo, rei de França.

No século XIII já havia surgido no Reino de Portugal a figura do procurador do rei, em caráter permanente, mediante diploma legal datado de 14 de janeiro de 1289, sob o reinado de D. Diniz I, O Lavrador.

26 ANAIS. SEMINÁRIO 15 ANOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 (1.: 2004: Brasília)

As pessoas investidas nesse cargo tinham por incumbência “chamar à casa do rei” todos quantos tinham com ele alguma questão a resolver.²⁷ Há pesquisadores que tentam encontrar origem mais remota do que seria hoje o Ministério Público. Max Kaser refere-se ao “*defensor civitatis* (‘advogado do povo’), que é constituído para proteger a população contra abusos dos funcionários.”²⁸ Esse cargo assemelhar-se-ia, hoje, muito mais à corregedoria do que ao *Parquet*.

Além de poder ser parte ou substituto processual, o Ministério Público tem a função de fiscal da lei (*custus legis*). Nesse sentido, existe no âmbito do Ministério Público Federal inúmeros processos licitatórios de órgãos da administração pública federal embargados, posto que inquinados de vícios e nulidades por desatenderem dispositivos da Lei 8.666.

No que concerne ao Ministério Público, a Constituição Brasileira afigura-se-nos mais avançada do que a da República Portuguesa, que atribui àquela instituição a representação do Estado, defendendo-lhe os interesses determinados pela lei, participar na execução da política criminal, exercer a ação penal respeitando o princípio da legalidade e defender a legalidade democrática (Capítulo IV – Funções e estatuto, art. 219, item 1.). Ou seja, fica, portanto, clara, logo na primeira parte, a função de advocacia da União, a de defesa dos interesses do Estado.

Ao teor do art. 131 da Carta de 1988, a representação da União, judicial e extrajudicialmente, no Brasil, cabe à Advocacia-Geral da União, que também presta “consultoria e assessoramento jurídico” ao Poder Executivo.

Apresentamos à guisa de exemplo alguns dados relativos à prática da corrupção administrativa decorrentes da atuação do órgão de controle interno do Executivo Federal, lembrando que são dados esparsos, colhidos aqui e ali, dada a magnitude do problema.

Em 2003, auditoria realizada em 281 municípios pela Controladoria-Geral da União revela que em apenas 10 por cento deles não detectara irregularidades.

27 Cf. CANTANHEDE, Washington Luiz Maciel (org.). **Ministério Público do Estado do Maranhão**; fontes para sua história, v. 1, p. 24 e 27.

28 KASER, Max. **Direito Privado Romano**, p. 469.

Ainda em 2003, o Brasil ocupava o 54.º lugar no *ranking* dos países onde há mais corrupção na administração pública, segundo a organização Transparência Brasil. Conforme informações da CGU, que instituiu um sistema de controle por amostragem (sorteios), os ilícitos mais comuns são: licitações direcionadas ou francamente fraudadas, uso de notas fiscais frias, superfaturamento de obras, pagamento integral de obras inacabadas, pagamento de benefícios sociais a pessoas indevidas, o não funcionamento dos conselhos municipais de controle social. Segundo as próprias palavras do então Ministro Waldir Pires, “Fiscalizamos o destino de 2 bilhões de reais de recursos da União e provavelmente algumas centenas de milhões foram desviados. É uma margem de irregularidade alta, que me surpreendeu.”²⁹

Segundo um estudo realizado pelo Banco Mundial, **Um Melhor Clima de Investimento para Todos**, com o intuito de levantar os principais problemas enfrentados por investidores em 53 países em desenvolvimento, ouvidas 1.642 empresas no Brasil, 51 por cento delas admitem ter pago propina a funcionários ou autoridades governamentais.³⁰

Em 2003, a Polícia Federal realizou várias operações tendo como objetivo reprimir a corrupção no Brasil. Algumas delas: Operação Águia (tráfico internacional de drogas; 36 policiais civis presos); Operação Zaqueu (corrupção nas delegacias do Trabalho do Amazonas; 10 auditores fiscais do trabalho presos); Operação Matusalém (fraude no INSS, no Amazonas; 13 funcionários públicos presos); Operação Lince (extração ilegal de diamantes em Rondônia; 1 policial federal preso); Operação Soro (falsificação de leite em pó, Pernambuco; 1 policial federal preso); Operação Sucuri (facilitação de contrabando, Paraná; 39 funcionários públicos, sendo 22 policiais federais, presos), além da Operação Anaconda, desbaratando um esquema de corrupção no Judiciário, em São Paulo.³¹ Sem falar no “propinoduto”, envolvendo fiscais da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro.

Consoante dados revelados pelo representante no Brasil e Cone Sul, do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC),

29 Revista **VALOR ECONÔMICO**. Disponível em: <<http://arruda.rits.org.br/notitia/newstorm.notitia.apresentação.ServletDeSecao?codigoDaSecao=3&dataDoJornal=atual>>. Acesso em: 7 jul. 2005.

30 Revista **VEJA**. Edição 1874 – ano 37 – n.º 40, de 6 de outubro de 2004.

31 *Ibidem*. Edição 1876 – ano 37 – n.º 42, de 20 de outubro de 2004.

Giovanni Quaglia, no Brasil, entre 2 a 5 por cento do produto interno bruto (PIB) seriam objetos de operações ilegais de lavagem de dinheiro, sendo que a metade desse valor adviriam da prática da corrupção no setor público.

O **Correio Braziliense**, em sua edição de 2 de abril de 2005, relata em reportagem, sob o título “Receita Federal deve demitir 66”, que

“As irregularidades mais comuns encontradas pela Corregedoria [daquela Secretaria] são cobrança de propina para não aplicar multas ou não-fiscalização de contribuintes que deixaram de recolher tributos, extorsão, participação em esquemas de contrabando, lavagem de dinheiro e remessa ilegal de divisas e adulteração de dados sobre dívidas tributárias, por exemplo. Também há casos que vendem informações protegidas por sigilo fiscal.”³²

São sombrias as conclusões a que chegou o TCU em seu relatório enviado ao Congresso Nacional, em 2004. No relatório enviado pelo Aviso n.º 1.827, o Ministro Relator, Guilherme Palmeira, escreve (cremos ser necessário lembrar que aquela Corte utiliza duas metodologias em sua auditorias: Reforme e Fiscobras I):

“Releva mencionar que a utilização da metodologia Reforme mostrou-se, em uma avaliação preliminar, de maior eficácia *vis-à-vis* ao método tradicional do Fiscobras, uma vez que a relação irregularidades graves/n.º de fiscalizações foi superior na nova sistemática. Tal resultado era esperado, porquanto o Reforme parte de uma base de informações mais detalhada. Ressalte-se que, para adoção desse método no presente exercício, foram necessárias algumas adaptações no sistema existente, já que o desenvolvimento de sistema operacional específico foi postergado.”

32 “Receita Federal deve demitir 66”. **Correio Braziliense**, 2 de abr. 2005, seção Economia, p. 8.

“Com relação à obras objeto dos levantamentos de auditoria (Fiscobras I), verifica-se que o setor de transporte congrega o maior número de fiscalizações (87), seguido do setor de energia (57). De outra parte, do total de recursos fiscalizados, alocados no Orçamento da União para este exercício (R\$ 19,28 bilhões), 84% está ligado ao setor de energia. Registre-se, nesse particular, que no presente exercício, a exemplo do que já havia sido feito em 2003, foi mantida a prática de incluir na seleção de obras a serem examinadas os grandes empreendimentos na área de energia, merecendo destaque aquelas cuja execução cabia à Petrobrás, que abrangeu dotação de R\$ 12,77 bilhões, correspondente a 66% do montante dos recursos auditados.

“Quanto aos resultados dos levantamentos de auditorias (Fiscobras I), foram apontados indícios de irregularidades graves (IG) em 166 fiscalizações, sendo 72 com indícios de irregularidades graves recomendando paralisação de contratos, convênios, parcelas ou subtrechos (IG-P) e 94 com indícios de irregularidades graves não recomendando essa paralisação (IG-C). Além disso, foram detectados indícios de outras irregularidades em 28 fiscalizações [...].

“As obras de transportes e recursos hídricos apresentaram os maiores índices de constatação de indícios de irregularidades graves da categoria ‘P’ (IG-P). Destaque-se, ademais, que os tipos mais frequentes de irregularidade graves da categoria ‘P’ foram ‘Sobrepreço’, ‘Superfaturamento’, e ‘demais irregularidades graves no processo licitatório.’”

O Aviso n.º 2.263 da mesma Corte encaminha relatório atualizando o anterior, acrescentando mais 90 obras com indícios de irregularidades graves, tudo isso em auditoria realizadas apenas em 2004!

Esses são apenas alguns dados. E tem mais, muito mais...

CAPÍTULO V

Ética, Direito e Administração pública

1. Ética e moralidade administrativa

EM 1543, um certo Pero Borges, corregedor da Justiça em Elvas, Portugal, por ordem do rei D. João III, ficou incumbido de supervisionar a construção de um aqueduto. A obra ficou inacabada porque faltara verba. Os vereadores da cidade comunicaram o fato ao Rei, que mandou abrir um inquérito para apurar as irregularidades na aplicação do dinheiro. Conclusão: o corregedor embolsara 50 por cento da verba alocada, o que correspondia a um ano de remuneração pelo seu trabalho. Condenado a devolver ao erário o dinheiro desviado, sendo ainda proibido de exercer cargos públicos, foi, no entanto, nomeado pelo rei ouvidor-geral da América Portuguesa, o que corresponderia hoje a ministro da Justiça. Ainda recebeu a promessa de ser investido no cargo de desembargador da Casa de Suplicação, “se bem servisse”. Sua mulher, a título de compensação por ficar por alguns períodos longe do marido, passou a receber uma pensão de 40 mil reais, e o salário de Pero Borges era de 200 mil reais por ano!³³ (Só para que se tenha um valor de grandeza, Tomé de Sousa, nomeado Governador-Geral do Brasil, em 1549, pelo Rei D. João III, recebia anualmente a quantia de 400 mil reais...)

33 Cf. BUENO, Eduardo. “Pública Ladroíce”. In: *_. Nossa História*, p. 62-67.

Por outro lado, Thomas P. Bigg-Wither, viajante inglês que aqui se fixou por alguns anos, constata a cultura da ilicitude também presente no Brasil Império no que se refere ao trato do dinheiro público concedido à guisa de incentivo a particulares e a mentalidade de empresários de auferir o maior lucro possível em curto espaço de tempo, o que existe até hoje em nosso país. Assim, em seu livro **Novo Caminho no Brasil Meridional: a Província do Paraná**, que reúne observações de 1872 a 1875, lemos:

“Os brasileiros, em geral, não se interessam em empregar dinheiro em coisa que não lhes dê grande lucro. Sua educação os torna incapazes de aplicar uma libra para ganhar vinte e um *shilling*, mormente se houver preocupações. Há muitas maneiras mais simples e mais rápidas de se ter lucro. Assim, eles não empregam o dinheiro quando se lhes oferece um negócio de pouca vantagem. A criação de gado requer muito pouco tirocínio e capital moderado, rendendo, pelo menos, cinquenta por cento ao ano. O comércio, quando o negociante consegue fazer aliança com uma casa do Rio, que lhe dá crédito, é ainda a maneira mais fácil de fazer dinheiro. Seu único trabalho é comprar mercadorias por cem libras e revendê-las, a varejo, aos seus iludidos patrícios, por trezentas.”

