

GOVERNABILIDADE E ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: COMPROMISSOS COM OS DIREITOS SOCIAIS

André Vinícius Rosolen

Mestrando em Ciências Jurídicas pelo Centro Universitário de Maringá - UniCesumar. Especialista em Direito Constitucional pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania - IDCC. Advogado.

Ivan Martins Tristão

Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina - UEL. Especialista em Direito Empresarial pela UEL. Professor da Graduação em Direito. Advogado.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Ato de Improbidade Administrativa. 3. Conclusão. 4. Referências bibliográficas.

RESUMO: No ordenamento jurídico brasileiro, o direito a boa administração pública está previsto de forma implícita no art. 37 CF/88, que compreende o dever jurídico do agente público, no exercício de suas funções, praticar atos com probidade e de forma responsável, conforme os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, objetivando a satisfação do bem comum (interesse público-coletivo). Por outro lado, o ato de improbidade administrativa consiste no ato ilegal praticado pelo agente público ou terceiro beneficiado, que importa em enriquecimento ilícito (art. 9º da Lei nº 8.429/92), que causa prejuízo ao erário (art. 10 da Lei nº 8.429/92), ou que atenta contra os princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei nº 8.429/92). Nesse contexto, os atos revestidos de desonestidade e de má-fé perpetrados pelos agentes estatais se tornam nocivos à gestão dos recursos públicos, à concretização dos princípios do regime jurídico-administrativo e aos princípios republicanos (responsabilidade, transparência e prestação de contas). Por tais razões, o trabalho visa demonstrar a má gestão pública como fator inviabilizador da boa governabilidade do Estado para efetivação dos princípios-diretrizes programáticos e promoção dos direitos sociais previstos na Constituição (educação, saúde, alimentação, moradia, seguridade social), com reflexos econômicos, sociais e políticos devastadores ao interesse público.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade Administrativa. Direitos Sociais. Boa Governança. Governabilidade.

ABSTRACT: In the Brazilian legal system, the right to good public administration is expected implicitly in article 37 of the Federal Constitution 1988, which comprises the legal duty of the public official in the performance of their duties, perform acts with integrity and responsibly, according to the principles of legality, impersonality, morality, publicity and efficiency, aiming at the common good satisfaction (public and collective interest). On the other hand, the act of improper conduct is the illegal act committed by the public official or third benefit that matter embezzlement (article 9 of law 8.429/92), adversely affecting the treasury (article 10 of law 8.429/92), or who violates the principles of Public Administration (article 11 of law 8.429 / 92). In this context, the acts covered with dishonesty and bad faith perpetrated by state agents become harmful to the

management of public resources, the realization of the principles of the legal and administrative arrangements and republican principles (accountability, transparency and accountability). For these reasons, the work aims to demonstrate the poor public administration as invariable factor of good governance of the state for realization of programmatic principles, guidelines and promotion of social rights in the Constitution (education, health, food, housing, social security), with reflections economic, social and political devastating to the public interest.

KEYWORDS: Administrative Misconduct. Social rights. Good governance. Governance.

1. Introdução

A Constituição, enquanto lei fundamental do Estado estabelece direitos e garantias fundamentais, disciplina a organização político-administrativa do Estado e regulamenta a organização dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), com o objetivo de salvaguardar os direitos contra os abusos e ilegalidades praticadas pelos agentes estatais.

Entre suas normas o art. 37, “caput”, da Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88) estabeleceu princípios ético-normativos norteadores da Administração Pública (direta e indireta), em que o agente público, no exercício de suas funções, tem o dever jurídico de observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Do mesmo modo, o art. 4º da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) prevê um dever jurídico ao agente público de agir conforme a probidade administrativa, mediante a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Deste modo, o ordenamento jurídico brasileiro prevê o direito fundamental à boa administração pública ou direito ao governo honesto, sendo que os recursos públicos deverão ser aplicados de acordo com as previsões orçamentárias (fixação dos programas de governo), de forma transparente e responsável. Todavia, a má gestão dos recursos públicos que estavam destinados à concretização de direitos sociais, tem por efeito a mitigação do exercício dos direitos essenciais das pessoas e da qualidade da prestação de serviços públicos.

A finalidade do trabalho visa apresentar os problemas causados devido a prática do ato de improbidade administrativa perpetradas por agentes públicos e seus reflexos para governabilidade do Estado, comprometendo os meios de proteção e implementação dos direitos sociais assegurados pela CF/88.

Por tais razões, o ato de improbidade administrativa como espécie de corrupção pública, resulta no comprometimento dos programas governamentais para implementação de políticas públicas, na promoção de direitos, na perda de legitimidade dos atos praticados e na perda de confiança das instituições pelos cidadãos.

2. Ato de Improbidade Administrativa

Os princípios constitucionais da Administração Pública são normas de valores éticos que informam e condicionam o exercício do poder, tendo por objetivo a concretização do direito fundamental à boa administração pública, a aplicação correta dos recursos públicos e a prestação de serviços com qualidade, bem como de assegurar a proteção do patrimônio público.

A moralidade administrativa é uma norma jurídica vinculante, dotada de normatividade, imperatividade e obrigatoriedade, que produz efeitos jurídicos nas relações entre funcionários e Administração Pública. Por sua vez, a probidade administrativa consiste no dever jurídico do agente público atuar com absoluta lisura no exercício de suas funções (lealdade, honestidade e boa-fé).

No entanto, os atos ímprobos são aqueles que violam os deveres da legalidade, da moralidade, da boa-fé (honestidade e lealdade), da imparcialidade e da eficiência, sendo que se exterioriza por meio de uma conduta desonesta, ilegal e abusiva, que gera enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou ofensa aos princípios da Administração Pública.

