

CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DE CONTRATOS NULOS CELEBRADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Tiago Cadore

Promotor de Justiça do Estado de Rondônia

Resumo

O Estado não tem condições de satisfazer todas as necessidades da população e, em virtude do desenvolvimento tecnológico, a população não suporta mais esperar soluções a longo prazo. Daí o Estado precisar contratar, necessitar de parceiros que efetivem a satisfação das necessidades públicas. A Administração Pública, seja federal, estadual ou municipal, para dar cumprimento aos seus deveres constitucionais e garantir políticas públicas eficientes e eficazes, precisa celebrar contratos.

Os contratos celebrados pela Administração Pública são de suma importância para a concretização das políticas públicas necessárias ao desenvolvimento sustentável do país, sendo que as consequências de eventuais nulidades que sejam verificadas em tais contratos trazem repercussão negativa grande, razão pela qual devem, com afinco, ser evitadas e prevenidas pelos agentes públicos envolvidos.

Palavras-chave: Contratos Administrativos. Nulidade. Improbidade Administrativa. Consequências Jurídicas.

Abstract

The State is unable to meet all the needs of the population and, because of technological development, the population can no longer wait for long-term solutions. Hence the State needs to hire, need partners to fulfill the public needs. Public Administration, whether federal, state or municipal, to fulfill its constitutional duties and guarantee efficient and effective public policies, must conclude contracts.

The contracts signed by the Public Administration are of great importance for the implementation of the public policies necessary for the sustainable development of the country, and the consequences of any nullities found in such contracts have a great negative repercussion and should be avoided and prevented with public officials involved.

Key-words: Administrative Contracts. Nullity. Administrative dishonesty. Legal Consequences.

1 Introdução

O mundo globalizado e transnacionalmente integrado gera a necessidade cada vez maior da celebração de contratos por parte da Administração Pública, a fim de que possa o Estado cumprir seus papéis constitucionalmente definidos de assegurar direitos fundamentais aos cidadãos.

Com a crescente necessidade no número de contratos administrativos, aumentaram geometricamente as hipóteses de fraudes, simulações e outras geradoras de nulidade e consequências nefastas ao interesse coletivo, razão pela qual o estudo das consequências jurídicas de contratos nulos celebrados com a Administração Pública se mostra relevante.

Para tal estudo é preciso inicialmente passar pela conceituação dos contratos administrativos e pelas hipóteses de contratações celebradas com pessoas jurídicas e com pessoas físicas, analisando-se as normas de regência de cada uma delas, bem como fazendo vir à baila algumas hipóteses mais comuns de nulidades encontradas em tais contratos.

Feito isso, pretende-se estudar a relação entre a improbidade administrativa e a nulidade dos contratos administrativos, campo extremamente delicado, uma vez que a jurisprudência brasileira nem sempre pende para o lado da satisfação do interesse público, chegando alguns a defender até mesmo o pagamento de serviços prestados com base em contratos judicialmente declarados nulos, com agentes condenados por práticas ímprobas.

Para este estudo, é preciso analisar a questão do enriquecimento ilícito do Estado quando da declaração de nulidade dos contratos celebrados pela Administração Pública, bem como a questão da condenação do contratado por ato de improbidade administrativa e, ainda, verificar a questão do terceiro de boa-fé que tenha seu direito afetado por tais nulidades.

Pretende-se utilizar o método analítico, lançando-se questões práticas, ainda que genéricas, cotejadas com a legislação em vigor.

2 Contratos celebrados com a Administração Pública

A sociedade globalizada traz novas necessidades a serem respaldadas, precisando o direito evoluir tal qual evoluíram os desejos e anseios do cidadão, sob pena de não mais conseguir atender à demanda que lhe é apresentada e nem mesmo atingir seu objetivo de pacificação social, tendo em vista que as respostas que a sociedade hoje exige não mais se satisfazem com a simples verificação do fato e sua subsunção com as normas do direito posto.

O Estado não tem condições de satisfazer a todas as necessidades da população e, em virtude do desenvolvimento tecnológico, a população não suporta mais esperar soluções a longo prazo. Daí o Estado precisar contratar, necessitar de parceiros que efetivem a satisfação das necessidades públicas. A Administração Pública, seja federal, estadual ou municipal, para dar cumprimento aos seus deveres constitucionais e garantir políticas públicas eficientes e eficazes, precisa celebrar contratos.

Vale aqui destacar que, no âmbito da Administração Pública, existem os contratos administrativos e existem, também, os chamados contratos da Administração. Diz-se isso, pois os contratos celebrados pela Administração Pública podem ser de duas modalidades: contratos de direito privado, tais como a compra e venda, doação e comodato, que são regidos pelo Direito Privado, sendo parcialmente derogados por normas do Direito Público; e contratos administrativos, podendo estes serem típicos, ou seja, sem paralelo no direito privado, sendo, por isso, inteiramente regidos pelo Direito Público, e atípicos ou com paralelo no direito privado, mas que também são regidos pelo Direito Público.

De toda sorte, em que pese a divisão acima mencionada, para os fins a que se destina o presente estudo, ambas as categorias serão chamadas de contratos administrativos.

É cada vez maior o número de contratos administrativos. Como exemplos pode-se citar, conforme doutrina de Odete Medauar¹: contrato de obras, contrato de serviços, contrato de compra, contrato de concessão, permissão de serviço público, convênios e consórcios, protocolos, contratos de gestão, termo de parceria e, mais recentemente, contratos de parcerias público-privadas. Regulando tais contratos no âmbito da Administração Pública Federal, vige a Lei 8.666/1993 que traz as normas gerais da matéria.

Além do fato de não conseguir satisfazer todas as necessidades sociais, o aumento no número de contratos administrativos está ligado à queda dos sistemas arbitrários de poder. Em um Estado democrático de direito, como bem frisa Marçal Justen Filho,

Há íntima relação entre a democratização do Estado e a ampliação da utilização do contrato administrativo. [...] é juridicamente impossível ao Estado obter serviços privados através de instru-

¹MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p.243-247.

mentos jurídicos autoritários. O acordo de vontades vai-se configurando como o instrumento jurídico de maior relevância para o Estado obter acesso aos bens e serviços dos particulares².