No que concerne ao malbaratamento dos incentivos dados pelo governo, Bigg-Wither observa:

“Há ainda outra razão (que, a princípio, pode parecer paradoxal) para explicar por que a criação de carneiro não teve êxito. E esta baseia-se no fato de que o Governo ter-se mostrado interessado em iniciá-la, chegando mesmo a fazer diversas experiências, em pequena escala, as quais, infelizmente, redundaram em perda total, o que só serviu para desencorajar a iniciativa privada.”

E prossegue ele, com um exemplo, não sem uma ponta de ironia:

“Certo cavalheiro (brasileiro, naturalmente) ofereceu as suas terras de graça ao Governo para a experiência. O Governo recebeu uma leva de carneiros vindos do sul, pagou todas as despesas de transporte, desembarcando-os sem ônus na propriedade do cavalheiro patriota. Depois de algum tempo, este cavalheiro, muito interessado no bem-estar da manada a seu cuidado, descobriu, ou imaginou ter descoberto, que uma das reses estava doente. Deu ordem imediatamente para que a matassem, a fim de não contaminar as outras. Tempos depois, seu olhar de lince descobre a aproximação insidiosa da doença em outro animal do rebanho. As mesmas medidas são repetidas e sua mesa, mais uma vez, fica provida da apetitosa carne.”

E conclui Bigg Wither, após estender-se um pouco mais sobre a conduta fraudulenta do cavalheiro em questão: “O Governo perdeu alguns contos de réis e o cavalheiro ‘patriota’ e seus amigos ficaram familiarizados com o paladar da carne de carneiro, mas a sua criação na província do Paraná foi considerada impossível.”³⁴

É essa mentalidade de nossas elites de outrora que, por outro lado, levaram ao fracasso da política econômica denominada de “encilhamento”, colocada em prática por Rui Barbosa, então ministro da Fazenda, no início da República. Para incrementar a economia, o governo emitiu papel moeda lastreado na dívida federal no intuito de aumentar a concessão de crédito para a indústria. Mas lamentavelmente os recursos assim concedidos foram desviados para a especulação financeira, com consequências catastróficas para a economia do país.

Estes são apenas alguns exemplos, entre muitos outros, de nossa história, onde o crime contra o erário, sem que fosse dada alguma satisfação à sociedade, era logo encoberto pela impunidade, e os malversadores do dinheiro público, muitas vezes recompensados com promoções no aparelho de Estado. Vem, portanto, de longa data, a cultura da ilicitude

34 Bigg-Wither. **Novo Caminho no Brasil Meridional: a Província do Paraná**; três anos em suas florestas e campos 1872/1875, p.79-80.

no trato do patrimônio público em nosso país, cristalizando-se ao longo do tempo. Célebres do período colonial o “Sermão do Bom Ladrão”, do Padre Antônio Vieira, e o livro **A Arte de Furtar**, atribuído a Vieira, mas na realidade de autoria apócrifa.

Com efeito, embora o Padre Antônio Vieira, em sua homilia acima mencionada, se referisse à Índia, suas palavras podem aplicar-se igualmente ao Brasil desde a época colonial até os nossos dias. Proclamava Vieira do alto do púlpito:

“O texto de Ezequiel é parte do relatório das culpas por que Deus castigou tão severamente os dois reinos de Israel e Judá, um com o cativoiro dos assírios, e outro com o dos babilônios; e a causa que dá, e muito pondera, é que os seus príncipes, em vez de guardarem os povos como pastores, os roubavam como lobos: *Principes ejus in medio illius, quase lupi rapientes praedam* [Os seus príncipes eram no meio dela como uns lobos que arrebatam a sua presa (Ez. 22, 27)]. Só dois reis elegeu Deus por si mesmo, que foram Saul e Davi, e a ambos os tirou de pastores, para que, pela experiência dos rebanhos que guardavam, soubessem como haviam de tratar os vassalos; mas seus sucessores, por ambição e cobiça, degeneraram tanto deste amor e deste cuidado que, em vez de os guardar e apascentar como ovelhas, os roubavam e comiam como lobos: *Quasi lupi rapientes praedam.*”

E prossegue o douto padre em sua percuciente homilia:

“O roubar pouco é culpa, o roubar muito é grandeza; o roubar com pouco poder faz os piratas, o roubar com muito, os Alexandres. Mas Sêneca, que sabia bem distinguir as qualidades e interpretar as significações, a uns e outros definiu com o mesmo nome: *Eodem loco pone latronem et piratam, quo regem animum latronis et piratae habentem*. Se o Rei de Macedônia, ou qualquer outro, fizer o que faz o ladrão e o pirata, o ladrão, o pirata e o rei, todos têm o mesmo lugar, e merecem o mesmo nome.”

E mais adiante, admoesta Vieira:

“Conjugam por todos os modos o verbo *rapio*, porque furtam por todos os modos da arte, não falando em outros novos e esquisitos, que nem conhecem Donato nem Despautério.

“Tanto que lá chegam, começam a furtar pelo modo indicativo, porque a primeira informação que pedem aos práticos, é que lhes apontem e mostrem os caminhos por onde podem abarcar tudo. Furtam pelo modo imperativo, porque, como têm o mero e misto império, todos eles aplicam despoticamente às execuções na rapina. Furtam pelo modo mandativo, porque aceitam quando lhes mandam, e, para que mandem todos, os que não mandam não são aceitos. Furtam pelo modo optativo, porque desejam quanto lhes parece bem e, gabando as cousas desejadas aos donos delas, por cortesia, sem vontade, as fazem suas. Furtam pelo modo conjuntivo, porque ajuntam o seu pouco cabedal com o daqueles que manejam muito e, basta só que ajuntem a sua graça, para serem quanto menos meeiros na ganância.

“Furtam pelo modo potencial, porque, sem pretexto nem cerimônia, usam da potência. Furtam pelo modo permissivo, porque permitem que outros furem, e estes compram as permissões. Furtam pelo modo infinitivo, porque não têm o fim o furtar com o fim do governo, e sempre lá deixam raízes em que se vão continuando os furtos. Estes mesmos modos conjugam por todas as pessoas, porque a primeira pessoa do verbo é a sua, as segundas os seus criados, e as terceiras quantas para isso têm indústria e consciência.

“Furtam juntamente por todos os tempos, porque do presente – que é o seu tempo – colhem quanto dá de si o triênio; e para incluírem no presente o pretérito e o futuro, do pretérito desenterram crimes, de que vendem os perdões, e dívidas esquecidas, de que se pagam inteiramente, e do

futuro empenham as rendas e antecipam os contratos, com que tudo o caído e não caído lhes vem a cair nas mãos.

“Finalmente, nos mesmos tempos, não lhes escapam os imperfeitos, perfeitos, *plus quam* perfeitos, e quaisquer outros, porque furtam, furtaram, furtavam, furtariam e haveriam de furtar mais, se mais houvesse. Em suma, que o resumo de toda esta rapante conjugação vem a ser o supino do mesmo verbo: a furtar para furtar. E quando eles têm conjugado assim toda a voz ativa, e as miseráveis províncias suportado toda a passiva, eles, como se tiveram feito grandes serviços, tornam carregados de despojos e ricos, e elas ficam roubadas e consumidas.”³⁵

A corrupção é um “imposto” dos mais cruéis que o contribuinte paga, além de comprometer o desenvolvimento do país, causando danos irreparáveis à sua população.

O jurisconsulto Gaio, já na Roma antiga, um dos luminares entre aqueles que criaram a ciência jurídica, afirmara: *Nemo debet lucrari ex alieno damno* – Não se deve tirar lucro do dano alheio.³⁶

Com efeito, a corrupção no aparelho de Estado brasileiro é, em certo sentido, atávica e endêmica. Consoante a definição do jurista Julio Chiappini, da Universidade de Buenos Aires, em seu ensaio “Direito, Ética e Política”, lê-se:

“La palabra corrupción proviene de *cum rumpo*, romper a un tiempo simultáneamente. La corrupción es la disgregación, la ruptura de los elementos en los seres compuestos,

35 VIEIRA, Antônio. “Sermão do Bom Ladrão”. In: __. **Sermões**, v. III, 67, 75 e 76.

36 Texto atribuído a Gaio e consta do **Digesto**, 4, 3, 28. Nascido sob Adriano (117-138 d.C.), pouco se conhece de sua vida. Sua maior contribuição à ciência jurídica foi recolhida nas **Institutas**, espécie de manual de introdução ao estudo do Direito. Muitas de suas citações encontram-se no **Digesto**. É considerado um dos maiores jurisconsultos latinos. Seus escritos foram redescobertos pelos juristas alemães Niebuhr e Savigny.

en el caso del hombre o de la sociedad. En el hilomorfismo (teoría que asegura materia y forma en todos los cuerpos) aristotélico, la corrupción es la descomposición entre ambas, entre la materia y la forma.”

E mais adiante:

“*La corrupción*, entonces, es lo contrario de la *generación*. Y en la filosofía peripatética puede ser *activa* o *pasiva*.”

Estendendo essas noções à política, Chiappini continua:

“[...] el poder corrompe, y el poder absoluto corrompe absolutamente. De allí la plus necesidad del sistema republicano de gobierno que, al estatuir la división de las competencias, consagra una armonización de las desconfianzas.”

Ainda, em outra passagem, Chiappini acrescenta:

“Un hombre y hasta un sistema pueden ser ‘corruptos’. El mayor problema que padeció América latina en orden a su estabilidad institucional consistió en que cuando fracasaba el hombre fracasaba el régimen o sistema. Un hombre, asimismo, puede perpetrar actos de corrupción o vivir en un estado de corrupción, que suele llamarse *cleptocracia*, ominosa avidez (en rigor insaciable) que no es característica exclusiva de los países subdesarrollados; ya que, según se sabe, existe incluso un ‘mapa’ de la corrupción.”

E conclui:

“El ‘sistema’ es corrupto (vale decir, inmoral e inservible) en general por dos razones: la burocracia y la carencia de un buen régimen preventivo e represivo.”³⁷

37 Cf. CHIAPPINI, Túlio. “Direito, Ética e Política”. In: *...* **A Filosofia Hoje**, p. 779 e ss.

Segundo De Plácido e Silva, em seu *Vocabulário Jurídico*, lê-se:

“**Corrupção.** Derivado do latim *corruptio*, de *corrumpere* (deitar a perder, estragar, destruir, corromper). [...] Mas, possui, também, o mesmo sentido de *concussão*.”

“E, em tal caso, a corrupção se diz *ativa* ou *passiva*. *Ativa*, quando a pessoa oferece a funcionário público alguma vantagem, para que este retarde, pratique ou omita ato de ofício.

“Quer isto dizer, quando a parte interessada no ato a ser praticado pelo funcionário, procura suborná-lo, fazendo-lhe ofertas, promessas e oferecimento de quaisquer vantagens para que pratique ou deixe de praticar o ato, dando pareceres favoráveis ao subornante ou praticando atos que lhe tragam benefícios.

“Passiva, quando é o próprio funcionário quem solicita ou recebe para si ou para outrem, direta ou indiretamente, vantagem indevida, ou aceita promessa de tal vantagem, desde que tais fatos ocorram em razão da função, ainda que fora dela ou antes de assumi-la. Em semelhantes casos, a corrupção se mostra delito punido pela lei (Cód. Penal, arts. 137 e 333.)”³⁸

O agente ímprobo poderá vir a receber pena prevista no Código Penal ou ainda sanções cominadas pela Lei 8.429/1992, após inquérito (facultativo, mas sempre aconselhável) levado a cabo pela pessoa jurídica interessada ou pelo Ministério Público. Os ilícitos “civis” contemplados por essa lei constituem, em definitivo, tipos penais.

