



Universidade de Brasília

Pós-Graduação *Lato sensu* em Gestão Pública

MATIAS FUSIEGUER

**APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA AOS GESTORES PÚBLICOS SOB A LUZ  
DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS REGENTES DAS  
ATIVIDADES VOLTADAS PARA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA**

Brasília – DF

Março/2019

Universidade de Brasília  
Pós-Graduação *Lato sensu* em Gestão Pública

**APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS  
GESTORES PÚBLICOS SOB A LUZ DOS PRINCÍPIOS  
CONSTITUCIONAIS REGENTES DAS ATIVIDADES VOLTADAS  
PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Pós-Graduação  
como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública

Professor Orientador: Valdemir Regis Ferreira de Oliveira

Brasília – DF  
Março/2019

Fusieguer, Matias.

Aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos gestores públicos sob a luz dos princípios constitucionais regentes das atividades voltadas para administração pública/ Matias Fusieguer – Brasília, 2019.

66 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação) – Universidade de Brasília, Departamento de Pós-Graduação, 2019.

Orientador: Prof. Ms. Valdemir Regis Ferreira de Oliveira, Departamento de Pós-Graduação.

1. Administração Pública e princípios constitucionais regentes.  
2. Improbidade Administrativa. 3. Gestão Pública e a aplicação da Improbidade Administrativa e os princípios constitucionais da Administração Pública.

Universidade de Brasília  
Pós-Graduação *Lato sensu* em Gestão Pública

**APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS  
GESTORES PÚBLICOS SOB A LUZ DOS PRINCÍPIOS  
CONSTITUCIONAIS REGENTES DAS ATIVIDADES VOLTADAS  
PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Pós-Graduação *Lato sensu* em Gestão Pública da Universidade de Brasília do aluno Matias Fusieguer

**Matias Fusieguer**

MS. Valdemir Regis Ferreira de  
Oliveira  
Professor-Orientador

Titulação, Nome completo,  
Professor-Examinador

Titulação, nome completo  
Professor-Examinador

Brasília, 27 de abril de 2019.

Dedico este trabalho a toda minha família.

Agradeço a Deus por sempre iluminar meu caminho;  
aos meus pais e familiares por todo esforço e por  
sempre acreditarem em mim e, a todos e a todas  
que, de alguma forma, transmitem energias positivas  
e torcem pelo meu sucesso.

“No meio da dificuldade encontra-se a oportunidade”  
(Albert Einstein).

## RESUMO

Trata-se de uma revisão de literatura que teve como objeto a análise da aplicabilidade e dos reflexos da Lei de Improbidade Administrativa e dos princípios constitucionais administrativos na Gestão Pública. O estudo apresentou como problemática: quais são reflexos da improbidade administrativa e dos princípios constitucionais em relação aos gestores públicos? Os objetivos traçados tinham como finalidade compreender a Administração Pública brasileira, os princípios constitucionais administrativos, a Lei de Improbidade e a relação destes com a Gestão Pública. Para fundamentação teórica, utilizou-se doutrinas e material eletrônico. Para consecução da pesquisa, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e abordagem qualitativa. Foram selecionados 13 artigos científicos nacionais na base de dados CAPES, publicados entre 2002 a 2017 utilizando os descritores princípios administrativos, administração pública, improbidade administrativa e gestão pública. Após leitura e análise dos artigos selecionados foi possível concluir pela aplicação da Lei de Improbidade Administrativa e dos princípios constitucionais administrativos ao gestor público quando da prática de atos de improbidade, sendo que os reflexos da conduta do gestor serão administrativos, civis e penais, além das sanções especificadas na Lei 8.429/92. Recomenda-se que sejam realizados novos estudos sobre a atuação do gestor público e o cumprimento dos preceitos constitucionais e normas da Administração Pública.

**Palavras-Chave:** Gestor Público. Administração Pública. Improbidade.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Caracterização dos estudos selecionados: .....	45
---	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. -	Artigo
p. -	Página
n. -	Número

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
1.1	Contextualização do Assunto.....	10
1.2	Formulação do problema.....	11
1.3	Objetivo Geral.....	12
1.4	Objetivos Específicos.....	12
1.5	Justificativa.....	12
1.6	Estrutura e Organização da Monografia.....	13
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>15</b>
2.1	A Administração Pública e os princípios constitucionais regentes.....	15
2.1.1	<i>Conceito e Estruturação</i> .....	16
2.1.2	<i>Administração Pública Direta e Indireta</i> .....	18
2.1.3	<i>Princípios Constitucionais aplicáveis na Administração Pública</i> .....	21
2.1.4	<i>A moralidade administrativa</i> .....	27
2.2	Improbidade Administrativa.....	29
2.2.1	<i>Atos de Improbidade Administrativa</i> .....	31
2.2.2	<i>Das sanções aplicáveis</i> .....	37
2.2.3	<i>Da prescrição</i> .....	39
2.3	Gestão Pública e a aplicação da Improbidade Administrativa e os princípios constitucionais da Administração Pública.....	39
<b>3</b>	<b>MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA</b> .....	<b>43</b>
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	<b>49</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>56</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>60</b>

# 1 INTRODUÇÃO

A introdução tem como objeto a apresentação do tema a ser abordado, traçando os aspectos norteadores do trabalho, com a finalidade de situar o leitor no assunto.

Deste modo, serão apresentados a contextualização do assunto, problema, objetivos, justificativa, metodologia e estruturação da monografia.

## 1.1 Contextualização do Assunto

A Constituição Federal de 1988 pode ser considerada um marco para a instauração do Estado Democrático de Direito no território brasileiro, sendo um verdadeiro exemplo no que tange à proteção de direitos fundamentais, bem como de um considerável arcabouço de princípios que fornecem valoração axiológica nas normas vigentes.

O texto constitucional interferiu significativamente nos mais variados âmbitos jurídicos existentes, principalmente no Direito Administrativo e nas normas regentes da administração pública. Por isso, ele é utilizado como meio norteador para verificação da atuação dos gestores públicos.

Uma das bases norteadoras é o artigo 37 da carta constitucional que, em seu *caput*, preconiza a observância compulsória e obrigatória dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Estes princípios, no âmbito da administração pública, norteiam a conduta do administrador (BRASIL, 1988).

O sucesso da Administração Pública e o cumprimento das suas finalidades, voltadas para a satisfação das necessidades da coletividade, dependem do cumprimento dos preceitos normativos aplicáveis e, em especial, dos princípios constitucionais regentes da atividade administrativa.

Para uma melhor fiscalização dos atos da administração pública e conseqüente punição quando do descumprimento dos preceitos legais, surgiu a Lei de Improbidade Administrativa, Lei n. 8.429, de 2 de junho de 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 (BRASIL, 1992).

O gestor público, como detentor de atividades voltadas para a administração pública, realiza uma série de atos que também precisam estar em consonância com os princípios constitucionais administrativos, em especial a moralidade e a própria ética na realização das suas atividades.

O administrador ou gestor público tem como função principal o gerenciamento do patrimônio e das rendas públicas. Por isso, é importante que sua atividade seja norteada por uma conduta ética e dotada de moralidade, ou seja, deve haver probidade administrativa.

Neste contexto, a presente monografia tem como objeto o estudo acerca da aplicabilidade e dos reflexos que a Lei de Improbidade Administrativa e os princípios constitucionais possuem em relação aos gestores públicos, abordando a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 1977) envolvendo as normas vigentes e a relação entre a mencionada lei e a gestão pública.

## **1.2 Formulação do problema**

A administração pública possui como princípios norteadores a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade e eficiência, previstos na Constituição Federal de 1988. Quando não há o cumprimento destes preceitos constitucionais, há a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, com a finalidade de fiscalização e sancionamento de atos que não seguem a moralidade e uma conduta ética.

Os gestores públicos também não estão excluídos da vinculação obrigatória dos princípios administrativos constitucionais, sendo que suas atividades precisam estar pautadas em uma conduta de moralidade administrativa e ética, sob pena de infringirem os ideais de probidade.

Neste contexto, a problemática é definida pelo seguinte questionamento: quais são reflexos da improbidade administrativa e dos princípios constitucionais, previstos no artigo 37 da Carta Magna de 88, em relação aos gestores públicos?

### **1.3 Objetivo Geral**

Analisar os reflexos da Lei de Improbidade Administrativa e dos princípios constitucionais previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, em especial os aspectos éticos e morais, em relação aos gestores públicos.

### **1.4 Objetivos Específicos**

Compreender a administração pública e a sua estruturação;  
Descrever os princípios administrativos previstos na Constituição Federal de 1988;  
Analisar o princípio da moralidade administrativa;  
Abordar a Lei de Improbidade Administrativa e suas principais diretrizes;  
Realizar breves considerações acerca da Gestão Pública e sua importância;  
Verificar os reflexos que a improbidade administrativa e os princípios constitucionais administrativos possuem em relação aos gestores públicos.

### **1.5 Justificativa**

Em tempos de crise política, o tema da moralidade administrativa está ocupando o cenário político e jurídico brasileiro. As condutas predominantes de agentes políticos e da administração pública são aquelas baseadas em corrupção, imoralidade e improbidade.

A Constituição Federal de 1988, como marco do processo de redemocratização do Brasil, se preocupou com a proteção do bem público, inserindo normas (regras e princípios) que os administradores, agentes públicos e demais envolvidos com a Administração Pública precisam se submeter. Assim, todos aqueles que realizam atividades públicas precisam respeitar postulados constitucionais administrativos (BRASIL, 1988).

Neste cenário de Administração Pública, destaca-se a Gestão Pública. O gerencialismo público é um meio importante para desenvolvimento do Estado, sendo que, assim como no setor privado, no setor público o gestor tem a finalidade de empregar técnicas voltadas para o desenvolvimento público, atendendo e satisfazendo a necessidade dos seus gerenciados, ou seja, os cidadãos como uma coletividade.

Como o gestor público está diretamente em contato com o dinheiro público, é possível em que haja casos que afrontem a moralidade administrativa e a probidade. Por isso, é importante analisar a improbidade administrativa sob a ótica da Gestão Pública.

Deste modo, é imprescindível o desenvolvimento de estudos voltadas para o tema. Assim, justifica-se o desenvolvimento da presente monografia diante da necessidade de maiores compreensões acerca do modo de aplicabilidade e os consequentes reflexos da Lei de Improbidade Administrativa e dos princípios administrativos constitucionais nas condutas praticadas pelos gestores públicos.

## **1.6 Estrutura e Organização da Monografia**

Para estruturação e organização do trabalho, a monografia dividiu-se em cinco capítulos. O capítulo inicial tratou dos aspectos introdutórios envolvendo o tema, com contextualização, apresentação de problemática, objetivos, justificativa e estrutura metodológica.

No segundo capítulo, haverá a apresentação da fundamentação teórica. Iniciar-se-á com os estudos relativos à Administração Pública e os princípios constitucionais regentes, em especial a moralidade administrativa. Na sequência, será tratado sobre a Improbidade Administrativa e a legislação vigente. Por fim, haverá a abordagem acerca da Gestão Pública e a relação com os princípios constitucional administrativos e a probidade administrativa.

O terceiro capítulo, por sua vez, apresentará os métodos e técnicas de pesquisa de modo especificado, envolvendo descrição, caracterização, apresentação da população e amostra, bem como dos instrumentos de pesquisa e os procedimentos utilizados para coleta e análise dos dados obtidos.

No capítulo quatro haverá a apresentação dos resultados obtidos e consequente discussão dos mesmos.

