

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

REFLECTIONS OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY ON PUBLIC HEALTH

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 conseqüentemente da dignidade da pessoa humana. Aborda a sistemática envolvida na interação do homem com seu meio e as conseqüências que deste decorre, quando não age com ética, moral e principalmente de forma proba. Aborda 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. Trabalha sobre 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 ao Estado Democrático de Direito, base da Constituição Federal de 1988.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade; Saúde; Administração Pública.

ABSTRACT: *Public health is a fundamental right, an indisputable fact in the legal system, being the result of achievements arising from a history of claims as occurred with the dictatorial regime in Brazil. The present work briefly demonstrates the importance of health and its consequences, for example, in life and consequently in 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 he does not act ethically, morally and mainly in an honest way. It addresses the need for inspection by means of the competent bodies, regarding the application of transfers destined for the health area, as occurs in audits carried out in public accounts. It works on prioritizing the quality maintenance of the entire Brazilian Unified Health System, as it is*

¹ Graduada em Direito pela UNIGRAN – Dourados/MS (2014). Pós-Graduada em Direito Previdenciário pela Faculdade Damásio (2015/2016). Pós-graduada em Direitos Difusos e Coletivos pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS (turma 2016/2017). Servidora Pública da Fundação de Serviços de Saúde de Dourados. Email: jaqueline.s.magalhaes@hotmail.com

² Graduado em Direito pela UNIGRAN - Dourados/MS (2001). Especialista em Metodologia do Ensino Superior na UNIGRAN - Dourados/MS (2003). Mestre em Processo Civil pela UNIPAR - Umuarama/PR (2013). Doutor em Direito Constitucional pela ITE - Bauru/SP (2021). Professor dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito e Pesquisador na UEMS-Dourados/MS. Advogado. Email: alcara@uems.br

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

not only about the right to health, but the roots of this right, which are the life and dignity of the human person, guaranteed to each citizen, belonging to the Democratic State of Law, base of the Federal Constitution of 1988

KEY WORDS: Misconduct; Health; Public Administration

1. INTRODUÇÃO

Consta na Constituição Federal em 1988, em parte de seu texto, a previsão do direito à saúde, como 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 Federal³: “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, foi necessário 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 probó, 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

³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 Set.2022.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

público, este deve desempenhar suas atribuições em consonância com os princípios basilares da Constituição Federal de 1988, tendo como orientador o art. 37, para preservar os direitos fundamentais assegurados.

A 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 resulta na perda da qualidade da prestação de serviços nesta área, isto é um fato inquestionável.

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

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. DIREITO À SAÚDE

Ao falar-se de saúde, evoca-se sobre a vida humana, acerca desta,

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

Silva⁴ enaltece que a vida humana sempre teve sua relevância inquestionável, 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 às necessidades presentes e nesse sentido cita:

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 Ballerini⁵ ensina:

E, na forma como redigido 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).

153

Observa-se que a temática da saúde é de relevância geral e assim pertencente a toda população de forma isonômica. Silva⁶ 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 trata-se 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*.

Na construção da ideia de saúde, a dignidade da pessoa humana e a

⁴ SILVA, 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.

⁵ 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.

⁶ SILVA, José Afonso. op. cit. p. 831.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

cidadania estão compreendidas e são expressas em nossa Carta Magna como fundamentos, sendo estes intrínsecos ao direito à saúde e conseqüentemente à vida, conforme o art. 1º, incisos II e III, da CF/88⁷.

O art. 1º, inciso III, da Constituição Federal vigente, mesmo que seja de forma reflexa, prevê que o direito a saúde se trata 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 Sarlet⁸:

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.

154

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 Oliveira⁹ 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 possibilidade 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

⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 Set.2022.

⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 46-47.

⁹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 258.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

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 Prefeituras do Brasil"¹⁰ 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.

Assim, a base para a construção e permanência de toda a sociedade se baseia na contraprestação que há no pagamento dos tributos devidos, como cita Oliveira¹¹: "Todos têm o dever de colaborar para o suporte das despesas que o Estado tem no cumprimento de suas obrigações constitucionais". E a saúde, deve ser protegida pelo Estado e atendida como uma das obrigações prioritárias, para que esta atinja seu fim.

155

2.1. Improbidade administrativa

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 Calil¹² 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.

¹⁰ 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.Set.2022.

¹¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Op. Cit. p. 256.

