



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-
BRASILEIRA – UNILAB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ICSA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PRESENCIAL**

JOÃO KIALA VIOKA PANZO

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ESTUDO COMPARATIVO ENTRE A
LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E ANGOLANA**

REDENÇÃO

2020

JOÃO KIALA VIOKA PANZO

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ESTUDO COMPARATIVO ENTRE A
LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E ANGOLANA**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública Presencial da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira - UNILAB, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Carlos Airton Uchoa Sales Gomes

REDENÇÃO

2020

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da UNILAB
Catalogação de Publicação na Fonte.

Panzo, João Kiala Vioka.

P199i

Improbidade administrativa: estudo comparativo entre a legislação brasileira e angolana / João Kiala Vioka Panzo. - Redenção, 2020.
49f: il.

Monografia - Curso de Administração Pública - Semestral, Instituto De Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2020.

Orientador: Prof. Carlos Airton Uchoa Sales Gomes.

1. Administração pública. 2. Improbidade administrativa. 3. Legislação Brasileira. 4. Angola. I. Título

CE/UF/BSCA

CDD 341.337

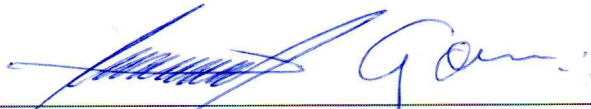
JOÃO KIALA VIOKA PANZO

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ESTUDO COMPARATIVO ENTRE A
LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E ANGOLANA**

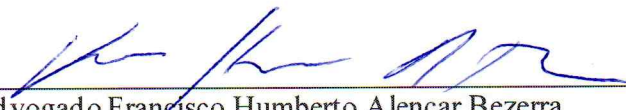
Monografia julgada e aprovada para obtenção do Diploma de Graduação em Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.

Aprovado em: 26/10/2020


Banca Examinadora:



Professor Carlos Airton Uchoa Sales Gomes (Orientador)
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB



Advogado Francisco Humberto Alencar Bezerra
Ordem dos Advogados do Estado do Ceará – OAB-CE



Professor Alain Souto Rémy
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB

Dedico aos meus pais pelo esforço enorme que tem feito para mim, pelo apoio incomparável que permitiu que eu chegasse nessa fase da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus todo poderoso por me conceder a graça e oportunidade de viver, pelo fôlego, saúde e vida. Sem o criador nada seria possível, a Ele é dada a honra, a glória e o louvor.

Agradeço aos meus pais, **Kiala Kialu Vevu** e **Maria Madalena Nkengue**, por apostarem em mim e acreditarem no seu filho, por me sustentarem com orações dia e noite. Realmente, esse apoio me dá a razão de continuar e nunca desistir dos meus objetivos traçados. Eu amo muito vocês.

Agradeço a minha família toda, especificamente o meu tio **Pedro Neves**, alguém muito exemplar, motivador, encorajador e visionário, meu muito obrigado pelos conselhos, por teres ficado durante horas e horas conversando no celular comigo, puxando os meus ouvidos e por me mostrar o real sentido da vida, tanto acadêmico, profissional, além de compartilhar comigo suas experiências. O seu apoio é imprescindível para mim e sou grato por tê-lo.

Meu muito obrigado a essa pessoa especial, **Marilia Fátima Cardoso de Pinho Brandão**. Não sei como poderia dizer o quanto me apoiaste na realização deste trabalho, pelas conversas, ideias que proporcionaste, pelos conselhos e todos os momentos bons vividos na academia.

Gratidão aos meus companheiros, **Aristóteles de Almeida Diogo** e **Simão Bernardo**, por estarem sempre presente em todo o período da minha graduação, sem esquecer também o ilustre **Vanilson de Assunção da Costa Fernandes**, pelos diálogos, pelos debates e pela troca de ideias no âmbito do Direito. Sou grato pelo apoio da **Monica Saraiva**, servidora pública atuante na Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP) da Unilab, por ter gastado o seu tempo lendo o meu projeto, e pelo apoio da **Natalia Athayde**, também servidora pública da SGP, por me auxiliar nas correções de ABNT e de português no corpo do trabalho. Ao grande professor **Sabi Moise Bandiri** meu agradecimento pelas conversas e pelas sugestões dadas durante esse tempo todo.

Por fim, agradeço ao meu orientador **Carlos Ailton Uchoa Ponte** pela direção do trabalho, a minha universidade “UNILAB”, e o meu muito obrigado a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho.

“A ausência da ética deixa um vácuo onde se propaga a onda da corrupção” — Antônio Gomes Lacerda.

RESUMO

A improbidade administrativa diz respeito à conduta de um agente público que contraria as normas, a lei e os costumes, indicando falta de honradez e de conduta conforme a necessária reputação ilibada, no que tange aos procedimentos esperados para a atuação na Administração Pública. Angola e Brasil sofreram muitos atos ímprobos no setor público nos últimos anos, apesar de tais países terem os seus respectivos documentos legais para o combate de atos que ferem, dentre outros, os princípios norteadores da boa gestão dos recursos públicos. Sendo assim, o objetivo geral deste trabalho consiste em estudar e comparar o fenômeno da improbidade e o seu tratamento a partir das legislações brasileira e angolana. Para tanto, o presente trabalho é de natureza teórica, e utiliza a metodologia da abordagem qualitativa com embasamento no modelo descritivo. A partir deste estudo comparativo, se pretende olhar o tratamento do combate a corrupção no setor público pautado pela observação das legislações, buscando assim uma relação única voltada para o bom funcionamento do aparelho público.

