

Faculdade Presidente Antônio Carlos de Teófilo Otoni - Dezembro de 2017

A CULTURA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO IMPASSE AO DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Vânio Soares Guimarães¹

Resumo

O escopo do presente trabalho é discutir a cultura da improbidade administrativa como impasse ao desenvolvimento do denominado Estado Democrático de Direito. Disseminou-se no seio da coletividade uma verdadeira cultura de improbidade, que se apresenta como um descaso tanto dos governantes como da população com os negócios públicos. Esta cultura aparece, principalmente, no período eleitoral, ao se eleger ex-agentes públicos com histórico de improbidade administrativa, muitos conhecidos por atos de corrupção, que se aproveitam dessa cultura, até então arraigada, para se beneficiar da coisa pública e conseguir perpetuação no poder. A cultura da improbidade é clara também no desinteresse ao debate político, aceitação de falsas promessas de campanhas, troca de favores, transmissão de regalias e vantagens ilícitas a parentes e amigos, não transparência na prestação de contas e outros. O resultado é um círculo vicioso que explica por que países como o Brasil parecem nunca aprender com os escândalos do passado e do presente, tais como advindos da famosa “Operação Lava-Jato”. Essa cultura de improbidade é fomentada, anos e anos, não só com o incentivo passivo da própria população espoliada – bem retratada nos versos de Chico Buarque de Holanda (“*dormia a nossa pátria-mãe tão distraída, sem perceber que era subtraída em tenebrosas situações*”) e nos adágios populares expressivos – “*rouba, mas faz*” – como, também, com a confortável impunidade dos autores dos maiores atentados à moralidade como ministros dos negócios públicos. É premente a necessidade de se remodelar e discutir a coisa pública em seus mais variados aspectos, em um processo de educação sobre responsabilidade ética e, em sentido amplo, administrativa.

Palavras-chave: moralidade; cultura; impunidade; poder.

Abstract

The scope of this paper is to discuss the culture of administrative improbity as an impasse in the development of the so-called Democratic State of Law. A true culture of improbity has been disseminated within the community, which presents itself as a disregard for public affairs. This culture appears mainly in the electoral period, when electing former public agents with a history of administrative improbity, many known for acts of corruption, who take advantage of this culture, until then ingrained, to benefit from the public thing and manage to perpetuate itself in the power. The culture of improbity is also clear in disinterest in the political debate, acceptance of

¹ Professor de Direito Constitucional e Previdenciário da Faculdade Presidente Antônio Carlos em Teófilo Otoni - UNIPACTO

false promises of campaigns, exchange of favors, transmission of benefits and illicit advantages to relatives and friends, non-transparency in accountability and others. The result is a vicious circle that explains why countries like Brazil never seem to learn from past and present scandals, such as the famous Lava-Jet operation. This culture of improbity has been fostered, years and years, not only with the passive encouragement of the spoiled population itself - well portrayed in the lines of Chico Buarque de Holanda ("our mother country was so distracted, without realizing that it was subtracted in dark situations ") And expressive popular adages - " steals but does "- as well as with the comfortable impunity of the perpetrators of the greatest attacks on morality as ministers of public affairs. It is urgent the need to remodel the public thing, in a process of education about ethical responsibility and, in a broad, administrative sense.

Keywords: morality; culture; impunity; power.

INTRODUÇÃO

1.1 A moralidade administrativa

Contempla-se por uma visão global que a “administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas” (MEIRELLES, 2008, p.67). Vê-se, então, o caráter instrumental de que o Estado dispõe para pôr em prática as opções políticas de governo (MEIRELLES, 2008). Nesse diapasão, compreende-se que o aspecto fundamental da administração pública está ligado à própria função administrativa, relacionada à atividade de governo.

Dessa feita, a Administração Pública “tem, por natureza, um *munus publico* que é a prerrogativa de agir em busca do interesse público, obrigando os indivíduos a certos encargos em benefício da coletividade ou da ordem social” (NÓBREGA, 2004, p.2).O regime jurídico-administrativo, que se apresenta na indisponibilidade do interesse público e na supremacia deste interesse sobre o privado, é de observância obrigatória por todos os que exercem cargo, emprego ou função pública, sendo os princípios e regras do direito administrativo norteadores da atividade administrativa.

