ASSOCIAÇÃO EDUCATIVA DO BRASIL - SOEBRAS
FACULDADES INTEGRADAS DO NORTE DE MINAS – FUNORTE
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: APONTAMENTOS BASEADOS NO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

MARIA EDUARDA SILVEIRA BRITO
CRISTIANO BARBOSA

MONTES CLAROS – MG
2016

RESUMO

Considerando que o Estado surge a partir de uma espécie de contrato social e que para funcionar ele necessita de uma estrutura burocrática composta por órgãos, departamentos, corpo funcional, tem-se que no seu processo de atuação os chamados servidores públicos agem em seu nome pautando-se pelos princípios norteadores da administração pública, entre eles o da moralidade e legalidade. Agindo em desacordo com os princípios o servidor comete ato de improbidade, gerando a discussão sobre a possibilidade de reversão ou invalidação do mesmo, fato esse que se tornou o problema investigado no estudo. Relativo aos objetivos eles buscaram identificar o que configura os atos da administração publica; caracterizar a improbidade administrativa segundo doutrina e norma; conceituar a gestão do Estado; identificar a possibilidade segundo a norma de reversão ou invalidação do ato de improbidade decorrente de desrespeito ao princípio da legalidade e moralidade. Metodologicamente o estudo foi estruturado através da pesquisa bibliográfica e revisão de literatura. Os resultados apontam para o fato de que não há efetivamente uma reversão ou invalidação, mas sim punição ao praticante da improbidade.

Palavras – Chave: Improbidade; Administração Publica; Moralidade.

ABSTRACT

Considering that The State arises from a kind of social contract and to works it needs a bureaucratic structure composed by organs, departments, functional body, which has in its process of acting the called public servants act on their own names guided by principles of public administration, between them the morality and the legality. Acting in disagreement with the principles the servant commits acts of improbity. Generating the discussion about a possibility of a reversal or invalidation of the same, fact that became the problem investigated in the study. About the objectives they sought to identify which sets the acts of public administration; characterize the administrate improbity according to the doctrine and the standard; conceptualize the management of state; identify the possibility according to standard of reversal or invalidation of the improbity acts due to disrespect to principles of legality and morality. Methodologically the study was structured through bibliographic search and literature review. The results point to the fact that there isn´t a reversal or invalidation, but a punishment the practitioner of improbity.

Key - words: improbity, public administration, morality.

INTRODUÇÃO

Desde que os indivíduos se agruparam e passaram a viver em sociedade surgiu à necessidade de se ter algum ente que regulasse os conflitos e atuasse na organização da vida em coletividade no sentido amplo. Decorrente desse aspecto poder-se-ia considerar que tal ente também deveria se estruturar e se organizar de modo que viesse atender a finalidade para o qual ele fora criado.

Considerando as transformações da sociedade e visando a sua organização em diversas áreas a coletividade criou a figura do Estado como uma espécie de superestrutura que atuaria, a priori, visando o bem coletivo em detrimento de interesses individuais. Dessa forma, a legitimação do Estado como instituição se deu através do que Rousseau (2012)[1] chamou de contrato social, em que os indivíduos pertencentes a coletividade transferiram à ele (estado) o poder de decisão, coordenação e estruturação de fatores/elementos[2] essenciais e de apoio para a existência da própria vida em sociedade.

Dessa forma, considerando que o Estado necessita funcionar de modo a permitir que os objetivos voltados para o interesse coletivo sejam concretizados ele, por sua vez, se estrutura através de órgãos e entidades que compõem a sua vertente administrativa para realizar, em nome da sociedade, diversos atos no intuito de cumprir o papel para o qual fora criado. Nesse sentido é que surgem os elementos e órgãos atuantes na administração do Estado.

Buscando atuar o Estado se vale da administração (ato de gerenciamento) através dos indivíduos que nele labora. Por isso, internamente esse ente desenvolveu, um conjunto de funções para organizar a administração pública em todas as suas instâncias. Destaca-se que as funções desse organismo são dirigidas por um sistema de normas que pretende manter a lisura dos atos praticados.

Contudo, a empiria parece revelar que ao atuar em nome do Estado os indivíduos no exercício da sua função administrativa, podem praticar atos que implicaria em distorções de sua finalidade. Essa visão reforça-se pelo fato de que a atuação do Estado, através daquele que para ele trabalha, deve sempre estar baseada em diversos princípios norteadores. O

---

[1] Além de Rosseau (2012) outros autores, discutem o Estado ora como superestrutura, ora conforme sua finalidade. Por essa razão a interpretação que se pode ter sobre tal entidade às vezes varia conforme o autor adotado. Por essa razão, torna-se necessário esclarecer que nesse artigo o Estado é interpretado como Organismo legitimado pela sociedade para organizar o funcionamento da própria coletividade que o legitimou.

[2] Os elementos e fatores essenciais e de apoio a que o artigo se refere diz respeito a criação de órgãos reguladores de diversas áreas, fornecimento de infraestrutura básica e complementar, atuação em áreas como saúde, educação, defesa do território, entre diversas outras áreas para que se obtenha condições adequadas de organização da própria estrutura social, econômica, política, etc.

descumprimento de qualquer um deles poderia gerar prejuízos que comprometeriam a ação estatal praticada. Nessas situações é que se discute se o ato eivado de algum tipo de problema em sua efetivação/concretização poderia ou não ser desfeito/corrigido, uma vez que subtende a existência da hipótese de que todos os atos praticados em nome do Estado deve devem pautar-se pela visão da honestidade, integridade, retidão. Se ele agir desse modo, ter-se-se-ia o que diversos autores do campo do Direito Administrativo, como por exemplo, Marinela (2016) Meirelles (2014) chamam de probidade. Na ausência dessa probidade surgiria a figura da improbidade.

Ante a tal exposição sinteticamente apresentada é que se definiu o problema de pesquisa do artigo que versa sobre a possibilidade ou não de invalidar um ato administrativo em decorrência do desrespeito aos princípios da legalidade e moralidade administrativa.

Em função do exposto o objetivo geral proposto teve a finalidade de estudar os atos da administração pública a partir dos princípios da legalidade e da moralidade administrativa. Já através dos objetivos específicos buscou apresentar a evolução do Estado e administração pública, conceituar gestão do Estado, identificar os elementos que configuram os atos da administração publica; caracterizar a improbidade administrativa segundo doutrina e norma;; identificar a possibilidade de reversão do ato de improbidade.

Por essa razão convêm, antes de adentrar na discussão relativa à improbidade, abordar o histórico do surgimento da figura do Estado, vez que permitir-se-ia compreender a sua configuração contemporânea, a validade dos atos administrativos e os princípios norteadores da existência do Estado e de sua atuação.

Historicamente tal ente passou por diversas fases evolutivas como forma de adequar-se tanto aos anseios e demandas da coletividade, quanto à própria necessidade de justificar-se enquanto órgão/instituição que se posiciona acima dos interesses individuais de modo a priorizar os valores e bens coletivos, como forma de garantir a sociedade condições adequadas em sentido amplo.

ESTADO E ADMINISTARÇÃO: ABORDAGEM GENÉRICA SOBRE SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA.

Ao considerar a formação/surgimento do Estado abre-se a possibilidade de entender que, segundo as características e fases evolutivas da própria sociedade e das relações estabelecidas entre os indivíduos, e entre eles e as demais estruturas criadas, tal ente ao mesmo tempo em que configurava sua atuação através da administração pública conforme as

demandas sociais, também era configurado por seu próprio modo de agir tendo em vista a finalidade do mesmo, quanto por seu papel social. Por essa razão, segundo as fases históricas ter-se-ia um tipo de Estado indo do Absolutista ao Neoliberal.

Evolução das formas de Estado

Efetuando uma regressão histórica sintética sobre a constituição do Estado a primeira forma conhecida e estudada pela doutrina foi o Estado Absolutista que, de forma resumida, surgiu aproximadamente no final da Idade Média ante a centralização de poder nas mãos de um representante. O regime absolutista apresentava o poder absoluto e ilimitado de controle social, político, econômico, etc. nas mãos do rei soberano, que alegava ser o seu poder uma vontade de Deus. Tal forma de Estado permaneceu durante os séculos XVI a XVIII. Contudo, em razão da evolução social e suas relações, o poder da nobreza (rei) passa a ser questionado e, com isso, ocorre a mudança na forma de organização "política administrativo" até então vigente.

