

Evento: XXV Seminário de Iniciação Científica

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO OBSTÁCULO À CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA: ASPECTOS DO REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO.¹

ADMINISTRATIVE IMPROBITY AS AN OBSTACLE TO THE CONCRETIZATION OF CITIZENSHIP: ASPECTS OF THE ADMINISTRATIVE LEGAL REGIME.

**Valentina Medeiros Bressan², Sinara Fernanda Kochenborger³, Aldemir
Berwig⁴**

¹ Pesquisa desenvolvida na disciplina Direito Administrativo I, no 8º semestre letivo do Curso de Direito da Unijuí.

² Acadêmica do Curso de Graduação em Direito - Unijuí. E-mail: valentina_mbressan@outlook.com.

³ Acadêmica do Curso de Graduação em Direito - Unijuí. E-mail: sinarafernandak@bol.com.br.

⁴ Doutorando e Mestre em Educação nas Ciências (Unijuí); Especialista em Direito Tributário (Unisul); Graduado em Direito e Administração (Unijuí); Professor do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí. E-mail: berwig@unijui.edu.br.

INTRODUÇÃO

A improbidade administrativa possui um conceito muito mais amplo do que apenas “Atos ilegais ou contrários aos princípios básicos da administração”, “corrupção administrativa”, ou seja, a improbidade é um dos maiores problemas que envolve a engrenagem administrativa no Brasil. Nesse sentido é o que anuncia ao definir probidade, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “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, grifo nosso). Logo, o conceito que podemos elencar para a improbidade administrativa é o mesmo que insinceridade, mau caráter e por óbvio, falta de probidade, tendo em vista um ato ilegal ou contrário aos princípios básicos da administração, cometido por agentes públicos, durante o exercício de função pública ou até mesmo decorrente desta.

A Administração Pública deve seguir os princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (CF) e os demais todos que forem pertinentes para possibilitar a integridade à igualdade e integridade dos cidadãos. Seguindo esses preceitos, considerando todas as mudanças que ocorrem no mundo jurídico atual, podemos afirmar que a principal preocupação em relação aos obstáculos ao cumprimento das prerrogativas relacionadas aos direitos fundamentais e aos princípios, ou seja, na efetiva concretização da cidadania, estão relacionadas a como o Direito Administrativo deve regular a atuação administrativa para concretizar a real função pública do Estado, qual seja: direcionar à todos uma sociedade justa e igualitária, tendo em vista que a conduta humana dos gestores públicos, inúmeras vezes apresenta atos ímprobos e podem ser consideradas, portanto, um obstáculo à concretização da cidadania.

Evento: XXV Seminário de Iniciação Científica

METODOLOGIA

O presente trabalho foi desenvolvido através de pesquisa bibliográfica, buscando informações acerca do tema em diferentes autores, através da análise de livros, artigos científicos, portais de notícias e sites na internet, com o intuito de conhecer sobre o assunto a partir das contribuições doutrinárias disponíveis. Foi utilizado como método de abordagem o hipotético-dedutivo.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O dever de probidade deve ser entendido como a obrigação do administrador público de exercer suas atividades com honestidade e transparência, pelo fato de que, o mesmo administra interesses alheios e possui o dever de privilegiar sempre o interesse público em relação ao particular. A probidade está relacionada com a obrigação do administrador de exercer sua função de acordo com os princípios éticos e morais, sob pena de condizer sua conduta em uma das hipóteses da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992). Conforme Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, o poder de probidade “exige que o administrador público, no desempenho de suas atividades, atue sempre com ética, honestidade e boa-fé, em consonância com o princípio da moralidade administrativa.” (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 241). Essa honestidade que o administrador deve possuir no exercício de suas funções, está claramente evidenciada na obra de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “A honestidade funcional se impõe sob todos os aspectos e a cada instante, jamais devendo aproveitar-se o servidor das prerrogativas funcionais e das atribuições em que está investido para obter vantagens para si próprio ou para terceiros, a que pretenda favorecer.” (MOREIRA NETO, 2014, p. 447).