A palavra improbidade significa desonestidade, perversidade ou maus costumes praticados por um indivíduo. O “improbis administrator” é o administrador desonesto ou aquele que detém a índole de mau caráter.¹ O termo improbidade administrativa advém do latim “improbis”, sendo um atributo de qualidade imputado a todas as pessoas que atuam contra os princípios e as regras (jurídicas ou morais) consagradas pela sociedade com propósitos maudosos (má-fé), isto é, conforme os romanos são homens inabilitados ou que não possuem aptidão e idoneidade para a prática de certos atos.²

Por tais razões, o ato de improbidade administrativa decorre da moralidade pública, em que o agente estatal tem o dever de zelar a coisa pública (“res pública”), de acordo com os princípios administrativos e os deveres funcionais (legalidade, honestidade, boa-fé e eficiência), sem

¹ HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 1585.

² SILVA, De Plácido. *Vocabulário Jurídico*. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 714/715.

aproveitar das facilidades que o cargo lhe oferece ou locupletar-se de forma indevida, sob pena de causar violação aos princípios da ordem jurídico-constitucional.³

No ordenamento jurídico brasileiro, o ato de improbidade administrativa está previsto no art. 37, § 4º, CF/88, o qual estabelece sanções aos agentes públicos pela prática de ato de improbidade administrativa, mediante a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário. De igual forma, a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) regulamentou o art. 37, § 4º, CF/88, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

A Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) teve origem no Projeto de Lei nº 1.446/914, com a finalidade de regulamentar o art. 37, § 4º, CF/88 e disciplinar o procedimento e as sanções aplicáveis a todos os agentes públicos pela prática de ato de improbidade administrativa. O objetivo era punir de forma severa os homens públicos que se aproveitam da sua condição e das vantagens que o cargo lhe confere, para atender seus interesses particulares em detrimento da probidade administrativa e do patrimônio público.

De acordo com Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias e Waldo Fazzio Júnior, o ato de improbidade administrativa representa a corrupção administrativa, a perversidade ou a desonestidade praticada pelo agente público, no exercício de suas funções, com propósitos maldosos e ilegais, violando os princípios que regem a Administração Pública brasileira e os ditames republicanos.⁵

Em contrapartida, Fábio Medina Osório ensina que o ato de improbidade administrativa é uma espécie de má gestão pública gravemente desonesta ou ineficiente, decorrentes de ações ou omissões, dolosas ou culposas, praticadas por agentes públicos no exercício de suas funções ou em razão delas, com ou sem participação dos particulares, ou seja, o conceito de improbidade administrativa resulta de uma forma analítica do somatório de elementos extraído da estrutura do dispositivo legal que corresponde a má gestão pública.⁶

Não obstante, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem entendido que o ato de improbidade administrativa é um ato ilegal praticado com a má-fé do agente público, com a essência

³ FILHO, Marino Pazzaglini; ROSA, Márcio Fernando Elias; JÚNIOR, Waldo Fazzio. *Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. São Paulo: Atlas, 1996, p. 11-12).

⁴ EMENTA: "Estabelece o procedimento para suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e das outras providências."

⁵ FILHO; ROSA; JÚNIOR, *op. cit.*, 1996, p. 11/12.

⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 389-392.

de imoralidade⁷. Do mesmo modo, preconiza que o ato de improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. ⁸

Em suma, o ato de improbidade administrativa é o ato ilegal (ação ou omissão), doloso ou culposo, praticado pelo agente público ou terceiro beneficiado, que importa em enriquecimento ilícito (art. 9º da Lei nº 8.429/92), que causa prejuízo ao erário (art. 10 da Lei nº 8.429/92), ou que atenta contra os princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei nº 8.429/92), qualificado pela imoralidade e pelo elemento subjetivo do tipo (dolo ou culpa), revestido de desonestidade e de má-fé, com violação aos deveres éticos-normativos da honestidade, lealdade e da probidade administrativa.

A Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) estabelece três espécies de atos de improbidade na administração: a) atos que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) atos causadores de lesão aos cofres públicos (art. 10); c) atos violadores dos Princípios da Administração Pública e dos deveres funcionais (art. 11).

O art. 9º da Lei nº 8.429/92 dispõe sobre atos de improbidade que importa enriquecimento ilícito, ou seja, consiste na prática de aferir vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade desenvolvida na Administração Pública ou de instituições e entidades que recebam subvenções, benefícios ou incentivo fiscal custeada pelo poder público.

O art. 10 da Lei nº 8.429/92 dispõe sobre atos de improbidade que causam prejuízo/lesão ao erário público, isto é, a ação ou omissão, dolosa ou culposa, praticada pelo agente público ou terceiro beneficiado, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da administração pública ou de instituições e entidades que recebam subvenções, benefícios ou incentivo fiscais custeadas pelo poder público.

Por fim, o art. 11 da Lei nº 8.429/92 dispõe sobre atos de improbidade que violam os princípios orientadores de conduta da Administração Pública e os deveres éticos-normativos. O ato consiste na ação ou omissão praticada pelo agente público ou terceiro beneficiado, que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições e os princípios da Administração Pública.

O ato ímprobo deve ser analisado sob o ponto de vista formal e material⁹. O ato de improbidade administrativa formal é a subsunção do ato ilegal praticado pelo funcionário público com

⁷ STJ - REsp 514.820/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 05/05/2005, DJ 06/06/2005, p. 261, REPDJ 05/09/2005.

⁸ STJ - AgRg no REsp 1.352.541/MG, Rel. Ministro Mauro Campell Marques, Segundo Turma, julgado em 05/02/2013, DJe 14/02/2013; STJ - REsp 1130584/PB, Rel. Ministro Teori Albino Zavaski, Primeira Turma, julgado em 18/09/2012, DJe 21/09/2012.

as disposições legais. O ato de improbidade administrativa material é valoração somatória da reprovação da conduta do agente, do elemento subjetivo do tipo, da gravidade da lesão aos princípios da Administração Pública, da violação aos deveres jurídicos, da extensão do dano e o prejuízo causado ao patrimônio público.

