

A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DOS GESTORES PÚBLICOS

Fernanda Cockell Vital

*Aluna do curso de Pós Graduação do curso de Gestão de Instituições Federais de Educação Superior
– GIFES pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)*

Theles de Oliveira Costa

*Professor Adjunto da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordenador do Laboratório de
Física e Coordenador do Setor de Estágios do Instituto de Ciências Agrárias da UFMG. Email:
thelescota@ufmg.br*

RESUMO

A pesquisa em tela tem como tema a Improbidade Administrativa e apresenta o princípio da Moralidade como a principal ferramenta da Justiça no seu combate, no âmbito Federal, Estadual e Municipal. Busca resposta para a questão: “como são regidas as relações jurídicas fundadas em procedimentos ilegais?” Justifica-se pela enormidade de denúncias de corrupção envolvendo agentes públicos e privados que prejudicam a funcionalidade da máquina pública. Tem como objetivo esclarecer o significado do instituto, bem como demonstrar a sua previsão legal. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica com análise da literatura sobre o tema em livros, revistas eletrônicas e legislação. Concluiu-se que cabe ao administrador público evitar o desvio de recursos públicos e aumentar a possibilidade de eficácia das normas jurídicas para a satisfação do Interesse Público, sob o ônus de responder administrativamente e criminalmente sobre seus atos ilegais.

Palavras chave: Administração Pública. Improbidade. Princípio.

INTRODUÇÃO

Em um contexto em que o acesso à informação está cada vez mais acessível e, somado com a politização dos cidadãos, é cada vez mais comum o tema Improbidade Administrativa. Apesar de ser um tema já corrente nas mídias faladas, escritas e televisivas, grande parte da sociedade ainda não sabem o significado do

termo improbidade administrativa. Tal fato provoca interpretações equivocadas, mesmo aos agentes públicos, o que acaba por limitar a aplicação do princípio da moralidade como instrumento jurídico no âmbito jurisdicional.

De acordo com o Art. 37 da Constituição Federal a Improbidade Administrativa está diretamente ligada ao princípio da moralidade, que é o princípio fundamental da administração pública, juntamente com o princípio da legalidade. (BRASIL, 1988)

Objetivos

O objetivo deste estudo é esclarecer o significado do instituto da administração Pública, bem como demonstrar a sua previsão legal.

Objetivos específicos

- Apresentar os conceitos correspondentes aos atos de improbidade;
- Analisar os princípios relativos atos dos Servidores Públicos das instituições de ensino Federal;
- Identificar as sanções decorrentes da prática de improbidade Administrativa.

Justificativa

Devido a constantes denúncias de corrupção que envolvem, tanto servidores públicos, como instituições privadas, é importante que se reconheçam os detalhes da ação ilegal cometida pelos agentes públicos de maneira que acadêmicos, sociedade e agentes públicos saibam entender a diferença entre corrupção ativa e improbidade administrativa.

A Lei 8429/92 define as sanções relativas aos atos de improbidade Administrativa e determina no Art. 4º que “Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos”. Ao estabelecer a relação com os princípios, a Lei vincula os atos administrativos à conduta realizada de boa fé. (BRASIL, 1992).

Problematização

Quando o agente administrativo deixa de cumprir sua função, o mesmo, pratica

um ato ilegal previsto na CR/88. No entanto, apesar de prever a Improbidade Administrativa, deixou a sua conceituação para a Lei nº. 8.429/92. Assim este estudo destaca a importância de estabelecer uma conceituação e suas penalidades em resposta à questão: como são regidas as relações jurídicas fundadas em procedimentos ilegais?

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DOS GESTORES PÚBLICOS

O direito administrativo se preocupa em delimitar o estatuto dos órgãos públicos administrativos do Estado e das coletividades locais, a estrutura dos serviços públicos e os mecanismos dos procedimentos referentes a certas atividades; é o direito administrativo que rege as relações jurídicas que nascem da ação da Administração, fixa suas prerrogativas e obrigações e rege as garantias outorgadas aos particulares contra o arbítrio. (DI PIETRO, 2003).

Conceito

Segundo o Art. 11 da Lei nº. 8.429/92, os atos de improbidade administrativa são aqueles que atentam contra os princípios da administração pública podendo ainda, serem decorrentes de “omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”, com a finalidade de obter vantagens para si ou para outrem. Complementa em seu inciso VIII que abrangem também, atitudes de descumprimento das normas relativas” à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;” (BRASIL, 1992)

A Lei 12.846/2013, em seu Art. 1º Parágrafo único, define à quem se aplicam, *in verbis*:

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente. (BRASIL, 2013).

O Art. 5º define os atos de improbidade administrativa que podem ser exercidos por pessoas jurídicas e que Constituem atos lesivos à administração pública contra

princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. (BRASIL, 2013).

São definidos como atos ímprobos: a promessa de vantagem indevida, o financiamento da prática dos atos ilícitos; a ocultação dos reais interesses ou da identidade dos beneficiários da prática indevida; fraudar licitação pública; criar pessoa jurídica de maneira irregular para participar de licitações ou celebrar contrato; dificultar as investigações dos órgãos de fiscalização e intervir na atuação “inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional”. (BRASIL, 2013).