No capítulo cinco, por fim, serão realizadas as conclusões obtidas com os estudos realizados e possíveis recomendações.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

No referencial teórico, serão apresentados os principais pontos relacionados ao tema, com uso de doutrinas e outros materiais aptos para desenvolvimento do capítulo, objetivando fornecer o máximo possível de compreensão da temática ao leitor.

### **2.1 A Administração Pública e os princípios constitucionais regentes**

O Estado e a sua forma de estruturação atual é decorrente de uma evolução histórica, pautada por grandes movimentos, estudos e percepções diferenciadas, que foram essenciais para a pluralidade de sistemas vivenciados na atualidade. Contudo, a base de tudo se deu com o contrato social realizado entre a sociedade, após período nômade, com o Estado (ROUSSEAU, 2008).

Com o surgimento da propriedade privada, houve uma necessidade de maior protecionismo dos cidadãos que, por sua vez, não possuem condições de realizarem sua autodefesa, necessitando de um meio de proteção. Foi neste momento que o Estado surge como um garantidor e mantenedor de direitos individuais, sociais e coletivos (DI PIETRO, 2017, MELLO, 2013, SANTOS; OLIVEIRA, 2010).

O Estado, para conseguir atingir todos os seus objetivos e ainda garantir os direitos basilares à sociedade criou a figura da Administração Pública e consequente função administrativa.

No Brasil, como adotou-se um Estado Democrático de Direito, pautado por valores fundamentais positivados em texto constitucional, a função pública é muito mais do que a mera garantia de direitos, mas também envolve outros aspectos, como proteção, criação de normas, manutenção de deveres e direitos, dentre outros (DI PIETRO, 2017, MELLO, 2013, SANTOS; OLIVEIRA, 2010).

Buscando entender acerca da Administração Pública e dos princípios constitucionais relacionados ao tema, o presente tópico objetiva analisar tais

conceitos, bem como aspectos envolvendo estruturação e evolução, de acordo com a percepção de renomados doutrinadores da área administrativa.

### *2.1.1 Conceito e Estruturação*

A administração pública pode ser entendida como o conjunto de atividades públicas exercidas por algum ente público. Conceitua-se como um ramo do direito público que possui, como objeto, os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que fazem parte da Administração Pública, bem como se compreende como sendo uma atividade jurídica não contenciosa e também como os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, que são de natureza pública (DI PIETRO, 2017).

A ideia da Administração Pública está entrelaçada com o próprio surgimento da figura do Estado. Rousseau (2008) ensina que o Estado surgiu através da ideia de um Contrato Social, no qual a sociedade entrega parte de sua liberdade ao ente público em troca de garantia de direitos fundamentais e proteção estatal.

O Estado, nesta perspectiva de proteção, exerce o que a doutrina denomina de função pública. A função pública, em um Estado Democrático de Direito, nos ensinamentos de Mello (2008), é uma atividade que se volta para alcançar o interesse público, através da instrumentalização do poder administrativo em funções, que são a legislativa, administrativa e a jurisdicional, referente à Teoria da Tripartição dos Poderes, de autoria de Montesquieu.

É, portanto, através dos três poderes que o Estado se fundamenta e estrutura as suas atividades e finalidades.

O Estado Moderno caracteriza-se pela tarefa primordial de “gerência, a direção, o exercício, o desempenho, a prestação do serviço público” (SANTOS; OLIVEIRA, 2010, p. 65) e é dentro desse contexto que está a Administração Pública.

De acordo com Mello (2008, p. 27), “é o Estado quem, por definição, juridicamente encarna os interesses públicos”, por isso a Administração Pública pode ser entendida como uma função estatal que defenda os direitos e interesses alheios.

Em uma visão global e geral, a Administração Pública é aquele aparelhamento que o Estado possui e utiliza para realização e consecução das suas finalidades e serviços, com o intuito de satisfação das necessidades coletivas do meio social (MEIRELLES, 2016).

A Administração Pública pode ser identificada de várias maneiras, sendo que a doutrina costuma utilizar a seguinte classificação: formal, subjetivo ou orgânico e material, objetivo ou funcional.

No que se refere ao entendimento da Administração Pública em sentido formal, subjetivo ou orgânico, entende-se que ela designa os entes que irão exercer as atividades administrativas, ou seja, são as pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos do exercício da atividade estatal, mais especificamente, da atividade administrativa (DI PIETRO, 2017).

Meirelles (2016, p. 68) acrescenta que a Administração Pública, em sentido formal, “é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo”. Ou seja, o sentido formal ou subjetivo está diretamente ligado com as partes integrantes da administração pública, mais propriamente dito, os sujeitos.

Já, no que tange ao entendimento do sentido material, objetivo ou funcional, este relaciona-se com a natureza da atividade exercida (DI PIETRO, 2017). Basicamente, relaciona-se com a própria função administrativa.

Assim, em sentido material, a Administração Pública “é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral”, sendo que em uma concepção operacional, refere-se ao “desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade” (MEIRELLES, 2016, p. 68).

Apesar de possuir vários sentidos, a Administração Pública nada mais é do que uma função do Estado voltada para o interesse público e, para melhor execução das suas tarefas, ela está organizada administrativamente através do uso de duas técnicas: a desconcentração e a descentralização.

Sobre a técnica da desconcentração, entende-se aquele exercício da função do Estado realizado por outra pessoa. A desconcentração consiste “[...] em meras distribuições internas de complexos de competência, ou seja, em “desconcentrações” administrativas” (FONSECA, 2014, p. 3).

A ideia da desconcentração está na repartição entre órgãos, mantendo-se a vinculação hierárquica. Desse modo, a desconcentração é uma distribuição interna de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica com a finalidade de descongestionar esta, objetivando assim, um serviço mais adequado com racional desempenho (DI PIETRO, 2017).

Além da desconcentração, há a descentralização, que é uma distribuição de competências mais ampla que a desconcentração. A atividade centralizada é aquela função administrativa exercida pelo próprio Estado, enquanto que a descentralização é o oposto, ou seja, a atividade administrativa é exercida por pessoas distintas do Estado (FONSECA, 2014). Essa descentralização pode ser administrativa ou política.

A descentralização administrativa “ocorre quando as atribuições que os entes descentralizados exercem só tem o valor jurídico que lhes empresta o ente central” (DI PIETRO, 2017, p. 566), ou seja, o ente descentralizado não recebe as competências de acordo com a Constituição Federal, ou melhor, não decorre desta, mas sim são fixadas pelo poder central.

A descentralização política, por sua vez, é o oposto da administrativa, na medida em que o ente descentralizado exerce atribuições que vão muito além do que o órgão central fixaria, a exemplo dos Estados-membros e municípios, que possuem autonomia política, em virtude de uma titularidade originária do próprio texto constitucional (DI PIETRO, 2017).

Inserido nessa ideia de repartição de competências, se perfaz importante analisar duas modalidades de Administração Pública: a Direta e a Indireta.

### *2.1.2 Administração Pública Direta e Indireta*

A administração pública direta pode ser entendida como aquela exercida pelo próprio Estado. Conforme Machado (2006, p. 17) “entende-se por administração direta ou centralizada o complexo dos órgãos integrados a estrutura administrativa do Estado, sobretudo do Poder Executivo, de cada nível ou esfera de governo (União, Estados, Distrito Federal, Municípios)”.

Não obstante, “a administração direta compreende os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e na dos Ministérios” (MEIRELLES, 2016, p. 537). Assim, entende-se que a Administração Pública Direta compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e os seus respectivos Ministérios.

Além da Administração Pública Direta, há a Indireta. Meirelles (2012, p. 813) conceitua administração indireta como “o conjunto dos entes (personalizados) que, vinculados a um Ministério, prestam serviços públicos ou de interesse público”.

A administração indireta é compreendida, por muitos doutrinadores, como a descentralização. “A descentralização pressupõe pessoas jurídicas diversas: aquela que originariamente tem ou teria titulação sobre certa atividade e aquela ou aquelas às quais foi atribuído o desempenho das atividades em causa” (MELLO, 2007, p. 147).

As pessoas jurídicas que compõem a Administração Indireta são as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

De acordo com Mello (2008), as autarquias são pessoas jurídicas de direito público, que possuem capacidade administrativa exclusiva, sendo titulares de interesses públicos, além de serem criadas mediante lei específica. Para Fonseca (2014, p. 6), as autarquias:

Funcionam e operam na forma estabelecida na lei instituidora e nos termos de seu regulamento. As autarquias podem desempenhar atividades econômicas, educacionais, previdenciárias e quaisquer outras outorgadas pela entidade estatal-matriz, mas sem subordinação hierárquica, sujeitas apenas ao controle finalístico de sua administração e da conduta de seus dirigentes.

Conforme Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, a autarquia é definida como sendo um serviço autônomo, “[...] criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (BRASIL, 1967).

Além das autarquias, há as sociedades de economia mista, conceituada por Meirelles (2016) como sendo pessoas jurídicas de direito privado, com capital misto, ou seja, parte do poder público e parte proveniente de particulares.

Fonseca (2014, p. 8), ao tratar do objeto da sociedade de economia mista, cita que “[...] tanto pode ser um serviço público ou de utilidade pública como uma atividade econômica empresarial. A forma usual de sociedade de economia mista tem sido a anônima, obrigatória para a União, mas não para as demais entidades estatais”.

No Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, a sociedades de economia mista é conceituada como uma entidade que possui personalidade jurídica de direito privado, “[...] criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta” (BRASIL, 1967).

As fundações públicas, outra pessoa jurídica integrante da administração pública descentralizada, possui caráter de direito público, bem como “características patrimoniais, criadas mediante autorização legal para desenvolver atividades que não sejam, obrigatoriamente, típicas do Estado” (FONSECA, 2014, p. 6).

No Decreto-lei n. 200, de 1967, fundação pública é definida como:

Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes (BRASIL, 1967).

Ademais, há também de mencionar a existência das empresas públicas. O Decreto-lei 200/67, art. 5, II, define empresa pública como uma entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, que tem patrimônio próprio e capital exclusivo da União através da qual o Governo, por força de contingência ou de conveniência, exerce atividade econômica (BRASIL, 1967).

Apresentados os aspectos gerais da Administração Pública, passa-se ao estudo acerca dos princípios constitucionais administrativos, previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

### 2.1.3 Princípios Constitucionais aplicáveis na Administração Pública

Para melhor compreender acerca dos princípios constitucionais aplicáveis na administração pública é preciso, antes, compreender o que são os princípios e a sua distinção diante das regras.

Dois são os grandes estudiosos que tratam dos princípios inseridos nos ordenamentos jurídicos, são eles Robert Alexy e Ronald Dworkin. Ambos trouxeram, como um dos marcos da inserção dos princípios nos ordenamentos jurídicos vigentes na atualidade, o chamado ataque ao positivismo.

Como é sabido, o positivismo pregava que somente as normas escritas, ou seja, as regras é que devem ser consideradas como vigentes, deixando à margem todo aparato axiológico e valorativo das normas. Dworkin mencionava que o positivismo:

Pressupõe que o direito é criado por práticas sociais ou decisões institucionais explícitas; rejeita a ideia mais obscura e romântica de que a legislação pode ser produto de uma vontade geral ou da vontade de uma pessoa jurídica [...] rejeita a ideia de que os indivíduos ou grupos possam ter, em um processo judicial, outros direitos além daqueles expressamente determinados pela coleção de regras explícitas que formam a totalidade do direito de uma comunidade (DWORKIN, 2002, p. 6 -7).

Para Dworkin (2002), através do positivismo, o Direito se restringia tão somente ao que estava expresso na legislação, deixando de lado outros direitos ou situações que mereciam ser apreciadas, isto porque, havendo situações excepcionais ou diferenciadas, em virtude do fato de não estarem no conjunto formal de regras existentes, não deveriam ser apreciadas.

