

HUMBERTTO BENEVENUTTO SILVA TEMPERANI

**ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
A relação entre o agente público e o Estado**

CURSO DE DIREITO – UNIEVANGÉLICA

2019

HUMBERTTO BENEVENUTTO SILVA TEMPERANI

**ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
A relação entre o agente público e o Estado**

Monografia apresentada ao Núcleo de Trabalho de Curso da UniEvangélica, como exigência parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Ms. Alessandro Gonçalves da Paixão

ANÁPOLIS – 2019

HUMBERTTO BENEVENUTTO SILVA TEMPERANI

**ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
A relação entre o agente público e o Estado**

Anápolis, _____ de _____ de 2019.

Banca Examinadora

Dedico este trabalho a minha família, por todo incentivo e suporte, para que eu pudesse alcançar todos os meus sonhos e objetivos.

RESUMO

Esta monografia tem como escopo como se relaciona a Ética e a Administração Pública. A metodologia empregada é a de compilação bibliográfica, e o estudo do posicionamento normativo sobre o assunto. Está dividida em três capítulos. Primeiramente, aborda acerca da Ética, ressaltando, a sua influência no comportamento humano, e a importância de seus princípios para a Administração Pública. Após, faz uma análise sucinta da Administração Pública, tratando das suas funções, divisões entre seus órgãos. Por fim, o terceiro capítulo traz a consequência da quebra dos princípios éticos, resultando na improbidade administrativa, abordando as espécies e sua consequência para a Administração.

Palavras chave: Ética. Administração. Poder Público. Estado.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	3
1.1 Conceito de Ética	3
1.2 A influência da Ética no comportamento humano	6
1.3 A relação dos princípios Éticos e o Estado	9
CAPÍTULO II – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
2.1 Administração Pública	13
2.2 Administração Direta	14
2.2.1 Entes Federados	15
2.2.2 Órgãos Públicos	16
2.3 Administração Indireta	16
2.3.1 Autarquia	17
2.4 Fundações Públicas	18
2.4.1 Fundações Autárquicas	19
2.4.2 Fundações Governamentais	19
2.4.3 Empresas Estatais	19
2.5 Empresas Públicas	20
2.6 Sociedade de Economia Mista	20
CAPÍTULO III – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	22
3.1 Conceito de Improbidade Administrativa	22
3.2 Princípios que regem a Probidade Administrativa	24
3.2.1 Princípio da Moralidade	24
3.2.2 Princípio da Impessoalidade	24
3.2.3 Princípio da Publicidade	25
3.2.4 Princípio da Eficiência	26
3.2.5 Princípio da Legalidade	26
3.3 Tipologia da Improbidade	27
3.3.1 Atos que importam enriquecimento ilícito	27
3.3.2 Danos ao erário	28
3.3.3 Violação aos princípios da Administração Pública	28
3.4 Consequências	29
3.4.1 Sanção de perda de bens e valores	29
3.4.2 Ressarcimento Integral dos bens	30

3.4.3 Perda da função pública	30
3.4.4 Suspensão dos direitos políticos	30
3.4.5 Multa Civil	30
3.4.6 Proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário	31
CONCLUSÃO	32
REFERÊNCIAS	34

INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico tem como ideia principal analisar a relação da ética e da Administração Pública, estudando o comportamento do agente público, sua conduta e as consequências da quebra dos princípios éticos.

O tema foi analisado através de compilação bibliográfica, bem como de estudo do posicionamento jurisprudencial dos tribunais superiores. Desta forma, ressalta-se que este trabalho foi metodizado de forma didática em três partes.

O primeiro capítulo aborda a respeito da ética, a conceituando, expondo como ela influencia no comportamento humano, e como os seus princípios se relacionam ao Estado.

O segundo capítulo trata acerca da Administração Pública, fazendo uma abordagem do seu conceito, sua divisão, estruturação e área de atuação dos seus órgãos.

Por final, o terceiro capítulo analisa a improbidade administrativa, conceituando, definindo seus atos, abordando as consequências quebra do comportamento ético, e da contrariedade a probidade, retidão e honestidade com baseamento em todas as esferas da legislação vigente.

Desta forma, nota-se que a temática abordada exige uma análise mais detalhada e constante, tendo-se em vista o interesse público acerca da Administração Pública.

Isto porque apesar da grande notoriedade midiática acerca de assuntos relacionados a conduta ilícitas de agentes públicos, e do grande engajamento popular sobre o tema, a pouco entendimento real sobre o assunto.

A pesquisa desenvolvida espera contribuir, ainda que de forma singela, para um melhor entendimento do problema suscitado, valendo-se de posições doutrinárias e segundo a legislação em vigor, a fim de que se possa obter um maior esclarecimento popular, incentivando o conhecimento e busca pela defesa dos direitos coletivos e da otimização da Administração Pública.

CAPÍTULO I – ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para adentrar na temática sobre a ética na administração pública, é necessário compreender o real conceito sobre ética, sua influência na conduta do ser humano e como consequência sua relação entre o Estado e o Direito.

1.1 - Conceito de Ética

Ética é a junção de princípios e valores morais que constituem a formação do caráter do homem, norteando a sua conduta em sociedade, buscando como fim, o bom funcionamento social.

A origem etimológica de Ética, conforme leciona Nalini (2016), é o vocábulo grego 'ethos', a significar 'morada', 'lugar onde se habita'. Mas também pode ser entendido como 'modo de ser' ou 'caráter'."

Segundo o dicionário Aurélio (2010), a ética é o estudo dos juízos de apreciação que se referem à conduta humana susceptível de qualificação do ponto de vista do bem e do mal, seja relativamente à determinada sociedade, seja de modo absoluto.

Os estudos sobre ética se iniciaram na antiguidade grega, pelos filósofos Sócrates, Platão e Aristóteles, ao estudarem o ser humano e suas virtudes.

De acordo com Vázquez (2006) sobre a compreensão de Sócrates sobre ética é que, a bondade, conhecimento e felicidade se entrelaçam estreitamente.

Para ele, a ética é a felicidade, mas para alguém ser feliz é necessário ser bom e a bondade é uma característica ao ser sábio.

Para Srour (2005), o termo ética é utilizado para denominar a ciência da conduta humana, com objetivo final à felicidade, estudando a vida do ser humano, analisando a qualidade da sua postura.

Em concordância, Alonso, López e Castrucci (2006), trazem luz a essa linha de pensamento ao afirmarem que a ética é o único meio que proporciona ao indivíduo alcançar a felicidade. A felicidade é a finalidade da ética, ela propõe o caminho para que o homem possa alcançar uma vida moralmente boa e, através dela, a felicidade. Ser feliz é o resultado do hábito do bem agir.

Segundo Vázquez (2006) a ética pode ser compreendida no campo da filosofia em dois principais pensamentos, o de Platão que acreditava que a ética era uma virtude, e que essas virtudes tinham como natureza a alma e o de Aristóteles (1992), que tinha a ética como um estudo sobre a finalidade humana, concluiu mediante estudo que somente inserido na comunidade social e política, que o ser humano consegue concretizar o seu fim último, que é a felicidade. E que o caminho para conquistar a felicidade são as virtudes, enquanto os hábitos, que lhe são próprios, são constantes e firmes.