Embora o Direito Romano não se detivesse em considerações de ordem moral, que ficavam a cargo do censor e não do pretor, este dedicado às questões puramente jurídicas, provém do Direito Romano o instituto do enriquecimento sem causa, que traz ínsito um desvalor aos olhos da sociedade.

Com efeito, desde sua origem romana, o enriquecimento sem causa ocorre quando o patrimônio de uma pessoa aumenta em detrimento de outra pessoa, sem que haja uma causa jurídica válida que justifique e

38 SILVA, De Plácido. **Vocabulário Jurídico**. Verbetes corrupção, p. 391.

mantenha esse enriquecimento. Por isso mesmo, quando o ato de enriquecimento não possui procedência jurídica válida, a parte que se enriqueceu perde o direito de manter seu enriquecimento.

Os romanos regularam os diversos casos de enriquecimento sem causa mediante uma ação pessoal, civil de direito estrito, denominada de *condictio*, que podia ser intentada em todas as hipóteses em que o credor reclamasse quantia certa em dinheiro (*certa pecunia*) ou coisa certa (*certa res*), demanda essa fundada em empréstimo (*mutuum*), estipulação (*stipulatio*, contrato solene, oral, de direito estrito em que à pergunta do credor estipulante “Prometes dar *tal* quantia?” o devedor-promitente respondia imediata e rigorosamente “Prometo”, – fazendo nascer aí a obrigação de adimplir a prestação prometida em benefício do estipulante). Ou ainda baseada em *furtum* (delito cometido por aquele que se “apropria” intencionalmente e, geralmente, clandestinamente de coisa móvel pertencente à esfera jurídica de outrem). Ou, finalmente, em enriquecimento sem causa.

Max Kaser preleciona que “Os romanos subsumiram estas pretensões na *condictio* e, por a *condictio* ser o modelo de ação de direito estrito, estabeleceram aqueles limites rígidos”. E acrescenta:

“As pretensões modernas por *enriquecimento sem causa* inspiraram-se no modelo destas *condictiones*, mas distinguem-se delas por não reclamarem, como as actuais pretensões, apenas o valor ainda existente no patrimônio da pessoa enriquecida, mas o valor na que altura recebeu.”

E conclui:

“A *condictio* é uma *actio in personam* de direito estrito sobre **certam pecuniam dari** ou **aliam certam rem dari** cuja *intentio* é redigida de forma abstracta, i. e., não refere a causa da obrigação. Deste modo pode ser usada em todos os casos em que alguém pode exigir a restituição de um *certum*, que passou do seu patrimônio para alguém que não (ou já não) tem o direito de ficar com o que recebeu. Isto dá-se: *a*) quando se venceu a restituição de um empréstimo recebido;

b) quando a restituição do empréstimo ou outra prestação de um *certum* foi prometida por *stipulatio*; *c)* quando foi dado dinheiro como empréstimo mas, por erro, foi aceite pelo destinatário como presente; *d)* quando o empréstimo não foi pago pelo dador, mas lançado em crédito ao tomador por contrato literal (mútuo fictício); *e)* quando alguém furtou (e não devolveu) a outrem um *certum* (*condictio ex causa furtiva*). – O fundamento de todas estas pretensões da *condictio* não se deve procurar no ato ilícito, mas na regra de *equidade* elaborada por filósofos gregos, segundo a qual é conforme à *naturalis aequitas* que ninguém possa enriquecer com prejuízo de outrem (*neminem cum alterius detrimento fieri locupletiolem*).”³⁹

A esse propósito, no ordenamento jurídico pátrio, o enriquecimento sem causa, instituto legado pelo Direito Romano, principal fonte de nosso sistema jurídico, encontra-se capitulado nos arts. 884 a 886 do Código Civil brasileiro, e na Lei 8. 429/1992.

Ainda Max Kaser dissertando, desta feita, sobre *honra*, assinala:

“Pessoas que, por causa de determinadas infrações foram condenadas em processo penal ou civil (em processo civil também por violação de determinadas relações de lealdade: *societas, tutela, mandatum, depositum, fiducia*) ou que podem ser acusadas de outro comportamento desonroso (em designação não-romana *infâmia mediata* por força de condenação, *immediata* sem condenação prévia), são privadas do direito de intentar ações civis ou penais como **infames** e excluídas de certos cargos. Estas medidas baseiam-se em parte nas leis, em parte no Edicto do pretório.”

E mais adiante, acrescenta:

39 KASER, Max, *op. cit.*, p. 271-272.

“A incapacidade para ocupar cargos amplia-se no direito imperial (infâmia cognitória), e configura uma pena infamante autónoma na época pós-clássica, que se aplica sobretudo a **infrações no exercício de funções públicas** [grifo nosso] e delitos contra a fé cristã.”⁴⁰

Kaser, desta feita, referindo-se ao Estado romano, conceitua que “**Aerarium** não é o Estado enquanto titular de direito, mas o dinheiro do Estado e, figurativamente, o patrimônio do Estado.” E conclui: “Todo o patrimônio do Estado é **bem público** [grifo nosso]. Os negócios jurídicos do particular com o Estado não se regulam pelo direito privado.”⁴¹

A prevenção e repressão pressupõem uma legislação condizente, mas também uma conduta ética socialmente valorizada, em que, qualquer desvio, seja considerado um desvalor passível de sanção legal e moral.

Certo é que há alguns desvios de conduta, e concepções que afrontam a moral de povos civilizados, desvios que ainda teimam em persistir entre nós, e que configura a cultura da ilicitude, como por exemplo o célebre “jeitinho brasileiro”, a lei de Gerson (“deve-se tirar proveito em tudo”), o compadrio, o clientelismo, a incorporação despudorada do bem público ao patrimônio privado, a privatização do Estado, a cultura da gambiarra, a falta de profissionalismo etc. etc.

Ademais, outro elemento estimulador da corrupção é a burocracia hipertrofiada e o excessivo controle e regulamentação do Estado sobre a economia, o que dá margem à velha e nefasta prática de criar-se dificuldade para vender-se facilidade.

Os valores éticos, como se sabe, não são dados uma vez por todas nem são universais nem absolutos. Atualmente, em virtude da elevação do nível de consciência política e da informação disponível no que se refere ao interesse público e ao uso do dinheiro do contribuinte, há como que uma exigência geral de que a moralidade, a legalidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência (fazer mais com menos, *more with less*) devem prevalecer como princípios norteadores da conduta dos agentes de políticas públicas e gestores

41 *Ibidem*, p. 116-117.

40 *Ibidem*, p. 102.

governamentais, princípios esses que em nosso ordenamento possuem dignidade constitucional, constantes do art. 37 da CF, que em seu § 4.º comina pena aos atos de improbidade de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e a obrigação de ressarcir o erário, dispositivo esse regulando pela Lei 8.429/1992. Igualmente, a lesão à moralidade administrativa constitui fundamento inequívoco para a anulação do ato lesivo ao patrimônio público mediante Ação Popular prevista no art. 5.º, inciso LXXIII, da CF. Assim também é função intitucional do *Parquet* promover Ação Civil Pública na defesa do patrimônio público (CF, art. 29, II).

Segundo Álvaro L. M. Valls

“Sócrates foi chamado, muitos séculos depois, ‘o fundador da moral’, porque a sua ética [...] não se baseava simplesmente nos costumes do povo e dos ancestrais, assim como nas leis exteriores, mas sim na convicção pessoal, adquirida através de um processo de consulta ao seu ‘demônio interior’ (como ele dizia), na tentativa de compreender a justiça das leis.”

Quanto a Kant, por outro lado, segundo o mesmo autor, a moral

“... não se interessa essencialmente pelos aspectos exteriores, empíricos e históricos, tais como leis positivas, costumes, tradições, convenções e inclinações pessoais. Se a moral é a racionalidade do sujeito, este deve agir de acordo com o dever e somente por respeito ao dever: *porque é dever*, eis o único motivo válido da ação moral. Legalidade e moralidade se tornam extremos opostos.”

E conclui: “Para Kant, os conteúdos éticos nunca são dados do exterior. O que cada um de nós tem, porém, é a *forma* do dever.” É o que o filósofo chamava de *imperativo categórico*. E escreve Kant em sua **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**, citado por Valls: “devo proceder sempre de maneira que eu possa querer também que a minha máxima se torne uma lei universal.” E Valls conclui: “Kant procurou deduzir da própria estrutura do sujeito humano, racional e livre, a forma de um agir necessário e universal. É moralmente necessário que todos ajam assim.” Kant coloca a consciência moral do indivíduo no cerne da preocupação moral.

Kant, referindo-se à veracidade em contraposição à mentira, veracidade que na esfera jurídica pode ser sinônima de transparência ou publicidade verídica e não apenas verossimilhante, escreve em sua obra fundamental sobre ética, **Fundamentação da Metafísica dos Costumes e Outros Escritos**:

“A veracidade nas declarações que não se pode evitar é um dever formal do homem relativamente a qualquer outro. [...] faço, no que a mim se refere, com que as declarações em geral fiquem desprovidas de crédito e com que todos os direitos fundados em contratos sejam abolidos e percam sua força – eis uma injustiça causada à humanidade em geral [...] a veracidade é um dever que deve ser considerado base de todos os deveres a serem fundados sobre um contrato, e a lei desses deveres, ao se lhe permitir a menor exceção, torna-se vacilante e inútil.”⁴²

Quanto à ética grega antiga, Valls assim sintetiza a ética de Platão: “... o que mais caracteriza a ética platônica é a idéia do sumo bem, da vida divina, da equivalência de contemplação filosófica e virtude, e da virtude como ordem e harmonia universal.” Do Sumo Bem platônico, Aristóteles perquire sobre os bens em concreto para o homem: “A ética aristotélica – continua Valls – é finalista e eudomonista, quer dizer, marcada pelos *fins* que devem ser alcançados para que o homem atinja a *felicidade*.” Na **Ética a Nicômacos**, Aristóteles define a *virtude*: “é um hábito adquirido, voluntário, deliberado, que consiste no justo meio em relação a nós, tal como o determinaria o bom juízo de um varão prudente e sensato, julgando conforme a reta razão e a experiência.”

A ética, portanto, refere-se às ações humanas, e volta-se para as relações sociais. Para o pensamento dialético, o ideal ético baseia-se em uma vida social mais justa e na superação das desigualdades econômicas.

Pode-se dizer, numa síntese apertada, que a ética tem como fundamento o *bem comum*. A propósito, Hegel, ao analisar os momentos

42 KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes e Outros Escritos**, p. 124-125.

da eticidade (família, sociedade civil e Estado), que uma ética concreta não pode ignorar, relativamente ao Estado, expôs sua tese, que Valls assim resumiu: “A liberdade do indivíduo só se completa como liberdade do cidadão de um Estado livre e de direito.”⁴³

No livro **Conversando sobre Ética e Sociedade**, na seção “Moral e Ética”, Jung Mo Sung e Josué Cândido da Silva nos propõem algumas reflexões que consideramos útil aqui resumir.