Os atos praticados devem ser examinados de forma minuciosa e substancial, ao lado da legalidade formal, com a exposição fundamentada da finalidade, da eficiência, do interesse público e dos motivos e razões que levaram a praticar o ato, eis que a própria moralidade condiciona a legalidade, porquanto toda lei pode não ser justa e também pode ser imoral.

A doutrina¹⁰ estabelece os elementos necessários para configuração do ato de improbidade administrativa, com o objetivo de identificar o responsável da conduta, individualizar o ato ímprobo e fixar os pressupostos de imputação e da sanção ao agente público ou terceiro beneficiado, sendo os seguintes: a) Conduta do agente (ação ou omissão); b) Sujeito ativo e passivo; c) Tipicidade; d) Elemento subjetivo (dolo ou culpa); e) Valoração e reprovação da conduta do agente.

Os elementos que compõem a estrutura do ato ímprobo viabiliza a aplicação das sanções ao agente público ou terceiro beneficiado que pratica o ato, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa). Assim, deverão ser apreciados pelo intérprete no caso concreto, a fim de demonstrar a real configuração do ato ímprobo para viabilizar a aplicação das sanções legais ao agente ímprobo.

O ato de improbidade administrativa também é considerado como aquele praticado pelo agente público que, atuando de forma abusiva e ilegal, violam direitos ou garantias individuais do cidadão (direitos fundamentais), em razão das consequências nefastas que acarreta para a sociedade e pela quebra do dever de licitude e ética exigível dos agentes públicos em todas as circunstâncias.

A propósito, o ato ímprobo incide em grave violação aos direitos fundamentais, uma vez que os recursos públicos destinados para a concretização e efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição (saúde, educação, seguridade social) são desviados para a satisfação dos interesses particulares.

Por outro lado, o ato de improbidade administrativa poderá ser praticado pelo agente público, no exercício das funções públicas, e, pelo terceiro que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou que se beneficie de forma direta ou indireta do ato. O sujeito ativo do ato de improbidade administrativa compreende todos os agentes públicos (agente político, agentes

⁹ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 105 e 274.

¹⁰ GARCIA; ALVES, *op. cit.*, 2006, p. 297-300; OSÓRIO, *op. cit.*, 2010, p. 237-260.

autônomos, servidores públicos, particulares em colaboração com o Poder Público), no exercício de suas funções e os terceiros (particulares ou “extraneus”).

O art. 1º da Lei nº 8.429/92 indica os sujeitos ativos do ato de improbidade administrativa, podendo ser qualquer agente público, servidor público e agente político, inclusive o terceiro beneficiado. O terceiro que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade administrativa ou se beneficie do ato de forma direta ou indireta fica sujeito as responsabilidades da lei (art. 3º da Lei nº 8.429/92). Todavia, os terceiros somente responderão pelo ato de improbidade administrativa quando atuarem em conluio ou concorrer juntamente com o agente público para o ato.

Os sujeitos passivos são todos os entes da federação (União, Estados, Municípios, Distrito Federal), os órgãos da Administração Pública direta e indireta (Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas, Ministérios, Secretarias, Procuradorias, Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas, Sociedade de Economia Mista), bem como as empresas incorporadas ao patrimônio público e as entidades ou instituições criadas ou que recebam recursos públicos em até cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual (serviços sociais autônomos, organizações sociais sem fins lucrativos e organizações da sociedade civil de interesse público).

O art. 12 da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) prevê sanções de natureza civil, político e administrativa para o agente público ou terceiro beneficiado que pratica o ato de improbidade administrativa.

A sanção aplicada ao agente público decorrente da prática de ato de improbidade administrativa representa a materialização dos anseios dos cidadãos brasileiros, sendo um verdadeiro mecanismo de garantia dos direitos do homem e um instrumento de manutenção da probidade administrativa.¹¹

A sanção imposta ao ato ímprobo que importa em enriquecimento ilícito (art. 9º da Lei nº 8.429/92), será de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente público ou do terceiro beneficiado, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 08 (oito) a 10 (dez) anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 10 (dez) anos (art. 12, inciso I, da Lei nº 8.429/92).

¹¹ GARCIA; ALVES, *op. cit.*, 2006, p.504.

Na hipótese do ato de improbidade que causar prejuízo ao erário (art. 10 da Lei nº 8.429/92), a sanção será de ressarcimento integral do dano causado, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente público ou do terceiro beneficiado, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 05 (cinco) a 08 (oito) anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos (art. 12, inciso II, da Lei nº 8.429/92).

Por fim, o ato de improbidade que violar os princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei nº 8.429/92), a sanção será de ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 03 (três) a 05 (cinco) anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente público ou terceiro beneficiado, e, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 03 (três) anos (art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429/92).

As cominações das sanções do art. 12 da Lei n. 8.429/1992 podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, devendo ser observado pelo magistrado a cada caso concreto em respeito aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e adequação. As sanções dos atos de improbidade administrativa aplicadas deverão conduzir à dosimetria e à correlação entre a sanção prevista e o princípio da proporcionalidade.

Dessa forma, o ato de improbidade administrativa é o ato ilegal praticado pelo agente público ou terceiro beneficiado, que importa em enriquecimento ilícito (art. 9º da Lei nº 8.429/92), que causa prejuízo ao erário (art. 10 da Lei nº 8.429/92) ou que atenta contra os princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei nº 8.429/92), revestido de desonestidade e de má-fé que lesionam o patrimônio público.

2.1 Direito à Boa Administração Pública (Bom Governo)

Os direitos fundamentais são aqueles outorgados às pessoas pela sua própria condição humana, reconhecidos e incorporados pela norma constitucional. Trata-se dos direitos públicos subjetivo dos cidadãos decorrentes do Estado Democrático de Direito e do princípio da dignidade da pessoa humana.