Já nas palavras de Valls a ética:

É uma daquelas coisas que todo mundo sabe o que são, mas que não são fáceis de explicar quando alguém pergunta. Pode ser entendida como um estudo ou uma reflexão, científica ou filosófica, e até mesmo teológica, sobre os costumes ou sobre as ações humanas. A ética pode ser também o estudo das ações ou dos costumes, assim como a própria realização de um tipo de comportamento. (1993, p.7)

No entendimento de Almeida e Christmann (2009), a ética pode ser entendida como a ciência ou filosofia que fará a eleição das melhores ações tendo vistas ao interesse coletivo, universal.”

Para Vasquez (2006), a ética é a teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade. Ou seja, a ética é a ciência da moral, e a moral é o objeto da ética, ambas possuem origens distintas e significados idênticos, que dizer costume, modo de agir, por isso frequentemente são tratadas como a mesma coisa.

Quanto a diferença entre ética e moral, Almeida e Christmann (2009) ensinam que a moral se baseia no comportamento da sociedade, já a ética, a partir da análise, desse comportamento, e em cima disso são criadas normas universais com finalidade de estabelecer as melhores ações.

Elizete passos resume que a moral pode se dividir em dois caminhos distintos o primeiro, o objeto, regulamenta e direciona a prática do ser humano, e o segundo, a ética enquanto ciência que teoriza as condutas, estudando as concepções que dão baseamento à moral.

Segundo o pensador contemporâneo Cortella:

A ética é o que marca a fronteira da nossa convivência. [...] é aquela perspectiva para olharmos os nossos princípios e os nossos valores para existirmos juntos [...] é o conjunto de seus princípios e valores que orientam a minha conduta. É a ciência responsável pelo estudo comportamental do indivíduo quanto parte de uma determinada sociedade. Ninguém nasce ético ou antiético, ao contrário do que muitos acreditam, esses valores compõe a personalidade da pessoa, e são formados a partir da infância, do convívio parental, do ambiente o qual a criança está inserida e podem se alterar com o tempo e seus relacionamentos. (2009, p.102)

Segundo Sá (2001), se entende como ética a ciência da conduta humana perante o ser e seus semelhantes.

A Ética apesar de trazer o sentimento de justiça social, não está em um simples cumprimento de leis impostas, mas de se comportar, fazendo uma análise moral, segundo valores e princípios adquiridos pelo indivíduo ao longo de sua vida, podendo ser alterados mediante a cultura, tradição, educação e coerção.

A ética é a profunda análise crítica sobre a moralidade. Ela não tem um caráter normativista, pois, ao realizar uma reflexão ética, questiona-se sobre a consistência e a coerência dos valores que

norteiam as ações, buscando-se esclarecer e indagar essas ações, para que elas tenham significado autêntico nas relações (BRASIL, 1998, p. 52).

1.2- A influência da ética no comportamento humano

A Ética não é pertencente somente ao campo de estudo, não se trata apenas de uma teoria, contrariando o ponto de vista de alguns doutrinadores a ética não é algo utópico, mas sim uma ciência prática, que tem como objetivo final o comportamento humano.

Segundo Alonso, López e Castrucci (2006), a ética é a arte de administrar a própria liberdade, de regular o que chamamos de atos humanos, é ela que tornam bons o que é feito e quem o faz.

De acordo com Cortella:

A Ética é o conjunto de valores e princípios que usamos para responder a três grandes questões da vida: (1) quero?; (2) devo ?; (3) posso ? Nem tudo que eu quero eu posso; nem tudo que eu posso eu devo; e nem tudo que eu devo eu quero. Você tem paz de espírito quando aquilo que você quer é ao mesmo tempo o que você pode e o que você deve. Não se trata somente de influenciar as decisões humano, na verdade, a ética é uma ciência voltada ao estudo do comportamento do homem como um todo. (2009, p. 108)

As questões mencionadas por Cortella torna cristalino tal entendimento, sendo que não é cabível a tomada de nenhuma decisão sem antes pensar em uma delas, ou seja, o objeto da ética é o próprio comportamento do homem e não uma simples influencia em suas ações.

Esses pensamentos trazidos por esses questionamentos éticos trazem um juízo que tangem as ações comportamentais humanas.

Existe uma linha de pensadores, como Hobbes (2008), que acreditavam que o homem não consegue se relacionar em sociedade sem a interferência de um estado soberano, que lhe imponha a forma de que demonstre as regras e normas de convivência, ele é incapaz de socializar, pois ele já nasce mau, é da natureza humana o que vem dar origem a teoria do estado absoluto.

Em contrário a Hobbes e em concordância com a maioria doutrinária Chaves (2013), menciona que o homem baseia-se em suas crenças no que é certo ou errado, o que é bom ou mau, porém esses valores não são intrínsecos ao homem desde seu nascimento, são adquiridos ao longo dos anos, tendo como base os pais, professores, amigos, irmãos ou até personalidades públicas.

Segundo Rosini (2003), a ética pode ser compreendida como estudo de juízos referentes à conduta humana qualificada pela concepção do bem e do mal, relativamente à determinada sociedade, ou de modo absoluto, conduzindo o ser humano na tomada de decisões levando-se em conta os valores predominantes na sociedade, em determinado espaço de tempo.

Na concepção de Brunet (2017), a ética é associada a um temor, que dita ao ser humano o que é certo e o errado, o que se deve e o que não se deve fazer.

O julgamento realizado pelo homem é composto de valores e princípios que são passados a ele ao longo da sua vida, assim se constrói o senso ético, que dá origem a este temor que faz com que o indivíduo tenda a se comportar dentro dos valores a ele passados.

Para Maria Lúcia Aranha:

Ética é a reflexão sobre as noções e princípios que fundamentam a vida moral. Essa reflexão orienta-se nas mais diversas direções, dependendo da concepção de ser humano tomada como ponto de partida. Por exemplo, à pergunta 'O que é o bem e o mal?', respondemos diferentemente, caso o fundamento da moral esteja na ordem cósmica, na vontade de Deus ou em nenhuma ordem exterior à própria consciência humana. (1993, p.214)

Segundo Sá (2010), a conduta e o comportamento do ser humano vem sendo construído, desde o seu nascimento, conforme ele se depara com situações onde é obrigado a estar discernindo entre o certo e o errado, bem o mal, é através de suas escolhas, decisões e das respostas aos estímulos mentais comandados pelo cérebro, diferenciando-as a um comportamento, pois está sujeito a alterações em seus efeitos.

Tal entendimento nos faz compreender que não se trata simplesmente de uma escolha, mas sim de algo que é adquirido pelo agente, mesmo que até de forma imperceptível ao longo de seu crescimento ao se relacionar com o meio ao qual está inserido.

Entende-se então que o ser humano pode sim ser fruto do meio ao qual está inserido, por receber mesmo que intrinsecamente influência das pessoas com as quais se relaciona.