O vocábulo *moral* é originário do latim e é plural de *mos*, significando costumes. Ética, por sua vez, provém do grego *ethos*, e quer dizer caráter, modo de ser. Moral é utilizada mais exatamente como “o conjunto das práticas morais cristalizadas pelo costume e convenção social”, enquanto ética compreende os princípios teóricos que lhe servem de fundamentação ou de crítica: “O conceito ética é usado aqui para se referir à teoria sobre a prática moral. Ética seria então uma reflexão teórica que analisa e critica ou legitima os fundamentos e princípios que regem um determinado sistema moral (dimensão prática)”. E os autores dão como exemplos históricos dois nomes emblemáticos, de filósofo e profeta (ou messias para muitos), Sócrates e Jesus, respectivamente, que propuseram sistemas éticos criticando a moral vigente; o primeiro, a da democracia ateniense, e o segundo, a do judaísmo da época em que viveu.

No Capítulo **Ética e Política**, informam ainda os autores que na passagem da sociedade tradicional para a moderna (que tem início no século XV) opera-se uma ruptura entre moral e política. Nas sociedades tradicionais, os sistemas de valores, advindos dos princípios morais-religiosos, orientavam o comportamento do indivíduo em todos os aspectos de sua vida social: no econômico, artístico, político etc. Com a modernidade, intervém o processo de racionalização, que substitui pelo método científico as antigas explicações religiosas de todas as esferas da vida social. A racionalidade da era moderna não se preocupa com a moralidade dos fins, mas com a eficácia dos meios para alcançá-los. A ética moral cede, então, o lugar à ética política. Para Maquiavel, primeiro filósofo a identificar a especificidade da política moderna, distinguindo

43 Cf. VALLS, Álvaro L. M. **O Que é Ética**, p. 17 *et passim*.

uma ética da outra, afirma que a ética moral preocupa-se com os fins enquanto a ética política, com os meios. O importante para essa última é se chegar ao poder e nele manter-se. Na esfera política, as questões morais não constituem critérios de decisão. Ela pretende a amoralidade, ou seja, estriba-se em critérios objetivos de decisão, e não em valores; os meios prevalecem sobre os fins. Assim, o sistema político é racional e impessoal.

A grande contradição do sistema político moderno é que a formalização do poder político pretendia pôr fim ao poder absolutista e inaugurar o poder de todos, a democracia. A formalização do Direito e da administração pública ensejaria a separação entre público e privado. Os funcionários ficariam sujeitos à lei e não mais ao compadrio ou apadrinhamento; a democratização da política significaria **a democratização do poder**. O que ocorreu foi que a formalização propiciou o afastamento do povo das decisões em virtude do fortalecimento da burocracia estatal e da democracia indireta. As questões políticas transformaram-se em meramente técnicas, mantendo afastada a grande maioria da população das discussões e decisões em matéria de políticas públicas.

No século XIX, ocorrem intensas lutas pela democratização do Estado levadas a cabo pelos trabalhadores. As conquistas democráticas no campo político visavam a aumentar o controle da classe trabalhadora sobre a burocracia estatal e ampliar o campo da democracia direta.

As questões políticas foram cada vez mais transformadas em questões econômicas sob a responsabilidade da burocracia dos técnicos do Estado.

Constata-se uma apatia do eleitorado, o que só facilita a ação dos grupos de interesse (empresários, empreiteiros, grandes proprietários rurais etc.). A suposta neutralidade do Estado só serve para mascarar o processo de privatização da esfera pública, e o cidadão tem um campo de ação cada vez mais limitado nessa esfera.

Esse o quadro que configura a crise do sistema político.

O objetivo da crítica ética é não só mostrar quanto a política se afastou dos princípios morais, mas também de seus próprios princípios. O discurso da imparcialidade, da neutralidade, na política só serve para dissimular o favorecimento a certos grupos.

O Estado deve servir ao bem comum e não a fins privados. Deve-se exigir a moralização da coisa política. Diante do aumento da ineficiência do Estado em atender às demandas sociais, e do desvio do dinheiro público, é que deve haver a correção de rumos mediante a mobilização da sociedade organizada (já que o sistema político é dificilmente capaz de autocorreção). Mobilização, essa, inspirada por imperativos éticos, a fiscalizar a atuação do governo, isto é, dos agentes públicos, em todos os níveis e até mesmo revertendo suas prioridades e adequando-as às verdadeiras necessidades sociais.

Ética na política não significa acabar com o sistema político, mas transformá-lo mediante a participação da sociedade civil. Os movimentos sociais é que forçam a correção do sistema. Só a participação da sociedade dá vida nova ao sistema político, corrigindo-lhe o excesso de formalização.

Tivemos um exemplo recente de a sociedade organizada derrubar um Presidente da República por crime de responsabilidade, acusado por prática de corrupção, através de um movimento denominado “Ética na Política”. O Estado deve existir para atender à sociedade civil, e não o contrário. Assim, o sistema político não é autônomo e independente da sociedade. As mudanças devem apontar em direção a um maior controle da sociedade sobre a administração pública.

O sistema capitalista coloca o mercado no centro da vida econômica e social. Suas leis tornam-se absolutas. Diante das injustiças, os espaços para a indignação ética tornam-se exíguos. Nesse sistema, o objetivo prioritário de um grupo social é a acumulação de riqueza. A lógica econômica a tudo comanda, passando a ser, inclusive, critério de discernimento para as questões morais. O cinismo e a indiferença face aos problemas sociais dos excluídos mostram igualmente a expulsão da ética das discussões econômicas. A ética é substituída pela técnica econômica. No capitalismo, as leis de mercado são apresentadas como o único caminho para o convívio social e o progresso econômico; não faz sentido algum falar-se em ética, exceto quando se assumem valores que se situam acima das regras econômicas vigentes, só assim é que falar-se em ética faz sentido.

A acumulação de riqueza, a racionalidade do mercado, a concorrência dos fortes que exclui os mais fracos, o cinismo do sistema e o egoísmo como atitude valorizada, apresentado como forma de altruísmo

e amor ao próximo são suas características. O interesse particular de uma classe passa a ser identificado com o interesse da coletividade. A esse propósito não esqueçamos que o fundamento “moral” da proposta econômica de Adam Smith, tal como formulado em sua obra **A Riqueza das Nações** (1776), louva-se na falsa suposição de que o bem estar da coletividade é alcançado, não se fazendo apelo ao altruísmo dos indivíduos, mas a seus interesses egoísticos nas relações de mercado; o interesse individual torna-se, destarte, o móvel da acumulação de riqueza e da divisão do trabalho, causando o crescimento da economia e, por via de conseqüência, do bem estar da sociedade como um todo. Smith construiu as bases éticas e antropológicas para a economia liberal e neoliberal, onde o “mercado” passa a ser um ente mítico, um novo Leviatã. Estava assim fundamentada a dissociação entre ética e economia.

Isto dito, há que se acrescentar que as mudanças devem ocorrer também em nível individual. A falta de consciência dos cidadãos em cumprir com suas responsabilidades sociais é que propicia a existência de maus políticos. E acrescentam os autores: “A conscientização da população, de que ela não é só vítima do sistema político, mas também um dos responsáveis pela falência do sistema, é um primeiro passo a ser dado no sentido de mudança individual.”

Finalmente, a política deve existir para servir ao bem comum.⁴⁴

O Livro II de **Ética a Nicômacos**, de Aristóteles, trata exatamente da excelência moral. Ele faz uma distinção entre excelência intelectual e moral, a primeira sendo uma resultante da instrução, requerendo, portanto, experiência e tempo. A segunda é produto do hábito. Diz Aristóteles que

“As coisas que temos de aprender antes de fazer, aprendemo-las fazendo-as – por exemplo, os homens se tornam construtores construindo, e se tornam citaristas tocando cítara; da mesma forma, tornamo-nos justos praticando atos justos, moderados agindo moderadamente, e corajosos agindo corajosamente.”

⁴⁴ Cf. SUNG, Jung Mo e SILVA, Josué Cândido da. **Conversando Sobre Ética e Sociedade**, p. 71 e ss.

Com efeito, os atos morais para serem atos e passarem pela verificação se são ou não morais, devem exteriorizar-se. Daí Aristóteles escrever que “os homens são bons ou maus construtores por construírem bem ou mal.” Isto quer dizer, em definitivo, que não há bondade ou maldade em abstrato. Elas têm que se materializar através de condutas, de comportamentos, de atos, enfim.

“Algumas pessoas se tornam moderadas e amáveis, enquanto outras se tornam concupiscentes ou irascíveis, por se comportarem de maneiras diferentes nas mesmas circunstâncias. Em uma palavra, nossas disposições morais resultam das atividades correspondentes às mesmas” – afirma Aristóteles.

E Aristóteles, em certa passagem do Livro II faz a advertência que “não estamos investigando apenas para conhecer o que é a excelência moral, e sim para nos tornarmos bons, pois se não fosse assim nossa investigação viria a ser inútil”.

Aristóteles levanta questões quanto ao que seria a reta razão, como princípio geral que deve ser presumido – isso como discussão prévia à elaboração de uma teoria da conduta. Acrescenta ele que “as próprias pessoas engajadas na ação devem considerar em cada caso o que é adequado à ocasião, como também acontece na arte da medicina ou na arte da navegação.”

Nesse Livro II, Aristóteles fala-nos igualmente do equilíbrio ou no meio termo. E dá vários exemplos. Retemos dois, que tratam da moderação e da coragem como formas de excelência moral:

“O homem que evita e teme tudo e não enfrenta coisa alguma se torna um covarde; em contraste, o homem que nada teme e enfrenta tudo, torna-se temerário; da mesma forma, o homem que se entrega a todos os prazeres e não se abstém de qualquer deles torna-se concupiscente, quanto o homem que evita todos os prazeres, como acontece com os rústicos, torna-se de certo modo insensível; a moderação e a coragem, portanto, são destruídas pela deficiência e pelo excesso, e preservadas pelo meio termo.”

A excelência moral tem como oposto a deficiência moral. Suponhamos três objetos de escolha: o nobilitante, o vantajoso e o agradável. Agora os seus contrários: o ignóbil, o nocivo e o penoso. Relativamente a esses objetos, as pessoas boas tendem a acertar, e as más a errar.

Como a excelência moral é produto do hábito, “as ações justas e moderadas resultam da prática reiterada.” Portanto, “é mediante a prática de atos justos que o homem se torna justo, e é mediante a prática de atos moderados que o homem se torna moderado.”

Para Aristóteles, as manifestações da alma são de três espécies: emoções, faculdades e disposições. E explica que as emoções são os desejos, a cólera, o medo, a temeridade, a inveja, a alegria, a amizade, o ódio, a saudade, o ciúme etc. As faculdades são as inclinações em razão das quais as pessoas dizem que são capazes de sentir as emoções.

“Por disposições – afirma ele – quero significar os estados de alma em virtude dos quais estamos bem ou mal em relação às emoções – por exemplo, em relação à cólera estamos mal se a sentimos violentamente ou praticamente não a sentimos, e bem se a sentimos moderadamente, e de maneira idêntica em relação às outras emoções.”

Com efeito, somos chamados bons ou maus com fundamento em nossa excelência ou deficiência moral.

Conclui Aristóteles que “as várias formas de excelência moral são certos modos de escolha ou envolvem escolha.”

E Aristóteles, raciocinando por exclusão, avança a hipótese: “se as várias espécies de excelência moral não são emoções nem faculdades, só lhes resta serem disposições.” Para concluir: “A excelência moral do homem também será a disposição que faz um homem bom e o leva a desempenhar bem a sua função.”

