

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva¹; ALCARÁ, Marcos²

RESUMO: A saúde pública é um direito fundamental, fato este indiscutível no ordenamento jurídico, sendo um fruto de conquistas decorrentes de um histórico de reivindicações como ocorreu com o regime ditatorial no Brasil. O presente trabalho demonstra brevemente a importância da saúde e seus reflexos, por exemplo, na vida e consequentemente da dignidade da pessoa humana. Aborda a sistemática envolvida na interação do homem com seu meio e as consequências que deste decorre, quando não age com ética, moral e principalmente de forma proba. A interligação da improbidade administrativa com os gastos públicos inerentes a saúde é demonstrada nas distorções ocorridas com a alocação dos recursos públicos de forma irregular. O Sistema Único de Saúde foi criado para concretizar o direito à saúde, previsto na Constituição Federal de 1988, sendo que é visível nos serviços pertencentes à saúde pública no Brasil, a precariedade que estes vêm sendo prestados para a população. Tem-se por objetivo principal abordar os procedimentos referentes à ação de improbidade administrativa, e em especial, a tutela coletiva sujeita a rito específico. Diante desses fatos, é visível a necessidade da fiscalização por meio dos órgãos competentes, no que refere a aplicação dos repasses destinados à área da saúde, como ocorre nas auditorias realizadas nas contas públicas. A temática se concentra na destinação dos recursos públicos e o dano arcado pelo erário, quando aqueles são alvos de atos ilícitos por parte dos gestores da Administração Pública. Diante desta abordagem, o presente estudo tem como foco a priorização da manutenção com qualidade de todo o Sistema Único de Saúde brasileiro, pois não se trata somente do direito à saúde, mas as raízes oriundas deste direito, que são o da vida e da dignidade da pessoa humana, garantidos a cada cidadão, pertencentes a um Estado Democrático de Direito, base estes da Constituição Federal. A repressão aos atos de improbidade tem que ser feita de forma diária, contínua e por todos os cidadãos, pois não há como permanecer em uma sociedade em que os interesses privados estejam acima da supremacia do interesse público, havendo uma deturpação dos princípios constitucionais e dos valores intrínsecos de cada indivíduo em detrimento a toda coletividade que é pertencendo.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade; Saúde; Administração Pública.

ABSTRACT: *Public health is a fundamental right, a fact that is unquestionable in the jurical order, being a result of conquests stemming from a history of claims as occurred with the military regime in Brazil. The present work briefly demonstrates the importance of health and its reflexes, for example, in life and consequently the dignity of the human person. It addresses the systematics involved in the interaction of man with his environment and the consequences that result from it, when it does not act ethically, morally and mainly in a honestly manner. The interconnection of administrative impropriety with the public expenditures inherent in health is demonstrated in the distortions that occur with the distribution of public resources in an irregular manner. The Unified Health System was*

¹ Bacharel em Direito pelo Centro Universitário da Grande de Dourados – UNIGRAN - 2014. Especialista em Direito Previdenciário pela Faculdade Damásio – 2015/2016. Especialista em Direitos Difusos e Coletivos pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS - turma 2016/2017, Empregada Pública da Fundação de Serviços de Saúde de Dourados. Email: jaqueline.s.magalhaes@hotmail.com.

² Bacharel em Direito pelo Centro Universitário da Grande de Dourados – UNIGRAN - 2001. Especialista em Metodologia do Ensino Superior na UNIGRAN - Dourados/MS (2003). Mestre em Processo Civil pela UNIPAR - Umuarama/PR (2013). Doutorando em Direito pela ITE - Bauru/SP (2017 -) Atualmente é professor da graduação em Direito na UEMS-Dourados/MS. Professor da Pós Graduação em Direitos Difusos e Coletivos da UEMS em Dourados/MS. Pesquisador da UEMS. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito de Trânsito, Civil, Processual Civil, advogando em Dourados/MS e Região. Email: marcosalcara@hotmail.com

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

created to realize the right to health, provided for in the Federal Constitution of 1988, and it is visible in the services pertaining to public health in Brazil, the precariousness which are being provided to the population. The main objective is to address the procedures related to the administrative improbity action, and especially, the collective guardianship subject to a specific protocol. In view of these facts, it is evident the need for supervision through the competent agencies, regarding the application of onlending to the health area, as occurs in audits carried out in public accounts. The theme focuses on the distribution of public resources and the damage posed by the treasury, when those are targets of illegal acts by the Public Administration managers. In view of this approach, the present study focuses on the maintenance of the Brazilian Unified Health System as a priority, since it is not only the right to health, but the roots of this right, which are life and dignity of the human person, guaranteed to each citizen, belonging to a Democratic State of Right, based these of the Federal Constitution. The repression of acts of impropriety has to be done on a daily, continuous and by all citizens, for there is no way to remain in a society in which private interests are above the supremacy of the public interest, and there is a misrepresentation of constitutional principles and intrinsic values of each individual to the detriment of every collectivity that is belonging.

KEY-WORDS: Dishonesty, Health, Public Administration

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 alocou em seu texto a saúde como um direito fundamental, este inerente ao direito à vida. Nesse sentido, foi criado o Sistema Único de Saúde com o intuito de conceder aos seus usuários acesso pleno à saúde com qualidade, garantindo assim este direito constitucional e fundamental a todos.

Anteriormente a existência do Sistema Único de Saúde, a saúde pública já era prevista no artigo 196 da Constituição Federal¹: “Art.196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Com a Constituição Federal de 1988, necessitou-se criar uma regulamentação do Sistema Único de Saúde, sendo sancionada posteriormente em 19 de setembro de 1990, a Lei Federal n. 8.080/90. O Estado Democrático de Direito veio com uma nova visão no que refere a um Estado probo, ético e moral, valores estes necessários ao combate à Ditadura. Presentes estes valores

com a nova Constituição, no ano de 1992 foi sancionada a lei n. 8.429/92 para suprir as necessidades de controle dos atos ímprobos da Administração Pública.

No Brasil é visível o papel essencial desempenhado pela Administração Pública no que refere à preservação dos direitos fundamentais, dentre eles a saúde, sendo este a base para toda a sociedade. Inerente a todo funcionamento da Administração Pública e em específico a atuação do agente público, este deve desempenhar suas atribuições em consonância com os princípios basilares da Constituição Federal de 1988, tendo como orientador o artigo 37, para preservar os direitos fundamentais assegurados.

Em priori, a administração tem o dever de agir de forma proba, contudo diariamente nos deparamos com a população brasileira insatisfeita com os casos de desvios de recursos financeiros destinados às áreas essenciais, como a saúde. O desvio de verbas públicas poderá ensejar na perda da qualidade da prestação de serviços na área da saúde.

Dessa maneira, os atos caracterizados de improbidade administrativa devem ser punidos por

¹ BRASIL. Constituição Federal de 1988.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

todo o sistema jurídico, para que haja assim a tutela devida do Estado Democrático de Direito e sejam resguardados os direitos fundamentais da coletividade.

As informações trazidas pelo presente artigo demonstram que os administradores públicos possuem uma ampla discricionariedade na alocação dos recursos públicos, e em especial, no que tange as áreas da saúde, sendo este objeto do presente estudo. Essa ampla discricionariedade é visível na forma que são ocupados os cargos em comissão, que nada mais é uma forma de usar as instituições públicas como balcões de empregos, que servem para favorecer interesses particulares, lesando assim o erário e a qualidade dos serviços prestados por estas pessoas. Outra forma da utilização dos recursos de forma ilícita é evidenciada nas fraudes nas licitações, seja nas aquisições por meio de dispensas indevidas ou pregões fraudulentos.

Nessa linha de abordagem, o combate à improbidade tem como base todo o ordenamento jurídico, utilizando-se de normas constitucionais até legislação específica, como ocorre com a lei n. 8.429/1992, que descreve as tipificações e sanções pertinentes, contudo sem prejuízo a ações de cunho penal caso seja necessária.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 Direito à Saúde

Silva² relata que a vida humana sempre teve sua relevância de ampla magnitude, mesmo demorando certo tempo para que sua importância fosse garantida por um ordenamento jurídico, como ocorreu ao ser elevada à condição de direito fundamental do homem. Interligado ao direito à vida, vem o direito a um tratamento médico adequado e com qualidade que atenda as necessidades presentes e nesse sentido cita:

²SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª edição, revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional, emenda Constitucional n. 48, de 10.8.2005. São Paulo – SP: Malheiros Editores Ltda., 2005. p. 308-309.

