IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – REFLEXOS DANOSOS À SOCIEDADE

Dimas **MARQUES**[1]

Vinicius José **ZANIBONI**[2]

Monica De Oliveira Silva **FIORI**[3]

RESUMO

A má administração pública tem sido estudada na mais ampla categoria com distintos graus de complexidade, no Direito Administrativo Brasileiro a questão da improbidade administrativa tem sido muito debatida como a mais grave de suas modalidades. O presente estudo pretende estudar a respeito da questão da improbidade administrativa, seu conceito e sua aplicação no Direito Administrativo Brasileiro, buscando referências que subsidiem a pesquisa do acadêmico de Direito na sua inerente atuação. Para tanto utilizou-se de pesquisa bibliográfica e virtual, além de consulta a legislação em vigor para a construção do presente trabalho, evidenciando a questão da improbidade administrativa no quadro político atual, fundamentando-se, além de outros autores em Maria Zanella Di Pietro, enquanto autoria fundamental para o entendimento desse estudo. O primeiro capítulo desvelará o conceito de improbidade administrativa e sua gradativa evolução no Brasil, no segundo capítulo tratar-se-á sobre a Lei de improbidade Administrativa nº 8.429 de 02 de junho de 1992 esclarecendo seus preceitos, em seguida trataremos dos elementos constitutivo dos atos de improbidade contidos nesta lei, e posteriormente as devidas sanções aplicáveis aos agentes desses atos e o procedimento que deve ser adotado nos caos de improbidade administrativa. Em anexo, poder-se-á observar uma exemplificação prática de acordo com a jurisprudência atual.

Palavras chave: Administração pública, direito administrativo, improbidade administrativa, direito, políticas públicas

[1] Graduando em Direito pelo Centro Universitário de Araras “Dr. Edmundo Ulson” – UNAR. E-mail: dimasmarquez_@hotmail.com

[2] Graduando em Direito pelo Centro Universitário de Araras “Dr. Edmundo Ulson” – UNAR. E-mail: vini.zaniboni@gmail.com

[3] Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. Especialista em Direito das Relações de Consumo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. Pós-Graduada em Pesquisa, Metodologias de Investigação e Docência no Ensino Superior no Centro Universitário Hermínio Ometto - FHO/Uniararas. Membro do grupo de pesquisas PPGSCEJ - Programa de Pesquisas Globais Saúde, Ciências Educacionais e Jurídicas da Uniararas. Professora universitária no Centro Universitário Adventista de São Paulo - UNASP – Campus Engenheiro Coelho e no Centro Universitário de Araras “Dr. Edmundo Ulson” - UNAR. E-mail: monicafioriadv@gmail.com

Capítulo 1 – Conceito e Evolução

A expressão improbidade administrativa pode ser entendida sobre o prisma de diversos autores, que preocupados com a maculação ao princípio constitucional da moralidade administrativa, trataram de formular seus respectivos conceitos. Para José Afonso da Silva (2006), a improbidade administrativa pode ser qualificada pelo dano causado ao erário público com o advento da vantagem subjetiva do agente através da prática da imoralidade administrativa.

Alexandre de Moraes (2007), por sua vez, ao definir os atos de improbidade administrativa, afirma que independentemente de enriquecimento ilícito ou de prejuízo ao erário público, os atos de improbidade administrativa são aqueles que atingem os princípios constitucionais de forma direta ou indireta, assim como os princípios legais da administração pública. Além disso, o doutrinador ressalta que tais atos possuem natureza civil e precisam estar tipificados em lei federal.

A improbidade administrativa, na ótica de Sá (2010), é aquela que desvirtua a Administração Pública através da imoralidade praticada pelo agente caracterizando uma corrupção administrativa.

A partir desses conceitos pode-se entender o conceito de improbidade administrativa, sempre atrelado ao princípio de moralidade que perpassa pela probidade na Administração Pública. Para Di Pietro (2010) essa ideia não se pauta apenas na legalidade formal, com restrita observância da lei, mas acima disso nos princípios éticos de lealdade, e boa-fé que devem reger a boa administração.