A convivência possui grande influência na construção ética da pessoa, pois como pode se ver na análise do astronauta Buzz Aldrin (2018) sobre a frase do palestrante Jim Rohn, o qual costumava dizer que o ser humano é a média das cinco pessoas as quais mais convive, o astronauta afirma que as pessoas com as quais o ser humano opta por manter convívio, possuem capacidade de influenciar o seu comportamento, tanto de forma positiva como negativa.

O referido pensamento pode ser considerado parcialmente verdade, pois o homem é fortemente impactado e influenciado pelas pessoas mais próximas a ele e por isso tende a ter comportamento e valores semelhantes.

Porém, apesar de sofrer grande influência, é muito pouco resumir que a essência ética do ser humano é somente resultado das cinco pessoas com que o indivíduo possui maior convívio.

Como dispõe Brunet (2017), que mesmo uma simples sugestão possui o poder de influenciar os comportamentos humanos. Exemplificou o autor que, crianças que assistem a muitos desenhos violentos na TV tendem a criar ambientes hostis em casa e na escola. Ainda que subconsciente a sugestão é sempre eficaz e conseqüentemente acaba determinando como vamos nos comportar. O nosso comportamento é influenciado por centenas de estímulos diários que variam em diversas formas.

Todos relacionamentos sociais vivenciados pelo agente ao longo de sua vida, por menor tempo que seja, por menor que sejam as sugestões a eles passadas possuem a capacidade de influenciar a constituição da personalidade e da essencial individual de cada pessoa.

A personalidade do ser humano é construída através do seu crescimento desde que começa a se relacionar em sociedade, normalmente se inicia em âmbito familiar, mas através de experiências vivenciadas por ele ao longo de sua vida podem sofrer alterações de valores e princípios, o que podem alterar o modo de agir do indivíduo.

O fato de ter tido bons pais, ser influenciado na construção de sua personalidade por valores éticos, por si só, não garantem que o fim do indivíduo será ser uma boa pessoa.

Resumindo, o meio a qual está inserido o homem, possui sim, grande influência na sua conduta, mas não podemos atribuir a isso somente a responsabilidade pelo comportamento fim do indivíduo.

Oguisso e Zoboli expressam que a construção da pessoa envolve:

a) Concepções, crenças e valores, das vivências do processo de viver de cada pessoa; b) capacidade do homem de conhecer, adquirir e aplicar os valores às situações de modo individual e coletivo; c) de como cada pessoa consegue olhar e compreender o mundo, a realidade; d) o que cada um faz com base no Eu acaba por caracterizar a qualidade do ato como certo ou errado; e) o que cada pessoa faz, valendo-se daquilo que é e conhece, acaba por afetar a pessoa e modificar a realidade em que se encontra inserida. (2006, p.31)

Ou seja, mais do que a construção de um senso de certo ou errado a ética é a responsável pelas decisões que motivam o homem, sua forma de ver o mundo e graças a ele o ser humano pode se relacionar em sociedade.

No mesmo entendimento, Alonso, López e Castrucci (2006) fundamentam que a ética é estuda a conduta humana, analisando o bem e o mal, com vistas à felicidade. É o estudo da vida do ser humano, visando a qualidade da sua conduta.

De acordo com Dubrin (2007), as escolhas morais de um indivíduo, está relacionada com seu comportamento ético, ou seja, independente das escolhas realizadas, o homem sempre saberá ter um comportamento ético que lhe auxilie na manutenção de sua permanência dentro do convívio em uma sociedade organizada.

1.3- A relação dos princípios Éticos e o Estado

O desenvolvimento humano, a criação do Estado, a capacidade em viver em coletividade, são proporcionadas pela ética, e ela por sua vez, é influenciada por valores e princípios oriundos do convívio entre os homens em sociedade. Segundo Braga (2006), a ética está ligada ao comportamento humano, e os conduzem a para as inter-relações sociais. O ideal dialético baseia-se em uma vida social igualitária e justa, ou seja, a ética tem como base o bem coletivo.

Todo nosso ordenamento jurídico, todas normas, leis, crenças, tudo que nos organiza enquanto sociedade tem baseamento em princípios e valores passados por gerações através de convivência, que foram mudando conforme os anos através da cultura de cada tempo até que chegássemos ao mundo em que vivemos hoje. Segundo Barros Filho (2015), a ética de forma sintética pode ser definida como a busca intersubjetiva da melhor convivência.

Quanto a sociedade política, o Estado tem como objetivo manter a ordem, assegurar a defesa, buscar o progresso e promover o bem-estar entre todos os indivíduos inseridos em sociedade em determinado território. Sendo assim, o fim do Estado é buscar de forma igualitária a todos que o integram o bem comum.

Para construir um Estado melhor é necessária uma sociedade política-ética, que pratiquem todos os seus atos em prol do bem comum. Porém, quanto mais antiética a sociedade, mais distante nos encontramos da busca do bem comum a todos.

Segundo o pensador Clóvis Barros Filho:

a ética pode resultar em um problema somente quando os interesses particulares colocam em risco a convivência. Condutas e estratégias que supostamente trarão visam somente o interesse de um ou outro dos integrantes daquela sociedade acabam prejudicando o relacionamento da coletividade. O filósofo aponta que isso equivale para todas as esferas de relacionamento a qual o homem está inserido, na vida do casal, na república de estudantes, no pagamento do meio ingresso mediante apresentação de documento, na pressa

no trânsito e o desrespeito das sinalizações, na licitação para compra de material hospitalar ou escolar ou em qualquer outra situação de convivência. (2015, p.137)

Se temos como fim do Estado o bem comum, o da Ética é que todos os atos humanos sejam ordenados racionalmente em prol desse mesmo bem comum, o direito vem como o meio pelo qual o Estado busca através de um conjunto de normas coercitivas regulamentar, disciplinar e orientar as relações sociais.

Os doutrinadores Alonso, López e Castrucci (2006), ao tratarem acerca da ética, ensinam que a liberdade desta não está em fazer em qualquer coisa, sem mensurar as consequências, mas sim visando o bem.

Assim, vê-se o referido pensamento:

Ética consiste em que a liberdade não está para fazer qualquer coisa, ou a serviço do agir sem rumo ou irresponsável, mas deve estar a serviço do bem, ou seja, existe uma liberdade para agir, porém, toda ação implica em um resultado e sobre este resultado compete ao indivíduo responder e arcar com as suas consequências. A liberdade, quando converte o bem em conduta, constrói o homem, o homem pleno e feliz. De igual forma, quando livremente tornamos nossa conduta má, destruimo-nos, somos infelizes'. (ALONSO, LÓPEZ E CASTRUCCI, 2006, p. 29).

O direito tem o papel de moderar a conduta humana do sujeito jurídico, as relações entre os indivíduos de uma determinada sociedade, assegurando o bem-estar social, respeitando os princípios éticos e morais, conduzindo nesse processo tanto o Estado quanto o indivíduo respectivamente a buscar e estabelecer o bem comum, geral.

Nalini (2016), dispõe que a vida moral é interior, a vida jurídica é exterior. A análise da norma moral é pertencente ao campo da consciência individual. Quando o agente moral interioriza em seu consciente o preceito, ele automaticamente decide cumpri-lo. Já a levando em conta a da norma jurídica independente da sua própria consciência.