No final do Livro II, Aristóteles retoma a questão do meio termo, do equilíbrio. E faz algumas nuanças do que havia afirmado logo no início. Vamos por etapas, acompanhando o raciocínio do filósofo:

1. “O excesso é uma forma de erro, tanto quanto a falta, enquanto o meio termo é louvado como um acerto.”

2. “Em relação ao medo e à temeridade, o meio termo é a coragem.”

3. “Há então três espécies de disposições morais; duas delas são deficiências morais e implicam excesso e falta respectivamente, e uma é excelência moral, ou seja, o meio termo, e cada uma delas é de certo modo oposta a outras duas, pois as situações extremas são contrárias tanto à situação intermediária quanto entre si, e a intermediária é contrária às extremas”.

4. “Em relação ao meio termo, em alguns casos é a falta e em outros é o excesso que está mais afastado”. “Quem visa ao meio termo deve primeiro evitar o extremo mais contrário a ele”. “De dois extremos, com efeito, um induz mais em erro e o outro menos”.

E Aristóteles dá alguns exemplos dessa assertiva, dentre os quais tiramos um: “Não é a temeridade, que é o excesso, mas a covardia, que é a falta, que é mais oposta à coragem.” Isto dito, conclui o nosso filósofo: “A situação intermediária deve ser louvada em todas as circunstâncias, mas que às vezes devemos inclinar-nos no sentido do excesso, e às vezes no sentido da falta, pois assim atingiremos o meio termo e o que é certo.”⁴⁵

Lições desde a Antiguidade clássica para a vida de todos nós, neste mundo globalizado!

E o Estado pode ter uma ética?

Convém, porventura, lembrarmos o cerne da Teoria do Estado de Maquiavel, muito citado, deveras criticado e pouco lido – Maquiavel, já mencionado linhas acima. Ele afirma que a ética do Estado se funda na noção do bem comum. Façamos uma síntese apertada do pensamento de Maquiavel. Muito escreveu sobre pátria e Estado. A pátria é um Estado quando considerado em particular, pertencendo a alguém, a pátria de alguém. O Estado seria assim, para ele, a pátria considerada em abstrato.

45 Aristóteles. **Ética a Nicômacos**, p. 35 – 47.

Maquiavel, porém, utiliza esses dois termos em outros sentidos, principalmente Estado. O primeiro substantivo de **O Príncipe** é *Estado*: “Todos os Estados, todos os domínios que tiveram e têm império sobre os homens, são ou repúblicas ou principados.” O Estado, para Maquiavel, comporta o *dominium*, um domínio ou território, e *imperium*, o direito ou autoridade de mando, e os *homens*. Quando se tem o domínio por um poder de mando (ou por força ou sanção) legítimo (por direito, justiça ou autoridade) sobre os homens, a ele Maquiavel denomina *definiens*, que constitui um caso especial de domínio. O autor de **O Príncipe** apropria-se de conceitos aristotélicos e escolásticos de matéria e forma, aplicando-os ao povo e ao império do Estado. O império se exerce sobre os homens, em um determinado domínio, porque eles obedecem, não só pela coação ou uso da força, mas igualmente por reconhecer sua legitimidade. Em **O Príncipe**, Maquiavel afirma: “Os principais fundamentos que têm todos os Estados [...] são as boas leis e as boas armas.”⁴⁶

Mas Nicolau Maquiavel faz o contraste entre Estado e pátria. Aquele como império ou aspecto de mando, esta como objeto de amor.

Sua forma preferida de Estado é a República. E ele como ninguém definiu, em seu tempo, a importância do poder, isto é, de deter o controle do Estado. Escreve ele em **Mandrágora**: “Quem não tem o *Estado*, não encontra um cão que lhe ladre.”⁴⁷

Em todo caso, em que pese usar muitas vezes o termo Estado em acepções diversas, a sua teoria de Estado como *dominium*, *imperium* e *homens* mantém-se, em sua essência, com algumas variações, até os nossos dias.

O Príncipe é uma obra elaborada a partir do estudo da política na Antiguidade, onde o poder foi frequentemente tomado, mantido

46 Cf. Nicolau Maquiavel. **O Príncipe**. In: **Conselho aos Governantes**. Citação retirada do livro de De Grazia, Sebastian. **Maquiavel no Inferno**, p.170, pelo fato desta tradução ser mais fiel ao original italiano.

47 Cf. MAQUIAVEL, Nicolau. **A Mandrágora**, p. 66. Citação retirada do livro De Grazia, Sebastian. **Maquiavel no Inferno**, p. 171, pelo fato de está mais fiel ao original italiano.

e perdido segundo os meios apontados por Maquiavel. Revoluciona a Teoria do Estado e da Conspiração e cria as bases da Ciência Política. Em **O Príncipe**, Nicolau Maquiavel elabora uma teoria realista e sistemática, **separando a ética individual da ética do Estado (fundada na noção do bem comum)**.⁴⁸

Passemos de política para dramaturgia. Antígona é personagem de duas tragédias de Sófocles. Filha de Édipo e Jocasta. Em um surto de loucura, Édipo arrancou os próprios olhos, sendo por isso expulso de seu reino, Tebas. Abandonado por todos, que acreditavam que ele havia sido castigado pelos deuses, Antígona foi a única que o acompanhou em seu exílio, regressando, porém a Tebas, após a morte do pai. Segue-se uma disputa pelo poder, levando à guerra. Antígona indignou-se com o edito de seu tio, Creonte, coroado rei, que concedeu enterro digno ao outro irmão, seu contendor, mas condenou Polínice, também morto na disputa, ordenando que fosse devorado por cães e abutres. Antígona, contrariando a determinação do tio e rei, Creonte, enterrou com suas próprias mãos Polínice, o irmão desprezado. Foi por isso condenada a ser enterrada viva. Trata-se, em suma, de conflito de valores cívicos e valores familiares, com todos os ingredientes da tragédia grega.

A socióloga Barbara Freitag, utilizando a tragédia de Sófocles como pretexto, discorre sobre a questão da moralidade. Freitag assevera que

“A questão da moralidade tematizada na peça de Sófocles deixa claro que as ações morais são irreversíveis. Não há como voltar atrás, fazendo de conta que nada aconteceu. Mas a cada momento, em cada episódio ou cena da peça, com a entrada e saída dos personagens, com as advertências do coro ou do corifeu surgem novas opções, novas alternativas de ação que poderiam – uma vez praticadas naquele momento – terem revertido o quadro, impedindo a realização da tragédia.”

48 Cf. MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. In: *...*. **Conselho aos Governantes**, p. 121- 265.

Freitag deduz que “as ações humanas não são itinerários prontos [...]. Não faria sentido falar em moralidade se não houvessem espaços de liberdade para cada ator singular, apesar de e além dos contextos socialmente estruturados que restringem a liberdade de cada um”.

Continuando sua reflexão, Barbara Freitag assevera que “A única saída do conflito moral seria o entendimento, para ser buscado pela ação e interação lingüisticamente mediada (ação comunicativa), transformada (temporariamente) em discurso prático, para rever, reformular e revitalizar as normas de conduta da sociedade grega.”

Antígona, portanto, não possuía competência para buscar o distanciamento necessário com o intuito de questionar as leis vigentes em Tebas. Julgando a ação de Antígona, Freitag conclui que ela age mal porque acredita na lei do *oikos* (casa, em grego), a que, equivocadamente, atribui origem divina. Por outro lado, ela igualmente age mal por ignorar a lei da *polis* (cidade, em grego). Para Freitag, ela “precisará amadurecer a fim de reconhecer que as leis não são divinas ou naturais, mas decorrem de um trabalho coletivo, realizado pelos homens em cooperação com os outros.” Na seqüência, Freitag se pergunta: “Segundo que máximas ou princípios Antígona orientou sua ação?” E responde: “Segundo uma máxima ou norma não questionada e não revalidada coletivamente em um discurso prático. Por isso mesmo, essa norma não pode pretender validade universal.” Indaga ainda:

“Mas como Antígona poderia obter a certeza de que sua norma estava certa ou errada? E a resposta seria (sempre seguindo Habermas): discutindo sua norma e sua validade com todos os demais atores, o coro, o corifeu, incluindo até mesmo o público. Essa discussão abrir-lhe-ia os olhos para outras interpretações possíveis, outros pontos de vista, outras razões que ela sozinha não tem condição de pensar ou introduzir.”

E qual a moral dessa história?

Para Freitag há inúmeras. Recolhemos algumas mais pertinentes ao objeto deste trabalho. Enumeramo-las:

“... envolvemo-nos a cada momento, em cada situação concreta de vida, em conflitos morais e optamos permanente-

mente pela saída certa ou errada; surgem alternativas que por vezes podem ser fatais, outras vezes, com um pouco de sorte, podem implicar novas oportunidades, novos espaços de liberdade individuais e coletivos.”

E mais adiante, acrescenta:

“Os princípios que devem orientar nossa ação e reflexão são os da verdade e da justiça. O recurso à razão implica a busca da verdade e da justiça. [...] Age de modo que o princípio de tua ação possa transformar-se em uma lei que todos queiram. [...] A reflexão sociológica cumpre sua verdadeira vocação quando dá continuidade à análise e à crítica do sistema de costumes (Kant), postulando a necessidade permanente de seu aprimoramento por parte dos homens dotados de razão, que o elaboraram e têm o dever moral de aperfeiçoá-lo incessantemente na pessoa de cada um e em nome da humanidade como um todo. [...] Sociedades que se omitem e não fornecem as condições materiais e sociais adequadas para as novas gerações nos momentos certos, perdem a oportunidade de criar cidadãos maduros, capazes de assumir com responsabilidade e autonomia suas funções na sociedade.”⁴⁹

Felizmente, acrescentamos nós, embora muitas vezes exíguo, existe um espaço de liberdade para a indignação ética.

2. O princípio da moralidade, o direito e a administração pública

Caio Tácito, professor emérito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, conceitua corrupção na esfera pública: “No âmbito da Administração Pública, a corrupção é definida como a conduta ilícita do servidor que aceita ou solicita vantagens para a prática de ato de ofício. Assim

⁴⁹ FREITAG, Barbara. **Itinerários de Antígona**; a questão da moralidade, p. 268-283

se identifica a figura penal da corrupção passiva.” E continua o eminente professor: “A hipótese é, por natureza, a de um crime bilateral que supõe a ação de outro agente, externo à administração, que, pela oferta ou promessa de vantagem, igualmente ingressa no campo penal, como autor do crime de corrupção ativa.” Preleciona ainda Caio Tácito:

“São dois delitos de concurso necessário, ambos autônomos, que, no entanto, reciprocamente se condicionam. À ação de quem recebe corresponde a ação de quem dá ou oferece. Tanto a corrupção ativa como a passiva se distinguem como própria ou imprópria. A primeira supõe a violação de um dever funcional. Na segunda, embora lícito o ato de ofício, a percepção de vantagem tipifica o crime. O bem jurídico protegido é tanto a regularidade do serviço como a moralidade administrativa. A coação do funcionário sobre o administrado ou o contribuinte, extorquindo-lhe vantagem ilícita, formaliza o crime de concussão (expressão cujo étimo *concutere* representa ato de sacudir a árvore para extrair-lhe os frutos). A tolerância com os faltosos ou omissos identifica o crime de condescendência criminosa.”

