

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ÂMBITO DOS PRÍNCÍPIOS REGULADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Victor Ambrogio Pitta Panzeri¹; Maria Juliana Damasceno Martins Fernandes¹;
Maria Lirida Calou de Araújo e Mendonça²

¹Discente do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza.
E-mail: victorpanzeri@hotmail.com

²Doscente do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza.
E-mail: lirimcalou@unifor.br

RESUMO

No presente artigo, será abordado o tema da improbidade administrativa, tema esse que está em constante evolução no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que a sociedade a cada dia que se passa evolui, alterando dessa forma diversos conceitos. Portanto, institutos como o da improbidade administrativa estão sujeitos a novas interpretações. Ao realizar pesquisas doutrinárias, é perceptível que muitos doutrinadores brasileiros conceituados divergem em relação ao assunto da improbidade administrativa, sendo muitas dessas divergências relacionadas aos princípios norteadores do direito administrativo. Portanto, se trará à tona discussões à cerca da infração dos princípios e a configuração de ato ilícito, dando abertura inclusive para a interdependência ou não, do princípio da moralidade e da probidade administrativa. Com o intuito de sanar as contradições acerca do ato de improbidade administrativa, esse artigo faz uma análise aprofundada dos princípios reguladores do Direito Público, dando ênfase aos princípios base do direito administrativo brasileiro, os quais tem o objetivo primordial de embasar o entendimento acerca do momento em que se pode configurar ato ilícito, sendo detectada dessa forma a improbidade administrativa. Oportuno ressaltar que a metodologia utilizada neste artigo possui abordagem qualitativa, pois o objetivo é o aprofundamento do tema estudado, utilizando como fonte de pesquisa doutrinas, biografias, jurisprudências e outros artigos científicos. Inclusive, será abordada o novo aspecto da visão do instituto da improbidade administrativa na Lei Complementar 157, que alterou a lei ordinária número 8.429 de 1992, principal responsável pela regulamentação do ato de improbidade administrativa.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Improbidade. Princípios.

INTRODUÇÃO

No tocante ao ato de improbidade administrativa, tem-se por um ou mais descumprimentos à ética administrativa, ou seja, poderíamos considerar o fato de um servidor público faltar com a verdade em suas alegações ou atos perante sua repartição pública. No senso comum, improbidade é compreendida como deslealdade e ilicitude que são oriundas da falta de caráter por parte do seu agente, pensamento este, presente no posicionamento de Maria Silva Zanella Di Pietro, uma das maiores doutrinadoras brasileiras. Vejamos:

Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública. (DI PIETRO, 2008, p. 763)

Portanto, pela citação de Di Pietro, é importante observar que a improbidade administrativa ocorre não apenas quando há uma inobservância dos critérios formais das leis, mas também, com a inobservância de conceitos materiais referentes aos princípios norteadores não só da administração pública, mas também do próprio ordenamento jurídico como um órgão interligado, estruturado e ramificado.

Acerca dos processos de improbidade administrativa, é didático realizar uma divisão de conceitos, afim de facilitar o entendimento e compreensão dos respectivos leitores. O termo processo primeiramente é entendido como um conjunto de procedimentos (atos) que são praticados de forma conexa e concomitante. Em relação a palavra improbidade, como mencionado acima, tem-se um tipo de ato ilegal efetuado pelo agente público, já a palavra administrativa, significa que a administração pública foi o sujeito que sofreu esse dano oriundo da improbidade. Portanto, um processo de improbidade administrativa é um conjunto de atos ordenados, conexos e concomitantes, que discutem o termo material tipificado como improbidade, no âmbito de aplicação civil e que esses atos são contrários aos interesses da própria administração pública brasileira, gerando para ela um dano.

O ato improbidade administrativa por sua vez, dá-se com uma conduta ativa ou passiva, comissiva ou omissiva de um agente público, essa conduta tem que estar contrária aos bons princípios gerais da administração pública e logicamente, por esse motivo, é tida como uma conduta ilegal, imoral e previamente tipificada de forma legal, causando um dano na administração pública, seja por a irregularidade de um ato jurídico ou até mesmo por desvio de verbas públicas.