Ainda segundo o doutrinador, não há direito aético ou antiético. Todas as regras jurídicas, explícitas ou implícitas e em todas as suas categorias devem um tributo à moral. Seria um contrassenso e uma deterioração dos costumes admitir-se normatividade contrária à ética.

O Direito é integrado a Ética e é sua garantia como dispõe o doutrinador Miguel Reale (1999), a Ética é a realização da liberdade, e que o Direito, momento essencial do processo ético, representa a sua garantia específica, traz seguridade a defesa ética, tal como vem sendo modelado através dos anos, da convivência tendo como o fim próprio de compor em harmonia, liberdade, normatividade e poder.

Reale continua expondo que:

O problema do valor do homem como ser que age, ou melhor, como o único ser que se conduz, põe-se de maneira tal que a ciência se mostra incapaz de resolvê-lo. Este problema que a ciência exige, mas não resolve, chama-se problema ético, e marca momento culminante em toda verdadeira filosofia. (1999, p. 25)

Uma das formas em que podemos observar o Direito como garantidor da Ética, foi a criação do código de conduta, ou código de ética, que orienta e regula o indivíduo para seu comportamento não se traduza em pretensões particulares, mas a conduta politicamente correta.

Os Códigos de Ética Profissional segundo Camargo (1996), tem o intuito de sistematizar e estruturar as exigências no tríplice plano de orientação, disciplina e fiscalização”.

Já segundo Maximiniano (1997), os códigos de Ética fazem parte do sistema valorativo que norteia o comportamento do indivíduo, dos grupos e das organizações e de seus administradores.

Os Códigos de ética são conjuntos particulares de normas de conduta, as decisões pessoais e organizacionais que são tomadas com base em qualquer código de ética, refletem os valores vigentes na sociedade.

Para Lisboa (2009) o código de ética pode se diferenciar quanto ao seu conteúdo, abrangência e formato, ou seja, pode variar de organização para organização.

Assim, conclui-se que o direito atua como garantidor da ética e o código de conduta um apontamento de como o indivíduo deve guiar o seu comportamento sobre os princípios e valores de uma determinada instituição ou sociedade.

CAPÍTULO II – ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para tratar acerca da ética na administração pública é necessário explanar sobre a administração pública, conceituando-a, abordando como se dá sua organização, suas funções, os órgãos que compõe e suas respectivas atividades.

2.1 – Administração Pública

Ao se falar em Administração Pública, podemos defini-la como a responsável pela defesa do interesse público, de administrar e exercer o poder sobre o Estado.

De acordo com Waldo (1971) a Administração Pública compõe a organização e a gerência de homens e materiais para atingir os ideais do um governo. Ou seja, compete a administração pública, fazer a gestão de bens, órgãos, serviços e agentes ligados ao Estado, e todos que exerçam atividades de interesse público.

Para De Plácido e Silva (2001), em sentido amplo, a Administração Pública chega a se confundir com a função política, associando governo a Administração.

Sendo a Administração Pública a manifestação na gestão ou execução de atos ou negócios políticos por parte do Poder Público.

Segundo Alexandre Moraes (2003), Administração Pública é a maneira concreta e instantânea que o Estado desenvolve visando garantir seus interesses coletivos.

A administração pública abrange o estado como um todo, não se limita apenas a função administrativa, ou seja, ao Executivo, ela engloba todos os poderes inseridos dentro do Estado, todos os órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independente de qual dos poderes pertença, Executivo, Judiciário ou Legislativo ou outro órgão estatal.

A propósito, José Cretella Júnior leciona: “É o complexo de órgãos aos quais se confiam funções administrativas, é a soma das ações e manifestações da vontade do Estado, submetidas à direção do chefe do Estado” (1966, p.24).

Segundo Mazza (2018), é possível analisar de forma subjetiva o Poder Público como sinônimo de Estado e de forma objetiva defini-lo como aquele que exerce a coerção afim da organização estatal a promover o interesse público o Estado se mova em direção ao interesse público.

De acordo com grande parte dos doutrinadores a expressão “Administração Pública” pode ser empregada em sentidos distintos objetivo ou material como mostra Mazza:

1º - A Administração Pública em sentido subjetivo, orgânico ou formal é o conjunto de agentes, órgãos e entidades públicas que exercem a função administrativa;

2º - Administração Pública em sentido objetivo, material ou funcional, mais adequadamente denominada ‘administração pública’ (com iniciais minúsculas), é a atividade estatal consistente em defender concretamente o interesse público. No que diz respeito ao aspecto material da administração pública, isto é, utilizada a expressão para designar uma atividade estatal, pode-se distinguir quanto a função política (ou de governo). Já administração pública *stricto sensu* abrange exclusivamente o desempenho da função administrativa. (2018, p.51)

Para Medauar (2018), o Dec.-Lei nº 200, de 25.2.1967, trouxe a chamada Reforma Administrativa que dependendo da complexidade permite a divisão da Administração Pública entre Administração Direta e Administração Indireta ou em outras palavras em Administração centralizada e descentralizada.

2.2 - Administração Direta

Para Saleme (2007) a administração direta, mais propriamente denominada de centralizada, trata-se de um complexo de órgãos subordinados à estrutura central, podendo ser desconcentrados, mas não descentralizados e não possuem personalidade jurídica própria. Em sentido amplo compreende os três Poderes, e em sentido estrito, trata-se apenas do poder administrativo.

Segundo Medauar (2018) a Administração direta é o conjunto de órgãos integrados na estrutura da Chefia do Executivo e na estrutura dos órgãos auxiliares da Chefia do Executivo.

Ainda segundo o referido diploma, uma das principais características da administração direta é a hierarquia, que liga os seus órgãos, partindo da chefia do executivo aos seus auxiliares diretos que chefiam órgãos e seus respectivos subordinados e assim por diante.

De acordo com Nohara (2012), entende-se administração direta são as pessoas jurídicas as quais a lei confere o exercício de funções administrativas, não possuem personalidade jurídica própria, abrange as pessoas jurídicas políticas, ou seja, Municípios, Distrito Federal, Estados e União, e os órgãos que integram estas pessoas por desconcentração.

Ou seja, a chamada desconcentração é a repartição das funções entre vários órgãos da mesma pessoa jurídica, sem que se tenha autonomia, estando sempre ligada a um corpo central.

2.2.1 – Entes Federados

Os entes federados, como nome já diz, são os componentes da federação que integram a administração.

Como dispõe Mazza (2016) as entidades federativas integram a Administração Pública, são criadas pela Constituição Federal, são pessoas político-administrativas, imunes a todos os impostos, multicompetenciais, exercem funções legislativas, executivas e jurisdicionais (exceto os Municípios).

São entes federados a União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, também os Ministérios, Secretarias, Delegacias, Tribunais, Casas Legislativas, Prefeituras, Ministério Público, Defensorias, Tribunais de Contas etc.

2.2.2 - Órgãos Públicos

Segundo Meirelles (2014) a criação dos órgãos públicos, assim como sua extinção, depende de iniciativa do chefe do executivo através de lei. São instrumentos de ação para desempenhar funções estatais das pessoas jurídicas preordenadas por pessoas jurídicas.