A evolução conduziu à concepção de nossa Constituição de 1988 que declara ser a saúde direito de todos e dever do Estado, garantindo mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção e recuperação, serviços e ações que são de relevância pública (art. 196 e 197). A Constituição o submete a conceito de seguridade social, cujas ações e meios se destinam, também, a assegurá-lo e torná-lo eficaz.

O direito à vida é um dos direitos basilares para a manutenção de toda a sociedade, conforme Ballerini³ ensina:

E, na forma como regidigido o artigo, ter-se-ia que o direito à vida teria uma natureza jurídica de sobre - princípio, na medida em que todos os incisos do aludido artigo 5º deveriam ser aplicados em consonância com o respeito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (demais sobre-princípios).

Observa-se que a temática da saúde é de relevância geral e assim pertencente a toda população de forma isonômica. Silva⁴ ensina que a saúde como um direito de toda a sociedade e diante de sua importância, esta tem que ser monitorada pelo Poder Público, pois se trata de um direito coletivo:

As ações e serviços de saúde são de relevância pública, por isso ficam inteiramente sujeitos à regulamentação, fiscalização e controle do Poder Público, nos termos da lei, a que cabe executá-los diretamente ou por terceiros, pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Se a Constituição atribui ao Poder Público o controle das ações e serviços de saúde, significa que sobre tais ações e serviços tem ele integral poder de dominação, que é o sentido do termo *controle*, mormente quando aparece ao lado da palavra *fiscalização*.

A dignidade da pessoa humana e a

³ BALLERINI, Júlio César, Silva. **Direito à Saúde, Aspectos Práticos e Doutrinários no Direito Público e no Direito Privado**. Leme - SP: Habermann Editora, 2009. p. 81.

⁴ SILVA, José Afonso. Op. Cit. p. 831.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

cidadania estão expressas em nossa Carta Magna como fundamentos, sendo estes intrínsecos ao direito à saúde e conseqüentemente à vida, conforme o artigo 1º, incisos II e III⁵:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

Observando o artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, mesmo que seja de forma reflexa, o direito a saúde trata-se de um dos fundamentos de nosso Estado Democrático de Direito pertencente à dignidade da pessoa humana. A magnitude do princípio da dignidade da pessoa humana é visível no que é relacionado à concessão de condições para suprir as necessidades básicas das pessoas, como se observa nas palavras de Sarlet⁶:

O valor da dignidade humana atinge todos os setores da ordem jurídico política-brasileira, sendo dever do Estado editar leis e realizar políticas públicas visando à satisfação das necessidades vitais básicas de seus cidadãos, velando por sua existência digna. Da mesma maneira, é dever da sociedade agir em conjunto para a efetivação concreta de tais leis e políticas públicas. Nesse sentido, a dignidade da pessoa humana é um limite e também uma tarefa estatal. Pertence a cada indivíduo isoladamente, não podendo ser alienada, violada ou perdida. Como prestação ativa imposta ao Estado, o respeito à dignidade humana reclama que as ações estatais estejam guiadas no sentido da preservação das condições de dignidade já existentes, bem como na promoção da dignidade ainda por conquistar, criando condições possibilitadoras de seu pleno exercício e fruição pelos indivíduos.

⁵ BRASIL. **Constituição Federal de 1988.**

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 46-47.

Afinal, em muitas situações não se torna possível ao indivíduo, isoladamente, obter as condições para a realização de suas necessidades existenciais básicas, necessitando-se aí do concurso de ações do Estado e da sociedade como um todo.

A base para a construção e permanência de toda a sociedade se baseia na contraprestação que há no pagamento dos tributos devidos, como cita Oliveira⁷: “Todos têm o dever de colaborar para o suporte das despesas que o Estado tem no cumprimento de suas obrigações constitucionais”.

O regime político da democracia foi a grande conquista do povo, após o golpe militar em 1964. Este novo regime inseriu a participação da população na coisa pública, mas esta não é uma condição única ao combate da corrupção, dessa forma Oliveira⁸ explica a relação entre a democracia e a corrupção:

Nenhuma razão há para que se possa afirmar a existência de elo entre democracia e corrupção. Ao contrário, quanto mais forte a dose de democracia, menos possibilidades têm os comportamentos ilícitos de prosperar. Nas ditaduras é que ela pode germinar e, sub-repticiamente, estender seus tentáculos em todas as áreas, minando a Administração Pública. Mediante resistência e lutando pela liberdade de expressão é que se pode controlar condutas antijurídicas. Sem dúvida alguma que só a democracia não é suficiente para eliminar a corrupção. Esta anda no submundo, na calada das noites, nos desvãos de mentes pervertidas. Logo, ao lado da democratização das instituições, impõe-se democratizar a sociedade e permitir a participação desta nas estruturas burocráticas.

A AMARRIBO Brasil é uma organização sem fins lucrativos, com título de OSCIP (organização da sociedade civil de interesse público), sendo que na publicação do livro "O Combate a Corrupção nas

⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro.** 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 256.

⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Op. Cit. p. 258.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

Prefeituras do Brasil⁹ cita:

A corrupção também subtrai verbas indispensáveis à saúde, comprometendo diretamente o bem-estar dos cidadãos, pois impede as pessoas de ter acesso à prevenção de males que poderiam ser debelados, ao tratamento de doenças que poderiam ser facilmente curadas ou de sofrimentos que poderiam ser aliviados. Pode até mesmo encurtar, injustamente, muitas vidas, condenando-as prematuramente à morte. A corrupção, por esses motivos é abominável e jamais deve ser admitida na vida social.

2.2 Improbidade Administrativa

Simão Calil¹⁰ cita que: “O ímprobo é aquele que despreza todas as normas morais, sociais e costumeiras, agindo sempre contra esses princípios. Todo homem ímprobo é privado de idoneidade”.

Cotidianamente a sociedade se depara com situações de ausência de probidade na esfera pública e isso desencadeia uma sensação de repulsividade de toda a coletividade. Simão Calil¹¹ traz um ensinamento referente à corrupção social:

A sociedade é formada por pessoas que se reúnem em prol do bem da comunidade. A lealdade é essa convergência dos membros da comunidade ao bem comum. Aquele que se desvirtua do bem comum, prejudicando a sociedade em proveito exclusivamente próprio, torna-se desleal com o grupo a que pertence.

Nesse sentido, quando um Estado é corrupto, isso é reflexo de cada cidadão corrupto, com seus valores morais desvirtuados. Contudo o conceito de corrupção não deve ser restringido como um ato ilegal ou moral, pois abrange um

comportamento imoral qualificado, sendo possível estar revestido de legalidade no que refere ao aspecto formal¹².

Dessa maneira, cada cidadão deve agir contrariamente ao desvio de recursos públicos, pois o indivíduo pensa na sociedade no qual se encontra inserido, como Amarribo Brasil¹³ ensina:

O combate às numerosas modalidades de desvio de recursos públicos deve, portanto, constituir-se em compromisso de todos os cidadãos e grupos organizados que almejem construir uma sociedade mais justa e equilibrada. É um dever dos pais para com seus filhos, uma obrigação moral da geração atual para com as gerações futuras. É também um dever social: de nada adianta uma sociedade organizada ajudar na canalização de esforços e recursos para projetos sociais, culturais ou de desenvolvimento se as autoridades responsáveis por esses projetos dedicam-se ao desvio do dinheiro público para seus interesses particulares ou para negócios escusos.

Soares e Pereira¹⁴ trazem uma explanação do que faz um ato de má-gestão ser considerado ímprobo ou corrupto:

A relação que existe é que um ato de má-gestão poderá ser considerado ímprobo ou corrupto na medida de sua gravidade e ofensividade à lei. E que, nem toda má-gestão é improbidade, e nem toda má-gestão é corrupção, só é improbidade uma má-gestão qualificada, e por sua vez só será corrupção um ato de improbidade praticado para beneficiar particulares, sendo que nesta última hipótese fatalmente a improbidade também consubstanciará um delito penal.

Assim, uma má gestão poderá ser classificada como ímproba ou corrupta, pois

⁹ Amigos Associados de Ribeirão Bonito – AMARRIBO. **O Combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. 5. ed. São Paulo: 24X7 Cultural, 2012. p. 14. Disponível em: <<https://www.amarribo.org.br/>>. Acesso em: 13.09.2017.