A partir dessa perspectiva, Dworkin desenvolveu um estudo próprio dos princípios, os distinguindo entre *principles* e *diretrizes*, sendo que “os princípios em sentido amplo englobam os *principles* e as *policies*, ou seja, os *princípios* em sentido estrito, que tutelam direitos individuais, e as *diretrizes* (ou *políticas*), que orientam a implementação de objetivos coletivos” (NERY JÚNIOR, 2016, p. 37-38).

Nesta senda, os *principles* seriam aqueles princípios que tutelam os direitos individuais das pessoas, porquanto as *diretrizes* seriam voltadas para toda uma

coletividade. Aqui predominava a ideia de que todas as situações deveriam ser apreciadas, sejam decorrentes de excepcionalidades individuais ou não.

As regras para o positivismo se baseavam na ideia de “tudo ou nada”, enquanto que, para Dworkin, era necessário que o ordenamento jurídico fosse além do que estava explícito nas legislações.

Tal distinção é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo- ou –nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela oferece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão (DWORKIN, 2002, p. 39).

Acrescenta-se que “na obra de Dworkin os princípios conferem coerência e justificação ao sistema jurídico e permitem ao juiz, diante dos *hard cases*, realizar a interpretação de maneira mais conforme à Constituição” (NERY JÚNIOR, 2016, p. 38). Assim, os princípios deveriam ser incorporados e mantidos no ordenamento jurídico diante do tamanho auxílio que podem fornecer na interpretação e na própria aplicação da legislação, sendo pautados pelos valores axiológicos das normativas (ALEXY, 2011).

Posterior aos estudos realizados por Dworkin, surgiu Robert Alexy, filósofo alemão que buscou aprofundar a diferenciação existente entre as regras e os princípios, consagrando ambos como partes integrantes e indispensáveis das normas jurídicas, sendo os princípios as diretrizes valorativas da norma.

Para Assis (2016, p. 139), pautado nos ensinamentos de Alexy, “as diretrizes expressam os valores historicamente preponderantes, originados de prévio consenso e estabelecidos em dado sistema. Designam-se de princípios”.

Os princípios nada mais são do que normas que demandam que algo seja realizado dentro das possibilidades fáticas e jurídicas, sendo que os princípios podem ser satisfeitos ou concretizado em vários graus, enquanto que as regras não permitem essa satisfação gradativo, pois elas são ou não satisfeitas, não há um meio termo (SOUSA, 2011).

Os princípios, pela teoria de Robert Alexy, são mandamentos de otimização e estão inseridos dentro das normas, trazendo valoração às regras (ALEXY, 2011).

Para Splicido (2012, p. 80):

Um princípio não estabelece as condições que tornam a sua aplicação necessária. Ao contrário, determina uma razão que impulsiona o intérprete numa direção, mas não demanda uma decisão específica, única. Assim, pode acontecer que um princípio, numa certa circunstância, e frente a outro princípio, não prevaleça, o que não significa que ele perca a sua condição de princípio, muito menos que deixe de pertencer ao sistema jurídico. Já as regras, ao contrário dos princípios, são autoaplicáveis em todo seu conteúdo literal. Aos elementos por elas estabelecidos, verificar-se-á se a regra é válida, aceitando a consequência aplicável ou, então, a regra é inválida e, em tal caso, não influi sobre a decisão. Conclui-se assim, que os princípios possuem uma proporção de importância que as regras não têm, pois quando os princípios entram em conflito, para resolvê-lo é necessário ter em consideração a proporção relativa de cada um. Necessário valorar todos os princípios concorrentes e controversos que ele traz consigo, a fim de encontrar uma conciliação entre eles. As regras não possuem esta proporção. Contudo, não se pode atribuir maior valor a uma regra do que a outra dentro do sistema jurídico, no sentido de que, se duas regras colidem, uma prevalece sobre a outra em virtude de sua maior dimensão. Cabe salientar, portanto, que se duas regras colidem, então uma delas não pode ser válida, conseqüentemente, cada sistema jurídico possuirá meios que possibilitem regular e decidir tais conflitos. A este conflito a doutrina denomina de antinomia, que são resolvidas pelos critérios: cronológico, hierárquico, da especialidade.

Violar os princípios é uma violação a todo o sistema jurídico, conforme elucida Mello (2013, p. 957), ao destacar que “violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos”.

No caso da Administração Pública, o artigo 37 da Constituição Federal demonstra cinco princípios basilares do Direito Administrativo. São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Como primeiro princípio a ser analisado, há o da legalidade. Esse princípio nasceu juntamente com o Estado de Direito. De acordo com Pietro (2017), a legalidade constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais dos cidadãos, sendo que se baseia no poder normativo das regras e princípios, atuando na limitação e restrição do exercício dos direitos da coletividade.

A legalidade, entendida como um princípio da administração, “significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido” (MEIRELLES, 2016, p. 93), que poderá, por conseguinte, ensejar a responsabilização, tanto na esfera disciplinar, civil ou até mesmo na criminal.

Mello (2008) acrescenta que a legalidade deve ser entendida como o princípio capital do regime-jurídico administrativo, sendo que todos os atos da Administração Pública precisam estar pautados pelo que está previsto nas normas vigentes.

É desta perspectiva que surge a ideia de que, na Administração Pública, só se pode fazer o que a lei permite, diferente dos demais ramos do Direito, onde prevalece a máxima de que se pode fazer tudo que a lei não proíbe.

Assim, “segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo que a lei não proíbe” (DI PIETRO, 2017, p. 135).

É importante destacar que as leis de caráter administrativo são de ordem público e, portanto, não podem ser descumpridas, já que possuem poderes e deveres que são inerentes à Administração Pública e aos seus agentes vinculados. Um descumprimento dos deveres e exercício dos poderes é uma ofensa ao bem comum (MEIRELLES, 2016).

Em termos de dispositivo legal, além do artigo 37 da Constituição Federal que enuncia a legalidade como princípio da Administração, o artigo 2º, parágrafo único, inciso I, da Lei Federal n. 9.784, de 1999, entende a legalidade como sendo uma atuação da Administração Pública conforme a Lei e o Direito, nos seguintes moldes:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

[...] (BRASIL, 1999).

Desse modo, a legalidade nada mais é do que a atuação da Administração Pública em consonância e restrita aos ditames da legislação vigente e do Direito.

Outro princípio consagrado na Constituição Federal de 1988 e é aplicado no Direito Administrativo Brasileiro é o da impessoalidade. Conforme Di Pietro (2017), o princípio da impessoalidade pode ser analisado sobre diferentes interpretações, podendo ser observado tanto em relação aos administrados, bem como quanto em relação à própria Administração.

Sobre o sentido de observação da impessoalidade em relação aos administrados, entende-se que este relacionado com a própria finalidade pública que deve nortear a atividade administrativa, ou seja, a Administração não pode atuar beneficiando ou prejudicando determinadas pessoas, eis que deve prevalecer o interesse público (DI PIETRO, 2017).

Já no que se refere ao sentido de observação da impessoalidade em relação à própria administração, entende-se todos os atos e provimentos administrativos não são imputados ao agente que está realizando, mas sim a própria Administração Pública e os entes relacionados. É por isso que há vedação, por exemplo, na promoção pessoal de autoridades ou agentes públicos (DI PIETRO, 2017).

O princípio da impessoalidade veda que “[...] o agente público beneficie seus parentes, por exemplo, evitando dessa forma vícios, como: nepotismo, clientelismo e advocacia administrativa”, sendo que “a própria legalidade do ato administrativo deixa de existir quando o agente público dá tratamento diferenciado a qualquer cidadão seja em benefício ou prejuízo deste” (OLIVO; ORSSATTO, 2011, p. 69).

Meirelles (2016) entende que a impessoalidade nada mais é do que o próprio princípio da finalidade. Para ele, “o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal” (MEIRELLES, 2016, p. 97).

O princípio da finalidade, nesta senda, veda que os atos administrativos sejam voltados para finalidade diferente do interesse público, por isso, tal ato deve ser impessoal, ou seja, primar pela imparcialidade.

Além dos princípios da legalidade e impessoalidade, há o princípio da publicidade, que preza pela transparência dos atos administrativos.

De acordo com Meirelles (2016, p. 100), publicidade pode ser entendida como a “divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos”, isto porque as consequências jurídicas dos atos administrativos são externas à Administração Pública e devem ser públicas, não somente às partes envolvidas, mas também para terceiros.

Mello (2008, p. 114) cita que “não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo [...], ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida”.

A base de um governo democrático e, conseqüentemente, da Administração Pública, é a publicidade dos atos, ou seja, torná-los públicos e ao alcance do controle e fiscalização do povo, real titular do poder.

Porém, consigna-se que essa ampla divulgação dos atos é mitigada por hipóteses de sigilo previstas na lei, tal como a defesa da intimidade ou do interesse social, conforme preceitua Di Pietro (2017).

Essa previsão de mitigação de publicidade encontra-se no artigo 5º, inciso LX da Carta Constitucional de 1988, que preceitua:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
[...]  
LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;  
[...] (BRASIL, 1988).

O princípio da eficiência é outro que possui previsão constitucional. Para Meirelles (2016, p. 105), “o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”, sendo entendido como um dos princípios mais modernos da função administrativa, inserido na Constituição Federal através da Emenda Constitucional n. 45, de 2004.

A eficiência tem íntima ligação com a razoável duração do processo e a celeridade na tramitação, no que se refere ao âmbito judicial e administrativo (MEIRELLES, 2016).

Sobre a eficiência, é importante mencionar os ensinamentos de Di Pietro (2017, p. 154), que explica:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Além dos princípios supracitados, há também a chamada moralidade administrativa. Diante da sua ligação direta com o tema objeto da presente

monografia, seu estudo se dará na sequência, em tópico apartado para melhor compreensão do assunto.

Ademais, é importante mencionar que os princípios acima destacados são aqueles previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, sendo que o Direito Administrativo e a própria Administração Pública possuem outros princípios regentes que, apesar de não serem analisados no presente estudo, são importantes para o desempenho da função pública.

#### 2.1.4 A moralidade administrativa

A ideia da moralidade administrativa está consagrada com a própria evolução da Justiça e do Direito Administrativo. Há muito tempo há uma discussão teórica sobre o Direito e a Moral.

Alexy (2011, p. 241) defende a tese de que “existe uma conexão necessária entre direito e moral, em relação à qual o positivismo jurídico falha enquanto teoria abrangente”. Ou seja, enquanto o positivismo jurídico pregava a total separação entre Direito e Moral, doutrinadores como Robert Alexy afirmavam a necessidade de uma conexão, mesmo que íntima, entre tais elementos.

Conforme os ensinamentos de Di Pietro (2017), a distinção entre o Direito e Moral encontra-se na licitude e na honestidade, prevalecendo o brocardo segundo o qual *non omne quod licet honestum est* (nem tudo o que é legal é honesto).

A moralidade, na perspectiva jurídica, envolve os ideais de honestidade, de atuação conforme o que preza a legislação, dentro dos limites previamente fixados. A moral deve ser interpretada como o requisito de validade da norma.

O objeto do conceito ético de validade é a validade moral. Uma norma é moralmente válida quando é moralmente justificada. Um conceito de validade moral subjaz às teorias do direito natural e do direito racional. A validade de uma norma do direito natural ou do direito racional não se baseia em sua eficácia social nem em sua legalidade conforme o ordenamento, mas unicamente em sua correção material, que deve ser demonstrada por meio de uma justificação moral (ALEXY, 2011, p. 103).