Os órgãos são instrumentos de ação, que exercem através de seus agentes as funções estatais imputadas a pessoa jurídica que eles estão ligados

De acordo com Medauar (2018), a denominação adotada “órgão” vem por influência da anatomia, onde cada parte do corpo que realiza função específica recebe esse nome, são as unidades de atuação de cada pessoa jurídica.

Ou seja, a esses órgãos competem as atribuições predeterminadas no âmbito do Poder Público, cada um com funções específicas, com um grupo de pessoas e meios materiais para a realização de suas atribuições, contribuindo para o funcionamento do todo.

2.3 - Administração Indireta

Segundo Marçal Justen Filho (2015), a constituição atribui a entes políticos toda as funções de administração pública estatal, mas o direito permite que por meio

de uma decisão infraconstitucional, as pessoas políticas, a quem tais competências originalmente foram atribuídas, outorgar uma parcela de suas competências administrativas estatais a pessoas jurídicas, criadas por lei ou mediante autorização legal. Utiliza-se a expressão “Administração indireta” para referir-se a essas pessoas.

Os entes políticos podem transmitir a execução de uma parcela de suas atividades a pessoas jurídicas de direito público ou privado.

Conceitua Di Pietro (2016), que a administração indireta deriva de situações em que a lei decide pela execução indireta da atividade administrativa, passando a pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou privado

2.3.1 - Autarquia

De forma sintética Bandeira de Mello (2014) conceitua autarquias como pessoas jurídicas de direito público de capacidade exclusivamente administrativa.

Ou seja, são pessoas jurídicas, criadas com o propósito de executar atividades administrativas originalmente atribuídas ao Estado.

Segundo Meirelles (2014) As autarquias devem exercer serviços próprios do Estado, nas mesmas condições por ela ser um prolongamento do Poder Público, o que a difere são os métodos operacionais de seus serviços, mais flexivos, eficazes por serem especializados que o da Administração Direta.

Segundo o Art. 5º, inciso, I, do Dec.-lei 200/1967, a autarquia é:

O 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.

Segundo Medauar (2018) o termo “autarquia” significa “poder próprio”, no Art 5.º, I, do Dec.-lei 200/1967 podemos ver a utilização do termo “autônomo”, é inadequado, pois, o emprego do mencionado termo pois ele permite se entender que

as autarquias estariam associadas a mesma natureza dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal.

Ainda segundo a doutrinadora, o termo “autônomo” não está associado a autonomia política, mas sim por possuir mais liberdade de agir que os órgãos da administração direta, não estarem hierarquicamente subordinados, características vinculadas ao fato de estarem descentralizadas.

Saleme (2007) conceitua que as autarquias possuem personalidade jurídica de direito público, descentralizadas pelo Estado para melhor atender o interesse público, executando as funções típicas da entidade que se descentralizou, possuindo mais dinamismo na execução de seus serviços e proximidade aos seus usuários. São sujeitas a controle interno pela entidade que as criou, e externo, pelo seu Tribunal de Contas.

Em concordância com a definição do doutrinador Marçal Justen Filho (2015), que afirmou que a autarquia é instituída para desempenhar atividades administrativas sob regime de direito público, sendo ela uma pessoa jurídica de direito público, criada por lei que regula o nível de sua autonomia perante a Administração direta.

Medauar (2018) dispõe que cada autarquia possui o seu próprio quadro de servidores, com hierarquia interna, órgãos próprios e estrutura administrativa própria que garante o desempenho de sua função e faz a gestão de seu patrimônio.

Em esfera federal são exemplos de autarquias, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) e o Banco Central.

Fundações públicas são pessoas jurídicas de direito público interno, instituídas por lei específica mediante a afetação de um acervo patrimonial do Estado a uma dada finalidade.

2.4 - Fundações Públicas

Segundo Di Pietro (2016) as fundações públicas podem possuir personalidade jurídica, pública ou privada, atribuídas por lei. Seu patrimônio pode ser inteiramente do Poder Público ou semi-pública e semi-privada. Possuem capacidade de autoadministração, mas estão sujeitas ao controle administrativo, nos limites estabelecidos por lei.

De acordo com o Decreto-Lei nº200/67, com redação dada pela Lei nº 7.596/87, *in verbis*:

Art. 5º para os fins desta lei considera-se:

IV - Fundação Pública - a 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.

Nos ensinamentos Meirelles (2014) são pessoas jurídicas de Direito Público ou privado, devendo a lei dispor sobre as áreas que irão exercer suas atividades conforme inc. XIX do art.37 da CF.

Para Saleme (2007) as Fundações Públicas possuem patrimônio personalizado dirigido a um fim, não se confundem com associações ou corporações, são instituídas pelo Poder Público, por lei, onde contará a sua finalidade como preceitua o Código Civil brasileiro em seu art.62.

2.4.1 Fundações Autárquicas

Segundo Nohara (2012) Também são as chamadas fundações públicas de direito público ou autarquias fundacionais. São instituídas pelo Poder Público, com patrimônio público, dependem de autorização legislativa, adquirem personalidade com registro civil, seguem o mesmo regime das autarquias.

2.4.2 Fundações Governamentais

Segundo Di Pietro (2016) a fundação governamental possui a mesma posição perante o poder público que as sociedades de economia mista e as empresas públicas, todas são entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado.

2.4.3 - Empresas Estatais

São denominadas empresas estatais, as empresas públicas e as de sociedade mista, segundo Couto (2011) elas se diferem basicamente:

- i) A empresa pública pode observar, na sua constituição, qualquer forma societária; a sociedade de economia mista somente pode ser criada na forma de sociedade anônima (S.A.);
- ii) O capital da empresa pública é exclusivamente de ente da federação ou de entidade de direito público; a sociedade de economia mista exige apenas que ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, a ente da federação ou de entidade de direito público; e
- iii) Os efeitos nos quais empresas públicas federais forem interessadas nas condições de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à justiça do Trabalho, na forma do inciso I do artigo 109 da CF/88; já os efeitos das sociedades de economia mista federais podem ser julgados na justiça estadual.

Segundo Nohara (2012), empresa estatal, são todas sociedades que o Estado detém o controle acionário, civil ou comercial, integrando a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras empresas que não possuem tal natureza. Dependendo da natureza da empresa, deverá ter o seu estatuto jurídico no Cartório de Registro Civil ou na Junta Comercial.

2.5 - Empresas Públicas

As chamadas empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado, apesar de ter “pública” em sua nomenclatura, não quer dizer que ela seja pessoa jurídica de direito público.

Segundo Couto (2011), a empresa pública é criada através de autorização do titular do interesse público, por seus representantes com edição de lei, tirando isso, é criada através de atos formais iguais aos que originam pessoas jurídicas de direito privado.

Segundo Saleme (2007) Entidade pública de direito privado, criado por lei com intuito de explorar atividade econômica, por conveniência ou contingência, com capital próprio e exclusivo da união.

2.6 - Sociedade de Economia Mista

De acordo com Nohara (2012), a sociedade de economia mista é organizada sob a forma de sociedade anônima, com as supressões do direito público e da Lei das Sociedades por Ações. Tem sua criação através de lei, com participação de particulares e do Poder Público no seu capital e em sua administração.