No entanto, o conceito de improbidade administrativa também sofreu evolução de acordo com as mudanças sociais de modo que as condutas éticas foram se tornando cada vez mais rígidas, e antes o que era tolerável socialmente, atualmente não encontra a mesma aceitação por parte da sociedade.

Sá (2010) cita que desde o período colonial brasileiro existiam atos que podem ser considerados como embrionários dos atuais atos de improbidade. Exemplificando, o autor ressalta os inúmeros privilégios concedidos aos auxiliares dos representantes da Coroa

Portuguesa como as vantagens ilícitas, o malbaratamento dos recursos públicos, dentre tantos outros que coexistiam à época.

Apesar de mais de 500 anos de sua descoberta não causa estranheza a recente notoriedade da sociedade brasileira na luta pela probidade administrativa de suas instituições, como meio necessário ao desenvolvimento do país, haja vista que o Brasil, enquanto Estado, encontra-se em plena formação. Mas para se chegar a atual legislação que norteia os atos ímprobos da Administração Pública, longo foi o caminho percorrido pelo Direito Positivo brasileiro, pois durante muito tempo tratou-se sobre a questão da improbidade administrativa enquadrando-a como prejuízo à Fazenda Pública e enriquecimento ilícito.

O Decreto-lei nº 3.240 de 08/05/1941 posteriormente aliado a Constituição de 1946 (art.141, par.31) sujeitavam a sequestro os bens adquiridos ilicitamente e que causassem prejuízo à Administração. Em seguida, a Lei nº 3.502 de 21/01/1958 também regulou o sequestro de bens obtidos através de abuso de cargo ou função, decretando a sua insolvência.

Constitucionalmente outros dispositivos foram importantes para nortear os aos de enriquecimento ilícito como na Constituição de 1967 e seus respectivos atos, mas foi somente em 1988 com a promulgação da Carta Magna que foi previsto o princípio da moralidade no art. 37, caput, ressaltando os atos de improbidade a partir do § 4º.

Para a sua devida regulamentação foi criada a Lei 8.429 de 02/06/1992 que "dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências", conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa, conforme o capítulo seguir.

Capítulo 2 – A Lei da Improbidade Administrativa

Os atos de improbidade definidos nesta lei tiveram um alcance muito maior do que todas as hipóteses de enriquecimento ilícito previstas nas legislações anteriores. A Lei de Improbidade Administrativa trouxe muitas novidades em relação às anteriores, principalmente na ampliação do conceito de improbidade administrativa. Que agora, além

do enriquecimento ilícito, citado nas outras leis, passou a considerar a administração com prejuízo ao erário e a violação aos princípios da administração pública, presentes genericamente no caput dos artigos. 9º, 10 e 11, respectivamente, e seus respectivos incisos.

A referida Lei estabelece um padrão ético a ser seguido por todos os agentes públicos, ao exigir a estrita observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos (art. 4º). O referido artigo é uma repetição do art. 37 da Constituição Federal.

A ideia de probidade tem ampla relação com a moralidade, embora haja distinções, posto que o princípio da moralidade administrativa é bem mais recente surgindo a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 em seu art. 37, caput que inovou ao introduzir o ato de improbidade administrativa no capítulo da Administração Pública

> 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 (...)

Para Di Pietro (2010) a improbidade possui um sentido muito mais amplo e bem definido do que a moralidade, pois quando considerada como ato ilícito ela não abrange apenas os atos desonestos e imorais mas principalmente os atos ilegais, previstos na legislação.

No mesmo dispositivo legal (art.37, caput) a improbidade ficou respaldada no seguinte parágrafo:

> § 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.

Pode-se considerar que o ato de improbidade em si não constitui crime mas pode concorrer para tal, a partir do seu enquadramento a norma penal que concorrerá concomitantemente conforme prevê a parte final do art. 37 par.4º "sem prejuízo da sanção penal cabível". Além disso, se o ato for praticado por servidor público coexistem na esfera

administrativa a legislação estatutária que deverá ser aplicada na apuração de responsabilidade funcional pelo administrador.