O que traz validade para a norma é a sua justificação moral. Sem esta, a norma não é validade, na medida em que não possuiria uma razão para sua existência.

Importante frisar que há uma distinção peculiar apresentada pela doutrina acerca da moral comum e a moral administrativa.

Meirelles (2016), ao citar tal distinção, enfatiza que enquanto a moral comum advém das condutas externas do indivíduo inserido no meio social, a moral administrativa é imposta ao agente em relação à sua conduta interna, conforme os valores e exigências institucionais e as finalidades das suas ações praticadas, que devem ser voltadas para o bem comum.

Nesta senda, Welter (1929, p. 74) *apud* Meirelles (2016, p. 94) aborda que:

[...] a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum, ela é composta por regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto das regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre o Bem e o Mal, mas também pela ideia geral da administração e pela ideia de função administrativa.

O objeto do estudo se funda na moral administrativa. A ideia de moralidade administrativa surgiu com o doutrinador Maurice Hauriou, na França, em 1927, que a conceituou como sendo um conjunto de regras relacionadas às condutas encontradas na disciplina interna da Administração, sendo tal conceito composto por uma moral institucional, que advém da legislação e uma moral administrativa, que é imposta dentro do ambiente interno da administração pública (DI PIETRO, 2017).

Nesse sentido, “o agente administrativo, como ser humano dotado a capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto”, sendo que na sua atuação pública, “não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto” (MEIRELLES, 2016, p. 94).

Conforme Amorim (2017, p. 9), a moralidade administrativa “consiste num conjunto de valores éticos que estabelecem um padrão de conduta que deve ser obrigatoriamente atendida pelos agentes e gestores públicos, visando uma atuação honesta, proba e íntegra, na gestão da coisa pública”. Isto implica dizer que o agente público deve atuar com lealdade, ética, honestidade e boa-fé.

O agente público, na moralidade administrativa, não pode se pautar tão somente no que a lei adverte, mas também nos princípios éticos e de honestidade que prevalecem nas instituições que estão vinculados.

Deste modo, “o princípio da legalidade exige a adequação do ato à lei, enquanto que o da moralidade torna obrigatório que o móvel do agente e o objetivo visado estejam em harmonia com o dever de bem administrar” (GARCIA; ALVES, 2014, p. 211), isto porque a moralidade administrativa envolve, além da observância dos pressupostos legais, os valores intrínsecos da administração pública.

Para Bulos (2017, p. 1031), o “princípio da moralidade administrativa é pauta jurídica mais importante dos Estados constitucionais que elegeram a democracia como corolário [...]”, porque é ele que rege toda a Administração Pública, sendo essencial para efetivação das finalidades voltadas para o bem comum.

A moralidade, como princípio constitucional administrativo, portanto, é essencial para validação da norma jurídica, bem como para nortear a conduta dos agentes públicos na realização das suas funções.

Analisado os princípios constitucionais regentes da Administração Pública, passa-se ao estudo acerca da denominada improbidade administrativa.

## **2.2 Improbidade Administrativa**

Em tempos onde a Administração Pública é caracterizada pela corrupção, a improbidade administrativa ganha destaque nas manchetes, sendo costumeiro agentes públicos realizarem atos que atentem contra a probidade e atinjam negativamente a finalidade administrativa, que é a realização de ações voltadas para o bem comum.

A improbidade está inserida dentro da ideia de imoralidade, sendo uma ramificação desta. Os atos de improbidade administrativa, afrontam, não somente a moralidade administrativa, mas também os demais princípios e os aspectos éticos da função pública. Figueiredo (2004, p. 42) define a probidade como sendo:

[...] o exercício de qualquer função pública com honestidade, abstendo-se do abuso das prerrogativas inerentes ao cargo público para angariar vantagem ilícita, econômica ou não, para si ou para outrem, da causação de

dano patrimonial ou financeiro nos negócios da Administração Pública para particulares, do emprego irregular de verbas públicas e da prática do desvio de finalidade ou do excesso de poder.

Assim, a probidade é aquilo que vai contra os ideais de honestidade, moralidade, eticidade e zelo pelo patrimônio público. Para o autor, a improbidade tem origem no latim *improbitate*, ou seja, desonestidade. Assim, cometeria improbidade aquele agente público que estivesse infringindo a moralidade administrativa (FIGUEIREDO, 2004).

Contudo, é importante mencionar que alguns doutrinadores, tal como Garcia e Alves (2014) entendem que a probidade não é tão somente observar uma conduta dotada de moralidade, mas sim incluir nessa observância todos os outros princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Ou seja, uma boa gestão não se faz somente com moralidade, mas também com satisfação do interesse público e observância de todas as normas aplicáveis, em especial todos os princípios constitucionais administrativos elencados no artigo 37 da Carta Magna de 1988.

Ato de improbidade administrativa é entendido, deste modo, como “todo aquele que, à custa da Administração Pública e do interesse público, importa em enriquecimento ilícito (art.9º); que causa prejuízo ao erário (art. 10) e que atenta contra os princípios da Administração Pública (art. 11)” (CUNHA JÚNIOR, 2009, p. 550).

No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, trouxe 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. Esta legislação é conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa.

Uma das suas mais importantes contribuições foi definir quem seriam os agentes públicos submetidos a tal norma. Deste modo, no seu artigo 2º, menciona que:

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 outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior [...] (BRASIL, 1992).

Assim, todo aquele que exercer qualquer função em alguma das entidades integrantes da Administração Pública, quais sejam, 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, está submetido e sujeito às penalidades descritas da Lei de Improbidade Administrativa.

Para uma melhor compreensão do tema, é necessária a análise sobre as principais disposições da Lei de Improbidade Administrativa, que tratam dos diversos atos de improbidade administrativa (atos que importem em enriquecimento ilícito, prejuízos ao erário, concessão ou aplicação indevida de benefício financeira ou tributário e que atentam contra os princípios da Administração Pública), bem como as sanções aplicáveis no caso de cometimento de um ou mais atos de improbidade e o prazo prescricional para tutelar o direito corrompido.

### *2.2.1 Atos de Improbidade Administrativa*

Os atos de improbidade encontram-se no Capítulo II da Lei n. 8.429/92 e envolvem atos relacionados ao enriquecimento ilícito, prejuízos ao erário, concessão ou aplicação indevida de benefício financeira ou tributário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Primeiramente, sobre os atos de improbidade administrativa que causam enriquecimento ilícito, o artigo 9º traz que eles ocorrem no caso do agente “[...] auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei [...]”, sendo as entidades citadas 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 (BRASIL, 1992).

Conforme Garcia e Alves (2014), o enriquecimento ilícito nada mais é do que atos comissivos ou omissivos realizados pelo agente público que lhe proporcionem vantagem econômico indevida.

São atos relacionados ao enriquecimento ilícito:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei (BRASIL, 1992).

Percebe-se que os atos de improbidade que iniciam com verbos como receber e aceitar são atos cujo agente público é sujeito passivo, enquanto que ações como usar e incorporar são atos que o agente público se torna um sujeito ativo. Para

Garcia e Alves (2014, p. 775), “as condutas ilícitas são indicadas pelos verbos auferir, receber, perceber, aceitar utilizar, usar, adquirir e incorporar, os quais sempre terão por objeto uma vantagem patrimonial não autorizada em lei”.

Para comprovação do enriquecimento ilícito, se perfaz necessária a verificação de alguns requisitos essenciais para sua existência. Os requisitos são: enriquecimento de alguém, o empobrecimento de outrem, ausência de justa causa para o enriquecimento e o nexo-causal entre o enriquecimento e o empobrecimento. No caso da Administração Pública, é considerada enriquecimento ilícito todo o proveito que advém da função pública, mas não é uma contraprestação paga (GARCIA; ALVES, 2014).

Para os casos de enriquecimento ilícito, é necessário também a existência de dolo, conforme já preceitua a jurisprudência majoritária:

"[...] O posicionamento firmado pela Primeira Seção é que se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário). [...]" (BRASIL, 2013a).

Além dos atos que causem enriquecimento ilícito, a legislação também prevê atos que causem prejuízo ao erário, trazendo, em seu artigo 10, que “constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades [...]” (BRASIL, 1992).

Por erário entende-se “o conjunto de bens e interesses de natureza econômico-financeira pertencentes ao Poder Público (*rectius*: União, Estados, Distrito Federal, Municípios, entidades da administração indireta e demais destinatários do dinheiro público” (GARCIA; ALVES, 2014, p. 809).

Para que haja caracterização de improbidade administrativa, não basta tão somente um prejuízo, mas sim que este esteja relacionado com uma conduta do agente público sem observância dos princípios norteadores da Administração Pública (GARCIA; ALVES, 2014).

Deste modo, é perceptível que os princípios administrativos devem estar presentes em todas as condutas efetivadas pelos agentes.

São atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular (BRASIL, 1992).

É importante destacar que nestes atos não se exige o dolo, bastando a existência de culpa.

"[...] A Lei da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) objetiva punir os praticantes de atos dolosos ou de má-fé no trato da coisa pública, **assim tipificando o enriquecimento ilícito (art. 9o.), o prejuízo ao erário (art. 10) e a violação a princípios da Administração Pública (art. 11); a modalidade culposa é prevista apenas para a hipótese de prejuízo ao erário (art. 10)**. 2. O ato ilegal só adquire os contornos de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvada pela má-intenção do administrador, caracterizando a conduta dolosa; a aplicação das severas sanções previstas na Lei 8.429/92 é aceitável, e mesmo recomendável, para a punição do administrador desonesto (conduta dolosa) e não daquele que apenas foi inábil (conduta culposa). [...]" (BRASIL, 2013b) (grifo nosso).

Os atos de improbidade decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, por sua vez, estão dispostos no artigo 10-A, que traz: "constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003" (BRASIL, 1992).

Art. 8º-A. A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento).

§ 1º O imposto não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no **caput**, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar (BRASIL, 2003).

Estes atos presentes no artigo 10-A decorre de alteração legislativa de 2016, ou seja, é uma atualização recente da Lei de Improbidade Administrativa.

Os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública também estão presentes na legislação, estando descritos no artigo 11:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.

X - transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congêneres, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (BRASIL, 1992).

De acordo com Garcia e Alves (2014), o dispositivo é uma repetição do que já preceituava o artigo 37 da Constituição Federal, já analisado no presente estudo, faltando tão somente o princípio da eficiência, que foi inserido no texto constitucional somente em 1998, com a Emenda Constitucional n. 19.

Assim como os atos de enriquecimento ilícito, a jurisprudência também entende que os atos que atentam contra os princípios exigem a presença de dolo:

"[...] 'a questão controvertida, se a atuação dolosa do agente é imprescindível, ou não, para consubstanciar ofensa aos princípios da Administração, encontra-se pacificada no âmbito da Primeira Seção do STJ, justamente no sentido [...] de **ser necessária a presença do dolo no elemento subjetivo do tipo, para caracterizar ato ímprobo.**' [...] **é necessário apenas o dolo genérico, sendo dispensável o dolo específico.** [...]" (BRASIL, 2012) (grifo nosso).

O dispositivo legal demonstra a importância dos princípios para a Administração Pública, sendo que seu caráter valorativo também é utilizado para caracterização de atos de improbidade.

Com a realização dos atos de improbidade administrativa, a legislação trouxe as sanções aplicáveis, conforme será analisado no tópico seguinte.

### 2.2.2 Das sanções aplicáveis

O artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa trata das sanções e penas aplicadas quando do cometimento dos atos de improbidade administrativa.