A Administração Pública brasileira modificou seus parâmetros hermenêuticos com o advento da constitucionalização do Direito Administrativo (neoconstitucionalismo), promovendo profundas alterações na atuação da gestão pública para com a sociedade, e reformulou os métodos

hermenêuticos voltados para o cumprimento dos postulados constitucionais e o primado da boa Administração Pública.

De acordo com Luis Roberto Barroso, os valores, as finalidades públicas e os comportamentos contemplados na Constituição, passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas infraconstitucionais, devendo o administrador público atuar tendo por fundamento direto à CF/88, principalmente, ao princípio da juridicidade (legalidade, moralidade, eficiência, boa-fé, probidade).¹²

O direito fundamental à boa administração pública é corolário dos princípios insculpidos no art. 37 CF/88 e dos regimes democráticos e princípios republicanos, impondo ao administrador público uma atuação ética e responsável, pautada na legalidade, impessoalidade, moralidade, responsabilidade e eficiência, em busca do interesse público primário (interesse da sociedade).

O direito a boa administração (boa governança) compreende um conjunto de regras e princípios norteadores da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade) que visa assegurar a satisfação do bem comum (interesse coletivo), e ao mesmo tempo, impõe ao administrador o dever de atuar com probidade e transparência/responsabilidade na busca do interesse público.

A titularidade do poder público emana do povo, razão pela qual os atos praticados pelos agentes do Estado devem estar em conformidade com a probidade administrativa, sob pena de violação dos direitos fundamentais do cidadão de exigir uma administração responsável e a correta aplicação dos recursos públicos.¹³

O art. 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia consagrou o direito à boa administração, estabelecendo direitos básicos aos cidadãos europeus à tomada de decisões imparciais, justas dentro de um prazo razoável de duração, perante os órgãos da União Europeia, o direito à informação e audiência prévia no âmbito dos procedimentos administrativos internos, bem como o direito à fundamentação (motivação) das decisões tomadas pelo órgão.¹⁴

¹² BARROSO, Luis Roberto. *Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/luis-roberto-barroso/neoconstitucionalismo-e-constitucionalizacao-do-direito-triunfo-tardio-do-direito-constitucional-no-brasil>. Acesso em: 09 de abril de 2013, às 17h:00min.

¹³ MARTÍNEZ, Felipe Rodrigues. *A Moralidade Administrativa Como Direito Fundamental: moralidade condicionante da legalidade*. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, v. 18, n 71, abr./jun., 2010, p. 112-113.

¹⁴ "Direito a uma boa administração. 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente; b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) A obrigação, por parte da

Segundo Juarez Freitas, o direito fundamental a boa administração pública consiste em uma gestão eficiente e eficaz, que estabelece deveres de atuação funcional e responsabilidade nos excessos e omissões, ordenados com a estrita observância dos princípios que presidem a Administração Pública brasileira, neste sentido:

[...] o direito fundamental à boa administração pública, que pode ser assim compreendido: trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem. Observado de maneira atenta, o direito fundamental à boa administração é lídimo plexo de direitos, regras e princípios, encartados nessa síntese, ou seja, o somatório de direitos subjetivos públicos.¹⁵

No mesmo sentido, Ingo Wolfgang Sarlet assevera que a CF/88 adotou o direito fundamental à boa administração que promova a dignidade da pessoa e os direitos fundamentais, devendo os atos do poder público estarem pautados na probidade, moralidade, impessoalidade, eficiência e proporcionalidade.¹⁶

Com efeito, o direito à boa administração pública implica em dois sentidos, um voltado para o administrador e o outro para o administrado, nos seguintes termos: a) o dever da boa administração (administrador), em que o agente público deve agir de forma compatível com as regras e os princípios constitucionais (boa-fé, eficiência, probidade, impessoalidade, lealdade), visando sempre o interesse público ou o bem-comum; b) o direito da boa administração (administrado), o cidadão tem o direito público subjetivo de exigir uma gestão eficiente dos recursos públicos e a respectiva responsabilização dos agentes pela prática de atos ilegais.

Conforme José Afonso da Silva, os princípios da Administração Pública (art. 37, “caput”, CF/88) visam orientar os agentes públicos para a prática de atos consubstanciados de

administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.”

¹⁵ FREITAS, Juarez. *Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 43 e 80.

¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *A Administração Pública e os Direitos Fundamentais*. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangSarlet.pdf>. Acesso: dia 20 de fevereiro de 2013, às 19h:00min.

legalidade e legitimidade, e, por outro lado, os princípios têm a finalidade de assegurar o direito à boa administração, com correta aplicação dos recursos públicos na busca no interesse coletivo.¹⁷

O direito à boa administração vincula o agente público, que no exercício de suas atribuições, deve observar os comandos ético-normativos prescritos na CF/88, mitigando a liberdade de atuação tanto para o excesso e como para omissões, inclusive, admite-se a responsabilidade do Estado, quando o agente público não zelar pela eficácia direta e imediata do direito fundamental à boa administração, tendo em vista que possui primazia nas relações administrativas e não meras afirmações retóricas.¹⁸

Não obstante, a primazia pela boa administração é uma norma constitucional implícita (não escrita) que resulta da construção da concepção material dos direitos fundamentais e dos princípios adotados pela norma constitucional, pois o próprio art. 5º, § 2º, da CF/88, prevê a possibilidade da existência de outros direitos ou garantias fundamentais resultante do regime e dos princípios adotados pela Carta Magna.

Cumprir observar que, apesar de não haver uma norma explícita sobre o direito ao bom governo, deverá fazer uma análise conjunta da Constituição com as demais espécies normativas: Lei nº 8429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos), Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) e outras disposições legais previstas no ordenamento jurídico brasileiro, para consagrar os verdadeiros princípios estruturantes da boa gestão pública.