Insta salientar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988(CRFB/88), em seu artigo 37*caput* deixa claro que “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 [...]”. Pela expressão “qualquer dos poderes” encara-se que todos exercem a função administrativa, e não somente o Executivo.

Assim, salienta Caetano (2000, p.749) que

o funcionário deve servir à administração com honestidades, procedendo no exercício de suas funções sempre no intuito de realizar os interesses públicos, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.

Nesse viés, Di Pietro (2001, p.422) conceitua agente público como “toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta”. Mello (2004, p.227), em semelhante sentido, diz que “quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público”.

Desse modo, apesar da amplitude conceitual de agente público, vale o dispositivo da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, que em seu art. 2º caput, assim define:

Art. 2º - Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior (BRASIL, 1992).

O artigo acima se relaciona ao *status* de agente público vinculado a qualquer dos entes União, Estados, Distrito Federal e Municípios, também a qualquer dos Poderes desses entes federados, conforme o já comentado art. 37, caput, da CRFB/88, (CARVALHO FILHO, 2009). Destaca ainda o preceito legal acima que, mesmo sem remuneração ou ainda que de forma transitória, quem exerce mandato, cargo, emprego ou função, é reputado como agente público.

Nesse viés, os agentes públicos devem guardar obediência aos princípios e regras da administração pública, e, dentre eles, o princípio da moralidade, enfoque deste trabalho. Este princípio se apresenta como precedente lógico da conduta dos agentes públicos, observando que “o Estado define o desempenho da função

administrativa segundo uma ordem ética acordada com os valores sociais prevalentes e voltada à realização de seus fins” (ROCHA, 1994, p.192).

Santos e Inglesi (2008, p.60) registram que o princípio da moralidade,

[...] corresponde a um conjunto de regras retiradas da disciplina interna da Administração nas suas várias formas de atuação [...]. O Estado ao atuar não deve limitar-se somente à lei e sim, observar elementos éticos como a honestidade, a boa-fé e a lealdade, que conduzem a uma boa administração.

Pelo princípio da moralidade, de estrita observância pela Administração, conforme Carvalho Filho (2009, p.20),

impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto.

A violação do princípio da moralidade administrativa, expresso no art. 37, *caput*, da CRFB/88, gera o fenômeno da improbidade. A moralidade, então, diz respeito à atuação dos agentes públicos, que deverão sempre se pautar pela ética no exercício funcional. Carvalho Filho (2009, p.1012) sustenta que “[...] diante do direito positivo, o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade”.

Desse modo, conforme Knoplock (2007, p.74), rememora-se que “[...] a Administração e seus agentes devem atuar não apenas com vistas na lei, mas sobretudo buscando preservar a moral, os bons costumes e a justiça”. Nesse sentido, expressa Martins Júnior (2006, p.64) que:

Integram o feixe que forma o princípio da moralidade administrativa outros vetores que servem de sustentáculo do ordenamento jurídico e que, reunidos com afetação especial para o direito administrativo, formularam o princípio da moralidade administrativa: vedação do enriquecimento ilícito, prestígio da boa-fé, honestidade e lealdade, dever de boa administração, além de princípios da Administração Pública constitucional ou infraconstitucionalmente explícitos ou implícitos (impessoalidade, razoabilidade, imparcialidade, publicidade, motivação etc.).

Contido no princípio da moralidade administrativa está o dever de probidade, que é um direito fundamental do cidadão, essencial ao desenvolvimento

da democracia (CARVALHO FILHO, 2009). A probidade configura então direito fundamental, público subjetivo da sociedade a uma Administração Pública proba, honesta e a ter agentes públicos com essas mesmas qualidades (MARTINS JÚNIOR, 2006).