Olhando de uma forma mais ampla, podemos mencionar que a improbidade é vedada a todos os agentes públicos, desde o Presidente da República a mais simples servidor público. Podemos mencionar os crimes de responsabilidade, que conforme o artigo 85, inciso V da Constituição Federal, são considerados os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade na administração. O não cumprimento do dever de probidade, pode submeter o administrador público a múltiplos tipos de sanções pois conforme a Constituição Federal em seu artigo 37, § 4º, “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.” (BRASIL, 2016a).

Com relação ao regime jurídico da administração pública, a Lei Federal 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA), visa resguardar o patrimônio público frente à corrupção, isto é, nas situações em que há adulteração do poder público busca manter a moral administrativa. Em conformidade com seu artigo 1º referida lei afirma: “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” (BRASIL, 2016b).

Cabe frisar que a regulamentação desta lei tem como finalidade ordenar sanções, ou seja, punir os

Evento: XXV Seminário de Iniciação Científica

agentes públicos nos casos em que houver improbidade administrativa tais como causas de enriquecimento ilícito (artigo 9), dano ao Erário (artigo 10), ou aquelas que vão em sentido oposto aos princípios da Administração Pública (artigo 11). Ato de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito é conceituado como sendo certo proveito patrimonial impróprio em detrimento do desempenho de cargo ou atividade pública, na forma do artigo 9º, considerando-se o ato mais prejudicial e reprovável juridicamente. A realização desses atos ímprobos faz com que o agente sofra sanções, as quais poderão ser aplicadas de modo isolado ou cumulado, em conformidade com a relevância do fato em si. Dano ao erário significa, agir ou se omitir, de modo doloso ou culposo, ocasionando perda de patrimônio, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens, nos termos do artigo 10 da lei em estudo. Ato que vão em sentido oposto aos princípios da administração pública, em consonância com o artigo 11 representa qualquer ação ou omissão que não cumpra com os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. São considerados com nível de menor prejudicialidade, quando comparado com os demais.

Tendo como propósito, o entendimento de que a Lei 8.429/1992 existe para proteger o patrimônio público e punir agentes que não cumprem com seus devidos deveres legais. Dessa maneira, é pertinente que sejam observados alguns dos princípios que visam garantir os direitos fundamentais, os quais devem contribuir para a concretização da cidadania e assim desbravar os possíveis obstáculos enfrentados na aplicação destes. Para José Cretella Júnior "Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces os fundamentos da ciência." (CRETELLA JÚNIOR, 2017, p. 3). O Direito Administrativo, surgiu como aliado para proteção do cidadão, como forma de limitar a atuação do Estado, afim de garantir os direitos individuais e coletivos, sendo assim, diante disso o legislador constitucional estabeleceu princípios para que fosse possível o cumprimento de todas as prerrogativas em prol dos direitos humanos. Neste sentido, é adequado lembrar que o direito administrativo consiste no "conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado". (MEIRELES apud ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 3).

A Constituição expressa em seu artigo 37 os princípios constitucionais relativos à Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O princípio da legalidade é considerado como um limite, tendo em vista, que o Poder Público só poderá atuar quando permitido ou autorizado pela lei, o que claramente é uma garantia para a concretização da cidadania, porém há controvérsias, levando em consideração, que a lei também estabelece limitações à administração pública, ou seja, na relação entre Administração e indivíduos existe desigualdade, já que a Administração resta superior ao administrado. O princípio da impessoalidade está diretamente ligado à finalidade da atuação administrativa em não poder agir em benefício de interesses particulares, ou seja, a finalidade está inserida no próprio princípio da impessoalidade. Já a moralidade, orienta a conduta do administrador, significando também a ética administrativa, "o princípio da moralidade, torna jurídica a existência de atuação de ética dos agentes da administração pública." (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 212). O que claramente é outra garantia para concretização da cidadania. Um princípio muito importante para o efetivo

Evento: XXV Seminário de Iniciação Científica

cumprimento da Lei de Improbidade Administrativa é o da publicidade, qual exige a divulgação de todos atos, praticados pela Administração Pública, sendo os entes federados obrigados à serem transparentes em seus atos. Os atos e programas da Administração Pública, salvo motivo justificado autorizado pelo sistema jurídico, precisam ser públicos, sendo, como regra, vedado o sigilo. Neste contexto, portanto, há exceções: segurança do Estado (artigo 5º, XXXIII, da CF), segurança da sociedade (artigo 5º, XXXIII, da CF) e intimidade do cidadão (artigo 5º, X, da CF). E por fim, o objetivo do princípio da eficiência é assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades da sociedade que os custeia.