¹⁰ SIMÃO, Calil. **Improbidade Administrativa: teoria e prática**. 2ª ed. Leme-SP: Editora Distribuidora JHMIZUNO, 2014. p. 45.

¹¹ SIMÃO, Calil. Op. Cit. p. 38.

¹² SIMÃO, Calil. Op. Cit. p. 39.

¹³ Amigos Associados de Ribeirão Bonito – AMARRIBO. Op. Cit. p. 15.

¹⁴ SOARES, Marcos José Porto; PEREIRA, Alexandre Araújo. **Distinção entre corrupção, improbidade administrativa e a má-gestão da coisa pública**. Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná. Curitiba: Paraná, ano 3, nº 4, agosto de 2016. p. 106-107.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

quando houver uma má gestão qualificada, se enquadrará como improba e quando esta resultar em proveito a um particular, então adentra na esfera penal.

Segundo Calil¹⁵, os agentes praticantes da corrupção são classificados da seguinte maneira: “aqueles que procuram corromper um indivíduo oferecendo bens ou vantagens indevidas (*corrupção ativa*); aquele que pede ou recebe uma vantagem indevida (*corrupção passiva*)”. Os tipos mais frequentes de corrupção são denominados como suborno, nepotismo, extorsão, tráfico de influência, desvio de finalidade e recebimento de vantagem ilícita.

Soares e Pereira¹⁶ explicam a relação da corrupção com a esfera penal:

A corrupção, por seu turno, é mais difícil de ser caracterizada. Para o seu surgimento além do fato consubstanciar em uma improbidade também deverá se enquadrar num tipo penal cujo bem jurídico tutelado é a administração pública, e que vise ou facilite benefício particular. Estes se espriam pelo sistema penal: Código Penal (artigos 312, 313, 316, 317, 318, 319, 321, 337-A, B e C) e Leis Especiais (Lei de Licitações, Decreto Lei 201/67), entre outros.

Nesse sentido, uma má gestão terá que ser qualificada para se enquadrar como improba e atingindo a esfera penal, esta será tratada como corrupção.

2.2.1 Direito Material

Preceitua no artigo 37 da Constituição Federal¹⁷ que os princípios basilares da administração pública, seja ela direta e indireta, serão: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Calil¹⁸ ao mencionar a competência, cita o § 4º do artigo 37 da Constituição Federal como base ao tratar a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) como uma legislação especial. O citado autor

ainda refere que o artigo 22 não delimita a competência da União, pois o constituinte já teria previsto competências a mais, como é o caso da LIA e nesse sentido ele menciona:

Concluimos desse modo, que a responsabilidade prevista para a improbidade administrativa é fixada em razão da autoridade do Estado como agente regulador (sujeição geral), e não como órgão administrativo. Outra conclusão é que essa responsabilidade administrativa busca tutelar a ordem externa (a sociedade) e não a ordem interna (ou os interesses próprios de determinado órgão público). Poderíamos reforçar nossa conclusão utilizando o fato de as sanções restringirem atributos da cidadania, bem como o patrimônio do agente ímprobo, matérias inseridas na competência da União (CF, art. 22, I e XIII), sem falar que a Constituição, como norma estruturante, pode retirar determinada competência das demais entidades políticas e reservá-la à esfera federal, tal como ocorre em matéria de licitação. Isso, aliás, é o mais correto diante da necessidade de uniformidade punitiva, segurança jurídica e coerência, com as demais competências legislativas fixadas em nossa Carta Política, principalmente aquelas que estabelecem a restrição de direitos, fixam as garantias processuais e regulam as atividades sancionatórias por meio de processo judicial. A autorização legislativa para a União legislar sobre improbidade administrativa decorre do próprio § 4º do art. 37 da CF, quando se reportar a lei especial. Essa lei especial é produto do Congresso Nacional, órgão competente para legislar sobre direito político e sobre patrimônio privado, bem como para instalar o regime de sujeição geral punitivo.

Conforme citado anteriormente, a ordem externa refere à própria coletividade, esta pagadora de grande parte dos tributos e consequentemente detentora do direito de ver a devida aplicação destes em benefício a toda esta população.

¹⁵ SIMÃO, Calil. Op. Cit. p. 40.

¹⁶ SOARES, Marcos José Porto; PEREIRA, Alexandre Araújo. Op. Cit. p. 110.

¹⁷ BRASIL. **Constituição Federal de 1988.**

¹⁸ SIMÃO, Calil. Op. Cit. p. 79-81.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

Donizetti e Cerqueira¹⁹ citam que foi promulgada a lei 8.429 (LIA) no ano de 1992 para a devida regulamentação necessária do artigo 37, §4º da Constituição, sendo previsto nessas normas legais as seguintes temáticas: "(a) sujeitos ativos e passivos do ato de improbidade; (b) tipologia da improbidade (quais são os atos de improbidade administrativa); (c) sanções; (d) procedimento administrativo e judicial".

Fábio Medina Osorio²⁰ relata a necessidade da análise das sanções administrativas, sobre a ótica de não haver a confusão da conceituação de poder sancionador e sanção, sendo que ensina:

É nosso propósito reinserir as sanções administrativas no universo do direito administrativo material, como consequência dos ilícitos, não só como produto de um processo de formalização de quaisquer ilícitos, e sem abandonar a possibilidade legítima da perspectiva processual em determinados casos. Quando tratamos do direito administrativo que sanciona comportamentos, optamos pela eleição de uma concepção conceitual material em torno desse ramo jurídico, identificando-o como direito que regula não só a ação, mas também seu conteúdo. A concepção adotada é não apenas material, mas também processual, porque não descarta de nenhuma das possibilidades legítimas do legislador. Respeita-se, assim, o princípio democrático, que fundamenta a chamada liberdade de conformação legislativa dos ilícitos.

Assim a regulamentação na esfera administrativa não se restringirá somente a ação, mas o conteúdo também, abrangendo a concepção material e processual.

¹⁹ DONIZETTI, Elpídio; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. **Curso de processo coletivo**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 497.

²⁰ OSÓRIO. Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: Má gestão pública, corrupção, ineficiência**. 3ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 186/190-191.

2.2.2 Sujeitos ativos da improbidade administrativa

Donizetti e Cerqueira²¹ ensinam que consiste no sujeito ativo aquele que exerce os atos de improbidade administrativa, concorre nessa prática ou extirpa vantagens indevidas destes atos, fazendo algumas ponderações no que refere as definições trazidas pela LIA:

Como se infere dos arts. 1º, *caput*, e 3º, ambos da LIA, os sujeitos ativos dos atos de improbidade podem ser: (a) agentes públicos, servidores ou não; (b) terceiros (pessoas físicas) que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram para a prática do ato ou dele se beneficiem sob qualquer forma direta ou indireta.

No que diz respeito aos agentes públicos, o art. 2º da LIA define-os, *para os efeitos dessa lei*, como aqueles que exercem, 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 de direito público ou privado definidas como vítimas no art. 1º, *caput* e parágrafo único, da LIA.

Nesse sentido o ponto central da improbidade está concentrado na prática do ato ou no benefício, seja ela de forma direta ou indireta. Garcia e Alves²² aduzem a abrangência da conceituação de agentes públicos, descrevendo o enquadramento das entidades que recebem recursos públicos:

Além daqueles que desempenham alguma atividade junto à administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os quais são tradicionalmente enquadrados sob a epígrafe dos agentes públicos em sentido lato, a parte final do art. 2º (nas entidades mencionadas no artigo anterior) torna incontrovertido que também poderão praticar atos de improbidade as pessoas físicas que possuam algum vínculo com as entidades que recebam qualquer

²¹ DONIZETTI, Elpídio; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. Op. Cit. p. 498.

²² GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Op. Cit. p. 249 e 253.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

montante do erário, quais sejam: a) empresa incorporada ao patrimônio público; b) entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual; c) entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual; d) entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público.

[...]

Ainda sob a ótica da classificação dos sujeitos ativos dos atos de improbidade, servidores públicos são aqueles que, qualquer que seja o regime jurídico a que estejam submetidos, possuem um vínculo permanente com os entes estatais da administração direta ou indireta, desempenham funções próprias destes ou outras úteis à consecução e são remunerados por seus serviços, estando aqui incluídos os membros do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos Tribunais de Contas.