O Estado Liberal é considerado como o "sucessor" do Estado Absolutista por colocar quem xeque o poder absoluto do rei através das idéias iluministas, as quais influenciaram o estabelecimento do constitucionalismo, segundo Bonavides (2012). Para o autor a nova forma de organização política e administrativa pautava-se pelos princípios da liberdade e igualdade como fonte de sustentação desse tipo de Estado. De uma forma direta ou indireta, o que se percebe é que os ideais do liberalismo acabavam se ligando aos valores do capitalismo, da "mão invisível[3]" no mercado como forma de dar-lhe justificação.

Já no século XX, em razão das ocorrências das crises e estagnações econômicas decorrentes dos próprios sistemas capitalistas houve a defesa da idéia do Estado interventor na economia. Esse tipo de Estado foi defendido por Keynes, conforme interpretado a partir de Lima; Sicsu (2003). A partir da percepção de um estado interventor abre-se a possibilidade de hipotetizar que na forma intervencionista o Estado deveria pautar-se por uma administração efetiva com vistas ao alcance de seus objetivos, o que envolveria equilíbrio entre receitas e despesas sem deixar de adotar medidas que aquecessem a econômica de forma a garantir o investimento da esfera privada e, com isso, o emprego, renda, consumo, enfim, o crescimento da economia, conforme depreendido em Bresser-Pereira (1996)[4]

---

[3] Sobre mão invisível ver McMillan (2004); Smith (2015)

[4] Disponivel em http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/817/9texto.pdf?sequence=1&isAllowed=y acesso em 23/09/2016 às 18h.

Ainda na linha evolutiva, após a percepção intervencionista surge o Estado Democrático de Direito que tem regência através de normas democráticas, eleições livres, respeito às garantias fundamentais entre outros aspectos. Normalmente esse tipo de Estado apresenta em sua constituição (lei maior do país) a indicação de sua forma, conforme se interpreta a partir de Canotilho (2003) bem como pressupõe a participação de todos os indivíduos da sociedade no direcionamento da política adotada pelo país.

Por fim tem-se o Estado Neoliberal cuja percepção e valoração das ideias liberalistas são propagadas como forma de conter tanto o tamanho quanto a participação do Estado. Em Bresser-Periera (1996), depreende-se que nesse tipo de organização há forte centralização do poder executivo com a "retirada" do Estado da economia permitindo a livre iniciativa, comércio e corte de despesas públicas. O setor privado da economia deve ser reforçado. Esse tipo de estado poderia ser interpretado como contrário ao Estado Intervencionista.

Evolução das formas de administração

De modo semelhante ao que ocorrera com a formação dos tipos de Estado, a administração desse ente também passou por transformações e ajustes conforme os interesses dele próprio no exercício de suas funções. Nesse sentido, a percepção sintetizada que poderia ser obtida sobre as formas de gestão é indicativa de que elas passaram do modo burocrático indo a formação de consórcios públicos, também chamados de parcerias publico privadas em que se denota uma espécie de descentralização do poder de gestão tornando-o compartilhado segundo o interesse governamental.

Administração pública: aspectos gerais sobre as formas de administração

A primeira forma de gestão, oficialmente conhecida do Estado se deu através da Administração burocrática, que de modo sintético é caracterizada segundo interpretação feita a partir de Weber (2004) por procedimentos controlados e realizados sob a fiscalização pautada pelo formalismo, impessoalidade. Por essa razão entender-se-ia que esse tipo de administração é em certa medida autoritária e baseada no respeito às normas, leis, regulamentos estabelecidos com a legitimação da sociedade.

Nesse tipo de administração Bresser-Pereira (1996) indica a existência de separação entre a coisa pública e a privada, bem como, a diferenciação no que tange a figura

do administrador público e do político. Além disso, no que ser refere a sua forma de estruturação ela é pautada pela hierarquização para que haja, por sua vez, a efetivação de controle via processos de execução dos trabalhos. Para o autor, essa forma de administração volta-se para o combate de ações corruptas e nepotismo.

Nesse sentido, percebe-se e cogita-se a possibilidade da administração pública ser realizada levando-se em consideração o princípio da impessoalidade, idoneidade, legalidade, lisura dos atos administrativos, formalidade, moralidade entre outros. Soma-se a isso o fato de que nesse formato não se preocupa com a eficiência, mas sim com o cumprimento dos processos, razão pela qual se entende a morosidade relativa à necessidade de manifestação do Estado, quando esse é demandado.

Contrária à administração burocrática e visando otimizar os seus resultados e ações surge a Administração Pública Gerencial, a partir da qual o Estado é visto como uma empresa que tem necessidade de eficiência e efetividade em seus processos e procedimentos para que os resultados sejam alcançados,. Conforme se depreende a partir das exposições de Bresser-Pereira; Spink (2011). Ainda segundo os autores o que conduziu a nova forma gerencial da administração do Estado foi o avanço tecnológico, aliada as transformações econômicas mundiais e organização política que demandava respostas rápidas garantidoras de resultado positivo de suas operações e ações.

Pelo que se poderia interpretar e entender a partir da visão de diversos autores sobre administração pública, como por exemplo, Martins; Pierantine (2006) e outros é o fato de que esse tipo de administração modifica as formas de controle e gestão dos serviços públicos. Tal fato levou a alteração no modo como a administração do Estado busca a eficiência no contexto de um regime marcado participação democrática, o que levou por sua vez a adoção de ideias neoliberais.

Tal forma de administração (democrática) teve origem nos governos da Grã-Bretanha, Estados Unidos da América, Nova Zelândia, Austrália e outros, como forma de controle da crise do Estado marcada pela sua ineficiência em gestar tanto recursos quanto efetivar as ações necessária ao funcionamento adequado que permitisse o crescimento econômico. No que tange ao Brasil, a tentativa de organizar esse método de gestão, se deu com a Reforma Administrativa de 1995, implementada pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso representando a adoção de uma nova forma estratégica que implicou na modificação da estrutura administrativa com processo descentralizador, desconcentrado e delegação de autoridade para diversos entes que compõe a estrutura de funcionamento da administração pública. (BRESSER-PEREIRA, 1996)

Ainda como forma de gestão tem-se a Administração Pública Direta e Indireta. A primeira criada em 1967 regulando a estrutura administrativa federal em que se tem o exercício de ações realizadas pelo próprio governo através de órgãos da administração. A segunda estabelecida também no mesmo ano voltando-se para a estrutura de autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações públicas em que a atuação governamental é realizada de modo indireto, por meio de outorga, com vistas a prestação de serviços públicos por entes jurídicos diferentes da entidade política. Essa forma de administração tem sua base legal no decreto lei 200/1967, conforme se depreende nas ideias de Carvalho filho (2014).

Decorrente do estabelecimento da administração ser realizada de forma direta ou indireta surge à percepção sobre gestão do Estado de forma centralizada e descentralizada. A primeira sendo exercida diretamente pelos órgãos do Estado e a segunda efetuada por pessoas jurídicas diversa dos órgãos diretos componentes da estrutura organizacional do Estado segundo entendimento obtido a partir de Faria (2007)

Administração Publica e sua evolução no Brasil

A gênese da administração pública no Brasil remonta ao período colonial, no qual a Coroa Portuguesa com intento de controlar e efetivar a sua dominação no espaço territorial estabeleceu o sistema de capitanias hereditárias com a transmissão do gerenciamento das áreas aos particulares, geralmente nobres portugueses e burocracia estatal. Contudo no ano de 1549, foi decretado o fracasso das capitanias hereditárias, Paralelamente se instituiu o governo geral, que passou a atuar no sentido de gestão do território através da centralização da administração, o que para alguns teóricos implicou na necessidade de indivíduos para atuarem na mesma, conforme pode ser interpretado das ideias de Ramos (2013)[5].