O constituinte, preocupado com a lisura necessária para o bom desempenho dos papéis assumidos pelo Estado, inseriu, no artigo 37 da Constituição da República de 1988, os princípios a que deve o Administrador se vincular no seu atuar. São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tais princípios, por evidente, devem pautar, também, os contratos celebrados pela Administração Pública.

Além de pautar sua atuação nos princípios e normas constitucionais, deve a Administração Pública observar os ditames da Lei 8.666/1993, a qual regulamenta o inciso XXI³ do artigo 37 da Constituição da República e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

No âmbito federal, a Lei 8.666/93 é que rege as contratações administrativas, estabelecendo as normas gerais a serem aplicadas por todos os entes da Federação e da Administração Pública quando estiverem realizando suas contratações. Vale destacar que mesmo nos contratos em que predominem as normas de direito privado, sempre que não estiverem em conflito com estas, as normas da lei geral de licitações e contratos administrativos devem ser observadas. De ainda maior importância é o destaque que se deve fazer ao princípio da constitucionalidade, tendo em vista que, no âmbito das licitações e contratos, normas de diversas naturezas são envolvidas. Conforme afirma Marçal Justen Filho,

O núcleo primordial da disciplina se encontra na Constituição Federal, que consagra os princípios e normas fundamentais acerca da organização do Estado e do desenvolvimento da atividade da Administração. Em virtude do princípio da constitucionalidade (hierarquia das leis), a disciplina das licitações e contratos administrativos deve ser procurada primeiramente na Constituição. [...] A incompatibilidade entre a Lei e a Constituição se soluciona através da aplicação da última⁴.

²JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 11.

³Art. 37, inciso XXI, CF: ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

⁴JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 12-13.

Na Lei de Licitações, igualmente, são encontrados princípios que devem ser observados nas contratações celebradas pela Administração Pública. No artigo 3º do diploma legal em questão, após apontar os objetivos da licitação – garantia da isonomia, seleção da proposta mais vantajosa para a administração e promoção do desenvolvimento nacional sustentável – o legislador elencou os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e seus correlatos.

Verifica-se, portanto, um amplo rol de princípios a serem seguidos, que se alinham e se aliam às normas regentes para garantir o cumprimento da missão constitucional dada à Administração Pública e regida pelas contratações que esta celebra com particulares e, até mesmo, com outros entes públicos.

Os contratos celebrados pela Administração Pública são de suma importância para a concretização das políticas públicas necessárias ao desenvolvimento sustentável do país, sendo que as consequências de eventuais nulidades que sejam verificadas em tais contratos trazem repercussão negativa grande, razão pela qual devem ser evitadas, bem como, com afincos, os agentes públicos envolvidos devem ser prevenidos.

Tais nulidades podem se dar tanto em contratos celebrados com pessoas jurídicas, quanto naqueles em que são partes a Administração Pública e pessoas físicas.

2.1 Contratos celebrados entre a Administração Pública e pessoas jurídicas

Pessoas jurídicas são diuturnamente contratadas no país para prestarem serviços à Administração Pública. Desde os pequenos serviços rotineiros às grandes obras em que consórcios ou multinacionais assumem obrigações para com o Poder Público, os contratos administrativos e os contratos da Administração estão presentes e, por consequência, as diretrizes legais acima citadas devem ser seguidas e respeitadas, para que se garanta força normativa à Constituição da República.

Neste ponto, é preciso buscar, no Direito Civil, características e regras importantes dos contratos, encontrando-se – já no primeiro artigo do Título V, que trata dos contratos em geral, qual seja, o artigo 421 do Código Civil – a determinação segundo a qual “a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato”. Por conta desta previsão é que, hodiernamente, se afirma que os contratos em geral já não se encaixam como categoria jurídica típica de Direito Privado ou de Direito Público propriamente dito. Em qualquer dos casos, é necessário que o contrato respeite sua função social. Neste sentido é a lição de Romeu Felipe Bacellar Filho:

Pensamos que o contrato é uma categoria jurídica que não pertence nem ao direito privado nem ao direito público, com caráter de exclusividade. Insere-se no Direito e, como tal, deve ser estudado. Quando o estudo do contrato desenvolve-se na esfera do direito público, mais propriamente no campo de atuação do direito administrativo, é inobjetablel a sua subordinação às regras e peculiaridades do regime jurídico administrativo, caracterizado por um misto de prerrogativas e sujeições. Perceba-se, em repetição, que, mesmo nas ‘contratações tipicamente privadas’, o novo Código Civil impõe observância de cumprimento de função social (Art. 421 CC)⁵.

Note-se que, em se tratando de contratos celebrados com a Administração Pública, a função social do contrato deve ser interpretada em cotejo com os já mencionados objetivos, em especial, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e o desenvolvimento nacional sustentável e, ainda, em cotejo com todos os princípios regentes da atividade administrativa.

Tal afirmação decorre de interpretação do disposto no artigo 54 da Lei 8.666/93 que determina que os contratos celebrados com base em suas normas devem se pautar pelos preceitos de direito público, sendo-lhes supletivamente aplicados os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições do direito privado.

Considerando que o legislador não apresentou um conceito fechado do que seja um contrato, é possível se valer da doutrina civilista para assim o fazer. Para Flávio Tartuce, “em uma visão clássica ou moderna, o contrato pode ser conceituado como sendo um *negócio jurídico bilateral ou plurilateral que visa à criação, modificação ou extinção de direitos e deveres com conteúdo patrimonial*”⁶.