Palavras-chave: Administração Pública. Improbidade Administrativa. Legislação Brasileira e Angolana.

ABSTRACT

Administrative improbity is the conduct of a public agent who contravenes moral norms, the law and customs, indicating a lack of honesty and unblemished performance in relation to the procedures expected from the Public Administration. Angola and Brazil have suffered many unprecedented acts in the public sector in recent years, despite the fact that they have their legal documents to combat acts that affect administrative probity, hurting, among others, the guiding principles of good management of public resources. Therefore, the main goal of the work is to study and compare the phenomenon of improbity and its treatment based on Brazilian and Angolan legislation, this work is based on the theoretical genre, using the methodology of the qualitative approach based on the descriptive objective. From this comparative study, the intention is to look at the treatment of the fight against corruption in the public sector guided by legislation, thus seeking a unique relationship focused on the good functioning of the public apparatus that meets the needs of the collective interest, that makes the Public Administration to carry out its activities.

Keywords: Public Administration. Administrative Improbity. Brazilian and Angolan Legislation

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 — Índice de percepção da corrupção 2019.	35
Figura 2 — Classificação dos países em relação a corrupção.	35

QUADROS

Quadro 1 — Níveis de percepção da corrupção no setor público de 180 países em 2019	37
--	----

TABELAS

Tabela 1 - Meta 18 de combate a corrupção	32
---	----

LISTA DE SIGLAS

CRFB – Constituição da República Federal do Brasil

CRA – Constituição da República de Angola

CNJ – Conselho Nacional de Justiça (Brasil)

CNUCC – Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

CICC – Convenção Interamericana contra a Corrupção

CUAPCC – Convenção da União Africana Sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção

IPC – Índice de Percepção da Corrupção

LIA – Lei da Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429/1999 do Brasil)

LPP – Lei da Probidade Pública (Lei Nacional nº 3/2010 de Angola)

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

STF – Supremo Tribunal Federal (Brasil)

UNODC – United Nation Office on Drugs and Crime

SUMÁRIO

1	<i>INTRODUÇÃO</i>	12
2	<i>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</i>	15
2.1.	<i>CONTEXTUALIZAÇÃO</i>	15
2.2.	<i>PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</i>	16
2.2.1	Princípio da Moralidade	19
2.3	<i>IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</i>	20
2.3.1	Improbidade administrativa no Brasil	21
2.3.2	Improbidade administrativa em Angola	26
3	<i>IMPORTANCIA DA LEGISLAÇÃO NO COMBATE A CORRUPÇÃO</i>	30
4	<i>ANÁLISE E DISCUSSÃO DAS LEGISLAÇÕES</i>	37
5	<i>CONSIDERAÇÕES FINAIS</i>	44
_____	<i>REFERÊNCIAS</i>	46

1 INTRODUÇÃO

O termo *improbidade administrativa* pode ser utilizado para designar corrupção, desonestidade, malversação administrativa, ou, ainda, o exercício da função pública de maneira ilegal ou imoral. Seja pela omissão indevida de atuação funcional ou pela não observância dolosa ou culposa das normas legais (BARBOSA, 2010). A improbidade administrativa tem ganhado cada vez mais visibilidade em Angola e no Brasil, uma vez que os dirigentes e governantes usurpam ou desviam verbas públicas para o seu proveito próprio.

Angola, uma ex-colônia portuguesa localizada no continente africano, que passou por um longo período de conflito, o qual teve início com a luta armada contra o colonialismo português. Após a sua independência, em 1975, os diversos movimentos nacionalistas pró-independência passaram a lutar entre si pelo controle político do país, o que perdurou até o ano de 2002. Nos últimos anos, em ambos os países, o setor público tem sido confrontado com exigências que trazem como perspectiva o aumento da eficiência dos processos, da transparência, além de maior efetividade dos serviços prestados.

O presente trabalho visa estudar a Improbidade Administrativa, por meio de análise das legislações angolana e brasileira, documentos estes vistos como instrumentos de suma importância para o combate à atos ilícitos. Ao analisar a legislação, pretende-se apontar o que a lei prevê como condutas que poderão causar os referidos atos, sendo esses considerados enquanto condutas as quais o agente público em sentido amplo poderá praticar no decorrer do exercício da função ou cargo público.

Nesta ordem de ideias, faz-se um estudo comparativo do quesito improbidade administrativa entre esses países, estabelecendo-se como referência o Brasil, por ser um país independente de Portugal há muito mais anos que Angola.