Não resta dúvidas de que a violação dos princípios da Administração Pública, leva à caracterização da improbidade administrativa, ou seja, a maculação dos referidos atrai para qualquer agente público as sanções já mencionadas anteriormente. A grande problemática se encontra no efetivo cumprimento destes princípios, e decorrência disso, podemos considerar a improbidade administrativa um enorme obstáculo para a concretização da cidadania, levando em consideração de que cidadãos são prejudicados em razão de que as ações ímprobas desviam recursos públicos que deveriam ser direcionados à concretização de políticas e serviços públicos. Neste contexto, é de imensa importância para compreensão da reflexão conceituarmos cidadania, cujo sentido é muito mais abrangente do que eleições e políticas-partidárias. A cidadania “expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.” (DALLARI apud RIGOLI; BERWIG; 2016, p. 105). A partir dessas verificações, podemos dimensionar a importância dada pelo Constituinte à probidade na Administração Pública, pois sua ofensa ofende a concretização de direitos fundamentais, dentre os quais a própria educação, meio de concretização do espaço de participação social. A concretização dos princípios, das garantias fundamentais e da própria cidadania dependem, portanto, da probidade na Administração. A improbidade, como qualquer corrupção, causa um retrocesso na melhoria da condição de vida e concretização de igualdade social e da cidadania efetiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ofensas causadas ao Estado pelos atos ímprobos geram efeitos negativos em todos os eixos relacionados às garantias fundamentais constitucionalmente asseguradas. Podemos entender como um atentado contra os princípios fundamentais da república e dos próprios direitos fundamentais o ato de qualquer agente público que atente à probidade administrativa. Neste sentido, há um dever jurídico ao qual se submete a Administração do Estado, a qual deve cumprir na íntegra a Lei 8.429/1992, prevenindo as irregularidades, anulando os atos lesivos, promovendo a reparação, compensação aos danos incorridos e impetrando as sanções previstas. Não basta a Constituição Federal estabelecer princípios e direitos se estes não forem aplicados e respeitados pelos agentes públicos. É cristalino que na relação entre indivíduos e Administração, a cidadania é expectativa prevista, sendo uma obrigação constitucional do Estado Democrático de Direito. E neste sentido, o que se espera dos agentes públicos que ocupam espaços institucionais é de que ajam de acordo com os preceitos constitucionais e atuem em prol da sociedade e preservando o patrimônio público para uma devida concretização de políticas públicas.

Evento: XXV Seminário de Iniciação Científica

Considerando, portanto, que a legalidade e todos os demais princípios têm um papel de tutelar o cidadão na busca de seus direitos e deveres perante o Estado, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) serve de instrumento para a concretização da cidadania quando é eficiente em vedar preventivamente condutas inadequadas, embora sejamos surpreendidos com descumprimento de suas normas pelos agentes públicos. Por fim, deve ser considerado que o Poder Público está submetido ao Regime Jurídico Administrativo, em relação à improbidade administrativa e para que a cidadania seja efetivada da forma que a Constituição Federal prevê, o gestor deverá sempre se pautar por condutas ilibadas. Toda vez que se desviar das condutas estatais desejadas e cometer ato de improbidade deverá ser punido. Somente desta forma é que as garantias poderão ser devidamente respeitadas e a cidadania terá garantida sua integridade.

Palavras-chave

Direito Administrativo; Princípios Fundamentais; Probidade.

Keywords

Administrative Law; Fundamental Principles; Probity.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 23 Ed. São Paulo: Método, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 set. 2016a.

_____. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado Federal, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 02 set. 2016b.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Os cânones do Direito Administrativo**. Revista de Informação Legislativa: Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181819>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21 Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

RIGOLI, Bruna; Berwig, Aldemir. Direito Administrativo: possibilidade ou obstáculo à concretização da cidadania? In: ZEIFERT, Anna Paula Bagetti; NIELSSON, Joice Graciela; WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. **Debatendo o direito**. rev: Camila Paese Fedrigo. Bento Gonçalves, RS: Associação Refletindo o Direito, 2016. p. 98- 112.