Em razão da dinâmica social atual, em que cada vez mais surgem relações jurídicas diversas das tradicionais, a doutrina busca evoluir o conceito de contrato, a fim de abarcar situações que atualmente acontecem e que não se encaixariam no conceito clássico já demonstrado. Paulo Nalin, por exemplo, afirma que contrato é “a relação jurídica subjetiva, nucleada na solidariedade constitucional, destinada à produção de

⁵BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Contrato administrativo In: *Direito administrativo contemporâneo: estudos em memória ao Professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 320.

⁶TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2013. p. 518.

efeitos jurídicos existenciais e patrimoniais, não só entre os titulares subjetivos da relação, como também perante terceiros”⁷.

Verifica-se que a amplitude maior do segundo conceito proposto melhor se adequa às normas regentes dos contratos administrativos, uma vez que fundamenta a relação jurídica na Constituição e, além disso, já prevê a possibilidade de efeitos jurídicos serem causados a terceiros, o que se mostra bastante presente nos contratos celebrados pela Administração Pública, já que, ao final, os grandes beneficiados ou prejudicados pelos contratos administrativos acabam sendo os administrados, os cidadãos.

Propõe-se, portanto, como definição da categoria “contrato administrativo”, *a relação jurídica celebrada por um ente da Administração Pública e, de outro lado, pessoas físicas ou jurídicas, supedaneada nas normas de Direito Público e nas regras e princípios constitucionais, que se destina a buscar a melhor alternativa para o atendimento do interesse público e garantia da eficácia dos direitos fundamentais dos cidadãos, que cria, modifica ou extingue direitos e obrigações.*

Definida, pois, a categoria base do presente estudo, buscaram-se, também, no Direito Civil as normas gerais sobre nulidades dos contratos/negócios jurídicos e, neste ponto, é essencial a transcrição de dois dispositivos do Código Civil:

Art. 166. É nulo o negócio jurídico quando

I - celebrado por pessoa absolutamente incapaz;

II - for ilícito, impossível ou indeterminável o seu objeto;

III - o motivo determinante, comum a ambas as partes, for ilícito;

IV - não revestir a forma prescrita em lei;

V - for preterida alguma solenidade que a lei considere essencial para a sua validade;

VI - tiver por objetivo fraudar lei imperativa;

VII - a lei, taxativamente, o declarar nulo, ou proibir-lhe a prática, sem cominar sanção.

Art. 167. É nulo o negócio jurídico simulado, mas subsistirá o que se dissimulou, se válido for na substância e na forma.

§ 1º Haverá simulação nos negócios jurídicos quando

I - aparentarem conferir ou transmitir direitos a pessoas diversas daquelas às quais realmente se conferem, ou transmitem;

II - contiverem declaração, confissão, condição ou cláusula não verdadeira;

⁷NALIN, Paulo. *Do contrato: conceito pós-moderno*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 255

III - os instrumentos particulares forem antedatados, ou pós-datados.

§ 2º Ressalvam-se os direitos de terceiros de boa-fé em face dos contraentes do negócio jurídico simulado.

Afirma-se a essencialidade dos dispositivos supratranscritos em razão de ser seu conteúdo primordial para a análise que se pretende fazer neste estudo. Isso porque, como dito, as consequências da declaração de nulidade dos contratos celebrados pela Administração Pública são graves e podem afetar, em muito, o interesse público.

Conforme dito, desde os mais mezinhos serviços prestados à Administração Pública, em especial aqui se destacam aqueles diversos da atividade fim que podem, inclusive, ser objeto de terceirização, até as mais importantes intervenções administrativas para consolidação de políticas públicas podem estar traçadas em contratos celebrados pela Administração Pública e por pessoa física ou pessoa jurídica.

Neste ponto, faz-se necessário delimitar o objeto do estudo, uma vez que analisar todas as possibilidades de nulidades em todas as hipóteses de contratos celebrados pela Administração Pública é tarefa por demais hercúlea e que muito se distancia dos fins aqui propostos. O que se pretende é traçar linhas gerais das consequências das nulidades encontradas e declaradas em contratos celebrados pela Administração Pública que afetam em muito a efetividade dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Cita-se, por exemplo, um contrato celebrado para prestação de serviços entre a Administração Pública e uma pessoa jurídica que tem, como sócios, pessoas interpostas de mandatário de cargo político, ou seja, um contrato celebrado entre a Administração Pública e os popularmente chamados “laranjas” dos administradores.

Afirma-se que tal contrato deve ser declarado nulo por simulação, uma vez que se amolda ao inciso I, do parágrafo primeiro, do artigo 167 do Código Civil, pois aparenta conferir ou transmitir direitos a pessoas diversas daquelas às quais realmente confere ou transmite. No exemplo dado, embora aparentemente o contrato transmita direito à pessoa jurídica prestadora do serviço, quem realmente dele se beneficia é o administrador que se valeu de interpostas pessoas para participar de licitação e contratar com o ente público.

Além disso, ainda no mesmo exemplo, é possível verificar que o contrato pretendeu fraudar lei imperativa, uma vez que é vedado ao Administrador contratar com a própria Administração, razão pela qual deve igualmente ser reconhecida e declarada a nulidade, decorrente da incidência do inciso VI, do artigo 166, do Código Civil.

No caso concreto, portanto, deve ser analisada a incidência ou não da nulidade de acordo com a situação que seja apresentada, lembrando-se, sempre, que o interesse público deve ser buscado e protegido, adotando-se as medidas necessárias para garanti-lo, bem como para punir os responsáveis pela nulidade e, ainda, evitar-se que haja retrocesso social em razão da nulidade detectada.

Defende-se que, em sendo reconhecida a nulidade do contrato, ainda que o serviço tenha sido prestado, é preciso que a empresa que, em verdade, pertence ao Administrador Público seja condenada a ressarcir os cofres públicos e, se for o caso, pleitear a competente indenização pelos serviços a ser paga conforme os reais preços do mercado e não conforme aqueles simulados no negócio nulo.