Colaciona-se o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), 8ª Câmara Cível, Agl 213.408-1/4, São Paulo, Rel. Des. Walter Theodonísio, 31-08-1994, que assevera

O Estado, entidade de atividade política e atividade administrativa, é formado pela Nação, como instrumento de realizar os objetivos nacionais. A Nação o forma através de sua versão política, o Povo. Averte-se que a Nação, ser de natureza sociológica, perene na senda cronológica, guarda anseios que projeta na Constituição, dentre eles a probidade administrativa, um dos seus interesses, como condição de um bom desempenho do aparelho político-administrativo, o Estado. Violado esse anseio, esse interesse, revela-se irrecusável ser ele de feição geral, indeterminado na titularidade, já que se origina de todo o meio social, por expressão, pelo menos, da maioria. A maioria dita à feição do Estado e a projeta na Constituição.

Nesse sentido, Meirelles (2008, p.109) disserta que “o dever de probidade está constitucionalmente integrado na conduta do administrador público como elemento necessário à legitimidade de seus atos”. O agente público está condicionado ao atendimento de princípios éticos e, no seu agir, “deve medir atenção ao elemento moral de sua conduta e aos fins colimados, porque a moralidade afina-se com o conceito de interesse público não só por vontade da norma constitucional, mas por constituir pressuposto intrínseco de validade do ato administrativo” (MARTINS JÚNIOR, 2006, p. 30).

Desse modo, serve o princípio da moralidade administrativa à garantia do direito subjetivo público a uma administração honesta, cumprindo-se a partir de princípios e regras internas de conduta dirigida aos fins institucionais específicos e da incorporação dos valores éticos fundamentais de uma sociedade.

1.2 A cultura da improbidade administrativa

Antes da análise da cultura da improbidade, vale conceituar a improbidade administrativa, que, de acordo com Martins Júnior (2006, p.115),

[...] em linhas gerais, significa servir-se da função pública para angariar ou distribuir, em proveito pessoal ou para outrem, vantagem ilegal ou imoral, de qualquer natureza, e por qualquer modo, com violação aos princípios e regras presidentes das atividades na Administração Pública, menosprezando os deveres do cargo e a relevância dos bens, direitos, interesses e valores confiados à sua guarda, inclusive por omissão, com ou sem prejuízo patrimonial.

Desse modo, Pazzaglini Filho, Rosa e Fázio Júnior (apud VALENÇA, 2003), entendem que

Numa primeira aproximação, improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo "tráfico de influência" nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.

Alves (2000, p.216) assevera, por sua vez, que

Improbidade é desonestidade em seu sentido mais amplo. Implica na falta de zelo com dois elementos: o patrimônio público e o interesse público. Relaciona-se com a conduta do administrador e pode ser praticada não apenas pelo agente público, lato sensu, senão também por quem não é servidor e infringe a moralidade pública.

Extrai-se, desse modo, que a improbidade administrativa está no campo do descumprimento de princípios constitucionais, destacando a violação à moralidade administrativa. Nesse ponto, vale salientar que a improbidade está ligada a não observância da moralidade administrativa por parte do agente público, que transmite, por suas atitudes, uma verdadeira cultura à sociedade.

Contempla Di Pietro (2001, p.71) que:

o princípio da moralidade administrativa exige o comportamento (**do administrador e do administrado**) compatível não somente com a lei, mas, também, com a moral administrativa, os bons costumes, as regras de boa administração, justiça e equidade. (Grifo nosso)

Nesse sentido, observa-se que o comportamento ético deve não só ser dos administradores, mas também deverá ser dos administrados, que não podem descuidar de preservar e fiscalizar a coisa pública, faltando, pela negligência, com os valores éticos fundamentais da sociedade.

Os atos de improbidade, principalmente os expressos na Lei n. 8.429/92, como a obtenção de vantagem ilícita, o prejuízo ao erário e a não observância de princípios administrativos, que foram praticados ao longo dos tempos por grande número de agentes públicos, impuseram à boa parte da coletividade uma consciência deturpada, disseminada em uma verdadeira cultura de improbidade (MATINS JÚNIOR, 2006). Esta se materializa pelo descaso de parte da sociedade e dos próprios governantes com a continuidade do progresso do Estado.

De acordo com Linton (1943, p. 153), em um conceito afeto às ciências sociais, como termo geral, cultura

“significa a herança social e total da Humanidade; como termo específico, uma cultura significa determinada variante da herança social. Assim, cultura, como um todo, compõe-se de grande número de culturas, cada uma das quais é característica de certo grupo de indivíduos”.