Como dispõe Couto (2011), as sociedades de Economia Mista têm o maior percentual de suas ações com direito a voto pertencentes à União ou a alguma entidade da administração indireta, possui o papel de atuação na exploração de atividade econômica, atuando como sociedade anônima

Segundo Saleme (2007) é um ente descentralizado, criado por conta da crescente presença do Estado na economia fez com que o mesmo constituísse uma maneira de atuar na iniciativa privada, dando origem as chamadas Sociedades de Economia Mista.

De acordo com Bandeira de Mello (2014), sociedade de economia mista é a pessoa jurídica, criada através de autorização em lei. É um instrumento de ação do Estado, mas dotada de personalidade do direito privado, possui em sua natureza a função de ser auxiliadora na atuação governamental, constituída sob a forma de sociedade anônima.

CAPÍTULO III – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade administrativa trata acerca da quebra da retidão, da honestidade, quebra da probidade administrativa, ou seja, do comportamento contrário a conduta ética do administrador público, por isso é necessário explanar sobre seu conceito, princípios, atos, espécie e consequências.

3.1 – Conceito de Improbidade Administrativa

Entende-se como improbidade administrativa, a ausência de probidade, ou seja, negativa de retidão, moral e honestidade. É a prática ilícita, realizada por

agente público em exercício de suas funções ou em decorrência da mesma, visando benefício próprio ou de outrem, contrariando os princípios da administração pública podendo ocasionar prejuízo ao patrimônio público ou ferindo seus princípios.

Dispõe José Afonso da Silva (2008) a probidade administrativa baseia-se no dever do administrador público possui em prestar serviço a Administração com honestidade, sem aproveitar dos seus meios, não vislumbrando de beneficiamento pessoal ou de outrem.

Torna-se cristalino que a probidade é o antônimo da improbidade, toda conduta contrária aos princípios da probidade administrativa por parte do agente tendências em culminar em improbidade administrativa.

O administrador público deve buscar sempre o interesse público em detrimento do particular, regido por princípios morais e éticos, estando sujeito em toda a sua gestão a seguir as diretrizes legais.

De acordo com Di Pietro (2010) a probidade administrativa, vai além do simples cumprimento da legalidade formal, segundo a doutrinadora é necessária uma análise do campo subjetivo também, sobre seus princípios éticos, visando a honestidade, a boa-fé de regras assecuratórias a boa administração pública e seu funcionamento interno.

Como nos mostra a Constituição da República Federativa do Brasil em seus arts.37, 4º e 85, V, abaixo transcritos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: V - a probidade na administração; (BRASIL,1988).

Ou seja, o administrador público deve estar em observância aos princípios e valores que norteiam sua conduta que estão na base do ordenamento jurídico e cumprir os ditames dispostos na legislação positivada, à legalidade restrita.

Segundo Alexandre de Moraes, os atos de improbidade são aqueles que:

[...] possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário (2007, p. 345).

Para Martins Júnior (2009), o agente público tem a função e a responsabilidade de administra-lo, como se administrasse algo próprio, com diligência, respeito, responsabilidade, mas com fidelidade a sua finalidade, que não é em seu próprio benefício, porém, deve sempre estar buscando o interesse público, o bem coletivo.

3.2 – Princípios que regem a probidade administrativa

3.2.1 - Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade adentra a objetividade e a subjetividade da boa-fé, ela vai além do seguimento dos dispositivos legais, mas também aos valores intrínsecos ao administrador público, a moralidade exige que ele se pautar através da ética.

Por meio deste princípio na visão subjetiva levamos em conta a real intenção e vontade do agente ao praticar um feito, se possuía conhecimento ou desconhecimento lícito do feito.

Na Boa-fé objetiva é abordada a sua conduta, comportamento para análise do seu feito, não levando em consideração a intenção do mesmo.

Explica Hely Lopes Meirelles:

A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, art. 37, caput). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – de

moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como 'o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração'. Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, 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, mas também entre o honesto e o desonesto (2012, p. 90).

Em síntese o que Meirelles (2012) diz é que o agente administrativo deve possuir necessariamente a capacidade de distinção entre o Bem do Mal, sem abdicar o elemento ético de sua postura. Sua conduta não visa somente abordar a legalidade ou a justiça, mas também o honesto e o desonesto.

3.2.2 - Princípio da Impessoalidade

Dispõe José dos Santos Carvalho Filho que o princípio da impessoalidade objetiva é:

A igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto representa uma faceta do princípio da isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros. Aqui reflete a aplicação do princípio da finalidade, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória (2007, p.17/18).

O Princípio da Impessoalidade conceitua o dever de imparcialidade na defesa do interesse público, a Administração deve dispor do mesmo tipo de tratamento a todos os administrados que estejam na mesma situação jurídica.

3.2.3 Princípio da Publicidade

Esse princípio defende que todo ato da Administração deve ser público, amplamente divulgado, de conhecimento de todos.

É um princípio republicano, ou seja, entende-se por ser coisa de todos, então todos tem direito de ter ciência do que é praticado, é necessária essa transparência para que se tenha a devida fiscalização de legalidade e acompanhamento dos atos praticados pela administração pública.

Todos atos provindos do Poder Público, devem ser públicos, para que tenha validade universal, independentemente de ser da administração pública direta ou indireta, exceto os casos trazidos pela Constituição Federal

De acordo com Nohara (2012), entende-se administração direta são as pessoas jurídicas as quais a lei confere o exercício de funções administrativas, não possuem personalidade jurídica própria, abrange as pessoas jurídicas políticas, ou seja, Municípios, Distrito Federal, Estados e União, e os órgãos que integram estas pessoas por desconcentração.

Ou seja, a chamada desconcentração é a repartição das funções entre vários órgãos da mesma pessoa jurídica, sem que se tenha autonomia, estando sempre ligada a um corpo central.

3.2.4 - Princípio da Eficiência

Se tornou Princípio Constitucional obrigatório para a Administração Pública a partir da Emenda Constitucional n. 19/98

Sobre a implantação deste princípio, Jessé Torres Pereira Junior explica:

“No que tange ao arrolamento da eficiência entre os princípios reitores da atividade administrativa estatal, só se pode compreender como figura de estilo, um reforço de linguagem para enfatizar o que é inerente à Administração Pública e é dela reclamado pelos administrados, justificadamente. A Sociedade não organiza e mantém o Estado para que seja ineficiente, embora ineficiências podem ser, e são, encontradas em vários setores da Administração Pública, como podem ser, e são, encontráveis em setores de qualquer empreendimento privado; (1999, p.41)

O doutrinador expõe que tal princípio adentrou no ordenamento para reforçar a postura e conduta a qual o administrador deve ter, que mesmo que existam

ineficiências, como no setor privado, deve sempre se pautar em buscar a excelência e eficiência em atender aos interesses públicos.

Segundo Odete Medauar (2016) o Princípio da eficiência mostra a forma de atuação da Administração Pública, faz com que ela vincule a ideia de agir de maneira rápida e eficaz, ou seja, a Administração deve agir sempre de forma célere, precisa e eficaz buscando suprir os anseios da população. Se opondo à negligência, indiferença e a omissão, o que segundo a visão da doutrinadora é algo corriqueiro na conduta dos administradores brasileiros.