O art. 85 da Constituição Federal considera como ato ilícito entre os crimes de responsabilidade do Presidente da república aqueles que atentem contra a probidade na administração (inciso V). E como uma das causas de perda de ou suspensão de direitos políticos, conforme art. 15, V. Portanto, apesar de indicar consequências na esfera criminal e administrativa a natureza das medidas dos atos administrativos caracteriza-se civil e politicamente através da suspensão dos direitos políticos (direito constitucional) e da indisponibilidade dos bens (direito de propriedade) e ressarcimento dos danos causados ao erário, conforme previsão do dispositivo.

Pode ocorrer, no entanto a concomitância nas três esferas: civil administrativa e criminal. Neste caso, deve haver comunicabilidade entre as instâncias sendo irrenunciável a manifestação do poder disciplinar da Administração na tramitação do processo administrativo.

Dessa forma, conclui-se que a Lei 8.429/92 é abrangente, definindo os sujeitos ativos em seus artigos, 1º ao 3º, os atos de improbidade em seus artigos 9º, 10 e 11, as penas cabíveis art.12 dentre outros dispositivos que serão abordados no próximo capítulo.

Capítulo 3 – Elementos Constitutivos da Improbidade Administrativa

Para a constituição de um ato de improbidade administrativa devem concorrer os seguintes elementos: sujeito passivo, sujeito ativo, ato danoso, e dolo ou culpa.

Sujeito Passivo: o Sujeito Passivo, conforme prevê o art. 1° da Lei8.429/92 são as entidades que podem ser atingidas pelo ato abrangendo dentre outras todas as pessoas jurídicas públicas políticas (União, Estados e Municípios).

> Art. 1° 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.

Sujeito Ativo: o Sujeito Ativo conforme art. 1º ao 3º é aquele que concorre para a prática do ato de improbidade (agente público) ou terceiro que sob qualquer forma adquira benefícios ou induza à prática do ato. Portanto, infere-se que não necessariamente, precisa ser servidor público podendo ser qualquer agente público que preste serviço ao Estado, cabendo algumas ressalvas quanto a inviolabilidade e imunidade dos parlamentares, onde na primeira será afastada a hipótese de responsabilidade funcional, e na segunda por afastar apenas a responsabilidade criminal, aplica-se a sanção na seara administrativa, excluindo-se a perda da função.

Ato Danoso: a ocorrência de ato danoso é aquele que causa prejuízo ao erário ou atente contra os princípios da Administração Pública, que pode ser caracterizado como dolo ou culpa conforme o caso.

A lei de Improbidade Administrativa definiu os atos de improbidade em 3 dispositivos:

a) Art. 9º - atos que importem enriquecimento ilícito;

b) Art. 10 - atos que causem prejuízo ao erário;

c) Art. 11 -Atos que atentem contra os princípios da Administração Pública.

Esses atos podem corresponder tanto a atos administrativos, quanto a uma ação ou omissão, praticado no exercício da função pública ou tendo reflexo sobre ela. Di Pietro (2010) ressalta que mesmo não estando taxativamente incluída no rol de atos enumerados nos três dispositivos expostos, ainda assim pode ser considerado ato de improbidade se atentar contra o que está evidenciado no caput dos referidos artigos.

Assim sendo, qualquer violação aos princípios que norteiam a Administração Pública pode caracterizar ato de Improbidade Administrativa, devendo-se, no entanto, atentar para o fato de ocorrência de dolo ou culpa por parte do agente.

Dolo ou Culpa: A questão do dolo ou culpa por parte do agente busca revelar se houve desonestidade no comportamento do agente, devendo ser levada adiante somente se apresentar consequências que evidenciem o benefício ao agente em detrimento do prejuízo ao patrimônio público.
O art. 10 c/c art. 5º trata sobre ação ou omissão dolosa ou culposa, devendo aplicar sanção somente se for constatada a má-fé do agente. Dentre as devidas sanções, algumas em caráter preventivo estão previstas no art. 37 par. 4º em que incorrem: suspensão dos direitos políticos, perda da função pública (natureza civil), a indisponibilidade dos bens, e o ressarcimento ao erário.