Considerando a evolução histórica da administração pública no Brasil deve ser ressaltado que ela sofreu ampliação na quantidade de organismos em razão da chegada da Coroa Portuguesa em 1808, a qual buscando atender as necessidades do grupo criou uma série de órgãos. De modo complementar tem-se que a ampliação da estrutura do Estado e consecutivamente dos elementos (estruturas e quadro de funcionários) da administração pública se deu também em razão do desenvolvimento econômico e político, conforme pode

[5] Disponível em: http://repositorio.unicentro.br/bitstream/123456789/441/1/RAMOS,%20O.%20F.%20Estrutura%20sociopol%C3%ADtica%20e%20a%20forma%C3%A7%C3%A3o%20do%20sistema%20colonial.pdf

ser interpretado analogicamente a partir de vários autores, entre eles Gremaud; Vasconcelos; Toneto Júnior (2004), Furtado (1981).

A partir da interpretação de Silva; Amaral (2007), Motta (2007), Bresser-Pereira (2007) entre vários outros autores é possível considerar que a 1ª reforma administrativa de maior vulto ocorreu em 1938 quando da criação do departamento Administrativo do Serviço Público - DASP. Para vários autores o referido órgão se tornou e simbolizou um passo para a profissionalização da administração governamental visto que através da burocratização tentava-se superar o patrimonialismo recorrente no contexto histórico do país.

Importante destacar que interpretando Fadul; Souza (2005), tem-se que através do decreto lei 200/67 houve o estabelecimento de alguns princípios da administração pública federal, lidada direta ou indiretamente aos aspectos do planejamento, coordenação. Soma-se a esses a delegação, descentralização e por fim os aspectos de controle. Porém, fatores adversos comprometeram tais princípios como, por exemplo, o ato institucional 5 (AI-5).

Atualmente a Administração Pública é entendida a partir de três sentidos. No primeiro ela é percebida como o conjunto de estruturas estatais voltadas para o atendimento de necessidades da coletividade. No segundo se volta para o conjunto de funções relacionadas com a gestão da máquina estatal e, por fim o terceiro sentido se dá conotação a administração publica como área do conhecimento científico-social.

Aspectos conceituais: administração pública, Estado, servidor público e atos praticados por servidores.

Ao se tratar de Estado e Administração Pública, é comum ocorrerá confusão estabelecida entre os conceitos. Em um primeiro instante, há que esclarecer que o Estado como hoje é configurado, trata-se de uma entidade jurídica. Em outras palavras, é uma pessoa coletiva que executa a administração pública. No sentido material é a atividade que o Estado desenvolve.

Relativo a administração e em uma definição prática poder-se-ia dizer que a administração pública é o conjunto de serviços, órgãos e agentes do Estado, bem como as demais pessoas coletivas públicas (tais como as autarquias locais, etc.) que asseveram o contentamento das necessidades coletivas variáveis, como saúde, a segurança, o bem estar, e a cultura da sociedade.

Paralelamente ao que se entende por administração pública deve ser considerada a figura do indivíduo que nela atua com a finalidade de fazê-la funcionar. Tais indivíduos

compõem o quadro de pessoal que se chama de servidor público. Esses indivíduos ao efetuarem suas funções, eles exercem diversas atividades que compõe o conjunto de atos da administração, os quais devem ser pautados em certos princípios, construídos ao longo do desenvolvimento do estado e de sua função gerencial, com a finalidade de torná-los válidos e adequados aos objetivos pretendidos pelo Estado em suas mais variadas esferas.

De modo complementar relativo ao entendimento de servidor público, tem-se a visão de Dourado (2012)[6] em que:

> Servidores públicos são todos aqueles que mantêm vínculo de trabalho profissional com os órgãos e entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos de qualquer delas: União, estados, Distrito Federal, municípios e suas respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

O conceito de servidor público por se tratar de uma denominação genérica e abrangente, foi absorvido na Constituição Federal de 1988 – CF/88. Até a promulgação da carta onde aproveitavam da qualificação de funcionário público para identificação dos titulares de cargos na administração direta, considerando-se equiparados a eles os ocupantes de cargos nas autarquias, aos quais se estendia o regime estatutário, segundo interpretação de Dourado (2012).

Ainda de acordo com a CF/88, extingue-se o conceito de funcionário público, passando adotar a designação ampla de servidores públicos, distinguindo-se, no gênero, uma espécie: os servidores públicos civis, que receberam tratamento específico descritos nos artigos 39 a 41 da norma constitucional – CF/88

Independente da classificação, se servidor ou funcionário público, o que ocorre na prática do exercício dos atos profissionais administrativos é o fato de nem todo servidor publico desempenhar de forma correta e coerente os atos e suas funções no sentido de respeito a finalidade em termos de manter o interesse publico acima do privado. Ou seja, o ato nem sempre é praticado de modo que possa conter validade e respaldado. Nessas situações eles (indivíduos) agem de forma contrária à boa-fé, à honestidade, à lealdade, à honradez perante o Estado, o que configuraria o ato de improbidade, independente de ele ser um procedimento comissivo ou omissivo praticado no decorrer da função pública ou fora dela.

O legislador constitucional, provavelmente prevendo tal possibilidade fez inserir na a CF/88 a abordagem sobre os atos de improbidade em diversos artigos. Entre eles tem-se artigo 14, § 9º que aborda a improbidade administrativa em período eleitoral; o artigo 15, inciso V, por sua vez trata de aspectos relativos à vedação da cassação de direitos políticos,

[6] Disponível em: http://www.portaldoservidor.ba.gov.br/noticias/orientacao/importancia-do-servidor-publico-artigo-de-augusto-dourado

permitindo apenas a suspensão em caso de improbidade. Por outro lado o artigo 85, inciso V tipifica a improbidade do Presidente da República como crime de responsabilidade; e o artigo 37, § 4º que dispõe algumas medidas aplicadas em caso de improbidade.

De forma indireta, a argumentação contida no parágrafo precedente sobre a previsão normativa relativa aos atos de improbidade e algumas de suas consequências, tem-se que em razão muitos atos administrativos terem sido realizados sem os respeito a diversos princípios constitucionais, em 1992, foi sancionada a Lei 8.429 indicando as modalidades de atos de improbidade Tal norma se torna um parâmetro para avaliar os atos administrativos no que diz respeito de sua validade e consequências tanto para o Estado quanto para o indivíduo que o pratica.

A despeito das regras e normas que tratam dos atos de improbidade administrativa o que a empiria revela é a existência de diversas ações praticadas por entes públicos, no exercício de suas funções, que coloca em questionamento a validade dos mesmos e levantam duvidas sobre os reflexos e consequências para a coletividade, como os que têm sido noticiados na imprensa televisiva nos últimos meses no Brasil envolvendo a corrupção de políticos com desvios de verbas[7].

O que se discute também, é a possibilidade dos atos serem revertidos haja visto a inadequação dos resultados negativos causados perante os objetivos da administração pública, uma vez que eles podem ser praticados sem considerar a moralidade administrativa, tornando-o "enviesado" de sua finalidade principal.

O ato de improbidade: tipos, sanções.

Efetuada a indicação do que se entende por servidor público conforme CF/88 tem-se que, direta ou indiretamente, a partir da percepção do que é o elemento (servidor) enquadrado na relação de trabalho/emprego com Estado, passa-se a ter que avaliar os atos por eles praticados, pois, a princípio todas as atividades necessitam ser realizadas a bem da coisa pública em detrimento de interesses individuais ou de determinados grupos.

[7] Sobre os noticiários tem-se os escândalos da investigação da Lava jato. Amplamente divulgado e noticiado pelos órgãos de imprensa que divulgou noticias entre 2014 a 2016 sobre o fato do Brasil ter-se tornado palco de diversos escândalos envolvendo entidade e autoridades em ações configuradoras de atos de improbidade administrativa além da presidência da República como contido em: Noticiários da Rede Globo, Disponível em g1.globo.com/**jornal-nacional**/. Acesso em 14/04/2016. Também houve publicações no jornal do SBT http://www.sbt.com.br/jornalismo/jornaldosbt/, acesso em 13/04/2016

Importante destacar que entre os princípios necessários a serem cumpridos pelos servidores há, por sua vez, os da legalidade e moralidade administrativa, dispostos no artigo 37 da CF/88.