E ajunta:

“Igualmente o exercício irregular da função pública para alcançar interesse pessoal tipifica o crime de prevaricação. A seu turno, a interferência do funcionário em matéria estranha à sua competência para favorecer as partes interessadas define o crime de advocacia administrativa.”⁵⁰

No combate à corrupção e seus efeitos nocivos no patrimônio público, na esfera do Judiciário, a sociedade pode agir. Com efeito, qualquer pessoa pode fazer representação à autoridade competente com o fito de que se instaure inquérito prévio; a ação, todavia, cabe, em regra, ao

50 Cf. TÁCITO, Caio. “Moralidade Administrativa”. In: *_. Ética no Direito e na Economia*, p.42 *et passim*.

Ministério Público ou à pessoa jurídica lesada. Isso quando o delito já foi cometido ou está em curso ou na iminência de acontecer.

Mais importante ainda é a ação preventiva. Assim se exprime, a esse propósito, Caio Tácito:

“Mais construtiva, porém, do que a sanção de desvios de conduta funcional será a adoção de meios preventivos que resguardem a coisa pública de manipulações dolosas ou culposas. Mais valerá a contenção que a repressão de procedimentos ofensivos à moralidade administrativa.”

Entre os instrumentos de controle situam-se aqueles de controle interno da Administração Direta e Indireta, e, no plano do controle externo, o Tribunal de Contas da União, corte administrativa criada no Governo Provisório, por inspiração de Rui Barbosa, com assento na Constituição de 1891, em seu art. 89, como já vimos, com o fito de “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.”

Segundo Caio Tácito, com a Constituição de 1988 amplia-se o campo de atuação do TCU. O controle exercido por ele, além de financeiro e orçamentário, adquire “igualmente feição contábil, operacional e patrimonial, compreendendo todas as entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público.”

Com o auxílio do TCU, o Congresso Nacional exerce o controle da legalidade, da legitimidade e da economicidade da gestão financeira (arts. 70 e 71 da CF).

Caio Tácito cita o doutrinador francês René Chapus, que afirma: “a moralidade pública é o quarto componente da noção de ordem pública.”

Ainda, agora já louvado em Bernard Pacteau, assevera que a vinculação do administrador aos objetivos éticos impõe-lhe

“... a demonstração da ‘sinceridade de motivos’, como condição de validade de sua conduta. A inexistência dessa característica pode conduzir a uma espécie de desvio de poder.

Ou dito de outra maneira: a falsa motivação do ato pode ensejar sua nulidade, sem prejuízo da responsabilidade civil e penal.”

Henri Welter, autor do livro **Le Controle Jurisdictionel de la Moralité Administrative**, citado por Caio Tácito, escreve que o administrador, apreciando o fim a ser alcançado pela sua vontade, deve ser “capaz de distinguir entre o bem e o mal, presente antes de mais nada o caráter de um julgamento de moralidade.”

Em suma: **a moralidade administrativa vincula a ação do administrador.**

A moralidade administrativa, além de prevista na Constituição Federal, a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, entre os princípios a serem observados pela Administração Pública, determina, em seu art. 2.º, a garantia da moralidade.

O fim institucional da Administração Pública é o interesse público. A esse propósito, o professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto assinala que

“Assentado que o referencial da moralidade administrativa é a finalidade pública e entendido que esta é um elemento do **ato administrativo**, assim como o é do **contrato administrativo** e também do **ato administrativo complexo**, cinge-se o problema da caracterização da moralidade administrativa, ou seja, da vulneração infligida à regra moral interna do governo da coisa pública, à tarefa de demonstrar como isso ocorre e como pode ser diagnosticada.”⁵¹

O professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto indica uma metodologia para pesquisar-se sobre a moralidade no âmbito da Administração. Escreve ele:

51 Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “Ética na Administração Pública (Moralidade Administrativa: do Conceito à Efetivação)”. In: **Ética no Direito e na Economia**, p. 114.

“Como se pode observar, a pesquisa da imoralidade é mais exigente do que a da ilegalidade e, sem dúvida, muito mais difícil. A imoralidade administrativa como que se disfarça na legalidade e a única maneira de pô-la a nu é proceder a uma análise desses dois elementos – o **motivo** e o **objeto** – em direta relação com o **interesse público específico identificado** como o elemento *finalidade*”.

E continua:

“Ora, esse é o tipo de exame que se preconiza para detectar os vícios de discricionariedade, ou seja, o mal uso ou abuso dessa faculdade administrativa.” E conclui: “Ocorre, portanto, o vício de moralidade administrativa quando o agente público praticar ato administrativo (ou contrato administrativo ou ato administrativo complexo) fundando-se em motivo: a) inexistente; b) insuficiente; c) inadequado; d) incompatível e e) desproporcional.”

Relativamente aos motivos, discorre ainda o emérito professor:

“Do mesmo modo que com respeito aos motivos, ocorre vício de moralidade administrativa quando o agente público praticar ato administrativo, contrato administrativo e ato administrativo complexo visando a objeto: a) impossível; b) desconforme e c) ineficiente.”

O **objeto impossível** é o incompatível com o ordenamento jurídico; o **desconforme** é o incompatível logicamente entre sua escolha, fundada na discricionariedade, e no interesse público; e por **ineficiente** entenda-se a desproporção entre custos e benefícios, comprometendo o interesse público.

Citando Raffaele Resta, o professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto assevera que a “boa administração exprime um conceito final: é a atividade administrativa perfeitamente adequada no tempo e nos meios ao fim específico a alcançar.”⁵²

52 RESTA *apud* Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *op. cit.* p. 121

E continua Moreira Neto:

“A declaração do princípio da moralidade administrativa no texto constitucional (art. 37, *caput*) e a sanção de nulidade em caso de sua violação, mesmo satisfeitos os requisitos da legalidade (art. 5., LXXIII) permitem que o juiz confronte o ato praticado com o *standard* da boa administração adequado à espécie.”⁵³

Trata-se, a bem da verdade, tanto quanto os arts. 70 a 75 da Constituição Federal, de um prenúncio de estabelecimento de um sistema de controle com inequívoca inspiração ética.

O fim específico expresso com clareza diamantina ou não na norma legal é equivalente a interesse público a ser atingido na ação administrativa.

O interesse público da finalidade da Administração Pública pode, não obstante, ser genérico, quando essa finalidade é genérica, ou específico, quando específica a finalidade.

A partir desses pressupostos, o eminente professor acrescenta que “quando o agente da Administração Pública não atende a esse interesse público, seja de modo absoluto, seja pelo modo grosseiro e precário de fazê-lo, ele viola o dever da boa administração”.

E ajunta:

“Observe-se que o juiz não estará julgando a intenção do agente. Se ela era boa ou má, isso é juridicamente irrelevante para anular um ato da Administração Pública. O que importa – prossegue Moreira Neto – é, objetivamente, o seu direcionamento finalístico. Se ao confrontá-lo com o interesse público específico que deveria ser satisfeito, o juiz concluir que o ato foi, considerado os limites do razoável, inadequado, deverá anulá-lo, pois a ordem jurídica repudia o uso do Poder estatal senão quando se justifique finalisticamente.”

53 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *op. cit.*, p. 122

Ao analisar a natureza do ato do órgão jurisdicional, conclui Moreira Neto que

“O juiz, em conseqüência, ao considerar nulo um ato, por desatender ao interesse público específico, não está emitindo um julgamento de moral comum, mas, apenas, reconhecendo que o agente administrativo o praticou com violação do seu dever deontológico de atendê-lo, ou seja, infringiu o dever interno de bem administrar o interesse cuja satisfação lhe foi cometida.”

E assinala o autor o caminho para o bom administrador:

“Há uma medida de exercício, para o bom administrador, que satisfaz a seu dever moral interno, enquanto agente público, evidenciada, em cada caso, na análise das relações entre motivo, objeto e finalidade dos atos administrativos, tanto como nos contratos administrativos e nos atos administrativos complexos.”

Dissertando sobre “As Dimensões Éticas Atuais da Ordem Jurídica Contemporânea”, o eminente publicista preleciona: “...a ordem jurídica contemporânea não é apenas um sistema coercitivo de legalidade: também o é de legitimidade e de licitude.”

Ao longo da história, com a transição do Absolutismo para o Estado de Direito na Idade Moderna, o Estado fica sujeito à **lei**. Após as revoluções inglesa, francesa e americana, o que significou “a disseminação do Estado Liberal e Democrático”, o Estado fica também sujeito à **sociedade**. E por fim, com a lenta incorporação das conquistas éticas à ordem jurídica “como um sistema autônomo de licitude, o Estado sujeita-se igualmente à **moral**.”

E conclui o eminente professor: “E é sobre a licitude que se torna agora possível partir para a conquista da última fronteira ética – a da licitude do poder estatal – pela incorporação do conceito de **moralidade pública** à ordem jurídica.”

Kaser referindo-se a ilicitude e moralidade no Direito Romano assevera que

“Certos negócios podem ser **proibidos** por uma norma do direito escrito ou não escrito. Os Romanos classificam as leis, de acordo com a escola, em *leges perfectae*, que anulam o negócio proibido, *leges minus quam perfectae*, que ameaçam com penas a celebração ou execução do negócio, e *leges imperfectae*, que não prevêm nulidade nem penas, mas confiam ao pretor a tarefa de fazer cumprir a lei.”

E mais adiante, ajunta:

“Desde os princípios da República designa-se por **fraus legi facta** (fraude à lei) o comportamento que, respeitando a letra da lei, viola o seu sentido. A fraude ou é proibida expressamente, ou frustrada por interpretação extensiva da lei proibitória.”

Kaser reporta-se, na mesma seção, sobre os negócios **imorais**. Diz ele: “Negócios imorais (*turpia*), que violam a boa tradição dos antepassados (*contra bonos mores*), são repudiados pelos juristas e pelos Imperadores. O critério deduz-se não de doutrinas religiosas ou filosóficas, mas da sã moral do povo.” Ainda sobre a imoralidade em negócios formais, escreve Kaser:

“Negócios formais (p. ex., a estipulação) nos quais a imoralidade afecta o conteúdo e já se depreende das palavras, são nulos segundo o *ius civile*. O mesmo vale se o conteúdo é inofensivo (p. ex., um pagamento em dinheiro), mas o motivo do negócio (*causa*) que se depreende das palavras é imoral. Se a causa não é textualmente mencionada (p. ex., a estipulação é ‘abstracta’, contém apenas a promessa de uma quantia em dinheiro sem indicar a *causa* moral), o negócio é válido, mas o pretor denega a acção ou obstrui-a através da *exceptio doli* concedida oficiosamente. Nos contratos a julgar segundo a *bona fides* e em parte em contratos dotados de acção pretória não é necessário a *exceptio* para os invalidar.”