¹² SIMÃO, Calil. **Improbidade Administrativa: teoria e prática**. 2ª ed. Leme/SP: Editora Distribuidora JHMIZUNO, 2014. p. 38.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

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 formal¹³.

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 Brasil¹⁴ 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 Pereira¹⁵ 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 quando houver uma má gestão qualificada, se enquadrará como ímproba e quando esta resultar em proveito à um particular, então atenderá na esfera penal.

¹³ SIMÃO, Calil. Op. Cit. p. 39.

¹⁴ Amigos Associados de Ribeirão Bonito – AMARRIBO. Op. Cit.. p. 15.

¹⁵ 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. p. 106-107.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

Segundo Calil¹⁶, 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 Pereira¹⁷ 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 espraiam 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 pública, terá que ser qualificada para se enquadrar como improba e atingindo a esfera penal, deverá ser tratada como corrupção, face ao desvirtuamento da proposta inicial do Estado de Direito.

157

2.2. Direito Material

Preceitua no art. 37 da Constituição Federal¹⁸ que os princípios basilares da administração pública, seja ela direta e indireta, serão: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Calil¹⁹ ao mencionar a competência, cita o § 4º do art. 37 da Constituição Federal de 1988, como base ao tratar a Lei de Improbidade Administrativa como uma legislação especial. O citado autor ainda refere que o art. 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

¹⁶ SIMÃO, Calil. Op. Cit. p. 40.

¹⁷ SOARES, Marcos José Porto; PEREIRA, Alexandre Araujo. Op. Cit. p. 110.

¹⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 Set. 2022.

¹⁹ SIMÃO, Calil. Op. Cit. p. 79-81.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

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.

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

Donizetti e Cerqueira²⁰ citam que foi promulgada a Lei 8.429 (LIA) no ano de 1992 para a devida regulamentação necessária do art. 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 Osorio²¹ 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

²⁰ DONIZETTI, Elpídio; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. **Curso de processo coletivo**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 497.

²¹ 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.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

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.

2.3. Sujeitos ativos da improbidade administrativa

Donizetti e Cerqueira²² 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 Alves²³ aduzem que abrangência da conceituação de agentes públicos, descrevendo o enquadramento que se dá às 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 incontroverso que também poderão praticar atos de improbidade as pessoas físicas que possuam algum vínculo

²² DONIZETTI, Elpídio; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. Op. Cit. p. 498.

²³ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Op. Cit. p. 249 e 253.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

com as entidades que recebam qualquer 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.

Donizetti e Cerqueira²⁴ 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 haja 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).

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.

160

Observa-se que o alcance da LIA está relacionado com a contribuição do erário com as entidades mencionadas no art. 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 violada²⁵.

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

²⁴ DONIZETTI, Elpídio; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. Op. Cit. p. 499.

²⁵ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Op. Cit. p. 221.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

Alves²⁶ 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.

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

2.4. Tipologia da improbidade administrativa

No que refere a tipificação prevista na Lei de Improbidade Administrativa, Fábio Medina Osório²⁷ 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 arts. 9º a 11 da LIA, como Donizetti e Cerqueira²⁸ 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 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

²⁶ Ibidem p. 224-225.

²⁷ OSÓRIO. Fábio Medina. Op. Cit. p. 270.

²⁸ DONIZETTI, Elpídio; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. Op. Cit. p. 500.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

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 (art. 11, IV, da LIA)²⁹.

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 Calil³⁰ 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 art. 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 no art. 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.

2.5. Sanções

²⁹ Idem.

³⁰ SIMÃO, Calil. Op. Cit. p. 91.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

O § 4º do art. 37 da Constituição Federal vigente estabelece parâmetros de punição do agente infrator e ao mesmo tempo prevê a delimitação das sanções previstas constitucionalmente. O art. 12 da LIA³¹, preceitua as sanções e cominações aplicadas ao responsável pelo ato de improbidade.

As sanções contidas na Lei, serão aplicadas ao agente público presente o ato de improbidade administrativa e nesse sentido Calil³² traz ponderação referente à 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 valores externos dos inerentes ao serviço exercido. Calil³³ 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.

³¹ BRASIL. 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 2022.

³² SIMÃO, Calil. Op. Cit. p. 71.