Pode-se, inicialmente, pensar ser contraditório afirmar que a empresa deve devolver o dinheiro e depois pleitear indenização, mas, quando se pensa que a origem do dinheiro recebido por ela é um contrato nulo, percebe-se que o interesse público foi violado já na contratação, pois, certamente, a fraude à licitação fez com que não se contratasse a melhor proposta ou que a fraude à execução do contrato resultou em um serviço aquém do esperado e do contratado. Sendo assim, a devolução do dinheiro se impõe para que, quando da fixação de indenização e se for cabível indenização⁸, seja fixado um valor condizente com aquilo que foi prestado (em caso de fraude na execução) ou com aquilo que seria a proposta mais vantajosa à época da contratação, quando a fraude se dá em momento anterior à prestação do serviço.

Não pode o Poder Judiciário ser conivente com as fraudes que geram contratos nulos, afirmando que o não pagamento geraria enriquecimento ilícito do Estado. O serviço prestado em contrato dolosamente fraudado deve ser considerado indenização ao Estado pela prática ilícita, sendo preciso acabar com a cultura brasileira de benefícios e camaradagens com empresários fantasmas que só fazem enriquecer aqueles que deveriam trabalhar para melhorar a condição de vida dos cidadãos. A declaração de nulidade e a devolução do dinheiro, portanto, é medida que se impõe.

⁸Pois, em alguns casos, o serviço é tão horrendamente prestado que nem indenização deve ser fixada.

2.2 Contratos celebrados entre a Administração Pública e pessoas físicas

Assim como pessoas jurídicas são diuturnamente contratadas pela Administração Pública para concretizar sua missão constitucional, ou tentar fazê-lo, pessoas físicas igualmente podem ser contratadas.

Para a contratação de pessoas físicas, a regra geral é o concurso público, previsto no inciso II, do artigo 37 da Constituição da República⁹, havendo exceções para os cargos declarados em lei de livre nomeação e exoneração, que são os chamados cargos em comissão.

Aprovado em concurso público ou contratado para o exercício de cargo em comissão e, após a devida nomeação, posse e entrada em exercício, o cidadão passa a ser servidor público, tendo a si plenamente aplicável a Lei de Improbidade Administrativa e todo o regime jurídico próprio dos servidores públicos.

Para além da categoria dos servidores públicos, é possível a contratação de pessoas físicas nas hipóteses previstas na Lei de Licitações, quais sejam, serviços técnicos de natureza singular, definidos pelo artigo 13¹⁰ da Lei 8.666/1993, com profissionais ou empresas de notória especialização, sendo vedada a contratação direta para serviços de publicidade e divulgação e contratação de profissionais do setor artístico, consagrados por especialistas e pela opinião pública, diretamente ou por empresário exclusivo. Tais hipóteses estão previstas no artigo 25 da Lei 8.666/1993.

Assim como os servidores públicos, os contratados pela Administração Pública com base na Lei de Licitações, igualmente estão sujeitos aos ditames constitucionais referentes à atividade administrativa e, ainda, às determinações e punições decorrentes da Lei 8.429/1992, estando seu enquadramento na categoria de agente público expresso no artigo 2º da mencionada Lei, o qual dispõe:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer

⁹ Art. 37, II, CF: 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.

¹⁰ Lei 8.666/1993, Art. 13: Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a: I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos; II - pareceres, perícias e avaliações em geral; III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior¹¹.

Neste campo dos contratos com pessoas físicas, as nulidades que podem se apresentar são muitas. Assim como, quando se verificaram as contratações com pessoas jurídicas, é no Direito Civil que se devem buscar as categorias necessárias para estudar as hipóteses de nulidade e cotejá-las com as previsões legais acima citadas.

Mais uma vez não se pretende exaurir todas as possibilidades de nulidades nas contratações entre Administração Pública e pessoas físicas, mas apenas citar algumas para que se possa refletir a respeito do tema.

No campo dos concursos públicos, é possível verificar nulidade em decorrência das inúmeras fraudes que ainda, infelizmente, ocorrem, estando, por sinal, cada vez mais especializadas. É possível, ainda, encontrar nulidades em decorrência de nomeações para cargos comissionados que, na verdade, deveriam ser preenchidos por servidores efetivos. É comum encontrar Diretores e Chefes em Prefeituras que, ao serem questionados sobre seus subordinados, declaram serem eles inexistentes, ou seja, a pessoa é chefe de si mesma, diretora de departamento que ela integra sozinha.

Certamente, tais situações se encaixam nas hipóteses de nulidade dos negócios jurídicos, seja por preterirem alguma solenidade prevista em lei, seja por terem como objetivo fraudar lei imperativa, o que, aliás, é também hipótese de improbidade administrativa, vez que o inciso I, do artigo 11, da Lei 8.429/1992, prevê, como violadora dos princípios da Administração Pública, a prática de ato visando a um fim proibido em lei ou regulamento.

Igualmente, nas contratações de pessoas físicas embasadas na Lei 8.666/1993, é possível verificar a presença de nulidades. Basta pensar na hipótese dos serviços técnicos com profissionais de notória especialização ou, ainda, na contratação de profissionais do setor artístico. Naquela hipótese, não raro a notória especialidade é o ponto nevrálgico da nulidade e, nesta

¹¹ Lei 8.429/1992, Art. 1º: Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

última, é comum encontrar contratos celebrados através de interpostas pessoas que se autodenominam empresários, porém, que não apresentam qualquer tipo de exclusividade, servindo tão somente ao fim ilícito de tornar inexigível a licitação fora das hipóteses legais.

A declaração de nulidade das contratações de pessoas físicas pela Administração Pública, portanto, igualmente gera consequências – direitos e obrigações – que merecem atenção, vez que invariavelmente estão ligadas a questões que afetam, direta ou indiretamente, a concretização da função constitucional do Poder Público.