O objetivo do presente artigo é explicar o posicionamento de doutrinadores brasileiros acerca deste importante assunto, explorando o motivo das contradições presentes nesta matéria, bem como o entendimento adotado majoritariamente. Pois bem, se faz necessário o estudo do presente tema, pois tem-se o intuito de esclarecer as presentes problemáticas: O simples desrespeito de um desses princípios configura o ato de improbidade? O princípio da legalidade estrita presente no Art. 37 da CF, que possuem uma relação de interdependência com o princípio da moralidade? Como tais entendimentos estão presentes na doutrina brasileira? Pois bem, esclarecidos os objetivos, faz-se necessário o estudo da improbidade administrativa a luz dos princípios reguladores da administração pública.

METODOLOGIA

Esse projeto consistiu em um estudo descritivo realizado através de pesquisa em livros e em dados oficiais na internet que abordem direta ou indiretamente o tema abordado e também documental:

- I) Quanto à abordagem: é qualitativa, pois busca um maior aprofundamento e também um maior alcance do tema estudado.
- II) Quanto à utilização dos resultados: é pura, levando-se em consideração que a finalidade maior é ampliar os conhecimentos.
- III) Quanto aos fins: é descritiva, pois a pesquisa descreverá as características do tema proposto e as suas principais participações no ordenamento jurídico, além de ser exploratória, visando que objetiva ampliar o conhecimento através de informações obtidas sobre o tema abordado.

Tendo em vista o assunto estudado, a pesquisa teve como base doutrinas como Direito Administrativo, da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008), que traz uma ampla abordagem do tema, desde a sua origem até a atualidade.

Importante ressaltar que além das doutrinas brasileiras utilizadas para a realização da pesquisa, a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional também foram utilizadas,

bem como os sites do Supremo Tribunal Federal e sites de conteúdos jurídicos, conforme conta nas referências.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os princípios são os norteadores do ordenamento jurídico brasileiro, são os responsáveis pela definição do conjunto de padrões de conduta que regulamentam as normas. Logo, a regulamentação da administração pública por estar dentro do ordenamento jurídico pátrio está sujeito aos princípios, portanto, é importante salientar que o ato de improbidade administrativa, conceituado anteriormente, é uma avença aos princípios reguladores do instituto do direito administrativo.

Outrossim, partindo da ideia de que a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade administrativa) visa impor sanções as condutas previstas na própria lei, significa dizer, que a mesma possui o intuito de tornar ilícita qualquer conduta que venha a afrontar os princípios reguladores da administração pública. Assim, para melhor explicar a evolução do instituto da improbidade administrativa e sua relação com os princípios norteadores da administração pública, nada mais interessante do que pontuar alguns acontecimentos históricos, tais como, o fato do Brasil ter constituído sete constituições federais, e todas sem exceção, trazerem em seu texto constitucional a previsão de responsabilização para os governantes caso os mesmos agissem em desacordo com a função exercida, obtendo dessa forma vantagem. Inclusive, a nossa Constituição Federal de 1988 em seu artigo 15, inciso V dispõe acerca da suspensão dos direitos políticos do cidadão condenado por improbidade administrativa:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

[...]

V - Improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

A Carta Constitucional não conceitua improbidade, o que fez com que surgisse a legislação infraconstitucional, sendo atualmente a Lei nº 8.429 de 1992 e a LC 157 as responsáveis por regulamentar esta determinada matéria, além dos princípios da administração pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, vejamos o que aduz o renomado doutrinador brasileiro Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p.451): “Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos.”

Ora, se até este importante doutrinador traz à tona a gravidade da violação de um princípio, o que se pode esperar de um ato que é capaz de violar todos os princípios da administração pública consecutivamente? Pois bem, primeiramente é importante demonstrar a relação dos princípios administrativos com a configuração de ato de improbidade, começando com o princípio da legalidade, que está previsto não só como princípio regulador da administração pública, mas também como norteador de todo o ordenamento, o mesmo tem previsão legal no artigo 5º, inciso II da CF, que dispõe que ninguém é obrigado a fazer nada que não seja em virtude de lei. Este princípio nos remete ao entendimento de que todo e qualquer ato possui previsão legal, portanto relacionando este princípio a improbidade administrativa, podemos concluir que a prática de um ato ilícito que foge da legalidade adotada como mecanismo de norteamento, configura um ato ímprobo.