³³ Ibidem p. 72-73.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

Diante da necessidade de legislação especial acerca da punição de pessoas jurídicas e regular a ausência de regras jurídicas internas referente a punição de lesões arcadas pela Administração Pública estrangeira, Calil³⁴ cita a Lei n. 12.846/13:

A Lei n. 12.846/13, batizada de Lei Anticorrupção, é mais uma norma de combate a 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.

3. A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E AÇÃO CIVIL PÚBLICA

164

No que refere à tutela coletiva da Administração Pública no campo da probidade, Ballerini³⁵ 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° 4.717/65) e da Ação Civil Pública (Lei n° 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 Cerqueira³⁶ distinguem estas ações:

³⁴ SIMÃO, Calil. Op. Cit. p. 110.

³⁵ BALLERINI, Júlio César, Silva. Op. Cit. p. 274.

³⁶ DONIZETTI, Elpídio; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. Op. Cit. p. 502.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

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. Maria Goretti Dal Bosco³⁷, 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 [...].

165

A Carta Magna prevê em seu artigo 127³⁸ 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 está em favor da sociedade no geral, tendo como respaldo o artigo 129, III da CF³⁹: 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,

³⁷ DAL BOSCO, Maria Goretti. **Discricionariedade em políticas públicas**. Um olhar Garantista da Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. Curitiba: Juruá Editora, 2008. p. 369 -370.

³⁸ 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 2022.

³⁹ Idem.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

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 Silva⁴⁰, no que refere a 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 do 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) proceder à tomada das contas (art. 51, II).

166

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.

3.1. 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, Silva⁴¹ menciona;

O sistema único de saúde, integrado de 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

⁴⁰ SILVA, José Afonso. Op. Cit. p. 759.

⁴¹ SILVA, José Afonso. Op. Cit. p. 831-832.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

que tem no pólo 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 Ritt⁴²:

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 de licitações de medicações realizadas de forma fraudulenta. A saúde é um direito fundamental, o Estado deve prestá-la 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

⁴² LEAL, Rogério Gesta; RITT, Caroline Fockink. **A 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: 13.09.2022. p. 16.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

esfera executiva, judicial e legislativa. Fábio Medina Osório⁴³ 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 além do enquadramento na LIA, estas condutas poderão abrangidas pelo Código Penal.

Amarribo Brasil⁴⁴ 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 ganhando 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, equipamentos⁴⁵. No Estado

⁴³ OSÓRIO. Fábio Medina. Op. Cit. p. 214.

⁴⁴ Amigos Associados de Ribeirão Bonito – AMARRIBO. Op. Cit.. p. 86-87.

⁴⁵ Brasília: **Senado Federal, Secretaria de Comunicação Social, Em Discussão! Revista de audiências públicas do Senado Federal**. Ano 5, n. 19, fevereiro 2014. p. 53.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

do Mato Grosso do Sul, o Ministério Público Estadual⁴⁶ é atuante no combate a improbidade administrativa:

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 ensinam⁴⁷:

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.

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.

Nas brilhantes palavras de Maria Goretti Dal Bosco⁴⁸, 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 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.

⁴⁶ Mato Grosso do Sul: Ministério Público Estadual, Procuradoria-Geral de Justiça. **Relatório Anual de Atividades, ano 2016**. p. 206.

⁴⁷ SOARES, Marcos José Porto; PEREIRA, Alexandre Araujo. Op. Cit. p. 105.

⁴⁸ DAL BOSCO, Maria Goretti. Op. Cit. p. 431.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

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, Oliveira⁴⁹ 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

⁴⁹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Op. Cit. p. 258.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

Democrático de Direito, este base para conceder a garantia de uma vida saudável e digna, direitos estes já resguardados pela Constituição Federal.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação constitucional e infraconstitucional faz parte de todo o sistema jurídico na busca da cidadania e conseguinte a concessão e observância dos direitos previsto na Constituição Federal de 1988, que devem ser buscados pela coletividade, pelos órgãos de controle, pelo judiciário, ministério público e demais instituições.

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 a 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 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.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

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.

Assim, diante da magnitude que o Sistema Único de Saúde possui e exerce 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 para que atenda a seus fins.

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.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 Set.2022.

BRASIL. 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 Set.2022.

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.

REFLEXOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SAÚDE PÚBLICA

MAGALHÃES, Jaqueline Silva; ALCARÁ, Marcos

DAL BOSCO, Maria Goretti. **Discrecionariade 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 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.Set.2022.

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., revista 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 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.

Submetido em: 12.06.2023

Aceito em: 22.08.2023