E, também nos contratos celebrados com pessoas físicas em que se verifiquem nulidades, defende-se a condenação do contratado à devolução dos valores recebidos da Administração Pública. Só assim será possível combater efetivamente a corrupção e a improbidade administrativa no País. Enquanto perdurar o entendimento, por exemplo, de que a pessoa, ainda que tenha fraudado um concurso público para ingressar no quadro de servidores, deve ser remunerada pelo serviço que tenha prestado, haverá incentivo às fraudes, e o interesse coletivo restará prejudicado, deixando às futuras gerações o legado do país nada sério que atualmente se desenha em terras brasileiras.

3 Improbidade administrativa e nulidade de contratos celebrados com a Administração Pública

Para que se atinjam os objetivos da República Federativa do Brasil, estampados no artigo 3º da Constituição Federal (construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantia do desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais e promoção do bem de todos), a probidade administrativa é valor a ser perseguido e defendido em todas as esferas do Poder Público e da Administração Pública. Sem probidade no atuar dos agentes públicos, os objetivos mencionados estarão cada dia mais distantes da população em geral, e o desenvolvimento nacional acabará por se tornar insustentável no mundo globalizado e transnacional em que a sociedade atualmente se encontra.

A falta de probidade gera fuga de investidores, crise político-econômica e outras mazelas que impedem a concretização das políticas públicas em todo seu potencial e, conseqüentemente, atrasam e prejudicam o crescimento do País. De acordo com Cleize Carmelinda Kohls e Mônia Clarissa Henning Leal, “a corrupção e a improbidade administrativa, quando presentes em uma sociedade, acabam por trazer repercussões em grande

escala, pois seus efeitos interferem na concretização de direitos fundamentais e sociais previstos constitucionalmente”¹².

Primando por esse valor tão necessário à sociedade, o constituinte previu, no parágrafo quarto, do artigo 37 da Constituição da República, que “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”.

Em razão da previsão constitucional mencionada, criou-se a Lei 8.429/1992, conhecida como Lei da Improbidade Administrativa, a qual dispõe acerca das sanções aplicáveis aos agentes públicos que cometam atos nela classificados como de improbidade administrativa.

Referida Lei traz em seu corpo originário três espécies de atos de improbidade administrativa: enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação aos princípios da administração pública. Respectivamente, estão elencados nos artigos 9º, 10 e 11, que trazem rol exemplificativo de condutas que se amoldam às suas previsões. Através da Lei Complementar 157, de 2016, o legislador incluiu uma nova espécie de improbidade administrativa, com vigência a partir de dezembro de 2017¹³. Trata-se da improbidade decorrente de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

Todas as espécies de improbidade podem ser geradas através de contratos nulos celebrados pela Administração Pública, com ou sem a participação direta de servidores e outros agentes públicos envolvidos.

A análise deverá basear-se nos princípios do Direito Público, em especial na supremacia do interesse público sobre o privado, bem como no princípio da vedação do retrocesso social quando, eventualmente, a nulidade venha a atingir contratos referentes a políticas públicas ligadas diretamente a questões relacionadas à dignidade humana.

Em sendo verificada e declarada a nulidade dos contratos celebrados pela Administração Pública, será preciso verificar seus efeitos e consequências, pensando-se tanto nos particulares envolvidos, quanto na própria Administração Pública. Quando a nulidade recair em contrato que atinja diretamente políticas públicas ligadas à dignidade dos cidadãos, deverá a Administração assumir o objeto e prestar diretamente o serviço até que resolva a situação, impedindo-se, com isso, o retrocesso social.

¹²KOHLIS, Cleize Carmelinda; LEAL, Mônia Clarissa Henning. Corrupção e improbidade administrativa: uma análise dos seus efeitos na sociedade e o possível reflexo no controle jurisdicional de políticas públicas. In: Rogério Gesta Leal; Ianaê Simonelli da Silva. (Org.). *As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea*. Santa Cruz do Sul: EdUNISC, 2014. p. 104-118.

¹³Em decorrência da previsão do artigo 6º, da LC 157/2016, que previu prazo de um ano para vigência de tal modalidade de improbidade administrativa, contado da publicação da mencionada Lei, que se deu em 29/12/2016.

Quando se analisa a probidade administrativa, é preciso verificar que se trata de um dever constitucional, um dever jurídico e

Quando falamos de dever jurídico, referimo-nos à necessidade imposta por lei de fazer (ou omitir) alguma coisa.

(...) Verificado pelo Ministério Público que aquele ato traz indícios de desvio de finalidade, submetendo o interesse público ao individual, será ajuizada ação de improbidade, com a descrição do ato que aparentemente expressa enriquecimento injusto.

Ao agente, caberá demonstrar que os motivos de seu ato eram fundados na regra do interesse público e na vedação ao enriquecimento injusto, pois, por estarmos diante de hipótese de dever jurídico, *há inversão do ônus da prova*.

Também poderá provar a existência de caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva do prejudicado, ou que o ato não foi praticado pelo destinatário do dever.

Ao Ministério Público cabe apenas demonstrar a existência do nexo de causalidade entre o ato comissivo ou omissivo e o resultado contrário ao interesse público, ou que, em outras palavras, que submeteu este interesse ao individual do agente¹⁴.

Desta forma, para analisar, ao final, qual a consequência dos atos, é preciso ter em mente a necessidade processual do demandado de demonstrar que seu ato, embora aparentemente eivado de improbidade e contrário ao interesse público, em verdade o atingiu. É preciso que se aplique com efetividade a inversão do ônus da prova para que se preserve e valorize o interesse público, dando corpo ao basilar princípio de que ele está acima do interesse privado.

É por conta disso, também, que, quando se trata de ato de improbidade administrativa, as medidas liminares, em especial o bloqueio de bens do agente ímprobo, não dependem da demonstração do perigo na demora, bastando a demonstração da chamada fumaça do bom direito para que haja o deferimento da liminar pleiteada.

A medida liminar deve ser concedida com base no chamado poder geral de cautela, previsto no artigo 297 do Código de Processo Civil¹⁵ e visa a

¹⁴ GUASQUE, Luiz Fabião. A lei de improbidade administrativa e o controle dos motivos do ato do agente público. *Revista do Ministério Público*. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 51, Jan-mar./2014. p. 178-179.