No Estado Democrático de Direito, a observância dos direitos e garantias fundamentais da Administração Pública é uma regra vinculativa, com extensão a todos funcionários de qualquer órgãos e poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), que visa a condução da legitimação da atividade estatal e a governabilidade da gestão e aplicação dos recursos públicos.

A cultura da corrupção pública socializada e reproduzida pela sociedade, aliada com as reiteradas práticas de improbidade administrativa nos órgãos da Administração Pública, inexoravelmente, acarretam em uma crise de governabilidade do Estado e a ausência de legitimidade dos atos, tendo em vista que atendem outros interesses privados contrários ao bem comum (interesse coletivo).

Atualmente, o sistema político brasileiro sofre uma crise institucional de governabilidade e de legitimidade, em virtude das sobrecargas de despesas com promessas políticas e programas governamentais (despesas maiores do que receitas), demonstrando a falha do Estado e a

¹⁷ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, p. 665.

¹⁸ FREITAS, Juarez. *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 22.

ineficiência na gestão dos recursos públicos. A Constituição deve presumir uma equação de governabilidade de estruturação do poder com estabilidade, eficiência e democrática, bem como deve promover a participação popular não como meros governados, mas como reais governantes do poder.¹⁹

Nesse aspecto, o direito a boa administração pública é uma condição para a retomada da governabilidade do Estado, em que confere legitimidade aos atos praticados pelos agentes públicos na concretização do interesse público, com maior responsabilidade e transparência.

Outro mecanismo utilizado para abordar o direito a boa administração pública é a análise comparativa do interesse público com o índice de desenvolvimento humano (IDH), relacionando os atos com a liberdade e o desenvolvimento humano. Os fatores utilizados para a formação do índice de desenvolvimento humano (analfabetismo, educação, saneamento básico, mortalidade infantil, longevidade), são imprescindíveis para verificar o nível de governabilidade do Estado.²⁰

Dessa forma, o direito fundamental à boa administração pública embora não esteja previsto expressamente no ordenamento jurídico brasileiro, resulta de um conjunto de regras e princípios que norteiam a Administração Pública para garantir a probidade administrativa e a correta gestão e aplicação dos recursos públicos.

2.2 A malversação dos recursos públicos e os efeitos do ato de improbidade administrativa

A corrupção e o ato de improbidade administrativa representam os atos ilegais praticados por funcionários públicos, que no exercício de suas funções, abusam do poder para obter benefícios particulares, mediante a violação dos deveres funcionais e lesão ao patrimônio público. Nesse contexto, enquanto o direito fundamental ao bom governo é indispensável para a consolidação da democracia, para o desenvolvimento econômico-social e promoção dos direitos sociais, a malversação dos recursos públicos se revela como administração irresponsável comprometedora dos programas governamentais.

A corrupção pública modifica a forma de aplicação dos recursos financeiros e o uso dos bens do Estado, estabelecendo uma redução da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos

¹⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e Governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 05 e 23.

²⁰ PAMPLONA, Leandro Antonio. *Boa Administração, Interesse Público e Índice de Desenvolvimento Humano*. Belo Horizonte: Interesse Público, nº 67, v. 13, maio/jun 2011, p. 198-200.

(escolas, creches, postos de saúde, segurança pública, seguridade social), o que dificulta a implementação dos direitos que gravitam sobre a dignidade da pessoa humana.

A desigualdade social, a exclusão e a miséria/pobreza são os grandes problemas da atualidade causados pelos atos de corrupção e pela falta de governabilidade do Estado na aplicação correta dos recursos públicos (transparência e responsabilidade). A má gestão dos recursos públicos se acentua em virtude da prática dos atos de improbidade administrativa e se contrapõe ao desenvolvimento social e econômico, fazendo aumentar as questões da desigualdade na sociedade e da exclusão social que atinge as minorias, mediante a privação do exercício dos direitos fundamentais.

A desigualdade trata-se de um efeito da transformação social ocorrida ao longo da história, caracterizada pela situação desvantajosa em que determinados grupos se encontram, ou seja, representa os privilégios de uns em detrimento da parte fragilizada da sociedade. A expressão desigualdade social designa um processo histórico marcado pelo afastamento de determinadas pessoas ou grupos do ambiente social, gerando forte impacto negativo no indivíduo de desfrutar os bens que lhes são fundamentais (educação, esporte, lazer, cultura, informação e saúde).

A questão envolve complexidade, sendo fruto de uma série de irregularidades e desajustes ocorridos ao longo da história, tais como o rápido e desordenado processo de urbanização, a inadaptação e uniformização do sistema escolar, o desenraizamento causado pela mobilidade profissional, as desigualdades de renda e de acesso aos serviços.²¹

No Brasil afora existem milhares de pessoas excluídas do convívio social, carentes de benefícios e dos serviços estatais, uma vez que o processo de exclusão se intensificou e o de inclusão ficou restrito em razão dos efeitos operados pela má administração dos recursos públicos, falta de transparência, prestação de contas e responsabilidade. O Estado por se consubstanciar em um Estado de Direito, deverá interferir em certas áreas para que seu objetivo estampado na Constituição possa ganhar aplicabilidade.

Por outro lado, a exclusão ou eliminação de determinadas pessoas ou grupos, designa o conjunto de dificuldades econômicas enfrentadas por certos grupos não privilegiados. O isolamento do indivíduo provoca a perda de perspectiva de conquistar seu espaço na sociedade, fazendo desencadear uma série de problemas pessoais e sociais (sentimento de inferioridade, a perpetuação da pobreza, a criminalidade, a discriminação, o desemprego, dentre outros de cunho negativo).