Capítulo 4 – Políticas Públicas

Em razão da expressa menção Constitucional, o caput do art. 37 expõe as diretrizes fundamentais da Administração Pública, compreendida como todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Com o advento do Estado liberal de Direito, a legalidade tornou-se postulado fundamental do Direito Público, vinculando o agir estatal à legislação emanada do poder competente, segundo as prescrições formais, de modo que a Administração Pública permanece em grau inferior, adstrita à legislação, não podendo desvincular a sua atuação para além dos domínios da lei ou, eventualmente, contrária às suas prescrições, ignorando a deliberação promovida no âmbito infraconstitucional. Com efeito, uma boa administração só pode ser uma administração que promova a dignidade da pessoa e dos direitos fundamentais que lhe são inerentes, devendo, para tanto, ser uma administração pautada pela probidade e moralidade, impessoalidade, eficiência e proporcionalidade.

Posto dessa forma, quando se fala em implementação de políticas públicas, a esta se relaciona com tais princípios, vez que derivada do elemento subjetivo da vontade do administrador ao praticar atos em nome do Poder Público. Dessa forma, o modo de atuar dos agentes aos quais são conferidas as competências para executar as políticas pode ocorrer de forma a não respeitar os preceitos legais e constitucionais, incorrendo, portanto, nas sanções previstas em lei, especialmente, no caso deste estudo, àquelas previstas na lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92).

A formulação de políticas públicas constitui-se na fase em que os governos democráticos transformam seus propósitos em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Resume-se política pública como o conjunto de disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público, atuando e afluindo sobre a realidade econômica, social e ambiental. Variam de acordo com o grau de diversificação da economia, com a natureza do regime social, com a visão que os governantes têm do papel do Estado no conjunto da sociedade, e com o nível de atuação dos diferentes grupos sociais (partidos, sindicatos, associações de classe e outras formas de organização da sociedade). A temática das políticas públicas, como processo de formação do interesse público, está ligada à questão da discricionariedade do administrador. Contudo, antes de serem executadas, devem encontrar seu fundamento de validade na Constituição. Isso porque é a Constituição que deve nortear a escolha dos interesses coletivos essenciais que deverão ser concretizados para a satisfação social. No processo de formação da política pública é preciso sancionar determinados fins e objetivos, definindo-os legitimamente como a finalidade da atividade administrativa. O conceito de discricionariedade é considerado um dos mais difíceis e com maior número de ignificados da teoria do direito "Engich", que traz um interessante conceito em que o agente público poderia optar por uma ou outra possibilidade, sem contrariar a regra jurídica. Logo o que marca a existência da discricionariedade é a presença da possibilidade de escolha, prevista na lei, não apenas uma possibilidade de fato, mas também de direito".

Para o aperfeiçoamento da atuação governamental e definição das políticas públicas é importante conhecer a população, a fim de permitir o estabelecimento de prioridades e a adoção de medidas estratégicas, sobretudo para sanar problemas em áreas sensíveis, como saúde e educação. É importante também a consideração desses dados para que se possa ter noção sobre a perspectiva de aumento populacional de grupos sociais vulneráveis e minorias, como por exemplo, idosos e pessoas com deficiência, a fim de que sejam tomadas medidas preventivas em relação a acomodação desses grupos na sociedade conforme a demanda de crescimento.

Logo, fica claro que a formulação e execução das políticas públicas é um processo político decisório, ensejando a escolha de prioridades e dos meios para realizá-las. Dessa forma, o sucesso está relacionado à qualidade do processo administrativo que precede a

realização e implementação da política pública em espécie. No entanto, a experiência revela que nem sempre a vontade popular norteia o poder executivo na definição das políticas públicas.

Capítulo 5 – Sansões

As sanções para os atos de improbidade administrativa estão especificamente presentes no art. 12 da Lei 8.429/92 e podem ser aplicadas cumulativamente, pois os atos podem afetar valores de natureza diversa, podendo o sujeito ativo ser afetado em direitos distintos: direitos de propriedade, direitos políticos, civis... Conforme já fora exposto.

> Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:
>
> I - na hipótese do art. 9°, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;
>
> II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;
>
> III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.
>
> Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Neste dispositivo o legislador tratou de elencar as devidas penalidades aplicadas ao agente no caso de improbidade administrativa, mas ressaltando inciso III, do art. 12, percebe-se não ser necessária a efetiva ocorrência de dano material, pois o prejuízo causado à coletividade ofende aos princípios constitucionais, e aos deveres públicos complementares da legalidade, por violação a este princípio.

Marcelo Figueiredo (1997:101) *apud* Di Pietro (2010:835) define que "(...) a lei pune não somente o dano material à administração como também qualquer sorte de lesão ou violação à moralidade administrativa, havendo ou não prejuízo no sentido econômico." A lei pretende punir os agentes ímprobos, para vedação de práticas de corrupção.

Para Figueiredo (2010):

> Sempre que o administrador público praticar ato ou omissão ilegal injustificável, revelando típica realização de má-gestão pública violadora dos deveres de lealdade institucional e eficiência administrativa, estará incorrendo no ilícito previsto no art. 11 da Lei nº 8.429/92, salvo se de tal conduta resultar, também, enriquecimento ilícito ou dano ao erário, caso em que a conduta subsumir-se-á às hipóteses dos arts. 9º e 10 da mesma lei, dado que a violação dos princípios é espécie de improbidade reconhecidamente subsidiária. (FIGUEIREDO, 2010)

Portanto, entende-se que a lesão a qualquer princípio imposto à Administração pode ser considerada ato de improbidade, não sendo necessária a demonstração ilegal desse ato, pois a própria lesão a moralidade já o caracteriza, conforme assevera Di Pietro "a lesão ao princípio da moralidade constitui uma das hipóteses de atos de improbidade definidos em lei" (p.819). E pode ser punido taxativamente. Sendo que as devidas sanções só podem ser impostas a partir de decisão judicial.

Capítulo 6 – Procedimento Administrativo

No procedimento administrativo é dada plena liberdade a qualquer pessoa a representação de investigação de atos de improbidade (art.14,Lei 8.429/1992) desde que atenda aos requisitos formais podendo ser rejeitada pela autoridade administrativa caso

não esteja de acordo. Se aceita deverá ser imediatamente apurado os fatos pela autoridade competente.

Este direito é garantido constitucionalmente através do art. 5º da CF, XXXIV. "a": "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". Portanto, qualquer cidadão pode interpor representação para a investigação de atos de improbidade administrativa respaldando-se na defesa de seus direitos.

Capítulo 7 – A Importância da Probidade e da Moralidade para a Administração Pública

O texto constitucional, ao expor os princípios que precisam ser observados por um administrador público no exercício de sua função, dentre outros, inseriu o princípio da moralidade. Isso significa que em sua função o administrador público deve atender a ditames de conduta ética, agir com honestidade e ainda, exigindo a observância de padrões éticos, de boa-fé, lealdade, de regras que assegurem uma boa administração, bem como também a sua disciplina interna, sendo assim, verifica-se que a moralidade administrativa, está ligada a conceituação de bom administrador (MARINELLA, 2005).

Na ótica de Moraes (2005), pelo princípio damoralidade administrativa, não bastará somente ao administrador público o cumprimento da estrita legalidade, pois ele deverá respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, uma vez que a moralidade constitui pressuposto de validade de todo ato administrativo praticado.

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar o princípio da moralidade administrativa, manifestou-se segundo Fonseca (2011, p. 1), afirmado que:

> Poder-se-á dizer que apenas agora a Constituição Federal consagrou a moralidade como princípio de Administração Pública (art. 37 da CF). isso não é verdade. Os princípios podem estar ou não explicitados em normas.