¹⁵ Artigo 297/CPC: O juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória.

garantir que, ao final, se tenha um provimento jurisdicional útil e eficaz, garantindo-se a restituição ao erário de valores indevidamente recebidos pelos agentes ímprobos.

O entendimento pelo qual é prescindível a demonstração do perigo na demora para concessão de liminar em casos de improbidade encontra respaldo na jurisprudência, uma vez que, em razão da própria natureza da demanda, não há que se falar na necessária demonstração de perigo da demora, sendo condição impositiva à garantia da satisfação do interesse público ao final do processo o inicial bloqueio de bens do agente ímprobo que, pelos próprios fatos que são objeto de demanda desta natureza, já demonstra não ter qualquer vontade de atender àquilo que se espera do agente público ou do empresário que contrata com a Administração Pública, estando somente interessado na satisfação de seus próprios interesses, sendo certo que, tendo possibilidade, dilapidará o patrimônio para impedir o ressarcimento ao erário.

A prática demonstrou que nem sempre se fez possível ressarcir valores indevidamente recebidos ao erário, em razão da mencionada dilapidação provocada no patrimônio, de forma dolosa, ao longo do processo. Os seguintes julgados demonstram o entendimento ora defendido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DOS BENS. DECRETAÇÃO. REQUISITOS. ART. 7º DA LEI 8.429/1992. 1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal no Estado do Maranhão contra a ora recorrida e outros, em virtude de suposta improbidade administrativa em operações envolvendo recursos do Fundef e do Phae. 2. *A indisponibilidade dos bens é medida de cautela que visa a assegurar a indenização aos cofres públicos, sendo necessária, para respaldá-la, a existência de fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário (fumus boni iuris)*. 3. Tal medida não está condicionada à comprovação de que os réus estejam dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que o periculum in mora está implícito no comando legal. Precedente do STJ. 4. Recurso Especial provido. (STJ – Resp 1115452/MA – 2009/0102143-2 – Rel. Min. Herman Benjamin – j. 06/04/2010). (sem negrito no original).

E M E N T A: AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - INDISPONIBILIDADE DE BENS E

QUEBRA DO SIGILO BANCÁRIO - POSSIBILIDADE - LIMITAÇÃO AOS VALORES PERSEGUIDOS E AO PERÍODO DOS FATOS – AGRADO DE INSTRUMENTO PROVIDO PARCIALMENTE. Exsurgindo dos autos da ação civil pública provas convincentes da improbidade administrativa, pode o Juiz determinar, *a requerimento do autor, a indisponibilidade dos bens dos envolvidos, à vista do periculum in mora ínsito no art. 7º da Lei nº 8.429/92, devendo, contudo, guardar proporcionalidade com a reparação civil perseguida*. O sigilo bancário, embora corolário do direito constitucional à intimidade (C.F., art. 5º, X), pode ser quebrado quando o interesse público a recomenda para salvaguardar interesses mais relevantes. (TJMT - 20-4-98 - 1ª C. Cível - Rec. Agravo Instrumento - Classe II - 15 - nº. 8.234 - Paranatinga - Rel. Des. Orlando de Almeida Perri) (sem negrito no original).

Da análise jurisprudencial, verifica-se que as decisões são pautadas no artigo 7º da Lei 8.429/92¹⁶, o qual encontra albergue no artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição da República¹⁷, de onde se verifica ser plenamente possível e necessário que o decreto de indisponibilidade se dê sem a oitiva da parte contrária e, ainda, que o perigo na demora é presumido, em razão da própria natureza da demanda.

3.1 Enriquecimento ilícito do Estado e Declaração de Nulidade dos contratos celebrados pela Administração Pública

Em muitos casos de contratações celebradas pela Administração Pública, a nulidade do contrato somente é percebida e declarada após o produto ter sido entregue ou o serviço prestado. Quando isso acontece, é preciso analisar se a declaração de nulidade do contrato deve ou não gerar algum efeito referente ao enriquecimento ilícito do Estado.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Discorda-se da Professora Di Pietro. Sabe-se que o enriquecimento ilícito é vedado. O Código Civil, nos artigos 884 a 886, regulamenta as hipóteses de enriquecimento sem causa e prevê o seguinte:

¹⁶ Art. 7º, Lei 8.429/92: Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a *indisponibilidade dos bens do indiciado*. (sem itálico no original).

¹⁷ Art. 37, §4º, CF: 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. (sem itálico no original).

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Parágrafo único. Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido.

Art. 885. A restituição é devida, não só quando não tenha havido causa que justifique o enriquecimento, mas também se esta deixou de existir.

Art. 886. Não caberá a restituição por enriquecimento, se a lei conferir ao lesado outros meios para se ressarcir do prejuízo sofrido.

Verifica-se da previsão civilista que, em não havendo justa causa para o enriquecimento de um à custa de outrem, o valor indevidamente auferido deve ser restituído, devidamente corrigido ou, em não sendo possível, deve haver a devolução do valor equivalente.

Paralelamente à norma do Código Civil é preciso analisar a questão sob o aspecto do Direito Administrativo, o qual tem por base a supremacia do interesse público sobre o privado, sendo possível, ainda, a observação de cada caso concreto no âmbito do princípio da vedação do retrocesso social, visto que garantidor do núcleo essencial dos direitos fundamentais constitucionais.

Sobre este último princípio, Mário de Conto (2008, p. 100) afirma que

Em síntese, evidencia-se que uma Administração Pública, vista como dirigente e compromissária, tem como condição de possibilidade e leitura contemporizada dos Princípios da Legalidade e da Separação de Poderes, que rompa com as concepções metafísicas calcadas num paradigma racional exegético. Nesse sentido, a observância do Princípio da Proibição do Retrocesso Social, compreendido como corolário do Estado Democrático de Direito, a partir das noções de Segurança Jurídica e Confiança, é um imperativo de constitucionalidade e legitimação dos atos da Administração Pública. O núcleo essencial dos Direitos Fundamentais atua como um protetor contra medidas retrocessivas por parte da Administração Pública e, mais do que isso, como verdadeiro legitimador/delimitador das Políticas Públicas¹⁸.