> 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. (BRASIL, 1988, p. 41).

Destaca-se o fato de que o princípio da moralidade normalmente é confundido com o princípio da legalidade, segundo Di Pietro (2010). Por essa razão deve-se entender que os atos de improbidade administrativa são definidos e ocorrem em decorrência da violação aos princípios da moralidade, impessoalidade e economicidade e enriquecimento ilícito no exercício de suas funções.

Partindo dessa percepção e visando ter parâmetro para o ordenamento das funções do servidor público e também de criar regras de punição no ano de 1992, entra em vigor a Lei Federal de n° 8429[8]·, cujo ato de improbidade administrativa, vem indicado de forma clara, como sendo os praticados por qualquer agente público, na administração direta e indireta, ainda que temporariamente, com ou sem remuneração.

A lei de Improbidade Administrativa, ressalta ainda que, as sanções previstas atingem não somente os agentes públicos, como também os responsáveis e funcionários de pessoas jurídicas de direito privado que aceitam verbas públicas e promovam o seu desvio, apropriação, ou uso em desconformidade com as finalidades para o qual se é destinado. Vale ressaltar que os atos incrimináveis são aqueles que portam vantagem ilícita, ou que causam prejuízo ao erário, ou ainda os que atentam contra os princípios da administração pública.

A Lei Federal de n° 8429/92 estabelece ainda três espécies de atos de improbidade, sendo eles, 1º) os que importam enriquecimento ilícito, previsto em seu artigo 9º. O 2º) lesão ao erário público, especificado no art. 10, enquanto o 3º)- importa os que agem contra os princípios da Administração Pública, especificados no artigo 11.

Entretanto, no artigo 12, inciso I, da lei 8429/92, tem-se indicação das penalidades que envolvem o ressarcimento do dano, a indisponibilidade dos bens, podendo gerar multa, a perda do bem obtido ilicitamente, e ainda a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos (de 8 a 10 anos) e a proibição de contratar com o poder público.

---

[8] A referida lei 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.

Destaca-se que se o servidor atuar observando os princípios aplicáveis a administração pública muito provavelmente não se efetivaria a improbidade administrativa. Também deve ser ressaltado que entre os princípios, o da moralidade, segundo Di Pietro (2005) se apresenta como ligado ao conceito de valor do ato e não exige a definição pelo direito positivo. Em razão desse fato o ato poderia implicar na invalidação do ato administrativo (por lesão apenas a moralidade administrativa).

Princípios constitucionais vinculados aos atos da administração pública.

O termo princípio adveio do latim *principium*. Ele comporta diversos significados, podendo ser entendido como o começo de tudo; É o nascedouro das coisas e seres. É o que vem antes, início, origem, ponto de partida, regra a seguir, a norma primaria.

Nesse sentido, ao se referir as Normas Jurídicas e baseadas no princípio no Direito, tem-se que eles são regras imbuídas da intenção de organizar o sistema atuando como uma conexão. Sendo assim, são normas jurídicas iniciais apresentam-se com hierarquias superiores, escritas anteriormente às normas comuns, e são subordinadas aos princípios. Tais normas servem como a base axiológica que estruturam todo o conhecimento jurídico. No âmbito desse conhecimento se o princípio não for norma, ele não terá nenhuma relação com o direito o que é corroborado por Plácido; Silva (1991, p. 447):

> Principio significa normas elementares ou requisitos primários instituídos como base que mostram o conjunto de regras ou preceitos que se fixaram para servir de norma a toda espécie de ação jurídica, traçando, assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica. (Plácido; Silva, 1991, p. 447).

A partir de Plácido; Silva (1991) poder-se-ia considerar que, sendo o princípio norma de conduta inabalável deve ser aplicado quando houver uma norma positiva específica, caso contrário caracterizaria uma ofensa ao Estado de direito. Com isso, tem-se que o princípio migra do campo da abstração para a concretude da norma com vistas a sua aplicação. Paralelamente o fato do Direito constitucional ser a lei fundamental que traça as diretrizes principais, ele disciplina a política do Estado e os direitos e as garantias individuais assim como a forma do Estado se organizar e realizar sua função.

Por esse fato a Constituição Federal de 1988, trouxe em seu corpo várias regras e princípios que a administração pública deve se orientar para a prática dos seus atos. Assim, houve aproximação entre Direito Administrativo e o Direito Constitucional, explicando a aplicação dos princípios constitucionais contidos no artigo 37 da Constituição Federal de

1988, no qual está contido os 5 (cinco) princípios que a Administração Pública deve zelar na prática de seus atos.

O primeiro, O Princípio da Legalidade implica no fato da Administração Pública, bem como seus servidores, se vincular à lei, ou seja, todo ato deve ser realizado segundo lei. Outro princípio é o da Impessoalidade, o qual sinaliza que as atividades do Poder Público devem ser dirigidas aos cidadãos em geral, não podendo haver discriminação de qualquer natureza ou qualquer margem de pessoalidade por parte dos Administradores Públicos. Por sua vez, o Princípio da Publicidade, afirma que os atos do Poder Público devem ser divulgados de forma geral para que o povo conhecimento e exerça o devido controle. São exceções a esta regra os atos e atividades que se relacionem com segurança nacional ou com certos tipos de investigações, sendo, nessas situações, declarado o sigilo por autoridade competente.

Por fim, vale ressaltar o Princípio da Eficiência, acrescido pela EC 19/98, A partir da ideia contida no mesmo toda a Administração Pública, interna ou externa, direta e indireta deverá obedecer, onde os atos da Administração Pública. Além disso, seus agentes devem gerar resultados positivos para a coletividade. A partir da eficiência é analisada a relação custo-benefício, com vistas a buscar um desempenho que atinja o maior número de beneficiados, com celeridade e zelo.

Todos esses princípios dirigem os atos do administrador público, sendo que o afastamento dessa visão ao praticar o ato administrativo implicaria em desvio do interesse público em favor de terceiros. Em corroboração Mello (2008. p. 943) diz:

> Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, [...] porque representa insurgência contra todo o sistema, [...] ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustêm e alui-se toda estrutura nelas esforçada. Os princípios devem ser respeitados e a falta de observância a esses constitui uma ilegalidade inconstitucional, pois quando isso acontece abala-se todo o sistema jurídico.

Na interpretação de Mello (2008) entende-se que os Princípios constituem todo um alicerce de uma regra, não permitindo entre si uma hierarquia, tornando cada um importante em uma área da administração pública, e para cada caso concreto, conduz um princípio privativo e a Administração Pública, é obrigada a respeitar os princípios a ela referentes.

Do princípio da moralidade no ato administrativo.

O Princípio da Moralidade, afirma que não somente à lei em si, mas os atos da Administração Pública devem respeitar a moral comum, os bons costumes e os princípios consagrados pela massa (como honestidade, boa-fé, ética, etc). Vale enfatizar que a Constituição Federal/1988 optou como um de seus princípios fundamentais o Princípio da Moralidade, o qual toda a administração Pública precisará obedece-lo em todos os seus atos praticados.

A Moralidade esta intimamente ligada com os preceitos produzidos pela sociedade, que variam de caso a caso. A variabilidade de preceitos, valores morais e éticos ocorre, em certa medida, pelo fato de que ambos (moral e ética) apresentam mesmo significado representando o costume. A moral é percebida por diversos filósofos como o conjunto de regras de conduta admitida em determinada época ou aquelas que são válidas para determinado grupo de pessoas, enquanto a ética se volta para a reflexão a respeito das noções e princípios que fundamentam a moral, conforme pode ser depreendido a partir de Hegenberg (2010), Durozoi; Roussel (1993), Martinez; Cortina (2005), Stukart (2003).