É a busca pela produtividade e economicidade, como o nome do princípio já nos mostra, é a procura da maior eficiência, com a redução de desperdícios da verba pública, a otimização do serviço, com presteza e perfeição e com maior rendimento funcional possível.

3.2.5 - Princípio da legalidade

Todos os atos da Administração Pública devem ser legais, ou seja, todas atividades devem ser pautadas ou autorizadas por dispositivo legal, o administrador só pode atuar até onde a lei o limita, ele é subordinado a lei, a sua finalidade normativa.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2005) só é considerada Administração legítima aquela que se reveste de legalidade e probidade administrativas, atendendo tanto às exigências da lei como os preceitos da instituição pública.

Ou seja, no campo privado o agente pode se portar de todas as formas desde que não se tenha vedação legal, já o administrador público só pode se portar de acordo com a autorização legal.

3.3 – Tipologia de improbidade

As condutas ímprobas são divididas em três grupos de acordo com a lei de improbidade (lei n.8.429/92) em seus artigos 9,10 e 11 e suas respectivas sanções, diferenciadas a cada espécie de conduta.

3.3.1 – *Atos que importam enriquecimento Ilícito:*

Por omissão ou ação, do agente administrativo ele recebe algum tipo de vantagem financeira indevida em razão do exercício de cargo em ente federativo, influência, mandato ou função.

Esse Locupletamento indevido, pode ser verificado por patrimônio não compatível ao declarado no imposto de renda, ostentação de renda incompatíveis com a remuneração do cargo.

Não que seja vedado ao agente público o enriquecimento, desde que se tenha origem lícita e não esteja vinculada com a função a que ele exerce.

É o que dispõe Wallace Paiva Martins Júnior

Caracterizam o enriquecimento ilícito qualquer ação ou omissão no exercício de função pública para angariar vantagem econômica, como também a mera potencialidade de que venha a amparar interesse de terceiro ou o simples fato de o agente público ostentar patrimônio incompatível com a evolução de seu patrimônio ou renda, sendo exigível, em ambos os casos, que a vantagem econômica indevida seja obtida (para o agente público ou terceiro beneficiário, por ele próprio ou por interposta pessoa) em razão de seu vínculo com a Administração Pública, independentemente da causação de dano patrimonial a esta, porque o relevo significativo da repressão do enriquecimento ilícito tem em si considerado preponderância do valor moral da Administração Pública, sendo direcionado ao desvio ético do agente público(2009. p. 227).

3.3.2 - *Danos ao erário*

De acordo com artigo 10 da Lei 8.429/1992, os atos de improbidade que ocasionam danos ao erário, são os que por conta da ação ou omissão acarretam perda patrimonial a Administração pública.

Segundo Waldo Fazzio Júnior (2007), O art. 10 não reprova simplesmente a conduta danosa aos cofres públicos, mas sim as os meios que acarretaram no prejuízo.

Sendo assim, o dano erário a que se refere a Lei de Improbidade, é provocado quando o administrador através de seus atos, sem previsão legal, gera perda patrimonial, desvio, dilapidação dos bens da Administração, independente se a conduta for por dolo ou culpa.

3.3.3 - Violação aos Princípios da Administração Pública

Os atos que violam os princípios da Administração Pública, são considerados ímprobos de acordo com art. 11, a Lei n. 8.429/1992, que dispõe como atos que atentam a Administração Pública qualquer ação ou omissão que vá em que conflito aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Segundo Waldo Fazzio Junior, (2007), a improbidade administrativa não se limita a atos que causam prejuízos ao erário, mas também nos atos que atentam contra a própria probidade da administração, sendo indispensável a preservação de seus valores e deveres.

Ou seja, a improbidade está vinculada não somente ao enriquecimento ilícito ou ao prejuízo do erário, mas também a inobservância dos princípios que regem a conduta do agente, que atentam contra a integridade da Administração Pública.

3.4- Consequências

As sanções aos quais o administrador está sujeito, por cometimento de atos de improbidade administrativa tem previsão na Constituição Federal de 1988, artigo 37, § 4º, que assim dispõe:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 1988).

Existindo a necessidade de regulamentação do dispositivo foi editada a lei 8.429/92 em seu artigo 12 com intuito de regular e completar o artigo da CF anteriormente citado

As consequências dos atos de improbidade administrativa não se limitam a um campo específico, apesar das esferas serem independentes, não se excluem mutuamente, estando o administrador sujeito a todas elas e até mesmo simultaneamente.

Ou seja, a conduta praticada pode implicar em infração administrativa, acarretar dano a Administração e ser tipificada como crime.

As sanções impostas são proporcionais aos atos praticados pelo administrador, os que causam enriquecimento ilícito são os que possuem sanções mais graves e os atos que causam prejuízo ao erário ocupam a posição intermediária.

3.4.1 Sanção de perda de bens e valores

É uma punição que procura inibir o enriquecimento ilícito, aplicada em relação aos bens e valores adquiridos pelo agente após ato criminoso.

Para Emerson Garcia (2006), a simples perda de bens ou valores não representa verdadeira sanção, o patrimônio adquirido pelo agente antes do ato que caracterizou o enriquecimento ilícito não é atingido, conduzindo o agente à situação anterior à prática do ilícito, mantendo imutável seu patrimônio legítimo.

3.4.2 Ressarcimento integral dos bens

É a devolução na totalidade dos bens ou valores adquiridos de forma ilícita pelo administrador.

Ressalta Daniel Amorim Assumpção Neves (2014), que o ressarcimento integral dos bens não tem caráter punitivo ou condenatório, mas sim, possui natureza reparatória.

3.4.3 *Perda da função pública*

Tal sanção norteia o fim a relação jurídica entre o agente e a pessoa jurídica pública vítima da improbidade, só pode ser aplicada a agente públicos, não sendo aplicada a terceiros que de alguma forma se beneficiaram desses atos.

3.4.4 *Suspensão dos direitos políticos*

A Constituição veda a cassação dos direitos políticos, que garantem ao cidadão o direito de votar e ser votado, participar de partido político, ajuizar ação popular.

Porém, permite a suspensão dos direitos políticos nos casos de improbidade administrativa, sendo o tempo de suspensão compatível com nível do dano da ilicitude cometida, como podemos observar no artigo 12 da Lei 8.429/92.

- a) Nos casos de enriquecimento ilícito suspensão será de oito a dez anos (inciso I)
- b) Nos casos de lesão ao erário a suspensão será de cinco a oito anos (inciso II);
- c) Nas infrações aos princípios da administração pública a suspensão será de três a cinco anos nos casos de (inciso III).

3.4.5 *Multa Civil*

Tem o intuito de demonstrar a punibilidade, instruir através do exemplo, desestimulando a prática de atos de improbidade administrativa.

Atinge o patrimônio do agente ímprobo, que é subtraído após esta sanção, a fixação da base de cálculos a serem aplicados varia de cada ato e está disposto no artigo 12 da Lei de improbidade.