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 (BRASIL, 1992).

Assim, além das sanções previstas na legislação de improbidade, é possível ainda a aplicação de sanções penais, civis e administrativas.

No caso de atos de improbidade administrativa que resultam em enriquecimento ilícito, a lei traz como penalidade perda de bens, valores, função, multa, ressarcimento, suspensão de direitos, além de proibição de contratação com Poder Público ou recebimento de benefícios, pelo prazo de 10 (dez) anos, conforme inciso I do artigo 12, *in verbis*:

Art. 12 [...]. I - na hipótese do art. 9º, 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; [...] (BRASIL, 1992).

Para os atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, há a previsão de perda da função, suspensão de direitos e multa civil, conforme inciso IV do artigo 12:

Art. 12. [...]. IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016) (BRASIL, 1992).

Para os atos que causam prejuízo ao erário, as sanções são ressarcimento, perda de valores e função, suspensão de direitos políticos, multa, dentre outros, previstos no inciso II do artigo 12. As sanções são muito semelhantes com as previstas no caso de enriquecimento ilícito:

Art. 12. [...] 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; [...] (BRASIL, 1992).

Por fim, no que tange aos atos de improbidade administrativa que atentam com os princípios administrativos, a legislação prevê como, além de perda de função e ressarcimento de valores, multa e proibições em relação ao Poder Público. É o que prevê o inciso III, do artigo 12, *in verbis*:

Art. 12. [...] 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 (BRASIL, 1992).

Percebe-se que as sanções são muito semelhantes, prezando pelo ressarcimento integral do dano, além de suspensões. Importante consignar que para fixação das penas em cada modalidade de ato, o magistrado deve agir com razoabilidade e proporcionalidade, levando em consideração a extensão do dano ocorrido e o proveito patrimonial que o agente obteve com os atos de improbidade (BRASIL, 1992).

Compreendida as sanções, passa-se a uma breve exposição acerca do prazo prescricional para ação que objetiva a aplicação das penalidades acima expostas.

### 2.2.3 Da prescrição

A prescrição é entendida como sendo “a perda da acção attribuida a um direito, e de toda a sua capacidade defensiva, em consequência do não uso dellas, durante um determinado espaço de tempo” (BEVILÁQUA, 1999, p. 380) (*sic*). Assim, nada mais é do que o prazo que se tem para exercício de um direito.

A Lei de Improbidade Administrativa traz três apontamentos sobre o prazo prescricional, previstos no artigo 23.

Conforme mencionado artigo, o prazo prescricional para proposição das ações de improbidade é de até 5 (cinco) anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança (BRASIL, 1992).

Ademais, também será de até 5 (cinco) anos contados da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades previstas no artigo 1º, quais sejam, 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 (BRASIL, 1992).

Por fim, também a possibilidade de aplicação do prazo prescricional que possui previsão em legislação específica nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego diante de faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público (BRASIL, 1992).

Visto a Improbidade Administrativa e os princípios aspectos da legislação norteadora, passa-se ao último tópico da fundamentação teórica, que objetiva a análise da relação da improbidade com a gestão pública.

## 2.3 Gestão Pública e a aplicação da Improbidade Administrativa e os princípios constitucionais da Administração Pública

Em busca da modernização pública, o Estado buscou desenvolver um novo modelo gerencial através da inclusão do gestor público. Para Campos, Rosadas e

Pires (2013), a carreira do gestor público teve seu início no Governo Federal, com a Lei n. 7.834/1989. Esta lei criou a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, conhecido também como Gestor Público.

No setor público, o gestor tem como competência gerir os recursos humanos e os materiais existentes para que as finalidades propostas sejam cumpridas e a expectativa da coletividade seja atendida (BARROS, 2009).

Sobre a função do gestor público, Santos (2014, p. 14) acrescenta que “é o planejamento, a organização, a direção e o controle dos bens e interesses públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos, visando ao bem comum por meio de seus modelos delimitados no tempo e no espaço”. Assim, todas as funções da Gestão Pública precisam estar balizadas por valores axiológicos norteadores.

Na Gestão Pública, assim como na Administração Pública, como um todo, é necessária a observância de princípios constitucionais. Barros (2009) cita que o comportamento dos gestores deve estar em conformidade com os princípios constitucionais administrativos, que são o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O Governo do Estado do Paraná, em cartilha realizada em 2018 acerca da Gestão Pública, destaca a aplicabilidade dos princípios constitucionais ao gestor público, explicando os reflexos dos princípios nas ações e atividades da gestão.

Primeiramente, sobre o princípio da legalidade, “entende-se que qualquer ação do Estado ou da pessoa enquanto gestor público necessita estar previsto em lei, isto é, deve agir quando, como e da forma que a lei determina” (PARANÁ, 2018, p. 18).

Na Administração Pública, a legalidade possui um caráter positivo, na medida em que o gestor público, como um administrador da *res pública*, só pode fazer o que a lei lhe permite, sendo que caso esta seja omissa, a omissão não é entendida como uma possibilidade, mas sim uma proibição (CALÇADA, 2016).

Assim, o gestor público só pode fazer aquilo que é determinado ou autorizado pelas normas vigentes. Não havendo observância da legalidade, o ato se torna nulo, em virtude da existência de vício de ilegalidade.

No que tange ao princípio da impessoalidade, como o gestor público ocupa um cargo ou função voltada para satisfação dos interesses do povo, seus atos

precisam, necessariamente, ter como finalidade o interesse público, atingindo a coletividade e não a satisfação dos seus interesses e vontades pessoais (PARANÁ, 2018).

Para Coelho (2009, p. 57), “os atos administrativos serão sempre impessoais em um duplo sentido: no de quem age – que é o Estado e não a pessoa do agente; e no do objetivo da ação – que é o interesse público e não o interesse das pessoas particulares” que serão atingidas pela ação do Estado.

Neste sentido, consoante afirma Calçada (2016, p. 10), “o princípio da impessoalidade indica que o gestor público deve ter uma posição de imparcialidade, de neutralidade nas suas atividades”, buscando uma igualdade de tratamento entre os administrados.

O princípio da publicidade, por sua vez, elenca que “a gestão pública deve divulgar os atos praticados, por meio das mídias, para que possam ser reconhecidos pelos órgãos estatais competentes e por toda a sociedade” (PARANÁ, 2018, p. 21). Foi o princípio da publicidade que materializou os chamados “Portais da Transparência”, utilizados pelos órgãos públicos para divulgar receitas, despesas, dentre outros meios de prestação de contas.

Além destes, há o princípio da eficiência. Segundo este princípio, “o gestor público deve realizar suas atribuições com agilidade, perfeição e rendimento funcional, ou seja, objetivando os melhores resultados, com satisfatório atendimento às necessidades da comunidade, e a menor custo” (PARANÁ, 2018, p. 22). Notadamente, sobre o princípio da eficiência, Barros (2009, p. 6-7) cita que:

Especificamente sobre o princípio da eficiência espera-se que o gestor tenha direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade. Neste sentido, o gestor público tem o papel de integrar sua equipe, exigindo eficiência e eficácia na prestação de serviços, agregando novos valores à administração pública em prol de serviços públicos de qualidade.

A eficiência é intimamente ligada ao cumprimento das finalidades públicas com êxito, no menor tempo possível, com a melhor qualidade, ou seja, resultados satisfatórios, e com baixo custo e uso do dinheiro público.

O princípio da moralidade também se aplica ao gestor público e relaciona-se com um ato ético-moral. Isto quer dizer que gestor público, além de seguir o que a lei

traz como determinações, “deve pautar sua conduta na moral comum, separando o bem do mal, o legal do ilegal, o justo do injusto, o conveniente do inconveniente, além do honesto do desonesto, fazendo o que for melhor e mais útil ao interesse público” (PARANÁ, 2018, p. 20).

No âmbito da Administração Pública, a moralidade indica que o gestor público precisa sempre atuar seguindo as boas regras de conduta (CALÇADA, 2016), sendo que, havendo desvio de finalidade, haverá aplicação de sanção, inclusive a incidência da Lei n. 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

Prola Júnior, Tabak e Aguiar (2015), ao analisarem a possibilidade de incidência de Improbidade Administrativa em virtude de uma Gestão Pública temerária, colacionam que o gestor precisa atuar de acordo com todos os princípios constitucionais elencados no artigo 37 da Constituição Federal, sob pena de sua conduta ser entendida como ato de improbidade e resultar na aplicação das sanções previstas na legislação regente.

Assim, se ao gestor público são aplicáveis os princípios constitucionais administrativos, por decorrência lógica, também se sujeitam as normativas contidas na Lei de Improbidade Administrativa.

Tudo que envolva interesse público se submete às regras do Direito Administrativo. No caso do gestor, este atua diretamente na Administração Pública em atividades voltadas para o planejamento estratégico das organizações públicas e, por isso, toda a sua conduta como profissional deve ser balizada pelas normas administrativas.

Apresentada a fundamentação teórico aplicável aos estudos, passa-se ao capítulo 3, cujo objeto é a apresentação e descrição dos métodos e técnicas de pesquisa.

### 3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

O presente capítulo tem como finalidade a apresentação da metodologia utilizada para realização dos estudos, envolvendo caracterização, abordagem, técnicas de pesquisa, bem como a forma como foram coletados os dados e apresentadas as suas análises. A metodologia, conforme Güllich, Lovato e Evangelista (2007, p. 26), “é o estudo dos métodos” a serem empregados para consecução da pesquisa.

Conforme Souza, Fialho e Otani (2007, p. 35):

A pesquisa é um processo de construção de conhecimento que tem como meta principal gerar novos conhecimentos e/ou refutar algum conhecimento preexistente. É basicamente um processo de aprendizagem tanto do indivíduo que a realiza quanto da sociedade na qual está se desenvolvendo. A pesquisa como atividade regular também pode ser definida como o conjunto de atividades orientadas e planejadas pela busca de um conhecimento.

O trabalho baseia-se na pesquisa básica que, segundo Souza, Fialho e Otani (2007, p. 37), pode “gerar conhecimentos novos úteis para o avanço da ciência em aplicação prevista. [...] Como a pesquisa básica visa à geração de conhecimento, não resultará em um produto de aplicação direta para atendimento de necessidades humanas”.

A pesquisa, conforme Gil (2002, apud Souza, Fialho, Otani, 2007, p. 35), é um “procedimento racional e sistemático que tem como objetivo procurar respostas aos problemas propostos. Pesquisar tem como finalidades principais, resolver problemas, formular teorias ou ainda testar teorias”.

Classifica-se como sendo uma pesquisa bibliográfica, que, conforme Souza, Fialho, Otani, (2007, p. 40) “consiste da obtenção de dados através de fontes secundárias, utiliza como fontes de coleta de dados matérias publicadas, como: livros, periódicos, científicos, revistas, jornais, teses, dissertações, materiais cartográficos e meios audiovisuais, etc.”.

Gil (2008, p. 29) acrescenta que “em virtude da disseminação de novos formatos de informação, estas pesquisas passaram a incluir outros tipos de fontes, como discos, fitas magnéticas, CDs, bem como o material disponibilizado pela internet”.

O estudo trata-se também de uma pesquisa qualitativa. Michel (2005, p. 33) ensina que “na pesquisa qualitativa o pesquisador participa, compreende e interpreta”. No presente estudo, o objeto é analisar, compreender e interpretar o tema em discussão.

Consigna-se que o estudo não tem o objetivo de findar os questionamentos e abordagens relativas, mas sim apresentar o máximo possível de informações que permitam uma compreensão adequada da problemática proposta.