Filosoficamente considerando, a moral pode ter fundamento em diversas ordens, como por exemplo, a cósmica, religiosa e na própria consciência do indivíduo. Por essa razão levando-se em consideração a hierarquia de valores a obedecer, caso haja algum, o bem supremo da moral é a felicidade, utilidade, dever, justiça. Por essa razão tais percepções foram absorvidas pelo direito para que, em razão de uma moral estabelecida, se formasse o princípio da moralidade. (MARTINEZ; CORTINA, 2005)

Historicamente, e conforme entendimento obtido em Hegenberg (2010); Stukart (2003) poder-se-ia considerar que a construção da moral e consecutivamente do princípio da moralidade surgiu na sociedade a partir do momento em que ela passou a estabelecer um conjunto de regras que determinam o comportamento dos indivíduos em um grupo social, razão pela qual explica que a moral é exterior ao indivíduo.

Das exposições das ideias dos autores anteriormente citados, ter-se-ia que a moral apenas orienta o comportamento do indivíduo por meio de normas estabelecidas sendo que sua adaptação ou não a norma é o que determina se um indivíduo é moral ou imoral. De modo análogo tal entendimento também se aplica ao ato administrativo. Em outras palavras se o ato administrativo é praticado segundo as determinações estabelecidas ele se torna um ato moral. Do contrário, é tido como imoral e, por conseguinte seria passível de questionamento social se deve ou não ser mantido.

Como não há meios de dissociar o ato administrativo de quem o pratica deve ser levado em consideração a visão de Stukart (2003), Martinez; Cortina (2005), os quais deixam entender que o comportamento moral é variável de acordo com o tempo, lugar e exigências nas quais a pessoa se organiza, como por exemplo, formas de relacionamento, práticas de trabalho. Ante o exposto deve-se considerar que a moral, assim como o ato administrativo praticado pelo ente público somente se tornará enquadrado no princípio da moralidade se ambos (moral e ato administrativo) passar pelo crivo da aceitação pessoal da norma. Nesse aspecto ter-se-ia que tal crivo envolve o funcionário público ao praticar o ato, pois é ele que decide ou não realiza-lo, assim como pela sociedade que percebendo o ato como normal não o entenderia maculado pelo caráter de imoral e consecutivamente de improbidade administrativa.

O princípio da moralidade poderia dessa forma, ter em si a conotação de que o valor moral presente no ato administrativo praticado o situaria no tempo, refletindo por outro lado o contexto de sociedade e mundo no qual a liberdade individual do funcionário público praticar o ato se encontra inserido. Em complemento poderia ser entendido que do enquadramento temporal e situacional a moral poder ser absoluta ou relativa, conforme mencionado por Stukart (2003).

A partir do que trata Stukart (2003, p.23-24) poder-se-ia analogicamente e, com os devidos ajustes na interpretação, considerar que o princípio da moralidade, aplicado ao ato administrativo praticado pelo servidor público, se posiciona ante dois tipos de moral. Aquela tida como absoluta que é indicativa da existência de uma moral possuidora de conceitos "éticos primordiais, objetivos prescritivos válidos para todos", e aquela tida como relativa que se mostra válida para determinados grupos, época, local, diferenciando-se conforme individuo o grupo.

Independente disso a moral pressupõe indiretamente, "a identificação de comportamentos lícitos e ilícitos" segundo Stukart (2003, p.23-24). O autor ainda indica que até os criminosos contem um código de conduta (moral e ética do grupo). Por essa razão cria-se a hipótese de que os funcionários públicos que praticam atos de improbidade, segundo o princípio da moralidade, poderiam praticá-los de forma consciente (com má fé) visando benefício próprio, ou inconsciente (sem má fé), mas que sob a apreciação da visão moral amplificada seria tido como incorreto por gerar benefícios indevidos ao Estado, ou a quem o pratica, o que deve ser apurado para certificação da validade ou não do ato praticado.

Assim o modo que a Administração Pública encontrou como instrumento de controle dos seus próprios atos, foi à utilização do processo administrativo, pois ele é um meio amplo

de investigação onde se pode chegar a um questionamento de sua oportunidade e conveniência e também ao mérito do ato ou da decisão. Assim, moral, tem base na probidade, na boa-fé, na confiança e também na honradez. Além disso, deve ser ressaltado que o Estado constituiu a "diretriz" moral dos atos da administração, que em certa medida, se enquadraria na chamada moral relativa, por aplicar-se de forma específica aos servidores que atuam em nome do Estado e, desse modo, ela se torna uma espécie de moral interna.

A moral interna institucional é ela que impõe condições ao exercício de qualquer dos poderes, e, em obediência a esse princípio, administrador deverá, além de seguir as determinações da lei, também pautar sua conduta na moral comum, e seus atos deverão ser voltados para o interesse público.

Para Ferreira (1986, p. 1.158), o princípio da Moralidade, nada mais é que:

> Conjunto de regras de conduta consideradas como válidas, quer de modo absoluto para qualquer tempo ou lugar, quer para grupo ou pessoa determinada; O conjunto de nossas faculdades morais; brio, vergonha. (Ferreira, 1986, p. 1.158)

Paralelamente e Com base na Lei n. 8.429/92, entende-se haver nessa regra os conceitos anteriormente apresentados sobre moral, pois, a partir dela denota-se que é cabível ao Poder Judiciário controlar a moralidade dos atos da Administração, Nesse aspecto a referida norma 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. Já nos artigos 9º e 11 dispõe sobre os atos considerados imorais e ilegais. Ressalta-se que esse rol é meramente exemplificativo, sendo alguns deles: usar bens e equipamentos públicos com finalidade particular; intermediar liberação de verbas; estabelecer contratação direta quando a lei manda licitar; vender bem público abaixo do valor de mercado; adquirir bens acima do valor de mercado (superfaturamento) etc.

E no seu artigo 12 prevê as penas aplicáveis a cada caso, como por exemplo, multa civil de até 100 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, proibição de contratar com o Poder Público ou mesmo receber incentivos fiscais, isso tudo sem prejuízo da sanção penal cabível ao caso. Deve-se fazer uma analise de caso a caso para saber a pena que devera ser aplicado. (BRASIL, 1992)

Os atos da administração pública.

De acordo com Di Pietro (2010), ato administrativo é a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob o regime jurídico de direito público e sujeita ao controle pelo Poder Público. Deve ser ressaltado que a manifestação da vontade, assim como a pratica a Administração Pública ou por quem lhe faça às vezes; além da submissão ao controle judicial são elementos que se encontram presentes nos atos.

Vale ressaltar que existe uma diferença entre atos materiais (entendido também como fato administrativo) e, atos da administração. O fato administrativo são atos exercidos pela Administração sem a manifestação de vontade, cuja natureza é meramente executória; enquanto os atos da administração são atos praticados pelo Poder Público sob o amparo do direito privado. Neste caso, a Administração é tratada igualitariamente com o particular. Diante desse contexto é possível alegar que existem ações da Administração (por terem sido praticados pelo Poder Executivo) que não seriam considerados como atos administrativos (pois não são regidos pelo direito público).

Nesse aspecto, não sendo regidos pelo direito público, os atos são considerados atos da administração, por serem praticados pelo Poder Executivo, isso se forem caracterizado pela presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos; autoexecutoriedade; pela tipicidade e, pela imperatividade.

MÉTODO

Ao ser considerado que o presente artigo se propõe uma discussão sobre a possibilidade ou não de invalidar um ato administrativo em decorrência do desrespeito aos princípios da legalidade e moralidade administrativa tem-se que a abordagem realizada utilizou da pesquisa exploratória como método de investigação para que se criasse maior familiaridade com o problema e objeto da pesquisa. Além de permitir a adoção de outros métodos que a complementam.

Paralelamente, houve a realização da pesquisa bibliográfica com revisão da literatura para que se selecionassem os principais autores e ideias que seriam empregadas como base para a discussão no artigo.

Também houve o emprego da pesquisa descritiva como forma de apresentação das percepções doutrinárias e filosóficas a cerca do objeto de investigação de forma que possibilitasse a discussão, interpretação dos posicionamentos encontrados sobre o assunto.