Princípios da administração pública

Toda ciência tem como base os princípios, na administração pública não poderia ser diferente. São os princípios que asseguram a interpretação das normas e servem como fundamento para todo o sistema jurídico, e como não existe hierarquia entre eles, podem ser aplicados como aprouver diante do caso concreto. (DIAS, 2012).

São importantes para a solução de casos não especificados em lei e a melhor compreensão dos textos esparsos que regulam a matéria. Os princípios têm função positiva e função negativa. Positiva por atuarem na tarefa de criação, desenvolvimento e execução do Direito e de medidas que visem a justiça e a paz social, e negativa em sua opção de reeitar valores e normas contrárias a eles. (HORVATH, 2011, p. 9)

Neste sentido, Dias (2012) acrescenta que as regras jurídicas decorrem dos princípios com papel determinado e o ato praticado com violação de um princípio é ilegal e, portanto deve ser anulado.

[] Os princípios conferem unidade e ordenação ao sistema jurídico. Para que haja uma disciplina autônoma, é necessário que haja um conjunto de princípios e regras.

Esses princípios e regras irão reproduzir, no geral, as características do regime de direito público adicionalmente a outras características específicas. (DIAS, 2012, p. 22).

E neste contexto, que determinadas ações realizadas com a inobservância das restrições a que está sujeita a Administração, suportam a nulidade do ato administrativo e, em alguns casos, até mesmo a responsabilização da autoridade que a editou. Dentre tais restrições citem-se a observância da finalidade pública, bem como os princípios da moralidade administrativa e da legalidade, a obrigatoriedade de

dar publicidade aos atos administrativos entre outros:

Princípio da Moralidade

Este princípio vincula o administrador aos preceitos éticos em sua conduta. Ele deve analisar os “os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações”, e assim separar o honesto do desonesto. (CARVALHO FILHO, 2011, p.46).

O Princípio da Moralidade é a forma de conduta que deve existir em todos os relacionamentos da Administração, com os agentes públicos que a integram e são passíveis de penalidade, como determina o Art. 37 da CR/88, *in verbis*:

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:

[]

§ 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. (Grifo nosso) (BRASIL, 1988).

Em casos que os atos de imoralidade consistir em ofensa direta a lei, o princípio da legalidade será violado e seu autor/autores deverão ser penalizados pelo forma como determina a Lei nº 8.429/92.

Neste sentido, Di Pietro (2003) explica que cabe ao administrador público

[] saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto; há uma moral institucional, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo, e há a moral administrativa, que “é imposta de dentro e vigora no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo o discricionário”.(DI PIETRO, 2003, p.65)

Princípio da legalidade

É Princípio constitucional o de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF).

Inerente ao Estado de Direito, o Princípio da Legalidade representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular. O exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, mas deve obrigatoriamente respeitar a vontade da lei (MAZZA, 2013, p.89)

O Princípio da Legalidade, também inserido no Art. 37 da CF/89, prevê que a

administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e municípios estão restritas a agir de acordo com o que a lei permite.

Este Princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade (DI PIETRO, 2003, p.57)

Neste sentido, o gestor público pode atuar somente conforme o que está previsto em lei e não naquilo que não for proibido, Dias (2012) afirma que “o Princípio da Legalidade é o ponto central do Estado de Direito. [...] Pela Legalidade, só a lei obriga os homens e permite atuação do Estado, e administrar é atuar conforme a lei”. (DIAS, 2012, p. 25).

Como dito anteriormente, as leis são orientadas pelos Princípios que determinam suas funções e a violação de um Princípio causa a anulação do ato. De acordo com Mello (1981, p. 88):

violar um Princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao Princípio implica ofensa não a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do Princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (MELLO, 2000, p. 88)

Neste sentido, Dias (2012, p.) afirma que “os bens, direitos, interesses e serviços públicos não estão à livre disposição dos órgãos públicos ou dos agentes públicos. O detentor desta disponibilidade é o Estado”. Portanto cabe à lei prescrever autorização para alienar bens, transigir, renunciar, confessar, revelar a prescrição, outorgar a concessão de um serviço público entre outros. Qualquer ato que viole o Princípio da Legalidade pode ser anulado.

Publicidade

O princípio da publicidade exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei. Segundo Dias (2012)

Os atos praticados pela Administração Pública devem ser acessíveis aos administrados de modo que os particulares tenham ciência e possam controlar as ações do Poder Público. []

A publicidade é fundamental para o controle e conhecimento dos atos praticados, também representa condição de eficácia: é com a publicidade que o ato possui condições de desencadear seus efeitos. (DIAS, 2012, p. 31).

Impessoalidade

Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. Neste sentido, existem vários institutos que representa este princípio, como a Súmula vinculante 13, *in verbis*:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. (BRASIL, 2008)

Este princípio tem como finalidade promover a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, Carvalho Filho (2011) explica que, o princípio da impessoalidade representa uma faceta do princípio da isonomia.

Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros. (CARVALHO FILHO, 2011, p.43).

Eficiência

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.

O princípio da eficiência foi inserido na CR/88 por meio da Emenda Constitucional nº 19/98 ao caput do Art. 37. Segundo Carvalho Filho (2011),

Com a inclusão, pretendeu o Governo conferir direitos aos usuários dos diversos serviços prestados pela Administração ou por seus delegados e estabelecer obrigações efetivas aos prestadores. Não é difícil perceber que a inserção desse princípio revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causou aos usuários.

(CARVALHO FILHO, 2011, p.51).

Durante muitos anos, os serviços públicos permaneceram inacessíveis para os usuários e os meios efetivos para assegurar seus direitos eram insuficientes para sanar as irregularidades cometidas pelo Poder Público na execução desses serviços.

As escolas de curso superior, também estão vinculadas aos princípios da Administração pública, pois como um dos direitos fundamentais é o direito ao estudo, os profissionais da educação superior devem arcar com a responsabilidade de promover, a dignidade, a igualdade e a liberdade de expressão, pois estes são princípios dos Servidores Públicos das instituições de ensino Federal previstos no art. 206 da CR/88, *in verbis*:

Art. 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - **igualdade** de condições para o acesso e permanência na escola;

II - **liberdade** de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - **pluralismo de ideias** e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; (BRASIL, 1988).

O art. 206 garante também alguns direitos aos profissionais, além de uma gestão democrática.

Sanções decorrentes da prática de improbidade Administrativa

Ao ser elevada pela CR/88 à posição de direito subjetivo público, cuja natureza é difusa, a improbidade administrativa fica vinculada diretamente ao princípio da moralidade administrativa e seus atos sujeitos à sanções.

A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 determina em seu Art. 6º que às pessoas jurídicas responsáveis pelos atos lesivos, serão aplicadas sanções de multa entre),1 a 20% de seu faturamento bruto, do exercício anterior à instauração do processo administrativo.

Art. 6º []

§ 1º As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações.

§ 2º A aplicação das sanções previstas neste artigo será precedida da manifestação jurídica elaborada pela Advocacia Pública ou pelo órgão de assistência jurídica, ou equivalente, do ente público. (BRASIL, 2013)

Mas, a essas sanções, não está excluída a obrigação da reparação integral do dano causado. As sanções serão aplicadas de acordo com a gravidade da infração, da vantagem auferida, do grau de lesão, da situação econômica dos infratores e com

a colaboração dos envolvidos para se apurar os fatos.

A administração não pode ser obrigada a fazer o impossível, mas pode ser responsabilizada por omissões.

CONCLUSÃO

No Brasil por longos anos, a corrupção tomou conta, grandes empresas se envolveram em escândalos milionários e promoveram juntamente com políticos e outros agentes públicos que se valem da administração para obterem vantagens ilícitas. Buscam com isto o enriquecimento ilícito, com compras de votos e manobras para a perpetuação no poder, de seus comparsas.

Não cabe ao administrador exercer atos que não estejam em consonância com a lei e em desacordo com os princípios. O mais importante dos princípios é o Princípio da Legalidade pois, para todo ato administrativo deve haver uma lei que o regulamente, mas caso contrário, o gestor insista em exercer, comete uma ilegalidade que torna seu ato nulo, independente de ressarcimento aos cofres públicos dos danos causados.

Neste sentido, concluiu-se que a violação dos princípios é falta grave e assim o Princípio da Legalidade juntamente com o da publicidade permite um maior controle dos atos do administrador, pelos administrados. Neste contexto, eles são a garantia que o cidadão tem de que os atos ilegais serão anulados. Os Princípios representam um freio para atos ilegais na atuação do Estado.

Assim conclui-se que a improbidade administrativa é um ato ilegal cometido pelos administradores que desrespeitam os princípios e sofrerão sanções por isto.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei 12.846/2013 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2012.846-2013?OpenDocument> acesso em 15 ago de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 16 out 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm> Acesso em 16 out 2019.

BRASIL. STF. Súmula vinculante 13. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=94747>> Acesso em Out 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. Livraria e Editora Lumen Juris Ltda, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Editora: Atlas Edição: 15ª Edição Ano: 2003

DIAS, Licínia Rossi Correia. Direito administrativo I – São Paulo: Saraiva, 2012. (Coleção saberes do direito; 31).

HORVATH, Miriam Vasconcelos Fiaux. Direito Administrativo. Barueri, SP, Manole, 2011.

MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 12ª edição, Malheiros, 2000.

Publicado em 28 de agosto de 2020

Como citar este artigo (ABNT)

VITAL, Fernanda Cockell. COSTA, Theles de Oliveira. A Improbidade Administrativa dos Gestores Públicos. *Revista MultiAtual*, v. 1, n.4., 28 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.multiatual.com.br/2020/08/a-improbidade-administrativa-dos.html>