Donizetti e Cerqueira²³ lecionam que os sujeitos passivos são as pessoas jurídicas contidas no art. 1º da LIA, dividindo estes sujeitos passivos em principais e secundários:

- *Sujeitos passivos principais*: (a) pessoas da Administração direta ou entes federativos (União, Estado, Distrito Federal e Municípios); (b) pessoas da Administração indireta (autarquia, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista); (c) entidades para cuja criação ou custeio o erário hajam concorrido ou concorra com *mais* de 50% do patrimônio ou da receita anual (art. 1º, *caput*, da LIA).

[...]

- *Sujeitos passivos secundários*: (a) entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público; (b) entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com *menos* de 50% do patrimônio ou da receita anual (art. 1º, parágrafo único, da LIA).

²³ DONIZETTI, Elpídio; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. Op. Cit. p. 499.

Diz-se que tais sujeitos passivos são secundários porque gozam de proteção legal menos ampla, incidente apenas sobre seu patrimônio, na parte que se refere ao erário. Assim, ressalva o parágrafo único do referido art. 1º que a sanção patrimonial referente aos atos de improbidade, no caso dos sujeitos passivos secundários, limita-se à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Observa-se que o alcance da LIA está relacionado com a contribuição do erário com as entidades mencionadas no artigo 1º e assim delimitar a abrangência da proteção legal deste dispositivo.

Com a violação das normas, haverá a lesão do bem jurídico tutelado por estas e conseqüentemente o direito de outrem, sendo que o titular deste bem ameaçado ou violado por uma conduta ilícita, receberá a denominação de sujeito material. Não importando o bem atingido e por tratar-se de norma cogente, o Estado sempre será o sujeito passivo formal, pois dele que emana a norma violada²⁴.

A questão central da Lei de Improbidade é o seu envolvimento com a moralidade e a destinação do patrimônio público, e nesse sentido Garcia e Alves²⁵ ponderam:

Justifica-se a previsão legal, pois se o Poder Público cede parte de sua arrecadação a determinadas empresas, tal certamente se dá em virtude da presunção de que a atividade que desempenham é de interesse coletivo, o que torna imperativa a utilização do numerário recebido para este fim.

[...]

Ainda que não vise auferir uma lucratividade de ordem financeira, já que é normalmente divisado o prejuízo monetário imediato, é indispensável que o fim visado com utilização do dinheiro público seja a consecução das necessidades sociais, devendo ser empregado de forma responsável e transparente.

²⁴ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Op. Cit. p. 221.

²⁵ Ibidem p. 224-225.

Dessa forma, o ponto central da LIA não é a obtenção de lucro da aplicação do dinheiro público, mas sim a correta destinação aos anseios das necessidades da coletividade.

2.2.3 Tipologia da improbidade administrativa

No que refere a tipificação prevista na Lei de Improbidade Administrativa, Fábio Medina Osório²⁶ explica que:

Há uma tipologia comum a todas as modalidades de improbidade e há requisitos específicos para uma ou outra categoria típica. Tais requisitos aplicar-se-ão não apenas aos ilícitos diretamente contemplados na LGIA, mas também aos ilícitos que venham a ser catalogados como improbidade a partir de legislações setoriais.

A tipologia da improbidade administrativa é prescrita nos artigos 9º a 11 da LIA, como Donizetti e Cerqueira²⁷ dividem: "(a) importam em enriquecimento ilícito do autor (art. 9º); (b) causam prejuízo ao erário (art. 10); (c) atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11)".

O enriquecimento ilícito não necessita que haja um dano ao erário, importando tão somente que se tenha gerado uma vantagem patrimonial indevida. Já para a configuração do dano ao erário, deve-se ocorrer a perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades contidas no art. 1º da LIA. O último tipo consiste na violação de princípios administrativos, não sendo necessário que haja um enriquecimento ilícito ou dano ao erário, mas sim a prática de condutas que vão de encontro aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições, tendo como exemplo a negativa da publicidade aos atos oficiais, configurando aqui uma afronta ao princípio da publicidade (artigo 11, IV, da

LIA)²⁸.

Há uma vasta discussão doutrinária no tocante à improbidade administrativa possuir como elemento subjetivo do agente a culpa grave como sinônimo de tipo culposo (culpa *lato sensu*), contudo Calil²⁹ ensina que quando tratar-se de culpa grave, esta refere a um tipo doloso:

Sendo assim, podemos concluir que o elemento subjetivo do agente ímprobo é sempre o dolo. O dolo nas suas mais variadas formas (direto ou eventual). A infração dolosa só existe quando o elemento culpabilidade está impregnado de culpa grave ou gravíssima. Tudo isso quer dizer que a culpa interessa tanto para a tipicidade quanto para a culpabilidade; em cada uma delas, entretanto, com funções distintas. Aliás, o próprio termo culpa indica um erro cometido por inadvertência ou por imprudência.

Mesmo existindo uma discussão quanto ao elemento subjetivo do agente, deve-se atentar que o artigo 37, § 4º da CF, não prevê expressamente a conduta dolosa nos atos de improbidade. No que tange as situações de enriquecimento ilícito, é visível a necessidade do elemento dolo, sendo o mais grave dentre as demais condutas citadas na LIA, observando que a vantagem recebida, terá que ser ilícita.

Nos atos de improbidade que causam prejuízos ao erário, há discussão acerca da conduta ser culposa ou não, contudo é necessário o efetivo dano a este erário e assim o dano à coletividade. A violação dos princípios da Administração Pública é aplicada de forma subsidiária, quando não houver o enquadramento nos artigos 9º e 10, pois as três previsões da LIA violam os princípios mencionados, contudo o art. 11 será aplicado quando não houver o enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário.

2.2.4 Subornos e propinas; Dispensa indevida de processo licitatório e concurso público.

Há uma ampla análise nas condutas

²⁶ OSÓRIO. Fábio Medina. Op. Cit. p. 270.

²⁷ DONIZETTI, Elpidio; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. Op. Cit. p. 500.

²⁸ Idem.

²⁹ SIMÃO, Calil. Op. Cit. p. 91.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

no que refere aos deveres públicos e particulares, pois não há como comparar a conduta do agente que exige ou solicita de quem paga. Osório³⁰ aduz que a proibição de subornos ou propinas no ambiente público é tratada como a principal e convencional medida para se combater a conduta corrupta e ímproba, mesmo que haja entendimentos que se deve analisar o *quantum* recebido por este agente, contudo este ponto deve ser analisado para a fixação do apenamento. Este autor traz algumas ponderações:

Embora o particular possa ser enquadrado, em coautoria, como partícipe ou beneficiário, de improbidade, nas modalidades aqui descritas, não se pode ignorar o conjunto de diferenças entre os deveres públicos e particulares. Relembre-se que o particular muitas vezes é pressionado, com solicitações que ocultam exigências, a “colaborar” com o agente público, para que seu pleito tenha andamento, ou seja, procedente. Não se pode descartar a hipótese em que o particular paga propinas premido pelas circunstâncias, diante de solicitações indevidas e abusivas. Quando o exercício de um direito se transforma num favor, as regras do jogo mudam para o particular. O que se quer dizer é que a censurabilidade sobre uma e outra espécie de agente – o público e o particular – há de sofrer temperamentos, já na própria hermenêutica do tipo sancionador aplicável à matéria. A culpabilidade de quem exige ou solicita não é a mesma de quem paga premido pela situação adversa e isso, dependendo do caso concreto, pode impactar a tipicidade e determinar a exclusão de responsabilidade.

Um dos grandes focos de desvios de verbas públicas são os processos licitatórios, pois atualmente em tais compras públicas não se analisa tão somente a legalidades que estes se enquadram, mas a falta de probidade que há antes mesmo antes de suas ocorrências. Havendo uma dispensa de licitação ou mesmo um pregão, que pode estar aparentemente previsto como legal, poderá

estar eivado de fraudes na sua composição.