Tem-se também o princípio da moralidade, o qual exige que o agente público sempre releve as regras morais em sua conduta, elevando a moral a um patamar extremamente alto, o que de certa forma acaba por entrar em desavença com o ato de improbidade administrativa que consiste no ato ilícito praticado por quem deveria utilizar da moral para guiar suas funções

e preservar dessa forma o bem comum. Como salientado anteriormente, o bem comum é o objetivo primordial da nossa Carta Magna, garantindo assim, direitos e deveres a todos os cidadãos, bem como a dignidade humana, e a liberdade para realizar suas próprias escolhas. É nesse mérito que se torna oportuno trazer à tona um dos princípios que atualmente mais tem sido desrespeitado por governantes, políticos e todos aqueles que deveriam lutar para manter a sociedade justa e igualitária. Pois bem, este é o princípio da impessoalidade que em seu corpo impede ações para satisfazer o interesse particular utilizando-se do meio público.

O princípio da impessoalidade, possui duas vertentes, ou seja, dois tipos diferentes de interpretação, sendo que este primeiro entendimento exige a atuação da administração pública para atender a todos os interesses da coletividade e não em favor de alguém específico, já na outra vertente de definição, tem-se a proibição da promoção pessoal de servidores públicos nos atos que devem ser imputados ao órgão ou entidade da administração pública, logo, a atuação administrativa é imputada ao estado e não ao agente público, e este jamais deve confundir esse entendimento, sob pena de violar outros princípios explicados anteriormente, como é o caso do princípio da legalidade.

Ao se falar em “divulgação de seus atos” acabamos por adentrar em outro importante princípio, este por sua vez, traz a possibilidade do povo de fiscalizar os atos e a conduta de seus governantes, diminuindo desta forma a possibilidade de desvios de poder, de função, corrupção dentro outros males que afetam diversos países que adotam a república federativa, tal como, é o caso do Brasil. O princípio da publicidade está prevista no artigo 5º, inciso XXXIII da CF o qual tem a seguinte previsão:

Art.

5º.....

.....

[...]

XXXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Nesses termos, temos também o princípio da eficácia que segundo Alexandre Moraes (2013):

É constituído por características básicas como o direcionamento da atividade pública à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade.

Neste contexto, é importante destacar que para se atribuir a alguém improbidade devido a violação do princípio da eficiência, é necessário antes de tudo que haja fatos concretos, por isso afirma Fábio Medina Osório (2013, p.00) que: “Os casos de improbidade associados à grave ineficiência funcional de agentes públicos serão, naturalmente, excepcionais, integrando uma pauta extraordinária cujos requisitos haverão de ser aquilatados cautelosamente pelos controladores.”

Diante dessa análise, tem-se que a improbidade administrativa consiste no ato praticado contra os princípios reguladores da administração pública, somando-se com a desonestidade e a deslealdade, sendo importante salientar inclusive que a conduta praticada pelo agente público que atua de forma contraria a tais princípios, gera ato improprio.

CONCLUSÕES

Ao conceituar os princípios da administração pública com a presença de ato ímprobo, foi possível concluir que a violação destes são a mais grave forma de inconstitucionalidade, porque representa o desacato a própria essência do ordenamento jurídico, a Constituição Federal, e ao bem comum, acabando com o que denominamos de “segurança jurídica” e dando abertura para os mais diversos escândalos de corrupção, lavagem de dinheiro, desvio de finalidade, desvio de função e todos os crimes que contraem a formação do estado e a sociedade brasileira. Por isso, é de tamanha importância entender que a não observância aos princípios explanados neste presente artigo, configura sim ato de improbidade administrativa, porém, infelizmente tal entendimento não é unânime, pois há doutrinadores que entendem que o ato improbidade não pode configura-se apenas pelo simples desrespeito a um dos princípios da administração pública, entendimento este que não é o majoritário, pois a doutrina predominante defende a ideia de que a não observância dos princípios da administração pública gera a improbidade administrativa. Oportuno ressaltar, que o direito administrativo está passando por uma mudança de paradigma da legalidade para a juridicidade, motivo pelo qual se é reafirmado a interdependência entre os seus princípios.

REFERÊNCIAS

- BANDEIRA DE MELLO, *Celso Antônio*. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1998.
- _____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, de 3 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 11 out. 2017.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil**. Parte Geral. 42. ed. 3ª. Tir. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.
- OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PAZZAGLINI FILHO, Marino *et al.* **Improbidade Administrativa** – Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1998.