Para o desenvolvimento desta revisão de literatura, foram realizadas seis etapas: identificação do tema e seleção da questão de pesquisa; o estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão de estudos; a definição de informações a serem extraídas dos estudos selecionados; a avaliação dos estudos; interpretação dos resultados e; apresentação dos resultados e discussões (MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008).

Como instrumento para a busca das referências bibliográficas, utilizou-se a base de dados da Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – (CAPES), sendo que para as pesquisas, utilizou-se os seguintes descritores: princípios administrativos; administração pública; improbidade; improbidade administrativa; gestão pública; gestor público.

A partir da leitura de títulos, foram classificados 25 (vinte e cinco) artigos. Com a leitura dos resumos dos artigos, 13 (treze) estudos foram selecionados para análise, sendo estes publicados entre os anos de 2002 a 2017, tendo como critérios de inclusão o idioma do português, publicação em forma de artigo científico e relação direta com os temas já abordados na fundamentação teórica, além da presença de algum dos descritores utilizados.

Após selecionados os estudos, estes foram lidos de modo integral, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo de Bardin (1977) com posterior sintetização das ideias que se adequavam ao tema objeto da Monografia, sendo, posteriormente, formulado um Quadro com suas principais características, objetivando uma maior compreensão dos estudos para posterior discussão.

A Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977) organiza-se em torno de três polos que consistem em: pré-análise e seleção; a exploração e leitura o material; e o tratamento dos resultados por meio da inferência e da interpretação à luz do contexto de pesquisa pretendida.

O Quadro 1 traz a caracterização dos estudos selecionadas para a revisão de literatura, incluindo autoria, ano de publicação, título do artigo, os descritores utilizados para sua seleção, o objetivo, bem como o método utilizado para desenvolvimento.

Quadro 1 – Caracterização dos estudos selecionados

<b>Autor (es), (ano)</b>	<b>Título</b>	<b>Descritores</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Método</b>
Cruz; Platt Neto e Petri (2002)	O gestor público diante da lei de responsabilidade e fiscal utilizando o apoio à decisão	Gestor Público; Responsabilidade Fiscal.	Analisar a lei de responsabilidade fiscal e os princípios administrativos aplicada aos gestores públicos.	Revisão de literatura/ qualitativa
Peci; Pieranti; Rodrigues (2008)	Governança <i>new public management</i> : convergências e contradições no contexto brasileiro	Governança; New public management; Gestão Pública.	Revisar, criticamente, os princípios que embasam as reformas da gestão pública no nível federal, mostrando a proximidade e a divergência dos conceitos de governança e New Public Management, dois movimentos consolidados nas duas últimas décadas.	Revisão de literatura/qualitativa
Oliveira; Sant'Anna ; Vaz (2010)	Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro	Administração pública; Liderança; Competências do gestor público; Gestão por resultados.	Investigar, a partir de levantamento empírico de dados realizado junto a ocupantes de posições chave no setor público dos governos de Minas Gerais e Rio de Janeiro, temas, questões e desafios que emergem de tais iniciativas, assim como suas implicações sobre a demanda por novos perfis de liderança e	Revisão de literatura/levantamento empírico/qualitativa/descriptiva

			formas de seu desenvolvimento.	
Carneiro; Menicucci, (2011)	Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes	Gestão Pública.	Realizar revisão acerca da reforma do Estado e as principais tendências no campo da gestão pública.	Pesquisa descritiva/ Revisão de Literatura
Olivo; Orsatto (2011)	A responsabilidade e dos agentes políticos pelos atos de improbidade administrativa.	Agentes políticos; Responsabilidade; Improbidade.	Analisar a responsabilidade pela prática de atos de improbidade administrativa.	Pesquisa descritiva/Revisão de Literatura
Ferreira (2012)	Modelo de excelência em gestão pública	Gestão Pública; Excelência; Estratégias, Avaliação	Analisar Modelo de Excelência em Gestão Pública	Pesquisa qualitativa
Petri; et al. (2014)	Gestão Pública através de mapas estratégicos do <i>balanced scorecard</i> : um estudo de caso do festival Floripa Teatro Isnard Azevedo	Gestão pública; Gestão estratégica; Gestão orçamentária; Mapas estratégicos; Balanced Scorecard	Buscar por novas formas de gerir a Administração Pública com vistas a atingir o objetivo final do Estado - atender às necessidades da população.	Análise documental/ aplicação de questionário e observação
Batisti; Pimenta (2015)	A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos	Improbidade administrativa; Crimes de Responsabilidade; Agentes políticos.	Defender a sujeição dos agentes políticos à Lei 8.429/92, baseando-se na ampla análise de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais formados em torno do tema sustentado.	Pesquisa descritiva/Revisão de Literatura
Cury-Mendes (2015)	Princípios do processo administrativo federal e a formalidade dos atos processuais: uma discussão com foco no desenvolvimento	Administração Pública; Princípios Administrativos; Formalidade dos Atos Processuais.	Analisar os princípios administrativos relacionadas as boas práticas na Administração Pública.	Revisão de literatura
Moraes Sobrinho; Silva (2015)	A administração pública gerencial e seus reflexos nas práticas e políticas de	Administração pública gerencial; Reforma do Estado; Treinamento.	Investigar como a utilização dos princípios da Administração Pública Gerencial se	Pesquisa qualitativa/Estudo de Caso

	treinamento na prefeitura de Damião - PB		reflete nas práticas e políticas de treinamento de pessoal na prefeitura de Damião–PB.	
Arana; Silva (2016)	Empreender: um novo olhar sobre a gestão pública brasileira	Gestão Pública; Empreendedorismo; Mudança Organizacional.	Descrever o perfil do gestor público, suas funções e dificuldades; analisar as principais características do empreendedorismo e do perfil do empreendedor; entender como o gestor público pode desenvolver e aprimorar características empreendedoras; compreender como o empreendedor público pode ajudar no processo de mudança na gestão pública.	Revisão de literatura
Carvalho (2017)	A proteção do interesse público e a reeleitura dos princípios da administração pública a partir da atuação de Graciliano Ramos como gestor público	Graciliano Ramos. Administração pública. Princípios. Relatórios de gestão. Transparência. Legalidade. Impessoalidade. Moralidade. Publicidade. Eficiência. Interesse público.	Analisar a proteção do interesse público e os princípios da administração pública brasileira a partir da perspectiva da atuação de Graciliano Ramos, conhecido por ser um consagrado escritor, mas que também exerceu diversos cargos públicos, inclusive de Secretário de Estado da Educação e Prefeito Municipal.	Revisão de literatura/pesquisa qualitativa
Ribeiro Filho; Valadares (2017)	Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à Administração Pública	Gestão; Administração Pública.	Analisar a função dos gestores na Administração Pública e os princípios regentes	Revisão de Literatura

			constantes no art. 37 da Constituição Federal.	
--	--	--	---	--

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Os estudos acima apresentados foram produzidos em um espaço de tempo de 15 (quinze) anos, o que demonstra que há tempos há uma preocupação em desenvolvimento de estudos teóricos relacionados aos temas Administração Pública, Gestão Pública, Princípios Constitucionais e Improbidade Administrativa.

Importante frisar que nenhum dos estudos selecionados responde diretamente a problemática da pesquisa, contudo, a junção, leitura e compreensão dos textos permitiram a formulação de um pensamento construtivo apto a sanar os questionamentos propostos inicialmente no presente trabalho.

Com os estudos caracterizados no Quadro 1, o capítulo seguinte tem por objeto analisar os resultados obtidos com a pesquisa, relacionando-os com o levantamento bibliográfico realizado na fundamentação teórico para posterior discussão e encaminhamento para as conclusões e recomendações.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Pelos estudos apresentados na Fundamentação Teórica e pelos dados colhidos através dos estudos obtidos na Base de Dados da Capes, é perceptível a preocupação que se tem na observância dos princípios constitucionais administrativos quando da função pública, inserindo, neste contexto, o próprio gestor público.

Os resultados obtidos demonstram a preocupação de desenvolvimento de estudos da Administração Pública voltados para a aplicabilidade dos princípios administrativos, em especial da moralidade administrativa, sendo evidenciada que, quando do não cumprimento das normativas norteadores, há possibilidade de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, instrumento legal importante no combate aos desvios de finalidade, afronta aos princípios constitucionais, enriquecimento ilícito, dentre outros já abordados no estudo aqui apresentado.

Os artigos selecionados foram produzidos no Brasil em um período de 15 (quinze) anos, entre os anos de 2002 a 2017, sendo, na sua maioria, são revisões de literatura com abordagem qualitativa, que descrevem os elementos teóricos da Administração Pública, da Gestão Pública, Princípios Constitucionais Administrativos, em especial a modalidade e da Improbidade Administrativa, enfatizando a função pública como meio mantenedor do Estado e a necessidade de buscar novos modelos de gerencialismo apto ao desenvolvimento administrativo.

A Administração Pública, como um conceito geral, envolve não somente os órgãos integrantes da administração direta e indireta, mas também os demais agentes envolvidos na função pública, incluindo o próprio gestor público. Sua principal finalidade é a garantia do bem comum, sendo que todas as ações devem ser voltadas para o bem da coletividade e do povo.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o contexto da Administração Pública passou a ser regido por princípios, dispostos no artigo 37 do texto constitucional, conforme visto na revisão, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Estes postulados axiológicos precisam trabalhar de modo conjunto e contínuo para que a atividade administrativa seja realizada da melhor maneira possível. Ademais, eles também são reguladores da própria Gestão

Pública, isto porque o gestor público, ao desenvolver uma função/atividade/ação pública, está submetido às normas administrativas e, por óbvio, deve observar os princípios constitucionais aplicáveis.

Apesar da probidade administrativa ser entendida por parte da doutrina como sendo parte da moralidade, essa ideia de honestidade quando do cumprimento das funções públicas engloba todos os princípios administrativos constitucionais, sendo aplicada para todos os agentes que exerçam atividade administrativa, isto porque, havendo dinheiro, patrimônio ou finalidade pública, não importa a quantidade, haverá a necessidade de observância da probidade administrativa.

Nos estudos apresentados por Carneiro e Menicucci (2011), o termo “gestão pública” tem sido utilizado de modo abrangente e sendo relacionado a tudo que se refere à Administração Pública. Muitos, inclusive, usam aquele como sinônimo deste, ou seja, confundem a gestão pública com a própria Administração Pública. Porém, conforme visto no capítulo anterior, a gestão pública é uma carreira voltada para organização e planejamento estratégico das organizações públicas.

A gestão pública, segundo Carneiro e Menicucci (2011), após os anos de 1950, passou por uma verdadeira revolução, não mais se referindo a aspectos de hierarquia, mas sim de inovação na forma de gerir os processos ao setor público e as organizações integrantes da administração. Houve, portanto, uma reestruturação do entendimento da gestão pública com vistas a uma melhor gerência da instituição administrativa.

Oliveira, Sant’Anna e Vaz (2010), em outro estudo relacionado à gestão pública e selecionado para o presente trabalho, enfatizam que a gestão pública brasileira contemporânea é caracterizada pela criatividade, postura empreendedora, inovação gerencial, ou seja, práticas típicas de um mundo corporativo. A gestão nada mais é, na concepção dos autores, como uma aplicação estratégia de empreendedorismo no ambiente público, tal como é realizado no ambiente privada, sendo que a diferença reside no fato de que na gestão pública, a finalidade é o atendimento da satisfação dos interesses da sociedade.