Conforme Martins Júnior (2006, p. 2), entrelaçando o conceito acima com a improbidade administrativa e passividade da sociedade,

[...] os maiores e mais gritantes escândalos eram vistos com passividade geral como decorrência da naturalidade das coisas, como se fossem absoluta, elementar e naturalmente lícitos aos agentes públicos a obtenção de vantagens ilícitas, o malbaratamento dos recursos do erário, o vilipêndio aos princípios da Administração Pública e o desprezo aos direitos e garantias individuais e sociais.

Nesse viés, no plano da realidade, disseminou-se no seio da coletividade uma cultura de improbidade, que se apresenta como um descaso com os negócios públicos. Esta cultura aparece, principalmente, no período eleitoral, ao se eleger ex-agentes públicos com histórico de improbidade administrativa, muitos conhecidos por atos de corrupção, que se aproveitam dessa cultura, até então arraigada, para se beneficiar da coisa pública e conseguir se perpetuar no poder.

A cultura da improbidade é clara também no desinteresse ao debate político, aceitação de falsas promessas de campanhas, troca de favores, transmissão de regalias e vantagens ilícitas a parentes e amigos, não transparência na prestação de contas e outros. Nesse aspecto cultural, “cria-se uma verdadeira

clientela política com que o candidato obtém a lealdade de seus eleitores, que aumenta a cada novo processo eleitoral” (ALENCAR, 2000, p. 20).

No exercício funcional, por sua vez, a cultura da improbidade é evidenciada em inesgotáveis situações de estagnação de parte da sociedade atingida por essa tradição. Citam-se, por exemplo, a não fiscalização das contas públicas e das licitações, do “empreguismo”, a não observância da regra de concursos públicos, benefícios a alguns em contratos que deveriam ser temporários e excepcionais, mas que duram alguns até décadas, a troca de favores de políticos que filiam eleitores como verdadeiros fiéis, dentre outros atos e passividade de boa parte da coletividade. Alencar (2000, p. 17) ressalta que “o resultado é um círculo vicioso que explica por que países como o Brasil parecem nunca aprender com os escândalos do passado”.

Martins Júnior (2006, p.2) sobreleva que:

essa cultura da improbidade foi fomentada, anos e anos, não só com o incentivo passivo da própria população espoliada – bem retratada nos versos de Chico Buarque de Holanda (“dormia a nossa pátria-mãe tão distraída, sem perceber que era subtraída em tenebrosas situações”) e nos adágios populares expressivos – “rouba, mas faz” – como, também, com a confortável impunidade dos autores dos maiores atentados à moralidade que deve presidir os negócios públicos.

Acrescente-se ainda que impere em parte da sociedade um medo de mudança, ou alternância no poder. Mesmo com experiências negativas, desvio de recursos públicos, improbidade administrativa de toda sorte, contempla-se o costume de reeleição de agentes já manchados por improbidade durante o exercício funcional. A clientela política é eternamente grata por favores praticados por candidatos, como cestas básicas, dinheiro, material de construção, auxílio para aposentadoria e outros. Além disso, forte é a ideia de que interessa para a sociedade apenas a construção de obras públicas, desprezando-se a necessidade de gestão dos negócios públicos, expondo a administração a sérios problemas estruturais e financeiros.

Uma faceta da improbidade administrativa é a corrupção, que atinge de tal forma a sociedade, que esta se acostumou, expressando que vota em quem “rouba, mas faz”. Vale destacar, conforme Alencar (2000, p.19), que “embora prejudicada, a população menos favorecida é a que, paradoxalmente, a alimenta”. Segundo

Alencar (2000, p.24), “faz muito tempo que se rouba no país, mas isso só depende de um ato: a oportunidade dada é que faz o ladrão”.

Contemplam-se situações que demonstram como essa cultura está arraigada na classe política e nas instituições, a exemplo das advindas da denominada “Operação Lava Jato”, que é um complexo de investigações e processos que tratam, inicialmente, do caso da Petrobrás, mas não apenas de matérias envolvendo a estatal, uma vez que, atualmente, os objetos são bem mais abrangentes.