Com esse processo de exclusão social o indivíduo provoca uma ruptura com a sociedade, criando um estilo de vida precário e desenvolvendo um sentimento de injustiça, eis que as

²¹ WANDERLEY, Mariângela Felfiore. Refletindo sobre a noção de exclusão. In: *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 16.

estratégias políticas instituídas para amenização do problema não são suficientes para a inserção de pessoas e de grupos sociais, pois a própria sociedade os rejeitam por simplesmente pertencer à “segunda classe”.

A pobreza compreende três acepções: a de subsistência, a de necessidades básicas e a de privação relativa. Portanto, ser pobre não significa apenas ter baixa renda, mas também ser privado dos recursos e meios que possibilitam o exercício efetivo de uma situação que confira bem-estar.²² Nesse contexto, Maura Pardini Bicudo Vêras reflete:

Há um conceito correlacionado intimamente à exclusão que é o de pobreza; mas esta, hoje, mudou de nome e de forma. Além de ser privação: de emprego, meios para participar do mercado de consumo, bem-estar, direitos, liberdade, esperança e outros itens necessários à vida digna, a pobreza recebe, hoje, uma dimensão moral, não oferecendo mais alternativa e nem mesmo a possibilidade remota de ascensão social.²³

A pobreza não surge acidentalmente, uma vez que é produzida por uma série de fatores, como a concentração de riqueza, o baixo salário, o desemprego, a falta de oportunidades e demais privações aos direitos fundamentais da pessoa humana. Luiz Edson Fachin, sensível ao contexto social e ciente dos prejuízos sofridos pelos mais necessitados, faz uma crítica ao sistema capitalista e defende a efetividade do texto constitucional, discorrendo o seguinte:

O ‘sujeito débil’ é aquele que, na economia capitalista contemporânea – que também pode ser reputada uma estrutura sistêmica –, se aliena no consumo, e só tem relevância quando veste uma das diversas “máscaras” que a contemporaneidade impõe. O sujeito débil, definitivamente, não tem relevância pelo seu ‘ser’, mas sim conforme o papel que ele ocupa em dado momento no interior do sistema.²⁴

A discriminação não deixa de ser uma forma de exclusão social que coloca em risco a democracia e a cidadania, uma vez que inibe o sujeito discriminado de integrar na sociedade e usufruir de seus direitos fundamentais porque cria um sentimento de inferioridade. A discriminação se

²² Cf. SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, Inclusão e Capital Social: o capital social nas ações de inclusão. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. p. 1757-1758.

²³ VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Exclusão social: um problema de 500 anos - notas preliminares. In: SAWAIA, Bader (Org). *As Artimanhas da Exclusão – análise psicossocial e ética da desigualdade social*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 38.

²⁴ FACHIN, Luiz Edson. Constituição e Relações Privadas: questões de efetividade no tríptico vértice entre o texto e o contexto. In: NETO, Francisco José Rodrigues de Oliveira et al (Org). *Constituição e Estado Social: os obstáculos à concretização da constituição*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; Coimbra: Editora Coimbra, 2008. p. 246-247.

revela como qualquer ação ou omissão que viole injustificadamente o direito do indivíduo, gerando uma repulsa em virtude da raça, sexo, idade, crença, nacionalidade e outras, isto é, a discriminação ocorre no país sobre as pessoas com deficiência física ou com doença, idosos, mulheres, homossexuais e, com maior frequência, sobre a população pobre e negra.

O Estado deverá juntamente com os demais setores da Administração Pública (direta e indireta) promover a valorização de cada indivíduo, instituindo as chamadas políticas de discriminação positiva para compensar as desvantagens sofridas por determinados grupos sociais, assegurando mais àqueles que não possuem acesso a certos bens e serviços públicos.

Verifica-se que pessoas e grupos desprivilegiados na sociedade são produtos do crescente desenvolvimento da corrupção que provoca a desigualdade e exclusão nas mais diversas formas, o que demanda medidas eficazes de oportunidades para se desenvolver e assegurar as mínimas condições para subsistência. O poder público tem a obrigação jurídica de adotar mecanismos de boa governança e de combate à corrupção para salvaguardar o acesso aos direitos sociais e alcançar a concretização da dignidade da pessoa humana.

A boa governança compreende a gestão transparente dos recursos públicos, a responsabilidade nos atos de governo e a participação da população nos negócios da coisa pública. O bom governo é essencial para a correção das desigualdades sociais, exclusão de grupos e discriminação de pessoas, haja vista que aumentará a disponibilidade e o acesso à prestação de serviços públicos oferecido pelo Estado.

Segundo Gustavo Senna Miranda, a corrupção consiste em um ato ilícito que viola os direitos fundamentais da pessoa humana (direito à vida, à dignidade, à moradia, à educação, à justiça social, à alimentação, à segurança pública), em que compromete o Estado Democrático de Direito e causa grave ofensa às normas de solidariedade, da igualdade e da liberdade.”²⁵

No mesmo sentido, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves asseveram que os atos ímprobos conduzem ao comprometimento dos direitos fundamentais, tendo em vista que quanto maior o índice de corrupção, menor será a implantação e concretização dos direitos sociais, conforme abaixo transcrito:

As políticas públicas, ademais, são sensivelmente atingidas pela evasão fiscal, que consubstancia uma das facetas dos atos de corrupção. Com a diminuição da receita tributária, em especial daquela originária das classes mais abastadas da população, diminui a redistribuição de renda às classes

²⁵ Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). *Corrupção Pública: uma pandemia nacional*. Disponível em: <<http://www.conamp.org.br/Lists/artigos/DispForm.aspx?ID=168>>. Acesso: dia 26 de Abril de 2013, às 11h:20min.