Já no que se refere às irregularidades no procedimento licitatório, Fábio Medina Osório³¹ pondera:

Lamentavelmente, os processos licitatórios têm se prestado ao perverso papel de veículo de corrupção e de fraudes no setor público, na medida em que as informações privilegiadas parecem constituir o principal instrumento de trabalho de empresas especializadas em assessorar terceiros que competem em certames licitatórios. Estes, por sua vez, passam a cumprir tarefas de blindagem formal de responsabilidades. Não precisamos lembrar as dívidas de campanha ou das alianças eleitorais na base de licitações fraudulentas, formalmente corretas e substancialmente viciadas em favorecimentos indevidos. Nem seria necessário recordar dos editais que direcionam vantagens e fecham o certame a determinados atores. Estes são os aspectos mais óbvios do problema, tradicionalmente focados. O procedimento licitatório transformou-se em rotineira blindagem para cometimento de ilícitos, não raro é de reputar os processos de dispensa ou inexigibilidade até mais transparentes.

Amarrigo Brasil³² cita uma denúncia realizada ao Ministério Público de Minas Gerais sobre possíveis irregularidades na construção de um Posto de Saúde em um bairro da cidade:

Cerca de R\$ 90 dos R\$ 302 mil liberados pelo Governo do Estado para a construção do Posto de Saúde já haviam sido pagos à empresa vencedora da licitação, porém não havia o menor sinal de início da obra. As investigações concluíram que duas empresas que participaram da licitação faziam parte de um esquema liderado por um empresário que atuava na região norte de Minas Gerais desde 1994 em esquemas de fraude a licitação, superfaturamento, desvio e apropriação de recursos públicos municipais, estaduais e federais, preso em junho de

³⁰ OSÓRIO. Fábio Medina. Op. Cit. p. 287.

³¹ Ibidem p. 288.

³² Amigos Associados de Ribeirão Bonito – AMARRIBO. Op. Cit. p. 83.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

2012 durante a Operação “Laranja com Pequi”.

Através dos dados apresentados, observamos a magnitude dos valores desviados e tomados com uma destinação desvirtuada, pois foram aplicados de forma a beneficiarem interesses particulares em detrimento a toda coletividade.

A dispensa indevida de concurso é outra hipótese de improbidade, pois mesmo que não haja um enriquecimento ilícito por parte do gestor público, é uma afronta ao princípio isonômico de acesso aos cargos públicos, como relata Fabio Medina Osório: “[...] é uma forma de burlar o princípio isonômico de acesso aos cargos públicos, fomentando a criação de feudos e de patrimonialismo no setor público [...]”³³.

Diariamente é observada a utilização de cargos em comissão para fins políticos, como benefício a cabos eleitorais, tendo como base Constituição Federal³⁴, a “investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.

É observável que há previsões legais no que se refere à contratação de pessoas não concursadas, contudo estas previsões são abordadas de forma genérica e dessa maneira é visível à necessidade da criação de uma legislação específica que regulamente a criação de cargos em comissão e a forma que se dará o preenchimento destas.

Dessa maneira, a lei não estabelece as exigências e qualificações técnicas para o exercício dos cargos em comissão, havendo dessa maneira uma abertura para os atos de improbidade administrativa, pois como não há parâmetros legais para a serem seguidos nessas contratações, e isto enseja nos despreparos destes e consequentemente atinge a aplicação das verbas públicas.

A eficiência do combate à improbidade administrativa, relacionado ao nepotismo, é demonstrada através da atuação do Ministério Público Estadual do Estado do Mato Grosso do Sul, por meio do Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado (GAECO)³⁵:

Operação São Tomé: em 11.8.2016, o GAECO deflagrou operação com a finalidade de cumprir três mandados de busca e apreensão na cidade de Paranhos, especificamente na Prefeitura, na Secretaria Municipal de Saúde e no Hospital Municipal, tendo em vista a investigação de supostos casos de nepotismo envolvendo o Poder Executivo Municipal.

Contratações irregulares não estão necessariamente interligadas com um dano ao erário direto e nesse sentido, Garcia e Alves³⁶ ensinam que:

Apesar de nulo, o ato de contratação de servidores sem a prévia realização de concurso público nem sempre acarretará danos de natureza patrimonial ao erário, havendo, normalmente, efetiva prestação do serviço por parte do contratado. Ainda aqui, deverá o agente público responsável pela contratação irregular ressarcir os cofres públicos no montante gasto com a contratação irregular, pois “*quod nullum est, nullum producit effectum*”.

Outro fator relevante que vem causando gasto ao erário é a promoção pessoal dos agentes públicos por meio de propagandas personalíssimas de governantes, como ocorre nos *slogans* governamentais. Este custo é tão desproporcional que, com a troca de Governo após as eleições, tem que haver a troca de todos os produtos que possuam este *slogan*³⁷.

Concluimos que conforme os cargos em comissão são direcionados aos aliados

³³ OSÓRIO. Fábio Medina. Op. Cit. p. 290.

³⁴ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**.

³⁵ Mato Grosso do Sul: Ministério Público Estadual, Procuradoria-Geral de Justiça. Relatório Anual de Atividades, ano 2016. p. 157.

³⁶ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Op. Cit. p. 433.

³⁷ OSÓRIO. Fábio Medina. Op. Cit. p. 291.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

políticos e que a cada ano eleitoral a máquina pública se volte a arcar com folhas de pagamentos de pessoas desqualificadas e gastos desnecessários para a promoção destes partidos políticos, nos deparamos com falta de probidade descarada e evidenciada nos meios que nos encontramos inseridos.

2.2.5 Sanções

O § 4º do artigo 37 da Constituição Federal estabelece parâmetros de punição do agente infrator e ao mesmo tempo prevê a delimitação das sanções previstas constitucionalmente. Conforme preceitua o artigo 12 da LIA³⁸, as cominações aplicadas ao responsável pelo ato de improbidade são:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

As sanções citadas anteriormente serão aplicadas ao agente público presente o ato de improbidade administrativa e nesse sentido Calil³⁹ traz ponderação referente a estas sanções:

A indisponibilidade dos bens não é propriamente uma sanção, segundo a doutrina majoritária, mas uma medida preventiva que visa assegurar a sanção de ressarcimento do erário. O seu viés de sanção existe porque só pode ser deferida na presença de conduta voltada a inviabilizar a reparação do erário. Isto é, o direito de propriedade só pode sofrer limitação se houver uma razão acima dele que justifique.

Outra importante observação que a norma constitucional traz é a de que a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento do erário têm sua aplicação condicionada (forma), bem como a sua extensão limitada (gradação) ao previsto na legislação especial.

Observa-se que o legislador dispôs sobre a responsabilização tanto dos agentes públicos e particulares, não se tratando de responsabilidade disciplinar, pois protege

³⁸ Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

³⁹ SIMÃO, Calil. Op. Cit. p. 71.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

valores externos dos inerentes ao serviço exercido. Calil⁴⁰ explica que para o Estado exponha seu poder de punir, ele necessita de uma relação existente entre determinado sujeito e o Estado, como ele descreve:

Sendo assim, podemos dizer que o Estado manifesta o seu poder de punir de duas formas. A primeira mediante determinados órgãos públicos, cuja autorização jurídica reside na relação de sujeição especial que mantém o indivíduo com o Estado. É esse vínculo jurídico (estatutário ou não) que autoriza o Estado a exercer o seu direito punitivo com a finalidade disciplinar, da mesma forma que ocorre no direito privado com o empregador. É um poder com fins pedagógicos, voltado a tutelar o bom desenvolvimento das funções ou o serviço que se desempenha, podendo chegar ao extremo, que é o rompimento do vínculo jurídico de trabalho.

Mantém relações de sujeição especial com o Estado: os licitantes e contratados, os funcionários públicos, os militares, os presos, bem como também os estudantes de escolas públicas. Essas pessoas mantêm um vínculo especial com o Estado-órgão, porque ele necessariamente pode não existir com relação a outras pessoas. Daí falar-se em relação de sujeição especial ou poder especial.