RESULTADO E DISCUSSÃO

Considerando que os atos da administração somente são realizados, a partir do surgimento do Estado e da formação de sua estrutura de funcionamento (Poderes, órgãos, setores, funcionalismo, atos da administração, etc.) os estudos apontaram para a existência de uma evolução gradativa das formas de Estado e consecutivamente de sua estrutura funcional, bem como, das concretizações de atos em prol do interesse do Estado.

Dessa forma, historicamente, percebe-se sempre ter havido na sociedade algum tipo de estrutura que desse sustentação àqueles que detinham o poder de controle social, políticos, econômico, etc. no que se denomina "rudimentos" daquilo que séculos depois seria entendido como Estado no contexto contemporâneo.

Na fase que se opta chamar de "pré-Estado", se assim a interpretação permitir através da analogia, tem-se, segundo os registros históricos, indicações que os agrupamentos humanos foram ampliando de tal forma que neles se instalaram conflitos que necessitavam de controle para a convivência pacífica entre seus membros. Além disso, o grupo sinalizava necessidade de proteção contra agrupamentos tidos como rivais e da disponibilização de recurso que um ente privado não estaria disposto a fornecer. A partir da interpretação que se fez da doutrina poder-se-ia dizer que o Estado surge baseado em alguns fatos. O primeiro que poderia se tido como contribuição para o seu estabelecimento foi o delineamento territorial, a abrangência em termos de espaço geográfico, que definia os limites de ocupação espacial, poder e controle de um agrupamento humano em relação a outro. O segundo se dá baseado na legitimação que os indivíduos desse agrupamento (sociedade) dão a figura imaterial e a "transferência" de poder para o que se convencionou chamar de Estado, a partir do contrato social de Rousseau com vistas á mediação de conflitos e a convivência pacífica entre seus membros.

Independente do fator que levou a formação do Estado o que se entende como estrutura administrativa no tempo contemporâneo teve sua gênese ligada a própria forma como a sociedade se organizava e permitia que outrem agissem em seu nome, sob sua legitimação, para que houvesse benefício coletivo.

Contudo, a partir da Idade Média com a constituição do Estado Absolutista foi que a percepção de administração pública inicia o seu esboço com vistas a dar sustentação a esse tipo de estado. Exemplo disso poderia ser encontrado na figura dos cobradores de impostos e agentes que em nome do rei agiam para garantir a permanência daquele poder. Pela interpretação há a possibilidade de hipotetizar que a administração e os atos em prol

desse Estado, eram realizados pela poder intimidador do Rei aliado a prática da ação sob mando verbal daquele que ocupava o trono, bem como, através das regras por ele assinadas que deveriam ser cumpridas. O agir com moral, o ato administrativo em prol do Estado, nessa fase, provavelmente se ligava a ação segundo a vontade do soberano, o que constituía o princípio moral vigente relativo, ligado também a valores religiosos da época, conforme poderia ser depreendido a partir das interpretações de De Masi (2005)

De forma paralela, tem-se que além do aspecto social, a evolução dos sistemas econômicos, consecutivamente políticos se fizeram presentes para que o Estado evoluísse e junto com ele a forma de administrá-lo. Por essa razão houve a criação do Estado Liberal em que os princípios econômicos e a burguesia comercial colocaram em questionamento o Estado Absolutista valendo-se em certa medida das ideias Iluministas e da percepção da mão invisível como fator que promoveria o bem individual e na sua realização, o da coletividade, conforme Smith (1996).

De forma paralela o Estado deveria manter funções básicas como segurança da coletividade, defesa do território e outras. Para tanto necessitava efetivamente de funcionar e o corpo funcional do mesmo atuaria pautado segundo os princípios moral determinado em função do tempo, grupo para o qual ele existia. (DE MASI, 2005)

Na fase tida como Estado Keynesiano, o Estado se torna interventor na atividade econômica para que os países da época pudessem sair das crises instaladas e provocadas pelas próprias forças contraditórias do capitalismo. A administração então se voltava para a promoção de ações no sentido esperado, conforme entendimento obtido a partir da leitura de Souza (2007). Dessa forma poder-se-ia dizer que o agir com moral e segundo a legalidade era cumprir os objetivos do Estado em estimular a atividade econômica. Já no Estado Democrático de direito, o estabelecimento da forma de atuação da administração pública, direta ou indiretamente, passa pela constituição de normas democráticas, estabelecidas, supostamente, com a participação de todos e pelo respeito por todos, em que deve-se ter respeito aos princípios legais e morais esperados, para que os atos pudessem ser entendidos como lícitos e enquadrados dentro do que se estabeleceu com norma para ter probidade. Nessa condição a moralidade e a legalidade do ato perpassam o respeito ao Estado de Direito em que tanto a entidade publica quanto o entre privado de revestem de direitos básicos que não devem ser desrespeitados vez que a inobservância poderia implicar em atos de improbidade.

Já na fase do Estado Neoliberal, tendo como pressuposto a redução tanto do tamanho quanto do papel e participação do Estado na economia os atos da administração e a administração em si são constituídos segundo formas gerenciais pautadas pela visão de

eficiência tanto da ação estatal quanto da concretização do regime democrático marcado pela participação popular. A probidade, moralidade e legalidade do ato deveriam então respeitar o que se propõe como atuação necessária desse órgão (Estado). (SOUZA, 2007; BRESSER-PEREIRA, 1996; BONAVIDES, 2012)

Decorrente disso, é que se entende haver a separação mais clara entre administração pública direta, indireta, centralizada, descentralizada ou delegada, para as quais os valores e princípios da administração foram estabelecidos, contemporaneamente, na CF/88, em que todas as formas indicadas são realizadas por um conjunto de elementos formadores da base institucional (estruturas físicas, normas, leis, decretos, corpo funcional entre outros) que permite a administração social, política, econômica, etc, ou seja, permite a gestão da nação em suas mais diversas áreas. (MARINELA, 2016; DI PIETRO, 2013)

Importante considerar que no Estado Liberal provavelmente o principio da moralidade e legalidade implicaria, no contexto empírico, em menor ônus ao Estado vez que sua função se afasta do contexto do mercado para atuação em áreas que as entidades privadas não demonstram interesse ou são incapazes de conseguir gestar a prestação do serviço público. Com isso, tem-se que a gestão do Estado poderia ser definida como o conjunto de atos praticado pelo corpo funcional do mesmo, por processos, procedimentos, ações, atos e fatos administrativos que permitem a concretização dos objetivos de organização do Estado, consecutivamente da nação, em nome de quem ele atua como pode ser observado nas indicações, ainda que indiretas contidas em Marinela (2016), Di Pietro (2013), Silva (2007).

Em uma definição prática pode-se dizer que a administração pública é o conjunto de serviços, órgãos e agentes do Estado, bem como as demais pessoas coletivas públicas (tais como as autarquias locais) que asseveram o contentamento das necessidades coletivas variáveis, como saúde, a segurança, o bem estar, e a cultura da sociedade. Uma pessoa que atua na administração pública denomina-se funcionário público ou servidor público.

Em termos de gestão tem-se que ela pode ser privada ou pública. Considerando essa última tem-se que conceitualmente a gestão pública é o termo que designa um campo de conhecimento e de trabalho relacionados às organizações de atividades cuja missão seja implementação de políticas públicas, ou que as afete. Abrange áreas como Recursos Humanos, Finanças Públicas e Políticas Públicas, entre outras. Desse modo a gestão pública pode ocorrer de forma direta, indireta ou via regulação conforme Peres (2015)[9]

[9] Disponível em: http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/06/conceitos-gestao-publica1.pdf acesso em 06, nov. 2016 às 14:45h

Por essa razão ao se considerar os interesses que a administração representa, tem-se que o Estado edita diversos atos visando à gestão das políticas públicas. Estes (atos), por sua vez, devem ser determinados e cumpridos atendendo aos requisitos de validade específicos e outros comuns aos atos jurídicos em geral, com, por exemplo, os que estão regulados pelo Código Civil/2002.