¹⁸CONTO, Mario de. *O princípio da proibição de retrocesso social: uma análise a partir dos pressupostos da hermenêutica filosófica*. Porto Alegre: Do Advogado, 2008.

Para verificar, os efeitos da nulidade do contrato, considerando-se possível enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública é necessário que se analise a questão sob alguns prismas: a) particulares que agem sem apoio de integrantes do Poder Público e conseguem celebrar contratos com a Administração Pública que mais tarde são declarados nulos; b) particulares que, mancomunados com servidores públicos ou agentes políticos, incorrem na mesma situação; c) particulares que, muito embora tenham contrato celebrado com a Administração Pública que venha a ser declarado nulo, não participaram da geração da nulidade, nem a ela deram causa.

Nas duas primeiras possibilidades, defende-se que o interesse público deve prevalecer sobre o privado, ainda que o serviço já tenha sido prestado ou o bem já tenha sido entregue à Administração Pública quando da declaração de nulidade do contrato. Não se podem premiar particulares, servidores públicos e agentes políticos que atuem em sentido contrário ao bem comum e à melhoria da dignidade dos cidadãos com indenizações decorrentes da declaração de nulidade de contratos a respeito dos quais são responsáveis, direta ou indiretamente, por tal nulidade.

Ainda que já tenha a Administração Pública se beneficiado com o objeto do contrato, entende-se que, caso já tenha efetuado o pagamento do contrato, deve ser ressarcida, pois o contrato nulo impediu o atingimento do objetivo legal da escolha da proposta mais vantajosa e, caso não tenha efetuado o pagamento, deverá ser desobrigada desta responsabilidade e, se cabível indenização, que seja esta em valores justos.

Entende-se inexistir, nestes casos, enriquecimento ilícito do Estado, uma vez que o contrato sequer poderia ter sido celebrado, e quem o fez tinha esta consciência e agiu dolosamente de forma a buscar o atingimento tão somente de seus próprios interesses.

Já na terceira hipótese, cuja análise foi proposta, qual seja, a dos particulares que, muito embora tenham contrato celebrado com a Administração Pública que venha a ser declarado nulo, não participaram da geração da nulidade, nem a ela deram causa, defende-se a necessidade de justa indenização para recomposição do capital dos contratados e, em sendo o caso, deverá o Estado ingressar com a competente ação de regresso contra servidores e agentes políticos que tenham dado causa à nulidade.

Simplemente defender que, em tendo sido prestado o serviço, deverá haver o pagamento do preço contratado é ineficaz no combate à corrupção e à improbidade administrativa. Trata-se, na verdade, de um incentivo às velhas práticas que tanto já sangraram os cofres públicos brasileiros, uma vez que não afeta diretamente o interesse financeiro daqueles que agiram contrariamente ao interesse público, fazendo, justamente o inverso, que é pagar-lhes

ainda que tenham prestado mal o serviço ou que este tenha sido prestado por preço absurdo.

3.2 Condenação do contratado em decorrência de improbidade praticada na contratação

Conforme já visto, a probidade na Administração Pública é fundamental para que se atinjam os objetivos a que se propôs o Estado quando trouxe para si a responsabilidade de prestação de políticas públicas eficientes e eficazes para melhoria da condição de vida da população.

Todavia, é crescente o número de casos em que os contratos administrativos escondem em seu manto, negociatas e outras atividades ilícitas caracterizadoras de improbidade administrativa e que acabam por gerar a condenação do contratado pela Administração Pública em decorrência de tais atos.

Interpretando-se teologicamente o sistema jurídico, verifica-se que, o Código Civil prevê como nulo o negócio jurídico que tem por objetivo fraudar lei imperativa. A Lei de Licitações traz normas imperativas que devem ser observadas nas contratações da Administração Pública, e a Lei de Improbidade considera ímprobo, por violação aos princípios da Administração Pública, o ato praticado visando ao fim proibido em lei. Disso se extrai que, em se constatando que o contrato foi celebrado ao arripio da Lei de Licitações, será nulo, e os agentes responsáveis deverão ser condenados pela prática de improbidade administrativa.

Havendo a condenação dos contratados por ato de improbidade administrativa, conseqüentemente, o contrato deverá ser desfeito e à Administração Pública caberá deflagrar novo procedimento administrativo para contratação. Em se tratando de serviço essencial ao cidadão, deverá a Administração Pública prestá-lo diretamente até que consiga realizar a nova contratação, pois não pode o cidadão ser prejudicado em razão da nulidade do contrato anteriormente celebrado.

Em relação aos efeitos patrimoniais do contrato, entende-se que a Administração Pública deve suspender imediatamente os pagamentos aos contratados, evitando-se o prejuízo ao erário. Caso o serviço já tenha sido prestado e os ímprobos entenderem que tenham direito a algum tipo de indenização, deverão buscar os meios legítimos para tal. Todavia, em sendo reconhecida a improbidade administrativa, entende-se que não deverá haver qualquer tipo de indenização, uma vez que contrato nulo não gera efeitos e, ainda, que o ato de improbidade impediu a Administração de obter a proposta mais vantajosa, razão pela qual deve eventual adimplemento ser considerado sanção pelo prejuízo causado em razão de dito impedimento.

3.3 Terceiro de Boa-fé

Os atos de improbidade administrativa e os contratos cuja nulidade seja reconhecida pelo Poder Judiciário podem vir a trazer efeitos para terceiros de boa-fé, os quais deverão ter seus interesses protegidos e resguardados. Não se pode aceitar que uma nulidade decorrente de improbidade administrativa venha a lesar terceiro de boa-fé e que este seja obrigado a arcar com o prejuízo.