Diante da necessidade de legislação especial acerca da punição de pessoas jurídicas e regular a ausência de regras jurídicas internas referentes à punição de lesões arcadas pela Administração Pública estrangeira, Calil⁴¹ cita a lei n. 12.846/13:

A Lei n. 12.846/13, batizada de Lei Anticorrupção, é mais uma norma de combate à corrupção no país. Segundo o seu art. 30, trata-se de uma norma de caráter complementar que não afeta a Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) ou as punições administrativas previstas na Lei n. 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

A lei n. 12.846/13 veio para punir empresas por atos de corrupção contra a

administração pública não adentrando na aplicação da LIA ou em outras legislações especiais, pois responsabiliza, tanto na esfera administrativa como a civil, as pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

2.3 Ação de Improbidade Administrativa e Ação Civil Pública

No que refere à tutela coletiva da Administração Pública no campo da probidade, Ballerini⁴² cita que:

Mas, de forma sistematizada e específica, a tutela coletiva vem a surgir, no direito pátrio, como as Leis da Ação Popular (Lei n.º 4.717/65) e da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/65), nelas se consignando direitos difusos e coletivos a serem protegidos como direitos humanos de terceira geração. A própria Constituição Federal veia a aprimorar tal sistema, como a previsão da possibilidade de impetração de mandados de segurança coletivos (artigo 5º, inciso LXX).

Assim a ação por improbidade não deve ser confundida com a ação civil pública, pois a primeira é prevista na lei n. 8.429/92 e a segunda na lei n. 7.347/85. Donizetti e Cerqueira⁴³ distinguem estas ações:

Primeiramente, a ação de improbidade administrativa destina-se à proteção do direito difuso da probidade administrativa; a ação civil pública, a seu turno, tem por escopo a tutela de qualquer direito difuso, coletivo em sentido estrito ou individual homogêneo. Vê-se, portanto, que o objeto *imediato* da ação de improbidade é mais específico que o da ação civil pública.

Dessa forma, mesmo que a ação por improbidade administrativa seja de competência do Ministério Público, esta se diferencia da ação civil pública (lei n. 7.347/85), pois possui um rito específico.

⁴⁰ Ibidem p. 72-73.

⁴¹ SIMÃO, Calil. Op. Cit. p. 110.

⁴² BALLERINI, Júlio César, Silva. Op. Cit. p. 274.

⁴³ DONIZETTI, Elpídio; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. Op. Cit. p. 502.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

Maria Goretti Dal Bosco⁴⁴, dentre as formas que se dá o controle dos atos administrativos, aduz a ação de improbidade:

Existe, ainda, a ação de improbidade, prevista na Lei 8.429/92, espécie de ação civil, cuja titularidade também é do Ministério Público, que se destina a punir atos de improbidade, com ou sem enriquecimento ilícito, e a repor prejuízos causados ao patrimônio público por agentes públicos no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública. As sanções são de perda da função pública, ressarcimento ao erário e suspensão de direitos políticos por até dez anos, conforme a tipificação do ato na lei, além de outras penalidades, como a proibição de contratação com o poder público e de recebimento de incentivos fiscais (art. 12). É o instrumento de proteção do direito das populações a uma boa administração, da moralidade da administrativa e da eficiência das ações públicas, entre outros [...].

A Carta Magna prevê em seu artigo 127⁴⁵ a competência do Ministério Público “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Como a saúde pública se enquadra como um direito difuso cabe ao Ministério Público tutelar esta em favor da sociedade no geral, tendo como respaldo o artigo 129, III da CF⁴⁶: é “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Dessa maneira a tutela jurídica da saúde pública possui meios para agir, tendo como objetivo central o acesso à saúde a todas as pessoas e com qualidade. Caso haja inobservância a todo ordenamento jurídico existente para esta tutela, o Estado deverá tomar providências, como o ingresso da ação civil por ato de improbidade administrativa, que será embasada nos

artigos 196 a 198 da CF, lei n. 8.080/90 e 8.142/90.

A proteção do patrimônio público é conferida aos Tribunais de Contas e nesse sentido Silva⁴⁷, no que refere à prestação de contas, cita:

A prestação de contas da administração é um princípio fundamental da ordem constitucional brasileira (art. 34, VII, d). Todos os administradores e demais responsáveis pelos dinheiros, bens e valores públicos estão sujeitos à prestação e tomada de contas pelo sistema de controle interno, em primeiro lugar, e pelo sistema de controle externo, depois, através do Tribunal de Contas (arts. 70 e 71). Isso se aplica à administração direta e indireta, assim como às fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público. Finalmente, é obrigação constitucional do Presidente da República (como dos Governadores de Estado e Prefeitos Municipais) prestar, anualmente ao Poder Legislativo, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior, e, se não o fizer, caberá à Câmara dos Deputados (Assembleia Legislativa, nos Estados, e Câmaras Municipais, nos Municípios) procederem à tomada das contas (art. 51, II).

Agindo no controle do orçamento público, a Constituição prevê no artigo 71 a competência do Tribunal de Contas da União e dos Estados, cabendo a estes a aplicação das recomendações e sanções necessárias à Administração Pública.

2.4 Reflexos da Improbidade Administrativa na saúde pública brasileira

É dever do poder público garantir o direito à saúde, sendo um direito fundamental, pertencente à coletividade, onde todos os entes da Administração da Administração Pública devem participam da concessão deste direito. Nessa vertente, Silva⁴⁸ menciona;

O sistema único de saúde, integrado de

⁴⁴ DAL BOSCO, Maria Goretti. Op. Cit. p. 369 -370.

⁴⁵ BRASIL. Constituição Federal de 1988.

⁴⁶Idem.

⁴⁷ SILVA, José Afonso. Op. Cit. p. 759.

⁴⁸ SILVA, José Afonso. Op. Cit. p. 831-832.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

uma rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços de saúde, constitui o meio pelo qual o Poder Público cumpre seu dever na relação jurídica de saúde que tem no polo ativo qualquer pessoa e a comunidade, já que o direito à promoção e à proteção da saúde é também um direito coletivo. O sistema único de saúde implica ações e serviços federais, estaduais, distritais (DF) e municipais, regendo-se pelos princípios da *descentralização*, com direção única em cada esfera de governo, do *atendimento integral*, com prioridade para as atividades preventivas, e da *participação da comunidade*, que confirma seu caráter de direito social, de um lado, e de direito social coletivo, de outro. É também por meio dele que o Poder Público desenvolve uma série de atividades de controle de substância de interesse para a saúde e outras destinadas ao aperfeiçoamento das prestações sanitárias. O sistema é financiado com recursos do orçamento da seguridade social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. A EC-29/2000, dando nova redação ao art. 198, previu que essas entidades apliquem, anualmente, em ações e serviços de saúde pública recursos do produto de suas arrecadações tributárias e de transferência em percentagens e critérios estabelecidos em lei complementar, mas o art. 77 do ADCT, acrescido pela mesma Emenda, já estabelece o percentual de 5% para União, 12% para os Estados, dos 15% para os Municípios e Distrito Federal, até a promulgação da referida lei complementar.

A Improbidade Administrativa, como outras formas de desvio de recursos públicos, é preocupante, pois, a partir deste surgirá outros eventos, como ocorre atualmente com a judicialização da saúde e o impacto que este faz em todo o SUS, atingindo milhares de usuários por todo o Brasil. A crise na saúde pública desencadeia inúmeros problemas sociais, como ocorre na judicialização, que acaba ensejando diversas práticas corruptivas. Assim cita Leal e Ritt⁴⁹:

⁴⁹ LEAL, Rogério Gesta; RITT, Caroline Fockink. A

São inúmeras as situações que estão presentes as denominadas “*máfia da saúde*” que superfaturam cirurgias, cobertas e garantidas pelo SUS. Situações de compra de remédios e medicação com valor superfaturado, medicação experimental e desnecessária até. Cita-se também a “*máfia dos laboratórios*” que, através da judicialização, colocam remédios experimentais no mercado. Sem esquecer-se de licitações de medicações realizadas de forma fraudulenta.

A saúde é um direito fundamental, o Estado deve prestar com melhor organização e critérios mais objetivos para prestar a judicialização, com um controle mais rigoroso, evitando assim, brechas, gargalos que dão margem à prática da corrupção, que faz com que toda a sociedade fique prejudicada.

Os atos de improbidade não se restringem a só uma esfera, atingindo a esfera executiva, judicial e legislativa. Fábio Medina Osório⁵⁰ explica a funcionalidade da aplicação da improbidade administrativa:

A improbidade administrativa pressupõe violência necessária e inarredável contra normas subjacentes a seus tipos sancionadores. Imperioso valorar os comportamentos proibidos à luz das regras e princípios subjacentes à LGIA. Não basta uma violação dos princípios da Administração Pública, e muito menos uma conduta diretamente enquadrável nos tipos formalizados na LGIA, sem uma prévia agressão a regras legais, concretamente relacionadas com as ações ou omissões dos agentes públicos.