Desse modo, para que os atos administrativos se configurem de forma plena os mesmos devem ser efetivados respeitando os aspectos ligados aos princípios tanto constitucionais, como os determinados na lei de improbidade (8.429/1992), vez que haveria a atuação do ente legitimado pela sociedade (Estado) através do individuo que se posiciona na condição de servidor público cuja ação ou ato deverá apresentar validade a partir do atendimento do que a doutrina relaciona com sendo os cinco requisitos de validade, ou seja, a competência, forma, finalidade, motivo e objeto.

A partir das ideias expostas ter-se-ia, então, que o ato, ou a improbidade administrativa caracteriza-se pelas efetivações de ações por parte do Estado, através de seus servidores, que possam gerar prejuízos não para o ente privado, mas, sim, para o ente público vez que causa prejuízos para a gestão das políticas públicas.

Ao retratar do Princípio da Legalidade, que rege na Administração Pública, ele traz consigo a obrigatoriedade de fazer valer o bem social, e não apenas individual. Deste modo, tal princípio, além de ter a finalidade de gerar segurança jurídica ao indivíduo, limita o poder do Estado, ocasionando assim, uma organização da Administração Pública com base no cumprimento das normas e leis estabelecidas.

Sobretudo, ao relacionar o referido princípio à ação do agente público na sua atuação profissional, esse (servidor) não poderá ignora-lo (princípio), pois agir conforme a lei caracteriza o ato de probidade visto ser executado através da conduta certa e transparente, pois a legalidade é um pressuposto da validade do ato administrativo. Paralelamente o princípio da moralidade envolve valores e percepções sobre o que é certo e o que é errado segundo padrão estabelecido em sociedade. Ele ao ser aplicado à administração pública reveste-se do caráter de ser cumprido atendendo aos valores que o Estado determina.

Tal moral é imposta ao administrador publico para o exercício de sua conduta interna segundo as normas estabelecidas segundo o ente ao qual serve (união, estado, município) conforme depreende-se de Peres (2015). O princípio efetiva-se de forma plena quando alcaça a sua finalidade é que ação praticada em prol da coisa pública, do bem comum. Com isso, pode-se dizer que não é suficiente apenas ser honesto é indispensável comporta-se e agir como tal, pois a moralidade no contexto de administração púlcica assim com a ética não

existe pela metade. Entretanto, como o valor moral parte também do que o indivíduo considera como correto em seu juízo pessoal, a empiria revela que alguns servidores não agem segundo a moralidade administrativa, consequentemente com não atuam com a devida legalidade ao realizar algum ato, supostamente em nome do Estado. Exemplo desse aspecto são situações em que há nepotismo, por favorecer os entes familiares com o ingresso dos mesmos no poder público, obter algum beneficio ou vantagem pessoal que implique em enriquecimento ilícito do servidor público, que gerem prejuízo ao erário, ou que fira qualquer dos princípios da administração pública, seja ela na direta, ou indireta, delegada, centralizada, descentralizada.

Por essa razão é que se tem a discussão sobre o fato desrespeito ao principio da moralidade e da legalidade ser motivo de reversão ato de improbidade. Contudo, ao se tratar do ato de improbidade administrativa tanto a doutrina quanto a norma especifica (lei. 8.429/1992) não trata de forma clara sobre a reversão que é o provimento derivado mediante o qual a Administração faz retornar a o ato ou o resultado do ato praticado ao *status* anterior a prática da improbidade conforme depreendido em Neto (1996). Porém, há de enfatizar que, pelo princípio da legalidade, por haver desrespeito à norma ou lei, o ato em sí, é passível de invalidação, o qual gera, se a interpretação permitir, uma espécie de reversão da improbidade, pois, teoricamente se extingue por fatos ou por atos posteriores, abolindo ou suspendendo os seus reflexos, levando-o à extinção de seus efetios posteriores a invalidação (entendida como reversão).

Contudo, quando o foco da análise se volta à possiblidade de reversão do ato, discutido em função do desrespeito ao princípio da moralidade é que se entende haver divergência na propria norma especifica e constitucional. Isso porque na CF/88 tem-se como princípios legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, já na lei 8.429/1992 os princípios seriam[10] a honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade, instrução, adequabilidade, adequação temporal e efetivação do ato administrativo, cumprimento do devido sigilo, publicidade de atos cuja divulgação tenham sido autorizados, licitude de concursos públicos, prestação de contas, exigibilidade de requisito de acesso, não prejuízo ao erário, e inexistência de enriquecimento ilícito. Desse modo, através de uma possível interpretação, tem-se que ao identificar os princípios tanto constitucionais quanto os da lei da improbidade aplicados à administração e atos administrativos percebe-se que eles na realidade são valores morais que devem estar presentes na atuação do Estado, efetivada

[10] Os princípios foram listados a partir da interpretação/derivação do artigo 11 além dos contidos no artigo 9º e 10

através dos servidores públicos. Ocorre que nem sempre esses últimos (servidor) reconhecem ou tem em si tais princípios como valores morais do estado, que devem ser respeitados.

Como o princípio da moralidade, que configura um ato de probidade acaba por poder tocar todos os demais reconhecendo-os como valores a serem preservados na administração, uma vez descumprido (moralidade), a lei não consegue reverter na integralidade o ato, de forma que a situação volte ao estágio quo anterior a prática do ato de improbidade. Como exemplo, tem-se a situação em que a improbidade decorre da divulgação medida de política econômica de forma antecipada a divulgação oficial do governo. Nesses casos, não há como dimensionar o resultado do ato de improbidade em razão da extensão de seu alcance.

A norma 8.429/1992 no artigo 12 apresenta basicamente penalidades que não revertem efetivamente o ato de improbidade. Isso porque, em situações de enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário público ou desrespeito aos princípios da administração, a devolução daquilo que se adquire ilicitamente, do que fora apropriado indevidamente, ou do benéfico obtido não tem a precisão exata quanto à reversão plena. Exemplo pode ser visto no caso da Lava Jato em que houve desvio de recursos públicos durante anos seguidos, e a quantidade devolvida aos cofres públicos não se sabe precisamente se representa o total desviado. Ainda que seja o total desviado o fruto do desvio o servidor que praticou o ato de improbidade já o desfrutou e, por isso, o Estado não consegue retirar do servidor o gozo indevido que ele obteve até o momento da suposta reversão do ato.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na análise dos atos de improbidade administrativa, tem-se que a Constituição de 1988 destaca-se ao tratar em seu texto legal dos princípios da legalidade, moralidade e probidade em relação ao Poder Público. Neste sentido, esclareça-se que a moral administrativa abarca a idéia de boa administração, e não somente uma distinção entre bem e mal. Dessa forma, a probidade administrativa, consiste em uma das formas assumidas pela moralidade administrativa, em que a CRFB/88, em seu art. 37, §4º, estipula as sanções cabíveis caso o agente público não zele pela honestidade em sua função, devendo proceder-se com imparcialidade, legalidade e moralidade.

O desrespeito à probidade administrativa consubstancia-se no ato de improbidade administrativa que permitirá ao Ministério Público propor a ação civil pública por ato de improbidade administrativa com alicerce na Lei nº 8.429/92 para a verificação de lesão ao

erário, enriquecimento ilícito e o atentado aos princípios da administração pública, regulamentados, respectivamente, pelos artigos 9º, 10 e 11 da aludida lei. O estudo ainda apontou que a improbidade também envolve além os itens elencados nos artigos o fato de burlar a exigência do concurso público, o nepotismo, o favorecimento de correligionários políticos, evidenciando os resquícios do patrimonialismo ainda hoje presente na administração pública.

O uso dessa conduta imoral impossibilita o avanço de uma administração publica mais ética e moral, pois permitem que esse tipo de manobra, derivadas do corporativismo ou do patrimonialismo continue a ser o esteio dos que deles se beneficiam.