Apenas para noção do tamanho da Operação, para confirmação da cultura da improbidade administrativa instalada no seio da sociedade brasileira, destacam-se os números colhidos pelo Ministério Público Federal:² na 1ª instância, existem quase 1.765 procedimentos instaurados, mais de 844 buscas e apreensões, 210 conduções coercitivas, 97 prisões preventivas, 104 prisões temporárias e 6 prisões em flagrantes. Foram oferecidas 65 acusações criminais, contra 277 pessoas (sem repetição de nomes). Em 33 dessas acusações já houve sentença, por diversos crimes.

Além disso, já foram oferecidas 8 ações de improbidade administrativa contra 50 pessoas físicas, 16 empresas e 1 partido político, no qual se busca o pagamento de R\$ 14,5 bilhões de reais. O valor total de ressarcimento pedido, entre ações cíveis e criminais, incluindo multas, beira 40 bilhões de reais.

Os crimes já denunciados envolvem o pagamento de propina de 6,4 bilhões de reais, desses, 10,4 bilhões de reais já são alvo de recuperação por acordos de colaboração premiada. 759,6 milhões de reais já foram objeto de repatriação e 3,2 bilhões de reais já foram bloqueados.

Já se tem 157 condenações, contabilizando mais de mil anos de prisão.

No âmbito do STF, os resultados também são bastante significativos. Existem 81 inquéritos com 364 investigados, entre pessoas físicas e jurídicas. Além disso, já foram oferecidas 15 denúncias, com 48 acusados. Dessas denúncias, 4 já deram início a ações penais, ou seja, já foram recebidas.

Senna³ demonstra a importância de uma posição da sociedade

²<http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/resultados/a-lava-jato-em-numeros>. Acesso em 04 de agosto de 2017.

³Disponível em <<http://www.google.com.br/#hl=pt-BR&output=search&sclient=psy-ab&q=TUTELA+REPRESSIVA+DA+IMPROBIDADE+ADMINISTRATIVA:+PRINC%C3%8DPIOS+INFORMADORES+E+MICROSSISTEMA&oq=TUTELA+REPRESSIVA+DA+IMPROBIDADE+ADMINISTRATIVA:+PRINC%C3%8DPIOS+INFORM>

Por isso, o combate à corrupção tem que estar enraizado no coração e na mente de cada um, pois, de forma metafórica, funciona como um “cano de água” quando em seu percurso há diversos furos, que importa em desperdício de uma necessidade vital para a pessoa humana. **Daí porque também não se concebe uma postura omissiva diante desse fenômeno, principalmente por parte da população.** (Grifo nosso)

Desse modo, a corrupção instalada no consciente coletivo, como verdadeira cultura, é um dos principais motivos para a má distribuição de renda no Brasil e impasse para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e solidária (KNOPLOCK, 2007). Em relação à democracia, conforme Streck e Moraes (2001, p. 116), vê-se uma construção diária, um processo inacabado, “não podendo ser comprometida com a passividade, a quietude, a apatia etc”.

Nas lições de Streck e Moraes (2001, p. 122), para a democracia e a sobrevivência do Estado, “o importante é a quebra desse universo de descompromisso, no qual se convive no jogo do ‘salve-se quem puder””. Destacado valor é o exercício da cidadania, como instrumento de mudança e quebra dessa cultura de passividade geral, exercendo assim a sociedade uma cidadania identificada com o desenvolvimento social.

A coletividade é respeitada quando se pratica a moralidade, visto que se evidencia a supremacia do interesse público sobre o privado, por isso a CRFB/88 destaca tal importância à moralidade, ao elevá-la a princípio norteador da atividade administrativa. Mesmo com a disciplina constitucional em favor da probidade, tem-se que a cultura da improbidade administrativa está arraigada no seio da coletividade, mitigando o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito.

1.3 Amadurecimento do Estado Democrático de Direito

O Estado é a base do Poder e o modo específico de organização política (CARVALHO, 2009). Dessa forma, entende-se como Estado “a pessoa jurídica

soberana, constituída de um povo organizado sobre um território sob o comando de um poder supremo, para fins de defesa, ordem, bem-estar e progresso social”⁴.