As condutas que devem ser repelidas no âmbito público são as que envolvem a destinação dos recursos, e conseqüentemente a forma de aplicação e os desperdícios existentes, ressaltando que

Judicialização da Saúde e as Práticas Corruptivas. Revista Colóquio de Ética, Filosofia Política e Direito. Editora da Universidade de Santa Cruz do Sul, ISSN 2447- 4614. Santa Cruz do Sul: Rio Grande do Sul. 2015. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/efpd/article/view/13241/2398>>. Acesso em: 13.09.2017. p. 16.

⁵⁰ OSÓRIO. Fábio Medina. Op. Cit. p. 214.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

além do enquadramento na LIA, estas condutas poderão abrangidas pelo Código Penal.

Amarribo Brasil⁵¹ traz dados que ocorrem no âmbito da saúde pública:

Um dos grandes focos de corrupção, a Saúde Pública, recebeu uma atenção especial do Prefeito. Para entender o que acontecia e as demandas da população ficou durante três meses entregando senhas de consultas durante a madrugada. Havia na cidade até um comércio de senhas para atendimento médico. Com isso passou a entender melhor os problemas ganhou credibilidade junto à população e descobriu os graves problemas que afetavam a Saúde. Eram os seguintes: falta de cumprimento de horário pelos profissionais médicos, conflitos de interesses entre os hospitais públicos e privados, corrupção na entrega de medicamentos, cuja empresa foi denunciada para Promotoria de Justiça e foi alvo de reportagem do Fantástico. Ela entregava nas caixas lacradas 12% a menos do que o comprado via licitação.

Diariamente a população é privada de suas necessidades mais básicas, decorrente dos atos de improbidade que rebaixam o princípio da supremacia do interesse público em decorrência aos interesses particulares dos agentes públicos ímprobos e corruptos.

A área de saúde é a que lidera nos setores provenientes no desvio de recursos, sendo que a corrupção absorveu cerca de 32,38 % do dinheiro destinado a hospitais, medicamentos, ambulâncias, equipamentos⁵². No Estado do Mato Grosso do Sul, o Ministério Público Estadual⁵³ é atuante no combate a improbidade administrativa:

⁵¹ Amigos Associados de Ribeirão Bonito – AMARRIBO. Op. Cit. p. 86-87.

⁵² Brasília: **Senado Federal, Secretaria de Comunicação Social, Em Discussão! Revista de audiências públicas do Senado Federal.** Ano 5, n. 19, fevereiro 2014. p. 53.

⁵³ Mato Grosso do Sul: Ministério Público Estadual, Procuradoria-Geral de Justiça. **Relatório Anual de Atividades, ano 2016.** p. 206.

Quanto à matéria das manifestações, predominaram as áreas Criminal/Execução Penal (37,76%), Improbidade Administrativa (16,62%) e Meio Ambiente (4,21%). As parcelas correspondentes a outras matérias e demandas alheias à competência da Ouvidoria totalizaram 21,12% e 5,58%, respectivamente e se referem a esclarecimentos de dúvidas e informações diversas.

O ato de improbidade é advindo de uma má gestão, observando assim que há uma simbiose entre a improbidade administrativa e má-gestão, conforme Soares e Pereira ensinam⁵⁴:

O que se pretende demonstrar é que a má-gestão é algo maior que envolve a improbidade e a corrupção. Nesta linha, nem todo ato do mau gestor será improbidade e nem corrupção. Por sua vez, nem todo ato de improbidade será corrupção. E por fim, todo ato de corrupção terá caráter de improbidade e de má gestão, e todo ato de improbidade também será de má-gestão.

Referente ao combate à fraude e à corrupção, tendo como base os dados da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, citado por Santos⁵⁵, traz os seguintes dados:

O custo médio anual estimado da corrupção no Brasil é de pelo menos 1,38% do PIB (a soma de toda a riqueza produzida no país), algo como R\$ 41,5 bilhões que saem dos cofres públicos, mas não chegam ao seu destino. Os recursos desviados por atos de corrupção, se aplicados na educação, elevariam em 47% a quantidade de alunos matriculados na rede pública do ensino básico, cerca de 51 milhões de jovens e crianças seriam beneficiados. O

⁵⁴ SOARES, Marcos José Porto; PEREIRA, Alexandre Araújo. Op. Cit. p. 105.

⁵⁵ FIESP, 2010 apud SANTOS, Renato Almeida dos. **Compliance como ferramenta de mitigação e prevenção da fraude organizacional.** Revista Prevenção e combate à corrupção no Brasil: 6º Concurso de monografias: trabalhos premiados / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. — Brasília: CGU, 2011. p. 163.

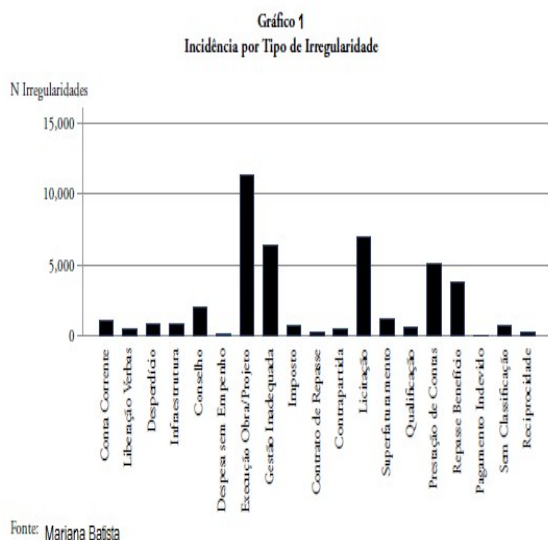
REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

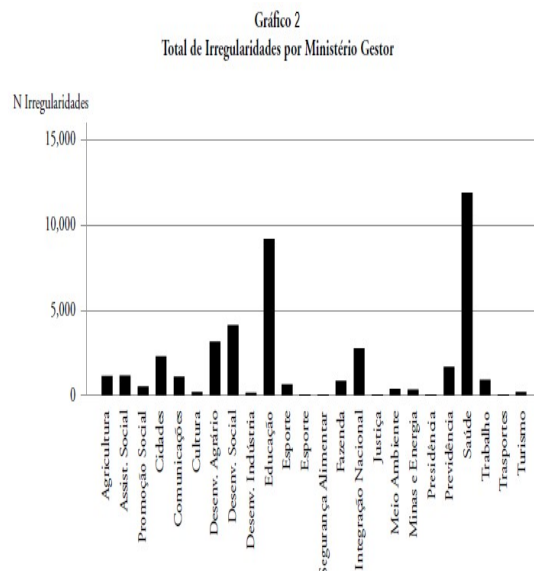
total de domicílios com acesso a esgoto poderia aumentar em 103,8%. Na saúde, a quantidade de leitos para internação poderia crescer 89%: 327.012 leitos a mais; 2,9 milhões de famílias poderiam ter suas necessidades de habitação atendidas na construção de casas populares (FIESP, 2010).

É cristalina a discrepância que a corrupção faz no funcionamento da saúde, pois a verba pública desviada deste setor é expressiva, e assim vidas são ceifadas diariamente aguardando por leitos e assistência médica condizente com as enfermidades presentes e não são atendidas por falta destes recursos desviados para a satisfação de interesses particulares.

Batista⁵⁶ demonstra através dos seguintes gráficos (1 e 2), dados referentes à Incidência por Tipo de Irregularidade e por Ministério Gestor:



⁵⁶ BATISTA, Mariana. **Incentivos da dinâmica política sobre a corrupção: reeleição, competitividade e coalizões nos municípios brasileiros.** Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2013, vol. 28, n. 82, pp. 87-106. ISSN 1806-9053. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a06.pdf>>. Acesso em: 20 de Setembro de 2017. p. 96-97.



Fonte: Mariana Batista

Através das coletas de dados e estudos nestes (gráfico 1), é demonstrado os tipos de irregularidades mais frequentes, sendo os mais expressivos: a execução obra/projeto, gestão inadequada, licitação, prestação de contas e repasse benefício. Nesses tipos são citadas as irregularidades envolvendo as licitações, e em específico os direcionamentos destas para determinadas empresas ou mesmo a falta de documento exigida por lei. Esse tipo de irregularidade dá indícios de corrupção, pois envolve a alocação de recursos públicos em proveito de interesses particulares. O gráfico 2 apresenta elevado número de irregularidades nos recursos administrados pelos Ministérios da Saúde, demonstrando a complexibilidade desse setor⁵⁷.