menos favorecidas e aumenta a injustiça social. Esse quadro ainda servirá de elemento limitador à ajuda internacional, pois é um claro indicador de que os fundos públicos não chegam a beneficiar aqueles aos quais se destinam. Esse ciclo conduz ao estabelecimento de um relação simbiótica entre corrupção e comprometimento dos direitos fundamentais do indivíduo. Quanto maiores os índices de corrupção, menores serão as políticas públicas de implementação dos direitos sociais. [...] A corrupção, assim, gera um elevado custo social, sendo os seus malefícios sensivelmente superiores aos possíveis benefícios individuais que venha a gerar.²⁶

Fábio Medina Osório compartilha o mesmo entendimento afirmando que todo ato de improbidade administrativa implica na agressão aos direitos fundamentais, por se revelar em má gestão pública, desonestidade funcional e a ineficiência estatal. Assim, quanto maior for o prejuízo material causado ao erário público maior será a dimensão de lesão aos direitos fundamentais do cidadão, haja vista que a aplicação dos recursos públicos tem por objetivo a promoção dos direitos humanos e sociais:

Os elementos conectados ao financiamento e sustentação econômica e política do Estado, enquanto conjunto de órgãos destinados a prover direitos fundamentais da coletividade, indicam um sólido suporte aos mecanismos de combate à improbidade. Toda improbidade, portanto, pressupõe uma agressão aos direitos fundamentais, tanto se vier a expressar-se pela má gestão pública em modalidades de corrupção, grave desonestidade funcional ou grave ineficiência funcional, não importa. O problema não é apenas econômico, como se fosse pouco, mas de legitimação do próprio Estado, cujos parâmetros de atuação deveriam resultar voltados à satisfação da cidadania, na esfera pública. A agressão ao dever de probidade ou aos deveres públicos que lhe são imanentes pode variar em extensão e profundidade. O desvio de milhares, milhões ou bilhões de euros, dólares ou reais não tem idêntico impacto nocivo para o setor público. É claro que quanto maior o prejuízo material para o erário, tanto maior será a extensão do prejuízo aos direitos fundamentais relacionados com os recursos públicos, porque estes teriam fins relacionados a políticas públicas e à presença do Estado na promoção dos direitos humanos e sociais. E se o desvio alcança dinheiro público com prévio destino social, as chamadas verbas ‘carimbadas’, pode adquirir outra dimensão a lesão dos direitos fundamentais, porque associada à inobservância de regras mais diretas na disciplina do dinheiro público. Pode-se lesar profundamente os chamados direitos sociais com desvios de verbas previamente direcionadas a determinados segmentos, como saúde e educação, com o que a gravidade comportamental fica evidenciada num plano superior.²⁷

²⁶ GARCIA; ALVES, *op. cit.*, 2006, p. 19-20.

²⁷ OSÓRIO, *op. cit.*, 2010, p. 263-265.

O poder público deixa de cumprir com suas obrigações sociais pela ausência dos recursos financeiros, não pela falta de arrecadação de receita, mas pela malversação do dinheiro público e o resultado que a corrupção produz. Assim, os desvios de recursos públicos comprometem a capacidade do governo, a disponibilidade, o acesso e a qualidade da prestação dos serviços, os quais são essenciais para a efetivação dos direitos sociais e dos objetivos/diretrizes do Estado brasileiro na erradicação da pobreza, desigualdades sociais e exclusão de pessoas.

As pessoas mais vulneráveis do meio social são as mais prejudicadas pelos atos ímprobos, pois não possuem mínimas condições econômico-financeiras para subsistência e que dependem do auxílio do governo para concretizar os direitos sociais. A falta de recursos para promoção dos direitos sociais e de políticas públicas são os principais fatores causados pelos desvios dos recursos públicos, o que enseja certa mitigação quanto ao exercício dos sociais direitos dessa população.

O ato de improbidade prejudica o exercício dos direitos e enfraquece as instituições democráticas no combate à corrupção. Não obstante, as compras de votos durante o período eleitoral, as fraudes em licitações, os desvios dos recursos públicos, os abusos do poder e as propinas pagas aos funcionários públicos colocam em risco a própria legitimidade do regime democrático e do sistema de representatividade eleitoral.

Em suma, a corrupção nos órgãos administrativos representa obstáculo à realização dos direitos sociais, resultando em trágicos prejuízos às pessoas e aos grupos que necessitam do dinheiro público para subsistência e para assegurar as mínimas condições para uma vida digna. O dinheiro desviado da corrupção é retirado de dotações orçamentárias relacionadas às áreas de saúde, de educação, de assistência social e de saneamento básico que visam a concretização dos direitos fundamentais das parcelas mais carentes da população.

Por outro lado, o art. 3º da CF/88 prevê os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, consagrando diretrizes (normas tarefas) pautadas em políticas que estabelecem os objetivos a serem alcançados pelo Estado brasileiro, visando à melhoria de algum segmento social (político, econômico, social) e a inclusão social de pessoas e grupos sociais, ou seja, as diretrizes são normas programáticas que estabelece o conjunto de condições e os principais programas a serem implementados pelos poderes constituídos.

No entanto, a malversação e a ausência de governabilidade dos recursos públicos e a utilização indevida dos bens da Administração Pública impede a efetivação do cumprimento dos objetivos fundamentais, haja vista que os recursos destinados ao atendimento dos programas governamentais e à promoção dos direitos sociais são desviados pelos funcionários públicos para

satisfazer seus próprios interesses particulares em detrimento do interesse coletivo (progresso da humanidade).

O ato de improbidade administrativa é nocivo para o Estado Democrático de Direito e para a boa administração dos recursos públicos, pois além de violar os deveres funcionais e os princípios da Administração Pública, compromete também a realização dos direitos sociais (educação, saúde, alimentação, moradia, seguridade social), subvertendo as diretrizes e as declarações políticas consagradas na CF/88, que visa à promoção do bem de todos e a construção de uma sociedade justa, livre e solidária.