Dallari (1989, p.100-101) contempla o Estado como “a sociedade territorial juridicamente organizada, como poder soberano que busca o bem-estar geral”. Para Assim, o Estado é uma realidade da vida ética, cuja consciência do indivíduo se eleva à comunidade, conforme Carvalho (2009).

Nesse sentido, a CRFB/88, no artigo 1º, estabelece que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, seguindo a linha de Estado trazida na Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH). Assim, deve-se, no Estado, respeito à coisa pública.

Não só a improbidade administrativa, mas também a cultura proveniente desse vício são obstáculos ao desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, isso porque, conforme Ferreira Filho (1995, p.121), “solapa aspectos da moral social indispensáveis à estabilidade das instituições e, em última análise, à própria democracia”.

Nessa sorte, a CRFB/88, por inúmeros preceitos, tenta proteger a probidade administrativa, por ser esta essencial ao progresso do Estado, munindo inclusive qualquer cidadão por meio de Ação Popular, como instrumento processual para a preservação da moralidade pública, conforme se observa no artigo 5º, inciso LXXIII, in verbis:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988).

Além da Ação Popular, não se pode esquecer a Ação Civil Pública, prevista no artigo 129, inciso III, da CRFB/88, regulada na Lei n. 7.347/1985, também capaz de proteger a moralidade administrativa. Acrescente-se que tal é a importância da moralidade administrativa, que o art. 85, inciso V, da CRFB/88, enquadra os atos do Presidente da República, que atentem contra a probidade

⁴GROPPALLI, Alexandre. Doutrina do Estado. Trad. Paulo Edmar de Souza Queiroz. São Paulo: Saraiva, 1968.

administrativa, como crime de responsabilidade, fato que enseja a destituição do cargo de Presidente da República (BRASIL, 1988).

Nesse traçado, Carvalho Filho (2009, p.20) esclarece que

o que pretendeu o Constituinte foi exatamente coibir a imoralidade no âmbito da Administração. Pensamos, que somente quando os administradores estiverem imbuídos de espírito público é que o princípio será efetivamente observado. Aliás, o princípio da moralidade está indissociavelmente ligado à noção do bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei como dos princípios éticos regentes da função administrativa.

Considerando a cultura da improbidade administrativa, Martins Filho (2006, p.2) assenta:

Tão arraigada na cultura popular brasileira, produziu a imagem do malbaratamento da coisa pública como regular alicerce do próprio Estado, periclitando a democracia e a existência do próprio Estado de Direito, com nocivos efeitos que amesquinham os valores éticos tão caros à nação, incorporando valores antiéticos, imorais e amorais ao ambiente social.

Nesse sentido, Ieciona Pazzaglini Filho (1998, p.101) que “qualquer proposta de reforma do Estado deve ter por baldrame a probidade administrativa”. Sem ela, que deve ser praticada por administradores e administrados, vive-se, verdadeiramente, uma crise da moralidade. Martins Júnior (2006, p.10) salienta que

Na essência, a cultura da improbidade atribuiu ao patrimônio público, isto é, aos bens, direitos, interesses e valores materiais e morais da sociedade, uma absurda condição de *res nullius* ou quiçá de *res derelicta*, quando em verdade se trata de incontestável *res ominus*. Essa estrutura rói as bases fundamentais do Estado como um câncer que, paulatinamente, flagela o doente, expondo-o à mais completa degeneração física e psicológica, da qual o óbito é apenas uma consequência clínica elementar.

Dessa forma, entende-se que o desenvolvimento do Estado não está adstrito ao combate da improbidade no seio da administração pública, mas também não pode desconsiderar a ética dos governados, para que haja maturidade democrática. A cultura da improbidade se assenta no plano da realidade, pois a coisa pública não significa uma coisa sem dono, mas sim de que todos são

responsáveis pela sobrevivência das instituições públicas e do próprio Estado (KNOPLOCK, 2007).