Normalmente, sequer constam de texto regrado. Defluem no todo do ordenamento jurídico. Encontram-se ínsitos, implícitos no sistema, permeando as diversas normas

regedoras de determinada matéria. O só fato de um princípio não figurar no texto constitucional, não significa que nunca teve relevância de princípio. A circunstância de, no texto constitucional anterior, não figurar o princípio da moralidade não significa que o administrador poderia agir de forma imoral ou mesmo amoral.

Como ensina Jesus Gonzales Perez "*el hecho de su consagracion em uma norma legal no supone que com anterioridad no existiera, ni que por tal consagración legislativa haya perdido tal carácter" (El principio de buena fé em el derecho administrativo. Madri, 1983. p. 15*). Os princípios gerais de direito existem por força própria, independentemente de figurarem em texto legislativo. E o fato de passarem a figurar em texto constitucional ou legal não lhes retira o caráter de princípio. O agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César.

No que tange ao assunto Franco Sobrinho (1993, p. 157) complementa que a CF, ao consagrar o princípio da moralidade administrativa como vetor da atuação do administrador público, também consagrou a necessidade de proteção à moralidade e responsabilização do administrador público amoral ou imoral, conforme se pode verificar:

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

Há estudiosos que confundem imoralidade administrativa com improbidade administrativa. A improbidade administrativa ou atos de improbidade administrativa, conforme já fora salientado e bem observado por Moraes (2005), são aqueles que apresentando natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem de maneira direta ou indireta os princípios constitucionais e legais da Administração Pública. Sobre o assunto Di Pietro (2007, p. 1233) acrescenta que o seguinte "[...] é irresponsável aquele que macula, tisna, fere,atinge, agride a moralidade pública, sendo ímprobo administrador, favorecendo terceiros, praticando a concussão ou sendo instrumento de corrupção".

No momento em que o administrador público age contrariando as regras de probidade administrativa, a moralidade administrativa também é prejudicada, mesmo que isso venha a ocorrer de forma indireta. Tal fato ocorre em função de o dever da boa administração estar ligado ao atendimento à finalidade pública, no entanto, sem flexibilização das normas que estão submetidas à Administração Pública.

França (2001) destaca que por mais que esteja o administrador bem intencionado, ele não poderá afastar os preceitos do regime jurídico vigente sob o argumento de que os mesmos impedem ou inviabilizam o interesse público.
Na visão de Di Pietro (2007), os princípios moralidade e probidade, significam basicamente a mesma coisa, apesar de algumas leis fazerem referências distintas a cada um deles. Porém, sempre que se fala em probidade como ato ilícito, como infração sancionada pelo ordenamento jurídico, deixa de existir a utilização de sinônimos entre as expressões imoralidade e improbidade, isto por que esta apresenta um sentido mais amplo e também mais preciso, em função de abranger não apenas atos desonestos ou imorais, mas também atos ilegais.
Mister destacar, que na lei da improbidade administrativa, a lesão a moralidade é somente uma das muitas hipóteses de atos de improbidade previstos em lei.

Sobre a probidade Fonseca (2011, p. 1), faz uma interessante observação, conforme se pode observar: A expressão probidade é originária do latim "*priobitas*", do radical "*pirobus*" cujo significado é crescer retilíneo (tal expressão era aplicada às plantas). Usada depois, em sentido moral, dá origem a "provo", "reprovo", "aprovo" e outros cognatos. Significa a atitude de respeito total aos bens e direitos alheios e constitui ponto essencial para a integridade do caráter. Da conduta inversa, temos improbidade administrativa cujo sujeito ativo será, portanto, aquele que estiver investido de função pública, seja qual for a forma que a ela tiver sido guindado, a condição da qual se revista, em caráter temporário ou efetivo e que importe no gerenciamento, na destinação ou aplicação dos valores, bens e serviços cuja gestão tenha como finalidade, o público.

Com base nessas informações, verifica-se que a improbidade é o ato de violação a moralidade administrativa e, a outros princípios e regras da Administração Pública (expressos ou implícitos), de acordo com previsão em lei específica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, a Administração Pública, está constantemente sob o foco dos seus tutelados, isto é, a população, com a maior divulgação dos seus direitos exige que todos aqueles ligados a ela, ajam de acordo com os princípios éticos e morais da sociedade e também de acordo com os princípios basilares da Administração Pública.