3. Conclusão

A sociedade brasileira sempre conviveu com os problemas da desigualdade sociais, que, por sua vez, gera a exclusão de pessoas, aumenta a pobreza e dissipa a discriminação de grupos economicamente desfavorecidos. Os princípios republicanos consagrados pela CF/88 (transparência, responsabilidade e prestação de contas) e o direito à boa administração são mecanismos indispensáveis para combater à discriminação, erradicação da pobreza e desigualdades sociais, sendo cada vez mais acentuadas pela malversação dos recursos públicos e pela falta de governabilidade pelos agentes estatais.

A corrupção recebeu tratamento específico pelo constituinte originário no art. 37, § 4º, CF/88, que posteriormente foi regulamentado pela Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), em que prevê sanções jurídicas de natureza civil, aos agentes públicos que praticarem atos de corrupção e enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública.

A CF/88 consagrou o ato de improbidade administrativa como forma de punição aos agentes públicos que praticassem um ato ilegal contra os deveres funcionais da Administração Pública. A finalidade da norma constitucional foi resguardar os padrões de comportamento ético dos representantes do Estado para agir com probidade no exercício de suas funções e combater qualquer forma de corrupção perante o poder público.

Como se depreende, quando o agente público pratica um ato ilegal que configure improbidade administrativa mediante a malversação dos recursos públicos para atender seus interesses particulares ou de terceiros, subverte o legítimo exercício do poder outorgado pelo povo e viola os direitos fundamentais dos cidadãos, pois os recursos financeiros destinados ao cumprimento de uma obrigação do Estado são desviados para satisfazer os interesses particulares.

Os efeitos e as consequências produzidas pelos atos de improbidade administrativa são comprometedores para a ordem social, econômica e política, uma vez que restringem o exercício dos direitos sociais e acarretam na perda de confiança dos cidadãos e desigualdade na política. O ato ímprobo inviabiliza a concretização dos direitos sociais (educação, saúde, alimentação, moradia, seguridade social), causando prejuízos aos direitos básicos dos cidadãos assegurados pela norma constitucional.

Nesse aspecto, a falta de recursos públicos decorrentes da prática de atos ímprobos produzem efeitos no cumprimento dos programas governamentais de políticas públicas e na efetivação de direitos sociais.

Os direitos sociais (educação, saúde, moradia, alimentação, seguridade social) não serão efetivados em virtude da indisponibilidade de recursos econômico-financeiros do Estado por práticas de corrupção, ou seja, o Estado fica inviabilizado de assegurar as metas e diretrizes estabelecidas pela norma constitucional e de cumprir os programas de políticas públicas.

Portanto, o ato de improbidade administrativa como espécie de corrupção pública incide em violação aos princípios republicanos da boa governança e aos direitos fundamentais do cidadão, uma vez que os recursos públicos destinados à efetivação dos direitos sociais são desviados para satisfazer interesses privados, em detrimento do interesse coletivo.

4. Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CONAMP). Gustavo Senna Miranda. *Corrupção Pública: uma pandemia nacional*. Disponível em: <<http://www.conamp.org.br/Lists/artigos/DispForm.aspx?ID=168>>. Acesso: dia 26 de Abril de 2013, às 11h:20min.

BARROSO, Luis Roberto. *Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/luis-roberto-barroso/neoconstitucionalismo-e-constitucionalizacao-do-direito-triunfo-tardio-do-direito-constitucional-no-brasil> Acesso em: 09 de abril de 2013, às 17h:00min.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (STJ). AgRg no REsp 1.352.541/MG, Rel. Ministro Mauro Campell Marques, Segundo Turma, julgado em 05/02/2013, DJe 14/02/2013.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (STJ). REsp. 1130584/PB, Rel. Ministro Teori Albino Zavaski, Primeira Turma, julgado em 18/09/2012, DJe 21/09/2012.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (STJ). REsp. 514.820/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 05/05/2005, DJ 06/06/2005, p. 261, REPDJ 05/09/2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso: dia 04 de julho de 2013, às 22h:18min.

BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso: dia 04 de julho de 2013, às 22h:19min.

BRASIL. Projeto de Lei 1446/1991. Câmara dos Deputados, Brasília, DF. Disponível em:<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1991.pdf#page=68>>. Acesso: dia 05 de julho de 2013, às 13h:50min.

FACHIN, Luiz Edson. Constituição e Relações Privadas: questões de efetividade no tríptico vértice entre o texto e o contexto. In: NETO, Francisco José Rodrigues de Oliveira et al (Org). *Constituição e Estado Social: os obstáculos à concretização da constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra: Editora Coimbra, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e Governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995.

FILHO, Marino Pazzaglini; ROSA, Márcio Fernando Elias; JÚNIOR, Waldo Fazzio. *Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. São Paulo: Atlas, 1996.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

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

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

MARTÍNEZ, Felipe Rodrigues. *A Moralidade Administrativa Como Direito Fundamental: moralidade condicionante da legalidade*. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, v. 18, n 71, abr./jun., 2010.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PAMPLONA, Leandro Antonio. *Boa Administração, Interesse Público e Índice de Desenvolvimento Humano*. Belo Horizonte: Interesse Público, nº 67, v. 13, maio/jun 2011.

PARLAMENTO EUROPEU. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. 2010. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:PT:PDF>>. Acesso: dia 12 de junho de 2015, às 16h:00min.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Administração Pública e os Direitos Fundamentais*. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangasarlet.pdf>. Acesso: dia 20 de fevereiro de 2013, às 19h:00min.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, Inclusão e Capital Social: o capital social nas ações de inclusão. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

SILVA, De Plácido. *Vocabulário Jurídico*. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Exclusão social: um problema de 500 anos - notas preliminares. In: SAWAIA, Bader (Org). *As Artimanhas da Exclusão – análise psicossocial e ética da desigualdade social*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

WANDERLEY, Mariângela Felfiore. Refletindo sobre a noção de exclusão. In: *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.