No cenário brasileiro, essa nova concepção de gestão pública empreendedora foi trazida com o processo de redemocratização de 1988, que trouxe consigo novos patamares da Administração Pública, em especial as diretrizes constitucionais representadas por uma séria de princípios que fornecem valoração

axiológica para as normas administrativas. É por isso que se entende a Constituição Federal de 88 como um verdadeiro marco no cenário político-social-jurídico brasileiro (OLIVEIRA; SANT'ANNA; VAZ, 2010).

A gestão pública, como um processo corporativa, tem a necessidade de constantes reestruturações e dinamizações do seu modo de funcionamento, com a finalidade precípua de otimização dos processos e rotinas, na busca de resultados mais efetivos e voltadas para o bem comum (OLIVEIRA; SANT'ANNA; VAZ, 2010).

Deste modo, a gestão pública precisa ser entendida como a fusão da orientação normativa da administração pública e a orientação instrumental em sentido genérico, ou seja, o gestor público precisa estar em consonância com postulados que envolvam a atividade pública, como a submissão a valores de equidade, igualdade e probidade, bem como não deixar de lado o aspecto empreendedor na busca de atingir os objetivos traçados, com vistas à finalidade pública. Há, portanto, na gestão pública, a união de valores instrumentais da função e valores políticos relacionados ao bem público (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

Mencionados estudos prezam pela demonstração de que a gestão, nos últimos tempos, tem buscado sua reestruturação com base em ideais de empreendedorismo e planejamento estratégico.

Conforme exposto na própria fundamentação teórica, a gestão pública é essencial para a administração pública, sendo que o gestor público tem a finalidade de garantia do bem comum e do cumprimento dos requisitos constitucionais administrativos, além de ser peça chave na organização do ambiente administrativo e na implantação de ferramentas voltadas para estratégia e empreendedorismo.

Ribeiro Filho e Valadares (2017), em estudo apresentado no ano de 2017, intitulado de “Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à Administração Pública”, destacam que a própria sociedade exigiu uma reforma da Administração Pública, passando a estar cada vez mais presente nos processos decisórios, principalmente através da fiscalização dos atos do gestor público que, juntamente com os atores públicos, devem trabalhar em prol da coletividade.

Os instrumentos jurídicos, a exemplo da ação popular e do mandado de segurança, permitem que o cidadão, titular do poder, realize a fiscalização dos atos da Administração Pública e da própria Gestão Pública, fazendo estes cumprirem os princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal, em especial os postulados

de moralidade e legalidade (RIBEIRO FILHO; VALADARES, 2017). Os princípios previstos no artigo 37 da Carta Magna de 88 são essenciais para o desenvolvimento da Administração Pública e são basilares para o cumprimento da função pública, por isso é de primordial importância que haja fiscalização e cobrança para o exercício dos deveres da função pública, bem como para manutenção dos direitos da coletividade de cidadãos.

Nesse viés de gestão empreendedora e estratégica, Moraes Sobrinho e Silva (2015) apresentam um conceito relacionado à Gestão Pública, que é a chamada Administração Pública Gerencial ou também de Gerencialismo.

O gerencialismo, na visão dos autores, “vem com a proposta de gerar mais eficiência, eficácia e efetividade às funções e atividades das organizações públicas, permitindo a descentralização e a desconcentração administrativa, a fim de atingir os objetivos traçados” (MORAES SOBRINHO; SILVA, 2015, p. 22).

Assim, a função pública não é somente do agente político, mas de todos envolvidos com a Administração Pública, inclusive o gestor público. Para a doutrina analisada, havendo qualquer relação com a Administração Pública, mesmo que íntima, haverá caracterização de função, atividade ou ação pública e, por isso, haverá incidência das normativas administrativas e gerenciais.

Arana e Silva (2016, p. 155), em complementação ao que Moraes Sobrinho e Silva (2015) já vinham apresentando, destacam que o Gerencialismo na Administração Pública precisa estar caracterizado pelo empreendedorismo, isto porque “o empreendedorismo na gestão pública vem a ser uma das formas de melhor gerir o Estado”.

Uma Gestão Pública empreendedora é um dos meios aptos ao desenvolvimento do Estado e da própria Administração Pública, consoante os autores até então analisados.

É dentro deste contexto que Petri *et al.* (2014) realizaram estudos voltados para a gestão pública através de mapas estratégicos. Analisando tais estudos, evidenciou-se que a Administração Pública, em termos estruturais, não difere consideravelmente das organizações privadas.

Diante disto, é preciso, no âmbito público, também inserir um planejamento estratégico estatal, sendo que o gestor público é um importante instrumento para realização de objetivos estratégicos e cumprimento de missões organizacionais.

Acerca dos princípios administrativos, Cury-Mendes (2015, p. 132), através do estudo sobre “princípios do processo administrativo federal e a formalidade dos atos processuais: uma discussão com foco no desenvolvimento”, selecionado para análise e abordagem, destaca que o objetivo da Administração Pública é a satisfação das necessidades da coletividade, sendo que as boas práticas da Administração Pública estão ligadas aos direitos dos administrados com observância dos princípios e normas norteadoras.

Ferreira (2012, p. 32) acrescenta que a “qualidade da gestão pública tem que ser orientada para o cidadão e desenvolver-se dentro do espaço constitucional demarcado pelos princípios da impessoalidade, da legalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência”.

Por isso, por ser a gestão pública baseada pelos princípios constitucionais administrativos, entende-se que é plenamente possível a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos gestores públicos.

Cruz, Platt Neto e Petri (2002) trazem que o gestor público enfrenta um período de mudança, diante de legislações as quais está submetido, a exemplo da própria Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, “a legislação impõe uma série de limitações na ação do gestor público (mais acentuada que na do gestor privado), para as quais estão previstas, inclusive, penalidades”, sendo que “as imposições legais começam pela Constituição Federal, seguem com outras lei, como a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Responsabilidade Fiscal, e derivam numa séria de normas adicionais dentro do ordenamento jurídico” (CRUZ; PLATT NETO; PETRI, 2002, p. 29).

Aqui, o estudo é totalmente compatível com o que fora delineado na fundamentação teórica, trazendo a noção de que tudo que for relacionado à Administração Pública e ao gestor público deriva dos preceitos constitucionais previamente fixados.

A Constituição Federal de 1988 deve ser vista como um marco teórico, normativo, social e político para o Estado Democrático de Direito brasileiro, enquanto que a Lei de Improbidade Administrativa tem como escopo a proteção do princípio constitucional da Moralidade, ao ser entendida como um código de conduta do agente público brasileiro.

Nesta perspectiva, destacam-se os estudos realizados por Batisti e Pimenta (2015) que, ao falarem da Lei 8.429/1992, citam que os administradores públicos precisam zelar pela probidade dos seus atos, evitando assim punição por atitudes que vão ao encontro do que é esperado pelos administrados. Nada mais é do que a inobservância de valores morais norteadores do exercício das funções voltadas à Administração Pública.

O gestor público, como profissional apto a planejar e gerenciar as organizações públicas, deve possuir o cuidado de que suas ações e atividades sejam manejadas por meio da probidade, mantendo assim os valores morais no exercício das suas funções. Isto porque, “onde houver um único centavo em dinheiro público envolvido, a lei terá incidência, independente de a entidade exercer atividade de natureza pública ou privada” (PAZZAGLINI FILHO, 2007, p. 24). Por isso, a improbidade é também aplicada ao gestor público.

Uma vez sendo comprovado a realização de um ou mais atos de improbidade administrativa, os reflexos da conduta serão administrativos, civis e penais, além das sanções específicas da Lei 8.429/92, que já foram analisadas no capítulo 2.

Nesta senda, a probidade está diretamente relacionada com a moralidade administrativa. Nos estudos selecionados de Olivo e Orssatto (2011), a moralidade administrativa é vista como a prestação dos serviços de interesse público com transparência, boa-fé, lealdade e responsabilidade, atendendo as expectativas da coletividade. Agir com probidade é, portanto, agir com moralidade.

Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) aludem que a gestão pública tem como característica, no cenário atual, a atuação com reconhecimento dos limites da sua atuação, e dentre os limites, há a probidade administrativa e os princípios constitucionais administrativos.

Se o gestor público atuar dentro das limitações legais e desempenhar suas funções com zelo e empenho, a Administração Pública, entendida como uma organização pública, terá desenvolvimento e atingirá suas finalidades e metas.

Carvalho (2017), ao abordar a história de um dos maiores gestores públicos brasileiros, Graciliano Ramos, buscou enfatizar a relação entre os princípios constitucionais administrativos e a gestão pública. Para o autor, “a sociedade moderna aspira a uma administração pública que cumpra a lei de forma inteligente, sem favoritismos, com probidade e transparência” (CARVALHO, 2017, p. 197).

Com a revisão de literatura apresentada através dos 13 (treze) artigos selecionados, há uma tendência visível de demonstração do quão os princípios administrativos são de suma importância para o cumprimento da função pública.

A problemática do estudo se pautava na compreensão acerca da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa e dos princípios constitucionais administrativos aos gestores públicos. Diante dos dados obtidos, há como resultado a possibilidade de aplicação da improbidade na gestão pública, incluindo também a necessidade de observância dos princípios constitucionais administrativos previstos no artigo 37 da Carta Constitucional de 88.

Observa-se ainda que as ações do gestor público devem ser dotadas de planejamento estratégico e empreendedorismo, respeitando sempre os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Respeitando estas diretrizes e atuando de modo comprometido com a finalidade pública, o gestor público se torna peça fundamental para o sucesso da Administração Pública.

Realizada a apresentação dos resultados e discussão dos elementos colhidos, o capítulo seguinte tem como objeto a apresentação das conclusões do estudo e eventuais recomendações para estudos futuros que tenham relação com o tema objeto da presente Monografia.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Ao concluir os estudos, foi possível perceber a importância que a Gestão Pública possui para a Administração Pública, na medida em que se torna um meio apto à formulação de planejamento estratégico e incrementação de empreendedorismo na função pública, com vistas ao cumprimento da finalidade básica do Estado, que é a satisfação das necessidades dos cidadãos.

Acerca do objetivo de compreender a Administração Pública e a sua estruturação, percebeu-se que a função administrativa envolve todos os atos e atividades que tem como finalidade o interesse público. Desde o surgimento do Estado e, mais especificamente, com o Contrato Social, o ente estatal passou a ter a função de tutelar os direitos da coletividade, em troca de representatividade e poderio.

Com a consagração do Estado como mantenedor dos direitos da coletividade, os ordenamentos jurídicos precisaram se adaptar, inserido em seus textos normativos meios capazes de garantir a tutela dos direitos dos cidadãos de modo contínuo e efetivo.

No caso do ordenamento jurídico brasileiro, a atividade administrativa precisou ser reestruturada, havendo a divisão entre administração direta, exercida pelos próprios entes, tal como União, Estados e Municípios, e a administração indireta, exercida por pessoas jurídicas em caráter de descentralização, passando determinadas funções, mediante lei, para que estas organizações realizem serviços ou atividades de caráter público.

No que cerne ao objetivo de descrever os princípios administrativos previstos na Constituição Federal de 1988, evidenciou-se a existência de cinco princípios constitucionais base para a Administração Pública, previstos no *caput* do artigo 37, sendo eles a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Estes princípios não são os únicos a serem observados, contudo, são os mais aclamados e usados como norte para os demais.

Os princípios, no contexto do ordenamento jurídico, precisam ser entendidos como valores axiológicos que norteiam as normas. Conforme os estudos apresentados por Robert Alexy e Ronald Dworkin, a ideia de valoração dos

princípios quebra o paradigma trazido com o positivismo de que só as regras mereciam observância. Para eles, as normas eram a junção de regras e princípios, sendo estes últimos utilizados como parâmetro para interpretação das regras.