Com o desenvolvimento da pesquisa, foi possível constatar que para auxiliar no combate da improbidade administrativo, foi colocada em vigor a Lei nº 8.429/92 ou Lei da Improbidade Administrativa, conforme já fora salientado. Contudo, verificou-se ainda que o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal foi o responsável por proporcionar a edição desta lei.

A Lei nº 8.429/92 vem sendo utilizada em todo o País para a responsabilização de milhares de autoridades federais, estaduais e municipais que tenham dilapidado o erário, cometido atos de corrupção e, desviado recursos públicos, enfim, que tenham atentado contra a probidade na Administração Pública.

O plano das políticas públicas é de grande relevância, porque está ligado ao resguardo dos direitos sociais e políticos e demandam do Estado a efetivação de direitos. Nesse sentido, a formulação e a execução de políticas públicas dependem de opções políticas daqueles legalmente investidos de representação popular, e a liberdade de atuação destes encontra limites na lei e na própria Constituição. Dessa forma, o administrador público que elege políticas públicas em desobediência à lei e à Constituição Federal omite-se diante dos anseios da coletividade e quebra o dever de probidade administrativa, atentando contra os princípios da Administração pública, em especial a moralidade. Como consequência, no mecanismo de controle da gestão pública, a inobservância a esses preceitos, por dolo ou culpa, coloca em destaque o plano normativo estabelecido pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992).

Por fim, ressalta-se que a Lei 8.429/92 foi sem sombra de dúvidas, uma importante ferramenta para o combate da improbidade administrativa, que infelizmente está crescendo cada vez mais dentre os agentes públicos, que ao invés de zelar pelo patrimônio público, utilizam de sua posição para obtenção de vantagens e benefícios.

A condução irresponsável da Administração Pública pode ocasionar danos irreversíveis aos administrados, portanto não pode ser vista como desorganização ou falta de habilidade do Administrador, configurando verdadeira prática de improbidade administrativa que deve estar pautada na estrita legalidade.

Sempre que o administrador, através de atos ou omissões ilegais, realize a administração pública com grave ineficiência e deslealdade institucional, dentre outras possíveis inobservâncias aos deveres subjacentes à legalidade deverão ser responsabilizadas. Para tanto, não faltam leis e dispositivos constitucionais para a aplicação das devidas sanções.

Conforme exposto, no Brasil o constituinte alçou à categoria de normas constitucionais o princípio da moralidade administrativa. Assim, coloca como preceito fundamental de toda atividade estatal a observância desse princípio. Na esteira do legislador constituinte, foi editada a Lei nº 8.429/92, conhecida como Lei da Improbidade Administrativa, que provocou o ordenamento jurídico na aplicabilidade das sanções aos agentes que praticam atos de improbidade administrativa. É certo que há muito a avançar neste sentido, mas trata-se da precisa construção de um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS:

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. **LEI Nº 8.429 - DE 29 DE JUNHO DE 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 03. jun.1992

BRASIL, lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FIGUEIREDO, Martha Carvalho Dias de. **Violação ao princípio da legalidade e aos deveres de lealdade institucional e ineficiência funcional**: Configuração de ato de improbidade administrativa.

JUSBRASIL, Lei complementar n° 157, 29 de dezembro de 2016, disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/topicos/26413318/improbidade-administrativa/legislacao

MORAES, Alexandre de**. Direito Constitucional Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SÁ, João Raphael Correia Barbosa de. **Os agentes políticos como sujeitos ativos de atos de improbidade administrativa.** Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 2113, 14 abr. 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso De Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

****

ENVIADO EM: Abril de 2020

ACEITO EM: 17 de Junho de 2022

REVISTA JURÍDICA DO CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAS, DR. EDMUNDO ULSON

IUS ET IUSTITIA ELETRÔNICA

ISSN – 1983 5019

VOLUME Nº 2 – ANO 2021