3.4.6 *Proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.*

O ímprobo é vedado a contratar o Poder Público, repassar incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. Em razão do final deste dispositivo, não apenas o ímprobo, mas também as pessoas jurídicas de que faça parte como sócio majoritário sofrerão os efeitos da sanção.

Na ótica do doutrinador Daniel Amorim Assumpção Neves (2013) ao ser comprovado o ato de improbidade administrativa, o agente que a praticou perde o requisito de confiabilidade, sendo positiva ao poder público o fim de sua contratação.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar a relação entre a Ética e a Administração Pública, as conceituando para se entender de que forma os princípios éticos atuam no norteamo da conduta do agente público, tanto de forma subjetiva quanto objetiva, e quais as consequências para a Administração quando o agente opta pela quebra desses princípios.

Deve-se dar abertura para o desenvolvimento de um olhar não só legalista, mas também analisar o pensamento extrínseco à Lei, com análise no campo subjetivo, estudando o comportamento do agente e nos resultados da conduta desses indivíduos.

Neste trabalho, conclui-se que o principal responsável pelo mal funcionamento público, pelos serviços não chegarem até o seu propósito fim, é a conduta o agente público, que não segue a diretrizes das normas legislativas e dos princípios éticos.

Isto é porque os atos de improbidade administrativa já se tornaram algo corriqueiro, não por falta de legislação, que como demonstramos é bem cristalina em relação as limitações e condutas a serem seguidas pelos agentes públicos.

Depreende-se, ainda, que a assunção dos principais cargos públicos, são derivadas do voto popular, trazendo a responsabilidade pelo comportamento dos agentes políticos a quem os elegeram, ou seja, a toda a população.

Por fim, ressalta-se que, embora são mais ventilados os casos de corrupção, muitas vezes até erroneamente a outras espécies de condutas ilícitas vinculadas a improbidade administrativa, que resultam em prejuízos até maiores a Administração.

Deve-se salientar que o combate as condutas ilícitas mencionadas e a reestruturação dos valore éticos pelos agentes públicos, só se dará através do fim da impunibilidade, fazendo se cumprir o ordenamento em vigor e através da reeducação popular, com a formação de indivíduos com seus princípios éticos bem

definidos, regidos pela probidade e a honestidade, cujo o único interesse, seja realmente o interesse público.

REFERÊNCIAS

ALDRIN, BUZZ. **Nenhum sonho está longe demais**: Lições de vida de um homem que pi-sou na lua. 1ed.Editora Benvira, 2018.

ALMEIDA, CHRITMANN. **Ética e direito**: uma perspectiva integrada / Guilherme Assis de Almeida, Martha Ochsenhofer Christmann.- 3. Ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

ALONSO, LÓPEZ E CASTRUCCI, **Curso de ética em administração** – São Paulo: Atlas, 2006.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **Introdução à Filosofia**. São Paulo: Editora Moderna 1993.

ARISTÓTELES. **Ética à Nicômaco**. Livro II, Trad. Mário da Gama Kury. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992.

BARROS FILHO, Clóvis de, 1965. **Somos todos canalhas**: filosofia para uma sociedade em busca de valores / Clóvis de Barros Filho, Júlio Pompeu. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2015.

BRAGA, K. S. **A comunicação científica e a bioética brasileira**. 2006. Projeto de Doutorado em Ciência da Informação - Departamento de Ciência da Informação e Documentação da FACE/UnB, Brasília, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais**: Terceiro e quarto ciclos; Apresentação dos temas transversais. Brasília: MEC/SEF, 1998

BRUNET, Tiago. **12 Dias Para Atualizar a Sua Vida**: Como ser relevante em um mundo de constantes mudanças. 1ed. São Paulo: Editora Vida, 2017.

CAMARGO, Marculino. **Fundamentos de ética geral e profissional**, 2. ed. SP: Vozes, 1996.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual do Direito Administrativo**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lumen, 2007.

CHAVES, Claudionice Siqueira. **Percepção de aspectos éticos no serviço público**: um estudo descritivo sob a ótica dos servidores públicos do Município de Lavras – MG. 2013. 155 p. Dissertações (Mestrado em Gestão de Organizações Públicas do Estado) -Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2013.

CORTELLA, M. S. **Qual é a tua obra? Inquietações, propositivas sobre gestão, liderança e ética.** Petrópolis: Vozes, 2009.

COUTO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo** – São Paulo, Atlas, 2011.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo.** v.1. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

DE PLACIDO E SILVA. **Vocabulário Jurídico, “Administração Pública”** – Rio de Janeiro, Forense, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 816.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 29.ed. Rio de Janeiro, Forense, 2016.

DUBRIN, Andrew J. **Fundamentos do comportamento organizacional.** 1 ed. São Paulo: Thomson, 2006. ENAP – Apostila II – Normas e Avaliação – Curso de Gestão da Ética Pública, Brasília, 2007.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa.** São Paulo: Atlas, 2007.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa.** 3ª ed.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

HOBBS, Thomas. **Leviatã: Ou Matéria, Forma e Poder de Um Estado Eclesiástico e Civil.** 2 ed. Editora Martin Claret – 2008

HOLANDA, Aurélio Buarque. **Miní Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa,** 8 ed.- Editora Positivo – 2010.

JUNIOR, Jessé Torres Pereira. **Da reforma Administrativa Constitucional.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. Ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2015.

LISBOA, Lázaro Plácido. **Ética Geral e Profissional em Contabilidade** – São Paulo, S.A – 2009.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4. Ed. São Paulo, Saraiva, 2009.

MAXIMINIANO, Antônio César. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo, Atlas, 1997.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**, 6. Ed. – São Paulo, Saraiva, 2016.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**, 8. Ed. – São Paulo, Saraiva, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**, 21 Ed. – Belo Horizonte, Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 38 Ed. – São Paulo, Malheiros, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 41 Ed. – São Paulo, Malheiros, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31 Ed. São Paulo, Malheiros, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** – São Paulo, Atlas, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21ª ed.. São Paulo: Atlas, 2007.

NALINI, José Renato. **Ética Geral e Profissional**. 13ª ed., Revista dos Tribunais – 2016.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 2. ed. – São Paulo, Método, 2013.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 9. ed. - São Paulo, Atlas, 2012.

OGUISSO, T.; ZOBOLI, E. **Ética e bioética: desafios para a enfermagem e a saúde**. Barueri: Manole, 2006.

PASSOS, Elizete. **Ética nas Organizações**. São Paulo: Atlas – 2006.

REALE, Miguel. **Escritos políticos**. Brasília: Editora da UnB, 1983.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

ROSINI, A.M. **Administração de Sistemas de Informação e a Gestão do Conhecimento**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

SÁ, Antônio Lopes de. **Ética Profissional**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001.

SALEME, Edson Ricardo. **Direito Administrativo**, - São Paulo, Rideel, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SROUR, Robert Henry. **Poder, cultura e ética nas organizações**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

VALLS, A. L. M. **Da Ética à Bioética**. Petrópolis: RJ: Vozes, 2004.

VÁZQUEZ, Adolfo S. **Ética**. 28 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

WALDO, Dwight. **O estudo da Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, 1971.