Os princípios administrativos constitucionais brasileiros representam um importante desenvolvimento na Administração Pública, advindo, em especial, do processo de redemocratização. Foi a Constituição Federal de 1988 que reestruturou toda a Administração Pública brasileiro, trazendo novas concepções e moldes de observância, com vistas ao atendimento da satisfação pública.

Sobre o princípio da legalidade, obteve-se que este possui uma diferenciação considerável no seu aspecto de aplicabilidade privada ou pública. No Direito Privado, o princípio da legalidade tem como postulado de que é possível fazer tudo que a lei não proíbe, enquanto que no Direito Público, mais especificamente no Direito Administrativo, apresenta-se como base norteadora a ideia de que somente pode se fazer aquilo que a lei permite, sendo que as omissões são entendidas como proibições.

O princípio da impessoalidade, por sua vez, preceitua que os atos administrativos devem ser realizados de modo imparcial, sem beneficiar nem prejudicar determinadas pessoas. Isto decorre da ideia de que deve haver a satisfação das necessidades coletivas e não as individuais. Em complemento, o princípio da publicidade prega que os atos administrativos precisam ser públicos, ressalvados alguns casos específicos que exigem a resguarda e o aspecto sigiloso.

Não obstante, há de se mencionar também o princípio da eficiência, que não foi originário de 1988, mas foi inserido após Emenda Constitucional. Por tal diretriz, extrai-se a ideia de que a atividade administração e o exercício das suas funções precisam ser eficientes, ou seja, ser realizada da melhor maneira possível, com os menos ônus ao Poder Público e em um lapso temporal considerado razoável para sua consecução.

Por fim, há também o princípio da moralidade que, inclusive, norteia o terceiro objetivo do estudo, que é analisar o princípio da moralidade administrativa. Este é considerado um dos princípios mais importante elencado pela doutrina, eis que norteia os demais princípios. A atividade administrativa pautada pela moralidade se consagra nos ideais de honestidade, ilicitude, boa-fé, lealdade e dentre outros que precisam estar presentes da conduta do agente público.

A própria probidade administrativa é considerada elemento integrante da moralidade administrativa, sendo, por vezes, consideradas sinônimos, isto porque, o ato, para ser dotado de probidade, precisa, antes de tudo, ser moral.

Sobre o objetivo de abordar a Lei de Improbidade Administrativa e suas principais diretrizes, percebeu-se que esta legislação surgiu com a finalidade de aplicar sanções e penalidades aos agentes públicos que cometam atos que afrontem à Administração Pública. Estes atos podem ser aqueles que ocasionem enriquecimento ilícito prejuízos ao erário, concessão ou aplicação indevida de benefício financeira ou tributário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Destacou-se, nos estudos, que para a legislação agente público é todo aquele que possui ou exerce qualquer ato ou função pública, sendo que, havendo dinheiro público e finalidade pública, é plenamente cabível a caracterização de improbidade administrativa.

Todos os atos que caracterizem improbidade administrativa possuem sanções, sendo que as mais destacadas pela legislação é a perda de bens, suspensão de direitos políticos, restituição aos cofres públicos, proibição de exercício de atividade pública por determinado lapso temporal, bem como o pagamento de multas de caráter sancionatório. Ademais, acerca do prazo prescricional, a lei traz a previsão de 5 (cinco) anos ou o prazo previsto em legislação específica para determinados casos.

No que tange ao objetivo de realizar breves considerações acerca da Gestão Pública e sua importância, analisou-se que a função do gestor público surgiu como um meio de auxílio ao administrador público, possuindo a finalidade de realização de planejamento estratégico e organização do ambiente público. A gestão pública, portanto, é de essencial importância para o desenvolvimento e a efetividade da Administração Pública no que se refere à satisfação das necessidades dos cidadãos.

O objetivo de verificar os reflexos que a improbidade administrativa e os princípios constitucionais administrativos possuem em relação aos gestores públicos demonstrou que o gestor público, pelo exercício de função e atividade pública, está submetido às normas administrativas. Isto inclui observância aos princípios

constitucionais administrativos, em especial ao princípio da moralidade, sendo que sua conduta precisa ser limitada pelos pressupostos normativos existentes.

Sobre a coleta de dados, realizada na base de dados CAPES, foi possível analisar artigos relacionados aos temas em estudo, bem como auxiliar na discussão e posterior apresentação de resultados.

Com os dados obtidos, concluiu-se que é possível a aplicação dos princípios constitucionais administrativos na função do gestor público, sendo que este deve observar as normas, sob pena de aplicação das sanções relacionadas à improbidade administrativa. Os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência devem ser a base de qualquer conduta pública, sendo usados, portanto, como métodos norteadores do cumprimento adequado da função pública, sempre em prol do interesse comum da coletividade.

Com a revisão de literatura e seleção de artigos científicos para obtenção de dados para formulação da discussão e resultados, tem-se que há muitos estudos relacionados à improbidade administrativa e os princípios constitucionais, mas poucos que buscam relacionar estes conceitos com a Gestão Pública. Assim, recomenda-se que sejam realizados novos estudos sobre o tema, buscando cada vez mais entender a atuação do gestor público e o cumprimento dos preceitos constitucionais e das normas da Administração Pública, quando do exercício público.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

AMORIM, Paulo Henrique. **O princípio constitucional da moralidade administrativa e as lacunas na modalidade licitatória do pregão eletrônico**. 2017. Disponível em: <[www.egov.ufsc.br](http://www.egov.ufsc.br)>. Acesso em: 15 mar. 2019.

ARANA, Alba Regina Azevedo; SILVA, Murilo Alves. Empreender: um novo olhar sobre a gestão pública brasileira. **Revista Gestão Organizacional**, v. 14, n. 1, p. 146-157, 2016. ISSN 1679-1827.

ASSIS, Araken de. **Manual da Educação**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS, Caetano Magalhaes de. **Gestor Público: uma análise das principais competências requeridas nos dias atuais**. 2009. 42 fl. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação) – Fundação Getúlio Vargas, Belo Horizonte, 2009.

BATISTI, Nelia Edna Miranda; PIMENTA, Júlia Acioli. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. **Revista do Direito Público**, Londrina, v.10, n.3, p.119-140, set./dez.2015.

BEVILAQUA, Clóvis. **Teoria Geral do Direito Civil**. Campinas: Red Livros, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 ago. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp116.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Lei n. 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**, Rio de Janeiro, 6 jun. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 fev. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2012. **Agravo Regimental em Recurso Especial n. 1312945**. Relator: Benedito Gonçalves. Julgado em: 12 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2013a. **Agravo em Recurso Especial n. 103419**. Relator: Eliana Calmon. Julgado em: 05 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2013. **Recurso Especial n. 1248529**. Relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em: 03 set. 2013. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BULOS, Uadi Iammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CALÇADA, Luís Antonio Zanotta. **Os princípios constitucionais administrativos frente à Gestão Pública**. 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsm.br.>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

CAMPOS, Suzana Magalhães; ROSADAS, Vivian Dutra Soares; PIRES, Felipe de Carvalho. A importância do gestor público: diferentes percepções sobre a carreira no Estado do Rio de Janeiro. **VI Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília, 2013.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. **IPEA**: Brasília, 2011.

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. A proteção do interesse público e a releitura dos princípios da Administração Pública a partir da atuação de Graciliano Ramos como gestor público. **Direito e Justiça**, n. 28, p. 193-220, 2017.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009.

CRUZ, Flávio da; PLATT NETO, Orion Augusto; PETRI, Sérgio Murilo. O gestor público diante da lei de responsabilidade fiscal utilizando o apoio à decisão. **Revista Catarinense de Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 25-35, abr./jul., 2002.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

CURY-MENDES, Camila Capucho. Princípios do processo administrativo federal e a formalidade dos atos processuais: uma discussão com foco no desenvolvimento. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 132-157, jul./dez., 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERREIRA, André Ribeiro. Modelo de excelência em gestão pública. **Revista Eixo**, n. 1, v. 1, p. 31-43, jan./jun., 2012.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FONSECA, Albérico Santos. **Direito Administrativo: Organização Administrativa Brasileira**. João Pessoa: FAP, 2014.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008.

GULLICH, Roque Ismael da Costa; LOVATO, Adalberto; EVANGELISTA, Mário dos Santos. **Metodologia da Pesquisa: normas para apresentação de trabalhos: redação, formatação e editoração**. Três de Maio: SETREM, 2007.

MACHADO, Adilson. **Agências Reguladoras**. 2006. 101 p. Monografia (Bacharel em Direito) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2006. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Adilson%20Machado.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Karina Dal Sasso; SILVEIRA, Renata Cristina de Campos Pereira.; GALVÃO, Cristina Maria. Revisão Integrativa: Método de Pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Texto contexto Enfermagem**, Florianópolis, v. 17, n. 4, p. 758-764, out./dez., 2008.

MICHEL, M. H. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**: Um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES SOBRINHO, João; SILVA, Ana Paula da. A administração pública gerencial e seus reflexos nas práticas e políticas de treinamento na prefeitura de Damião-PB. **Sinergia**, Rio Grande, v. 19, n. 1, p. 21-32, 2015.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do Processo na Constituição Federal**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

OLIVEIRA, Fátima Bayma de; SANT'ANNA, Anderson de Souza; VAZ, Samir Lofti. Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1453-1475, nov./dez., 2010.

OLIVO, Luis Carlos Cancellier de; ORSSATTO, João Henrique Carvalho. A responsabilidade dos agentes políticos pelos atos de improbidade administrativa. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, n. 12, n. 2, p. 67-90, jul./dez., 2011.

PARANÁ. Secretaria de Educação. **Introdução à Gestão Pública**. Secretaria da Educação: Paraná, 2018.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**. São Paulo: Atlas, 2007.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e *new public management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. **O&S**, V. 15, n. 46, p. 39 – 55, jul./set., 2008.

PETRI, Sérgio Murilo; *et al.* Gestão Pública através de mapas estratégicos do *Balanced Scorecard*: um estudo de caso do festival Floripa Teatro Isnard Azevedo. **Revista Catarinense de Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 13, n. 40, p. 67-79, set./dez., 2014.

PROLA JÚNIOR, Carlos Humberto; TABAK, Benjamin Miranda; AGUIAR, Júlio César de. **Gestão Pública temerária como hipótese de improbidade administrativa**: possibilidade e efeitos na prevenção e no combate à corrupção. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas. Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 23 fev. 2019.

RIBEIRO FILHO, Wander Fernandes; VALADARES, Josiel Lopes. Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. **The Journal of Engineering and Exact Sciences – JCEC**, v. 3, n. 5, p. 721-723, 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Porto Alegre: L&PM, 2008.

SANTOS, C. S. **Introdução à gestão pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, José Carlos; OLIVEIRA, Sueli. A importância da administração pública indireta para a prestação do serviço público. **Revista da Faculdade de Administração e Economia**, v. 1, n. 2, p. 64-89, 2010.

SOUSA, Felipe Oliveira de. O raciocínio jurídico entre princípios e regras. **Senado**, Brasília, a. 48, n. 192, out./dez. 2011. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242932/000936212.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 2 mar. 2019.

SOUZA, Antonio Carlos de; FIALHO, Francisco Antonio Pereira; OTANI, Nilo. **TCC: Métodos e técnicas**. Florianópolis: Visual Books, 2007.

SPLICIDO, Christiane. A validade do princípio da dignidade da pessoa humana e o pós-positivismo. **Revista Direito e Práxis**, v. 4, n.1. 2012. ISSN: 2179-8966. Disponível em: <<http://www.periodicos.capes.gov.br/>>. Acesso em: 4 mar. 2018.