Considerando o objetivo que buscou apresentar a evolução do Estado e administração pública tem-se que ambos evoluíram gradativamente e paralelamente conforme as modificações nas relações sociais de forma que a sociedade legitimou ao Estado o poder de agir em seu nome e em beneficio da coletividade. Com isso, a administração pública caminhava lado a lado de forma a atender as determinações desse ente até que se chegou ao Estado Democrático de Direito e da Administração participativa existentes hodiernamente. Dessa evolução foi possível atender ao objetivo que buscava conceituar gestão do Estado, uma vez que ela constitui-se genericamente por todo o aparato que permite a gestão de políticas públicas. Paralelamente no que tange ao objetivo de identificar os elementos que configuram os atos da administração publica tem-se que eles são realizados e pautados por princípios tanto constitucionais quanto infraconstitucionais. Razão pela qual em situações de desrespeitos a tais princípios haveria a caracterização da improbidade administrativa segundo doutrina e norma, tendo sido essa (caracterização) outro objetivo do estudo.

Relativo ao objetivo de identificar a possibilidade de reversão do ato de improbidade decorrente do desrespeito ao princípio da legalidade e moralidade, o que constituiu o último objetivo e também o problema de pesquisa tem-se que em termos normativos supostamente há a possibilidade de reversão quando se aplica as penalidades de devolução do que fora adquirido indevidamente, da restituição do prejuízo causado ao erário, ou a perda do cargo público. Contudo quando se trata de desrespeito aos princípios da administração entende-se que tais penalidades não tem o poder de efetivamente reverter o ato de improbidade, em razão do fato de que o efeito do mesmo (improbidade por desrespeito a moralidade) é mais abrangente do parece, pois, a moralidade representa valores que ao mesmo tempo se fundamentam tanto nos princípios constitucionais quanto nos da administração pública por essa razão e em função da magnitude de tal principio (moralidade) pode ocorre

das penalidades não conseguirem efetivamente o retorno ao estágio quo original ante da improbidade se cometida.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da republica Federativa do Brasil, 1988.** 15 ed. São Paulo: Rideel, 2015.

_____. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.** 15 ed. São Paulo: Rideel, 2015.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** 15 ed. São Paulo: Rideel, 2015.

_____.**Decreto lei no. 200 Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** 25, fev. 1967. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 27 agos. 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do estado.** 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2012

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia pública e reforma gerencial**. . IN: Revista do Servidor Público de 1937-2007. Brasília: ENAP, 2007, p. 29-48. Disponível em: antigo.enap.gov.br/downloads/RSP_70Anos_2FINAL1.pdf. Acesso em: 27 set. 2016.

_____. **Administração pública gerencial: estratégias e estrutura para um novo estado**. Brasilia: Enap, 1996. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/817/9texto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 04 abr. 2016.

_____. SPINK, Peter Kevin. **Reforma do estado e administração pública gerencial.** 7 ed. Rio de Janeiro: 2011. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=rRuHCgAAQBAJ&pg=PT8&dq=livro+sobre+administra%C3%A7%C3%A3o+publica+gerencial&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwiqi7m5lbfPAhXKgZAKHQdoBOMQ6AEINDAA#v=onepage&q=livro%20sobre%20administra%C3%A7%C3%A3o%20publica%20gerencial&f=false. Acesso em: 26 set. 2016.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DE MAIS. Doménico. **Criatividade e grupos criativos: descoberta e invenção.** Rio de Janeio: Sextante, v.1, 2005

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DOURADO, Augusto. **Servidor Público-Definição. IN: Portal do servidor da Bahia. 12, out, 2010.** Disponível em: <http://www.portaldoservidor.ba.gov.br/noticias/orientacao/orientacao-veja-definicao-de-servidor-publico>. Acesso em: 05 abr. 2016.

DUROZOI. Gerard; ROUSSEL, André. **Dicionário de filosofia**. E. ed. Campinas/SP: Papirus, 1993.

FADUL, Élvia SOUZA, Antonio Ricardo de. **Políticas de Reformas da Administração Pública Brasileira:** Uma Compreensão a partir de seus Mapas Conceituais. Disponível <www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/.../enanpad.../2005_APSB1721.pdf> Acesso em: 05 abr. 2016.

FARIA. Edmur Faria de. **Curso de direito administrativo positivo.** 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FERRACINI, Luiz Alberto. **Improbidade Administrativa**. SP: Agá Júris, 1999.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa** – Comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar. São Paulo: Malheiros, 2000.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 6. ed. São Paulo: Ática, 1981.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO

JUNIOR, Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

HARADA, Kiyoshi. **Ato de improbidade administrativa.** IN: **Revista Jus Navigandi,** Teresina, ano 5, n. 41, 1mai2000. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/361>. Acesso em: 28 mar. 2016.

HEGENBERG, Leônidas. **Filosofia moral: ética.** Rio de Janeiro: E-papers, V:1, 2010.

HOUAISS, Antônione Villar, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Editora: Objetiva Ltda - Rio de Janeiro, 2004.

LIMA, Gilberto Tadeu; SICSÚ, João. **Macroeconomia do emprego e da renda: Keynes e o Keynesianismo.** . Baruerí/SP: Manole, 2003.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo.** 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTINE, Octávio Pena. [org.] **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo.** 2. Ed. Rio de janeiro: FGV, 2006. Disponível em <https://books.google.com.br/books?id=OxqHCgAAQBAJ&pg=PT121&dq=livro+sobre+administra%C3%A7%C3%A3o+publica+gerencial&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwiqi7m5lbfPAhXKgZAKHQdoBOMQ6AEIRTAD#v=onepage&q=livro%20sobre%20administra%C3%A7%C3%A3o%20publica%20gerencial&f=false>. Acesso em: 04 out 2016.

MARTINES. Emilio; CORTINA. Adela. **Ética**. São Paulo: Louola, 2005.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MCMILLAN, Jhon. **A reinvenção do bazar.** Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 10 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 40 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho (Coord.). **Curso Prático de Direito Administrativo**. 1 ed. Belo Horizonte : Del Rey, 1999.

MOTTA, Paulo Roberto Motta. **Dificuldades e possibilidades da administração pública nos últimos 70 anos 19**. IN: Revista do Servidor Público de 1937-2007. Brasília: ENAP, 2007, p. 07-18. Disponível em: <antigo.enap.gov.br/downloads/RSP_70Anos_2FINAL1.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2016.
NETO, Figueiredo Moreira; **Curso de Direito Administrativo**, 11 ed., Forense, 1996, pág. 223.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Conceito e tipologia dos atos de improbidade administrativa. Revista de Doutrina da 4 Região**, Porto Alegre, n. 50, out. 2012. Disponível em: <http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Fabio_Osorio .html>. Acesso em: 01 abr. 2016. (2013?) Disponível em: <http://repositorio.unicentro.br/bitstream/123456789/441/1/RAMOS,%20O.%20F.%20Estrutura%20sociopol%C3%ADtica%20e%20a%20forma%C3%A7%C3%A3o%20do%20sistema%20colonial.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2016.

ROSSEAU, Jean-Jaques. **O contrato Social.** São Paulo: cultura, 2012

SILVA, Paulo Bernardo Silva; AMARAL, Helena Kerr do. **Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo**. IN: Revista do Servidor Público de 1937-2007. Brasília: ENAP,

2007, p. 07-18. Disponível em: <antigo.enap.gov.br/downloads/RSP_70Anos_2FINAL1.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2016.

SILVA, Adval do Carmo. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais.** Cuiabá, 2013. Disponível em: <http://www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/2013/12/13/outros/27b4d512efbac7d37520bc37aa78cac1.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2016.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007

SMITH. Adam. **A riqueza das nações.** São Paulo: Juruá, 2015.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas.** São Paulo: Nova Cultural, V1, 1996.

SOUZA, Mario Veloso. **Improbidade administrativa-Comprovação de dolo ou de culpa**. *In: Fórum de contratação e gestão pública.* Ano 9. n.106, Belo Horizonte. Out. 2010. p. 125-130.

Souza. Nalai de Jesus de. **Economia básica.** São Paulo: Atlas, 2005

STUKART. Herbert Lowe. **Ética e corrupção: os benefícios da conduta ética na vida pessoal e empresarial.** São Paulo: Noobel, 2003.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo.** São Paulo: Cia das Letras, 2004. Disponível em <http://www.nesua.uac.pt/uploads/uac_documento_plugin/ficheiro/8db98cff48151daf946fe625988763bfb0737c7e.pdf>. Acesso em: 04 out. 2016.