Martins Júnior (2006, p.2) resume ao apontar que

A sobrevivência do Estado Democrático de Direito impõe, necessariamente, a proteção da moralidade e da probidade administrativa nos atos administrativos em geral, exaltando as regras de boa administração e extirpando da gerência dos negócios públicos agentes que ostentam inabilitação moral para o exercício de funções públicas.

O que se percebe é a necessidade de se remodelar a coisa pública, em um processo de educação de responsabilidade administrativa (ROCHA, 1994). Isso vale para a coletividade, diante da passividade com os negócios públicos, e para os órgãos responsáveis pela prevenção e repressão da improbidade administrativa, que, muitas vezes, permanecem em um comportamento comodante, sendo aí um outro aspecto da cultura de improbidade administrativa.

A consciência moral revitaliza a ética, tendo como fruto o respeito à coisa pública por todos, governantes e governados. A sociedade possui ferramentas para fazer valer esse respeito, a exemplo da ação popular, artigo 5º, inciso LXXIII, e do direito de petição, artigo 5º, XXIV, da CRFB/88, além das instituições competentes para promoção da devida responsabilização.

Necessário se faz trabalhar não apenas no combate da improbidade administrativa, mas fomentar que a sociedade seja ainda mais ativa, fiscalizadora e promotora do seu próprio desenvolvimento. Assim, haverá aos poucos o amadurecimento do Estado e da democracia, já que a ética na gestão da coisa pública é elementar ao Estado Democrático de Direito.

Referências

ALVES, Léo da Silva. **Os crimes contra a administração pública e a relação com o processo disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

ALENCAR, José Daniel de. **Bandeira contra a corrupção e suas irmãs siamesas**. Brasília: LGE, 2000.

CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. Coimbra: Livraria Almedina, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 2011.

BRASIL. Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm> acesso em 03 de outubro de 2015.

BRASIL. Federal, Ministério Público. <http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/resultados/a-lava-jato-em-numeros>. acesso em 03 de agosto de 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22 ed., rev., atual., ampl. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 15 ed., rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

KNOPLOCK, Gustavo Mello. **Manual de direito administrativo: teoria, doutrina e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 3 ed., revista e atualizada São Paulo: Saraiva, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17 ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros Editora, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34 ed., atual. São Paulo: Malheiros Editora, 2008.

NÓBREGA, Marcos. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.

LINTON, Ralph. **O Homem, uma introdução à Antropologia**. São Paulo. Editora: Nova Fronteira, 1943

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Marcio Fernando Elias; FAZZIO JR., Waldo. **Improbidade administrativa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1999 apud VALENÇA, Danielle Peixoto. Improbidade administrativa. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 65, 1 maio 2003 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4008>>. Acesso em: 10 de agosto 2016.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SANTOS, Adair Loredó; INGLESÍ, Carlos Eduardo. **Direito Administrativo: interpretação doutrinária, legislação, prática, jurisprudência comentada**. 1. Ed. São Paulo: Primeira Impressão, 2008.

SENNA, Gustavo. **Tutela repressiva da improbidade administrativa: princípios informadores e microssistema**. Disponível em <http://www.google.com.br/#hl=pt-BR&output=search&client=psy-ab&q=TUTELA+REPRESSIVA+DA+IMPROBIDADE+ADMINISTRATIVA:+PRINC%C3%8DPIOS+INFORMADORES+E+MICROSSISTEMA&oq=TUTELA+REPRESSIVA+DA+IMPROBIDADE+ADMINISTRATIVA:+PRINC%C3%8DPIOS+INFORMADORES+E+MICROSSISTEMA&gs_l=hp.3...1314.1314.0.1892.1.1.0.0.0.0.0.0..0.0...1c.1.CsuHRLi-D8&pbx=1&bav=on.2.or.r_gc.r_pw.r_qf.&fp=6427422f1fd478a0&bpcl=35243188&biw=1024&bih=499> acesso 09 de fevereiro de 2016.

STRECK, Lênio Luiz; Morais, José Luís Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do advogado. 2001.

TJSP, 8ª Câmara Cível, **AgI 213.408-1/4**, São Paulo, Rel. Des. Walter Theodonísio, 31-08-1994.