Nas brilhantes palavras de Maria Goretti Dal Bosco⁵⁸, ela demonstra a necessidade da aplicação da Lei de Improbidade:

Ora, o programa da Constituição de 1988 é voltado à cidadania enquanto compromisso inserido em todas as atividades por ela reguladas, o que implica a busca incansável e insubstituível pela implementação dos direitos fundamentais. Não haveria sentido se, neste programa constitucional, a Carta trouxesse um dispositivo cuja previsão fosse capaz de

⁵⁷BATISTA, Mariana. Op. Cit. p. 96-97.

⁵⁸DAL BOSCO, Maria Goretti. Op. Cit. p. 431.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

deixar em aberto um flanco de tão grave repercussão como seria a abertura para a prática impune de más administrações, nascidas da incompetência grosseiras de seus agentes, de sua negligência contumaz para com as atividades de atendimento às prioridades básicas dos administrados, como são as definições de políticas públicas em áreas como saúde e assistência social.

Outro ponto a ser abordado nesse sentido é o fato do aumento no quantitativo de ações judiciais perante o Poder Público com a finalidade de concessão de cirurgias, medicamentos e outros tratamentos médicos são inevitáveis, não tão somente ao fato dos recursos destinados à saúde serem suficientes, mas no que tange a forma que esses recursos são geridos.

Dessa maneira a problemática que a saúde brasileira vem enfrentando nos últimos anos, como demais setores, é reflexo da gestão dos entes públicos, que é agravado quando presente atos de improbidade na destinação das verbas públicas.

Relacionada à psicologia do brasileiro nas causas da corrupção, Oliveira⁵⁹ relata que um dos estímulos é a própria impunidade e na mesma proporção o grau de reprovação, sendo exemplificada no caso de um servidor que recebe vantagem indevida, e conseqüentemente à influência em seu colega, pois este está vivenciando o aumento financeiro daquele, servindo como estímulo para que também venha a agir da mesma forma. Neste mesmo caso, aplica-se a questão do colega presenciar a falta de reprovação daquele servidor, que continua a ser corrupto e próximo do centro de poder.

O combate da improbidade administrativa consiste no controle social da Administração Pública, tendo como ponto central a coletividade, pois recursos desviados causam danos irremediáveis ao desenvolvimento da sociedade. Esse combate não deve se restringir tão somente

aos órgãos competentes para a tutela dos recursos públicos, mas a cada cidadão na fiscalização dos atos da administração e assim exercer o controle social destes recursos.

Após todas as informações levantadas nesse breve artigo, é demonstrado que o cenário atual de crise em setores como a saúde pode melhorar, contudo para que isso ocorra, toda a sociedade deve repelir atos de improbidade, corrupção ou qualquer outra forma de desvio de recursos públicos. Assim, através do exercício da cidadania de cada indivíduo, haverá uma melhor gestão dos serviços públicos, para que haja um verdadeiro Estado Democrático de Direito, este base para conceder a garantia de uma vida saudável e digna, direitos estes já resguardados pela Constituição Federal.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação constitucional e infraconstitucional faz parte de todo o sistema jurídico na busca da cidadania e conseqüente a concessão dos direitos previstos na Constituição Federal.

A improbidade é decorrente do enfraquecimento dos valores éticos e morais de toda a sociedade. Para que se evite ou diminua a prática desses ilícitos deve-se ser reestruturada a base de toda a sociedade, ou seja, fortificando os alicerces éticos e morais do administrador público e de seus administrados também.

Esta abordagem é necessária, pois o assunto principal é o dinheiro público envolvido, o que necessita de seriedade e moralidade na contratação de pessoas somente baseado na indicação de agentes públicos e políticos frente à ausência de regulamentação neste tipo de contratação.

É inevitável afirmar que o concurso público tem como primazia o ingresso dos melhores preparados para o desempenho das funções públicas e assim evitar que estas vagas sejam ocupadas por simplesmente mérito, sendo que dessa forma, a administração pública será a melhor atingida por esta seleção, respeitando dessa maneira a o princípio

⁵⁹OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Op. Cit. p. 258.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

constitucional da isonomia.

Desta maneira, mesmo que haja um aumento nos repasses de recursos para a área da saúde, mas esteja presente a corrupção, cargos comissionados exagerados e contratos irregulares, por exemplo, a saúde de toda coletividade continuará a sofrer impactos vivenciados diariamente, como vem ocorrendo.

Assim o ponto central defendido pelo presente trabalho é a defesa dos interesses difusos e coletivos pelo Estado, com foco à saúde pública, saúde esta que em sua essência trata-se de um direito difuso, pois abrange a toda a sociedade.

Pontua-se que a grande problemática existente no âmbito da saúde pública não se restringe tão somente na quantidade de repasse de orçamento público que é recebido, mas também das irregularidades existentes nessas verbas. Nessa questão, vem todo o ordenamento jurídico, seja ele constitucional ou de leis especiais, a combater os atos de improbidade administrativa tendo como primazia a coletividade abrangendo os usuários da saúde no Brasil.

Um fato que não pode ser negado é a magnitude que o Sistema Único de Saúde possui na vida de milhares de pessoas, sendo referência de programa social destinado à saúde pública mundial de programa social destinado à saúde pública, e este sistema deve seguir os valores éticos, morais e probos presentes no alicerce da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

Amigos Associados de Ribeirão Bonito – AMARRIBO. **O Combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. 5. ed. São Paulo: 24X7 Cultural, 2012. Disponível em: <<https://www.amarribo.org.br/>>. Acesso em: 13.09.2017.

BALLERINI, Júlio César, Silva. **Direito à Saúde, Aspectos Práticos e Doutrinários no Direito Público e no Direito Privado**. Leme/SP: Habermann Editora, 2009.

BATISTA, Mariana. **Incentivos da dinâmica**

política sobre a corrupção: reeleição, competitividade e coalizões nos municípios brasileiros. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2013, vol. 28, n. 82, pp. 87-106. ISSN 1806-9053. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a06.pdf>>. Acesso em: 20 de Setembro de 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 de Setembro de 2017.

_____. Lei nº 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: 01 de Setembro de 2017.

Brasília: **Senado Federal, Secretaria de Comunicação Social, Em Discussão! Revista de audiências públicas do Senado Federal**. Ano 5, n. 19, fevereiro 2014.

Mato Grosso do Sul: Ministério Público Estadual, Procuradoria-Geral de Justiça. **Relatório Anual de Atividades**, ano 2016.

DAL BOSCO, Maria Goretti. **Discricionariedade em políticas públicas**. Um olhar Garantista da Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

DONIZETTI, Elpídio; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. **Curso de processo coletivo**. São Paulo: Atlas, 2010.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 6ª ed. rev., amp. e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

LEAL, Rogério Gesta; RITT, Caroline Fockink. **A Judicialização da Saúde e as**

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA
MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

Práticas Corruptivas. Revista Colóquio de Ética, Filosofia Política e Direito. Editora da Universidade de Santa Cruz do Sul, ISSN 2447- 4614. Santa Cruz do Sul: Rio Grande do Sul. 2015. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/efpd/article/view/13241/2398>>. Acesso em: 13.09.2017.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro.** 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

OSÓRIO. Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: Má gestão pública, corrupção, ineficiência.** 3ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 25ª ed., revistada e atualizada nos termos da Reforma Constitucional, emenda Constitucional n. 48, de 10.8.2005. São Paulo - SP: Malheiros Editores Ltda., 2005.

SIMÃO, Calil. **Improbidade Administrativa:** teoria e prática. 2ª ed. Leme/SP: Editora Distribuidora JHMIZUNO, 2014.

SOARES, Marcos José Porto; PEREIRA, Alexandre Araujo. **Distinção entre corrupção, improbidade administrativa e a má-gestão da coisa pública.** Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná. Curitiba: Paraná, ano 3, nº 4, agosto de 2016.

SANTOS, Renato Almeida dos. **Compliance como ferramenta de mitigação e prevenção da fraude organizacional.** Revista Prevenção e combate à corrupção no Brasil: 6º Concurso de monografias: trabalhos premiados / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. — Brasília: CGU, 2011.