Acerca da condição moral, na seção **Condição. Termo. Modo**, acrescenta: “São falsas condições aquelas cuja eficácia está ligada a um facto presente ou passado, ou a um acontecimento impossível, necessário, ilícito ou imoral”. E mais adiante: “As condições **ilícitas** e **imorais** tornam nulo o contrato obrigacional apreciado segundo a *bona fides*”⁵⁴

Não obstante haver na Constituição de 1988, entre princípios e preceitos, cinquenta e oito normas constitucionais tratando da licitude, **ficaremos adstritos apenas àqueles que tutelam mais diretamente a moralidade administrativa**: “O direito de petição aos Poderes Públicos extensivo aos casos de abuso de poder” (art. 5.º, XXXIV, *a*), “a legitimação cidadã para propor Ação Popular que vise a anular ato lesivo à moralidade administrativa” (art. 5.º, LXXIII), “a previsão de perda ou suspensão de direitos políticos em caso de improbidade administrativa” (art. 15, V), a explicitação, pela primeira vez com dignidade constitucional, do princípio da moralidade administrativa, “cominando-se, no mesmo artigo, a suspensão dos direitos políticos e perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, por atos de improbidade administrativa” (art. 37, *caput*, e § 4.º), “a perda do posto e a patente para o oficial das Forças Armadas julgado indigno do ofício” (art. 42, § 7.º), “perderá o mandato o Deputado ou Senador cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro Parlamentar” (art. 55, II), “o Tribunal de Contas pode propor ao Congresso Nacional a sustação de despesa irregular, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública” (art. 72), “a exigência de idoneidade moral e reputação ilibada como requisito para a nomeação para o Tribunal de Contas da União” (art. 73, § 1.º, II), “a legitimação de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato para denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas da União” (art. 74, § 2.º), “a tipificação de crime de responsabilidade do Presidente da República em caso de atentar contra a probidade administrativa” (art. 85, V), “a exigência de reputação ilibada para os advogados que venham a compor o quinto reservado dos Tribunais” (art. 94, *caput*), reputação ili-

54 KASER, Max, *op. cit.*, p. 82-85

bada para a escolha dos membros do Supremo Tribunal Federal (art. 101, *caput*), “exigência de reputação ilibada para a nomeação para o Superior Tribunal de Justiça” (art. 104, parágrafo único), “idoneidade moral para a nomeação para o Tribunal Superior Eleitoral” (art. 119, II), *idem* para a nomeação de ministro civil do Superior Tribunal Militar (art. 123, I), “a atribuição de competência funcional do Ministério Público para promover o inquérito civil e a ação pública para a proteção de interesses difusos e coletivos em geral” (art. 129, III), “reputação ilibada para a nomeação do Advogado-Geral da União” (art. 131, § 1.º).

O Professor Moreira Neto remete-nos para um texto de Sérgio Andréa Ferreira, que assevera:

“Cognato com a legalidade e a legitimidade é a moralidade administrativa, que, elencada com o princípio do *caput* do art. 37, é erigida em interesse social juridicamente tutelado, na medida em que o art. 5.º LXXIII, faz da lesão a ela, fundamento fático-jurídico hábil a se inserir na *causa petendi* da Ação Popular.

“É a moralidade juridicizada: o princípio ético torna-se princípio e interesse juridicamente significativos.

“Na realidade, não basta, conforme salientado, que o administrador se atenha ao restrito cumprimento da legalidade, devendo o exercício de seus direitos, poderes e faculdades, ser balizado por parâmetros de razoabilidade e justiça, fazer-se de modo regular, sem abuso, tudo isso informado pelos princípios éticos.”⁵⁵

Para Maria Sylvia Zanella di Pietro, “não é fácil estabelecer a distinção entre **moralidade administrativa e probidade administrativa**. Isso porque, segundo a autora, ambas referem-se à idéia de honestidade, significando portanto a mesma coisa. “Não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-

55 FERREIRA *apud* Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *op. cit.*, p. 135

fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.” Consoante Di Pietro, a dificuldade do Judiciário de julgar o mérito da oportunidade e conveniência, ou seja, o poder discricionário do administrador público, reside na indefinição do conteúdo do princípio da moralidade administrativa. A Constituição de 1988 demonstrou, nada obstante, uma preocupação ética ao introduzir o princípio da moralidade administrativa em sede constitucional, para fins de combater a corrupção e a impunidade no setor público. Ademais, o princípio da moralidade mostra-se coerente com o da legalidade. Para ela, o texto constitucional inovou igualmente quando inseriu o “ato de improbidade no capítulo da administração pública”. Listando os “elementos constitutivos do ato de improbidade administrativa”, assim os resume: a) **sujeito passivo**; b) **sujeito ativo**; c) **ato danoso**; d) elemento subjetivo: **dolo ou culpa**;⁵⁶

O constitucionalista José Afonso da Silva referindo-se à moralidade como um dos princípios da administração pública, assevera que “A idéia subjacente ao princípio é que a moralidade administrativa não é moralidade comum, mas moralidade jurídica. Essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto.” A Constituição de 1988, consoante o eminente publicista, “quer que a imoralidade administrativa, em si, seja fundamento da nulidade do ato viciado.” Ainda, faz a distinção entre **moralidade administrativa** e **probidade administrativa**, sendo a primeira um princípio geral, e o segundo específico. E acrescenta, nos passos de Hauriou, dissertando acerca da nulidade do ato:

“Pode-se pensar na dificuldade que será desfazer um ato, produzido conforme a lei, sob o fundamento de vício de imoralidade. Mas isso é possível porque a moralidade administrativa não é meramente subjetiva, porque não é puramente formal, porque tem conteúdo jurídico a partir de regras e princípios da Administração. A lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente. Quando sua execução é feita, p. ex., com intuito de prejudicar alguém de-

56 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, p.695 – 705.

liberadamente, ou com o intuito de favorecer alguém, por certo que se está produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente comprometido com a moralidade administrativa.”

Relativamente ao segundo princípio, que decorre do primeiro, deve ser entendido como o dever de o “funcionário servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades deles decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.”

Segundo comentário de Moreira Neto a este excerto, trata-se de uma imoralidade administrativa qualificada, posto que “se caracteriza pela existência de dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a terceiro a quem pretendeu favorecer.”⁵⁷

Não há que olvidar-se que a probidade administrativa mereceu dignidade constitucional, no art. 85, V, da Carta de 1988, e constitui princípio que preside a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

Sabe-se que o poder discricionário do agente público é nortado pelos princípios da oportunidade e da conveniência, o que fazia que os tribunais não entrassem no mérito das questões administrativas, sob o pretexto de que aquele era imune ao controle jurisdicional. Nagib Slaibi Filho abordando essa questão considera que

“Com a nova Constituição, introduzindo o requisito de moralidade como essencial aos atos da Administração Pública, não terão os tribunais, em casos concretos que lhes forem submetidos, senão a alternativa de apreciar o elemento subjetivo, visando apurar se há boa administração da coisa pública, não só nos aspectos de adequação à ordem jurídica, mas também no que diz respeito aos fins e motivos da atuação do administrador.”

Desse modo, a Constituição de 1988 autoriza que o gravame à moralidade administrativa conduza à anulação do ato, dado a sua incons-

57 SILVA *apud* Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *op. cit.*, p. 138.

titucionalidade, sendo que os “momentos para a apreciação da moralidade administrativa” são **o dos fins, o dos meios e o da causa** (ou causa eficiente, na interpretação de Moreira Neto).⁵⁸

Ademais, há que atentar-se para a **legitimidade** dos atos administrativos, referida no art. 70 da Constituição da República, e que deve ser entendida como estando o ato em consonância com as prioridades estabelecidas no Plano Plurianual.

Estes são alguns bosquejos do assunto em comento, tentando-se a concisão, sem embargo de haver muito ainda a dizer-se sobre a matéria.

O nosso ordenamento jurídico em nível infraconstitucional possui lei específica (Lei 8.429/1992), como já vimos, dispondo “sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração federal pública direta, indireta ou fundacional”. Compreende 25 artigos, cujos capítulos e seções prevêm: **Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito; Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário; Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública; Das penas; Da declaração de bens; Do procedimento administrativo e do processo judicial; das disposições penais; Da prescrição; Das disposições finais.**

Segundo a opinião dos atualizadores da obra **Mandado de Segurança**, do mestre Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes, a ação com fundamento na Lei 8.429/1992 deve ser a *ação de improbidade administrativa* e não a chamada *Ação Civil Pública de Improbidade*, posto que aquela “tem natureza, contornos e regramento próprios, não se confundindo com aqueles específicos das ações civis públicas em geral.” Além do mais, consoante os atualizadores da mencionada obra, a Lei 7.437/1985 (Lei da Ação Civil Pública) não é específica para tratar de improbidade administrativa; e a Lei 8.429/1992 é posterior e regula por completo tal matéria, devendo-se aplicar a regra

58 SLAIBI FILHO, Nagib. **Anotações à Constituição de 1988**, p. 362 – 365.

da especialidade. No que tange ao aspecto processual, a Lei 8.429/1992 refere-se tão-somente ao Código de Processo Civil e nunca à aplicação subsidiária da Lei 7.437/1985. Demais disso, reportam-se os eminentes atualizadores às sanções previstas em cada uma das leis em comento: a da Ação Civil Pública prevê “condenações em dinheiro ou em obrigação de fazer ou não fazer, enquanto a ação de improbidade administrativa comina “a perda de cargos públicos e/ou de direitos políticos, bem como restrições para contratações futuras com o Poder Público, seja diretamente ou através de empresa da qual o réu seja sócio majoritário (art. 12 da Lei 8.429/1992).”

No caso de condenação baseada em Ação Civil Pública, a condenação em dinheiro, a indenização reverterá para um fundo gerido por um Conselho Federal ou Conselhos Estaduais (art. 13), enquanto na Lei da Ação de Improbidade Administrativa “a eventual indenização concedida na sentença de procedência deverá reverter diretamente em favor da própria pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito (art. 18 da Lei 8.429/1992).”

Suscitam, por outro lado, questões de natureza processual. Assim, escrevem eles que “é de se apontar que os arts. 14 e 15 da Lei n. 8.429/92 disciplinam o inquérito prévio à propositura da ação de improbidade administrativa. O inquérito é uma fase de investigações e averiguações internas que antecede a fase judicial, procedido pela própria pessoa jurídica interessada ou pelo Ministério Público (art. 22). O STJ já teve o ensejo de decidir que não é obrigatória a existência de um inquérito anterior à ação de improbidade, pois os réus terão a oportunidade de exercício do amplo direito de defesa na própria ação, em juízo.”

Concluem os atualizadores “pela total inaplicabilidade da Lei da Ação Civil Pública para as hipóteses da ação de improbidade administrativa”.⁵⁹

Finalmente, citamos o julgamento pela inconstitucionalidade da Lei 10.628/2002 que conferia competência especial por prerrogativa de foro a antigos ocupantes de funções públicas mesmo após o término de seu exercício, nos julgamentos por improbidade administrativa. Eis o inteiro

59 MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança**, p. 215, 218-219, 231.

teor da lei que afrontava a Constituição da República, bem assim a decisão que julgou procedente a ADI:

LEI N.º 10.628, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2002.

Altera a redação do art. 84 do Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º O art. 84 do Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 84. A competência pela prerrogativa de função é do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, relativamente às pessoas que devam responder perante eles por crimes comuns e de responsabilidade.

§ 1.º A competência especial por prerrogativa de função, relativa a atos administrativos do agente, prevalece ainda que o inquérito ou a ação judicial sejam iniciados após a cessação do exercício da função pública.

§ 2.º A ação de improbidade, de que trata a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública, observado o disposto no § 1.º.”