O Código Civil menciona a boa-fé em diversos de seus dispositivos, sendo que, no parágrafo segundo do já citado artigo 167, que trata dos negócios simulados, ressalva o legislador “os direitos de terceiros de boa-fé em face dos contraentes do negócio jurídico simulado”.

A boa-fé deve ser entendida como um conceito ético de conduta, que traga ideias de proceder com correção, dignamente, pautando-se a atitude nos princípios da honestidade, da boa intenção e no propósito de a ninguém prejudicar¹⁹.

Dentro da teoria civilista do contrato, podem ser buscados os conceitos de boa-fé objetiva e de boa-fé subjetiva, sendo certo que, em restando caracterizada a boa-fé do terceiro atingido pela nulidade do contrato ou pela improbidade administrativa constatada e reconhecida, terá de haver sua proteção.

É preciso, na análise da boa-fé do terceiro atingido, porém, verificar se efetivamente não se encontram presentes atos que demonstrem que sabia ele das consequências daquele negócio jurídico e, mesmo sabendo, tenha optado por deixar que os efeitos acontecessem para somente depois reclamar seu direito. A ninguém é dado valer-se da própria torpeza, e, por isso, o terceiro atingido, tão logo perceba a situação que pode lhe trazer qualquer espécie de prejuízo deve manifestar sua vontade em não ver aquele negócio concretizado.

Trata-se da proibição de comportamentos contraditórios ou do conhecido *venire contra factum proprium* que, de acordo com a doutrina,

É um imperativo em prol da credibilidade e da segurança das relações sociais e consequentemente das relações jurídicas que o sujeito observe um comportamento coerente, como um princípio básico de convivência. O fundamento situa-se no fato de que a conduta anterior gerou, objetivamente, confiança em quem recebeu reflexos dela.

¹⁹RODRIGUES, Silvio. *Direito civil*. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 3v. p. 60.

Assim, o comportamento contraditório se apresenta no campo jurídico como uma conduta ilícita, passível mesmo, conforme a situação concreta de prejuízo, de indenização por perdas e danos, inclusive de índole moral²⁰.

Caso se constate efetivamente que os efeitos deletérios de tais contratos tenham atingido pessoa que não concorreu de nenhuma forma para a realização do ato, seus prejuízos deverão ser arcados pela Administração Pública ou pelo contratado e, caso sejam arcados pela Administração Pública, caberá, posteriormente, ação de regresso contra o responsável pelo dano. Desta forma, estarão resguardados tanto o interesse do terceiro de boa-fé, quanto o interesse público.

4 Conclusão

Quando se pensa em Direito Administrativo, é preciso ampliar o pensamento e tratá-lo como Direito Constitucional Administrativo, visto que a supremacia da Constituição para satisfação dos interesses coletivos e garantia de direitos fundamentais deve ser tida como necessária em todas as esferas da interdisciplinar ciência jurídica e, nesta toada, é preciso ter em mente a supremacia do interesse público sobre o particular, daí porque se defender que, em havendo declaração de nulidade de contratos celebrados pela Administração Pública, em razão de simulação, improbidade administrativa ou de outras hipóteses estudadas neste trabalho, considera-se indevido o pagamento e mesmo a indenização do agente que, de má-fé, tenha celebrado tal contrato ou fraudado sua execução.

É certo que o combate à corrupção e à improbidade administrativa não pode ser um fim em si mesmo, devendo as investigações respeitarem direitos individuais a todos assegurados e tão caros à democracia, porém, demonstrada a existência da nulidade e a participação direta ou indireta do beneficiado pela nulidade, deverá o interesse público prevalecer, sob pena de se tornar inócua toda a legislação que visa a amparar os demais cidadãos, que também são detentores de direitos fundamentais individuais e coletivos e que, pela ação de agentes ímprobos, acabam tendo negados tais direitos que são sacrificados pelos interesses particulares de alguns.

É preciso inverter o ônus da prova, quando demonstrado o descumprimento do dever jurídico de probidade, a fim de que se assegure efetividade no processo e garanta-se a satisfação plena do interesse maior, que é o interesse

²⁰VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2006. 2v. p. 377.

de todos de ver assegurado o direito fundamental à Administração proba e à correta destinação de recursos públicos.

Demonstrada, portanto, a existência da nulidade no contrato celebrado pela Administração Pública, é preciso que suas consequências sejam reconhecidas e impostas, a fim de se garantir força normativa aos ditames constitucionais, assegurando-se a satisfação do interesse público e dos direitos individuais fundamentais de todos aqueles que, legítimos titulares, não participaram, não toleram e não desejam práticas nefastas e ilícitas voltadas tão somente ao enriquecimento ilícito de cidadãos desonestos que se preocupam apenas consigo próprios.

Somente com o combate aguerrido e constante, será vencida a luta contra a corrupção e a improbidade administrativa no país.

5 Referências

- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Contrato administrativo. In: *Direito administrativo contemporâneo: estudos em memória ao Professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- CONTO, Mario de. *O princípio da proibição de retrocesso social: uma análise a partir dos pressupostos da hermenêutica filosófica*. Porto Alegre: Do Advogado, 2008.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zannela. *Direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- GUASQUE, Luiz Fabião. A Lei de improbidade administrativa e o controle dos motivos do ato do Agente público. *Revista do Ministério Público*. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 51. Jan-mar./2014.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.
- KOHLs, Cleize Carmelinda; e LEAL, Mônia Clarissa Henning. *Corrupção e Improbidade Administrativa: uma análise dos seus efeitos na sociedade e o possível reflexo no controle jurisdicional de políticas públicas*. In: Rogério Gesta Leal; Ianaê Simonelli da Silva. (Org.). *As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea*. Santa Cruz do Sul: EdUNISC, 2014.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- NALIN, Paulo. *Do contrato: conceito pós-moderno*. Curitiba: Juruá, 2005.
- RODRIGUES, Silvio. *Direito civil*. 28. ed. São Paulo: Saraiva. 3v.
- TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2013.
- VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2006.