Art. 2.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de dezembro de 2002; 181.º da Independência e 114.º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Paulo de Tarso Ramos Ribeiro
José Bonifácio Borges de Andrada*

15/09/2005	JULGAMENTO DO PLENO-PROCEDENTE	DECISÃO: O TRIBUNAL, POR MAIORIA, JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI NO 10.628, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2002, QUE ACRESCEU OS §§ 1º E 2º AO ARTIGO 84 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL, VENCIDOS OS SENHORES MINISTROS EROS GRAU, GILMAR MENDES E A PRESIDENTE. AUSENTE, JUSTIFICADAMENTE, NESTE JULGAMENTO, O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE). PRESIDIU O JULGAMENTO A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE (VICE-PRESIDENTE). PLENÁRIO, 15.09.2005.
------------	--------------------------------	--

CONCLUSÃO

SAN THIAGO DANTAS dizia, referindo-se à Índia, que sua elite é bem melhor como elite do que seu povo como povo. No que concerne ao Brasil, ousaríamos inverter essa proposição. Ao longo de nossa história recente, tivemos exemplos de que o povo brasileiro consentiu em fazer sacrifícios quando convocado para tanto pelas elites dirigentes do país, ao julgar tratar-se de justa causa. Nunca se negou em dar sua parcela de sacrifício, indo ao limite de sua capacidade material, a fim de ajudar nas soluções de problemas recorrentes que nos afligem desde há muito.

A corrupção provoca repercussões socialmente perversas. Recursos que deveriam ser aplicados em programas de desenvolvimento social e econômico, construção e conservação de uma infra-estrutura digna desse nome, em saneamento básico, saúde, educação, na mitigação da fome já endêmica de que padecem milhões de brasileiros, criação de emprego e geração de renda – em suma, na melhoria dos índices de desenvolvimento humano, são desviados para o patrimônio particular de alguns. É um crime que produz um déficit incomensurável na qualidade de vida e compromete o futuro da nação, agudizando a pobreza e a miséria de um grande número de brasileiros, com todas as conseqüências daí decorrentes, como a mendicância, a violência urbana, o aumento da criminalidade e a ofensa à dignidade da pessoa humana.

Como tão bem resume Maria Sylvia Zanella di Pietro, a improbidade administrativa possui a) **sujeito passivo**; b) **sujeito ativo**; c) **ato danoso**; d) elemento subjetivo: **dolo ou culpa**.

Consoante metodologia proposta pelo professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a fim de detectar a imoralidade administrativa que se dissimula sob a máscara da legalidade, deve-se analisar o **motivo** e o **objeto** – “em direta relação com o **interesse público específico** identificado como o elemento **finalidade**.” Trata-se de um tipo de exame que identifica os vícios de discricionariedade, entendendo-se essa expressão como o “mal uso ou abuso dessa faculdade administrativa.”

E o vício de moralidade administrativa ocorre, segundo o insígne professor, “quando o agente administrativo praticar ato administrativo (ou contrato administrativo ou ato administrativo complexo), fundando-se em motivo a) **inexistente**; b) **insuficiente**; c) **inadequado**; d) **incompatível** e e) **desproporcional**.”

E ainda, quando o ato administrativo, ou contrato administrativo ou ato administrativo complexo praticado pelo agente público visar a objeto: a) **impossível** (incompatível com o ordenamento jurídico); b) **desconforme** (escudando-se na discricionariedade, o ato ou contrato ou ato administrativo complexo forem incompatíveis com o interesse público), e c) **ineficiente** (se houver desproporção entre custos e benefícios, causando lesões ao interesse público).

Portanto, o Judiciário deve atentar para, ao julgar um ato administrativo ou contrato administrativo ou ato administrativo complexo, levar em consideração um “direcionamento finalístico”, confrontando-o com o interesse público. Se o ato não se justificar finalisticamente, por inadequado, infringindo os limites do razoável, deverá ser anulado, sem que isso venha a ferir a discricionariedade do agente público, ou seja, seu exame da oportunidade e conveniência do ato ou contrato praticados. Portanto, há uma certa timidez do Judiciário, sob a escusa de que o exame da oportunidade e conveniência do ato ou contrato refoge à competência daquele Poder. A esse propósito, recorremos aos ensinamentos do emérito professor J.J. Gomes Canotilho:

“O **princípio da eficiência da administração** ergue-se a princípio constitutivo do princípio da legalidade desde que isso signifique preterição das dimensões garantísticas básicas de um Estado de Direitos. Estas garantias ficariam, por exemplo, comprometidas se as tarefas atribuídas à admi-

nistração se transformassem em ‘cheque em branco’ a uma burocracia ou tecnocracia sem transparência democrática e isentas de quaisquer mecanismos de controlo de natureza política ou jurisdicional.”

E mais adiante, preleciona o mestre lusitano de Direito Constitucional:

“A prática de um acto administrativo, a recusa de um acto, o silêncio das entidades públicas, podem ultrapassar os limites legais do exercício do poder discricionário. Por outro lado, o exercício do poder pode não se destinar aos fins visados pela lei (*desvio do poder discricionário ou utilização viciada*). Num caso e noutro, o Estado de direito impõe a sua proibição e a possibilidade de controlo de exercício da discricionariedade. Caso contrário, o exercício deste poder transformar-se-ia com facilidade no ‘cavalo de Tróia’ do direito administrativo do Estado de Direito.”⁶⁰

Igualmente, ao referir-se ao “Poder discricionário na tutela cautelar genérica”, Humberto Thodoro Júnior ensina, o que se aplica à situação aqui analisada, que “impõe-se reconhecer, desde logo, que discricionariedade não é o mesmo que arbitrariedade, mas apenas possibilidade de escolha ou opção dentro dos limites traçados pela lei.”⁶¹

Adotar tal postura, não só os órgãos de controle, o Ministério Público e o Judiciário, mas toda a sociedade civil, é contribuir para se criar, entre nós, **a cultura da licitude** e do controle social e o exercício pleno da cidadania relativamente à *res publica*. Já está mais do que na hora, parafraseando o Padre Antônio Vieira, e, nos seus passos, o poeta Fernando Pessoa.

60 CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, p.733-734

61 THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**, v. II, p. 366.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANAIS. SEMINÁRIO 15 ANOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2004.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômacos.** 3. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999.

BIGG-WITHER. **Novo Caminho no Brasil Meridional: a Província do Paraná; três anos em suas florestas e campos 1872/1875.** Curitiba: Imprensa Oficial, 2001.

BRAGA, Pedro. “O Cristianismo e o Direito: a revolução cristã no campo jurídico”. *In: _.* **Revista de Informação Legislativa.** Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 39, n.º 156, out./dez. 2002.

BUENO, Eduardo. “Pública Ladroíce”. *In: _.* **Nossa História:** Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional, ano 1, n.º 1, nov. 2003, p. 62-67.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANTANHEDE, Washington Luiz Maciel (org.). **Ministério Público do Estado do Maranhão;** fontes para sua história. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2003. (v. 1).

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. São Paulo: Malheiros, 2004.

CHIAPPINI, Túlio. “Direito, Ética e Política”. *In: _*. **A Filosofia Hoje**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Filosofia (v. 2), 1988 (Anais do V Congresso Brasileiro de Filosofia, de 03 a 08 de setembro de 1995).

ALMEIDA, Cândido Mendes de. **Código Philipino ou Ordenações e Leis do Reino do Portugal**. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal/ Conselho Editorial, 2005. 3 v.

CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS. Brasília: Senado Federal/ Ministério da Ciência e Tecnologia/ Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

DE GRAZIA, Sebastian. **Maquiavel no Inferno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

DEODATO, João Maurício. “Bases para uma metodologia da pesquisa em Direito”. *In: _*. **Revista CFJ**, Brasília, n. 7, p. 143-150, jan./abr. 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FREITAG, Barbara. **Itinerários de Antígona**; a questão da moralidade. 3. ed. São Paulo: Papyrus, 1992.

GAIO. **Digesto 4, 3, 28. Libro 4.º ad edictum pro edictum provinciale**.

INSTITUTAS DO IMPERADOR JUSTINIANO (Tradução de J. Cretella Jr e Agnes Cretella). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes e Outros Escritos**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

KASER, Max. **Direito Privado Romano**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

LES BRAS, Gabriel. “Les origines canoniques du droit administratif”. *In: _*. **L'évolution du droit public**; études offertes à Achilles Mestre. Paris: Sirey, 1956.

MAQUIAVEL, Nicoulau. **O Príncipe**. *In: _*. **Conselho aos Governantes**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2003.

_____. **A Mandrágora**. São Paulo. 1. ed. Editora Peixoto Neto, 2004.

MARQUES, César Augusto. **Dicionário Histórico-Geográfico da Província do Maranhão**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Fon-Fon e Seleta, 1970.

MARTINS, Ives Gandra (org.). **Ética no Direito e na Economia**. São Paulo: Editora Pioneira, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança**. 29. ed. atualizada por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo: Malheiro, 2005.

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de Direito Constitucional**. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 2004.

PAULO. **Digesto, 9, 2, 33**.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo. Colô-
nia.** São Paulo: Brasiliense, 1966.

SILVA, De Plácido. **Vocabulário Jurídico.** Rio de Janeiro: Editora Foren-
se, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 19.
ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SLAIBI FILHO, Nagib. **Anotações à Constituição de 1988.** Rio de Ja-
neiro: Forense, 1989.

SUNG, Jung Mo e SILVA, Josué Cândido da. **Conversando Sobre Ética
e Sociedade.** Petrópolis: Vozes, 2003.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual
Civil.** Rio de Janeiro: Forense, 2004. (v. II).

VALLS, Álvaro L. M. **O Que é Ética.** 9. ed. São Paulo: Editora Brasiliense,
2004. (Coleção Primeiros Passos, n.º 177).

VIEIRA, Antônio. “Sermão do Bom Ladrão”. *In: _.* **Sermões.** Erechim:
Edelbra, 1998. (v. III).

SENADO FEDERAL
SECRETARIA ESPECIAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES
Praça dos Três Poderes s/nº – CEP 70165-900
Brasília – DF

OS nº 1927/2009

SENADO FEDERAL
SECRETARIA ESPECIAL
DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES

DIRETOR
Júlio Werner Pedrosa

DIRETOR ADJUNTO
Manoel Carlos Carvalho Moreira

DIRETOR DA SUBSECRETARIA INDUSTRIAL
José Farias Maranhão

DIRETOR DA SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO, SUPRIMENTO
DE MATÉRIAS-PRIMAS E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO
Luiz Augusto da Paz Júnior

DIRETOR DA SUBSECRETARIA DE APOIO TÉCNICO
Claudionor Moura Nunes

DIRETOR DA SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS
Raimundo Pontes Cunha Neto

DIRETOR DA SUBSECRETARIA DE ANAIS
Flávio Romero Cunha Lima

São abordados no presente livro a influência do Direito Canônico no Direito Administrativo, um histórico dos institutos do contrato e da boa-fé, os dispositivos das diferentes constituições brasileiras sobre a questão da legalidade e moralidade na gestão da coisa pública, reflexões de natureza ética e sobre a prática da corrupção, e introduzida discussão de matiz metodológica para identificar a legalidade, a moralidade e a licitude dos atos administrativos, contratos administrativos e atos administrativos complexos. Igualmente, são trazidas à baila leis que visam a prevenir e punir a malversação dos recursos públicos. Há um capítulo sobre os órgãos de controle externo e interno em favor da moralidade e da legalidade na administração pública brasileira.

Pedro Braga cursou Sociologia na Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais da Universidade de Paris (Sorbonne) e Jornalismo no Instituto Francês de Imprensa. É advogado. Autor do Manual de Direito Para Engenheiros e Arquitetos, entre outros livros, e de artigos científicos publicados no Brasil e no exterior.