A linha do pensamento do tema consiste em trazer à luz o funcionamento do aparelho público, a importância da administração pública com princípios, e destacar os papéis desempenhados pelos servidores públicos, com vista a responder de forma adequada aos anseios e necessidades do setor público, tendo sempre um grau de comprometimento ético e moral com o serviço público.

A administração pública tem sido cenário de constantes fraudes, esquemas de corrupção e instabilidade econômica, devido ao fato de que alguns dirigentes e governantes usurpam ou desviaram verbas públicas para o seu proveito próprio.

Frente a esses desafios cresce a necessidade do Estado possuir ferramentas para controlar e fiscalizar os recursos públicos, a fim de minimizar o máximo possível o impacto

causado por estas situações, pois é um incentivo aos cidadãos para a vivência da cidadania e para contribuir com a formação de uma sociedade civil mais consciente e mais engajada em cobrar do administrador, do agente público e dos políticos uma ótima gerência do dinheiro arrecadado pelos impostos, dos bens adquiridos pelo Estado, dos bens públicos em geral e da imensa riqueza do País.

A escolha pelo tema se deu na perspectiva de que da improbidade administrativa tem ganhado cada vez mais visibilidade em Angola e no Brasil. Dessa forma, considerando os fatos históricos recentes, e considerando a condição de estudante do curso de Administração Pública e de futuro servidor público, sentimos a necessidade de analisar essa temática, a partir de documentos legais, isto é, as legislações, para verificar como as situações configuradas no espectro dessa temática que tem afetado a eficiência e eficácia do setor público.

O tema apresentado é de extrema importância, uma vez que envolve a aplicação de boas práticas de gestão e consciência ética na utilização dos recursos públicos por parte dos agentes públicos e por parte dos particulares que se relacionam com o serviço público.

A preocupação crescente para o combate à corrupção integra a agenda de muitos países que buscam implementar instrumentos capazes de garantir o bom desempenho do aparelho público.

Para administrar os interesses coletivo e público é necessário investir maior atenção, dedicação e organização. Todavia, muitas vezes, os agentes públicos ou servidores públicos não agem de forma correta. Assim, faz-se necessário um dispositivo para disciplinar e regulamentar o serviço público. A improbidade no setor público compromete a integridade das instituições, a segurança e estabilidade da sociedade, por meio da subversão da moralidade administrativa, fazendo com que as ações do Estado se desenvolvam em sentido oposto ao do bem comum.

A Lei nº 8.249/92, de 02 junho de 1992, conhecida como Lei da Improbidade Administrativa (Brasil) e a Lei nº 3/10, de 29 de março de 2010, conhecida como Lei da Probidade Pública (Angola), são normas que definem as condutas ímprobas e as suas formas. A questão que se coloca é: Será que uma comparação é capaz de indicar melhor eficácia de uma ou de outra? Essa pesquisa restringe-se a uma análise sobre a improbidade administrativa no Brasil e em Angola, fazendo um estudo comparativo entre os dois países a partir das respectivas leis.

A partir deste estudo comparativo, pretende-se olhar o tratamento do combate à corrupção no setor público pautado pelas legislações angolana e brasileira, buscando assim uma relação única voltada ao bom funcionamento do aparelho público.

Como referenciais teóricos, e para um bom embasamento do trabalho, buscamos destacar alguns dos principais autores angolanos e brasileiros que estudam o tema em questão, tais como os angolanos Carlos Feijó & Cremildo Paca (2013), Eliseu Gonçalves Francisco, Carlos Teixeira; e a brasileira, Maria Sylvia Zanella Di Petro (2013), e considerando o que dizem Daniel Neves & Rafael Oliveira (2019), para os quais a improbidade administrativa é um tema que envolve a ética na gestão de recursos públicos, por parte dos agentes públicos e dos particulares que se relacionam com a Administração Pública.

Na intenção de responder à questão colocada, o objetivo geral do estudo consiste em estudar e comparar o fenômeno da improbidade e o seu tratamento a partir das legislações brasileira e angolana. Portanto, para a estruturação da ideia de pesquisa, decorrem do objetivo geral os seguintes objetivos específicos: compreender as principais diferenças da legislação brasileira e angolana no âmbito da improbidade administrativa; analisar se a legislação é suficiente para a sua identificação e caracterização; e propor melhoria para a regulamentação do tema.

Segundo Fonseca (2002), *methodos* significa organização, e *logos*, estudo sistemático, pesquisa, investigação; ou seja, para o autor, metodologia é o estudo da organização, dos caminhos a serem percorridos, para se realizar uma pesquisa ou um estudo, ou para se fazer ciência. Etimologicamente, significa o estudo dos caminhos, dos instrumentos utilizados para fazer uma pesquisa científica.

Por sua vez, a presente pesquisa se caracteriza pelo gênero teórico, pela utilização da metodologia da abordagem qualitativa e também da abordagem descritiva, considerando a natureza do seu objetivo, uma vez que se preocupa, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais.

Para Minayo (2001), a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

No primeiro momento, adotou-se o procedimento técnico da pesquisa bibliográfica e documental. Para a pesquisa bibliográfica foi realizado o levantamento de referências teóricas publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites, sendo também realizada a pesquisa documental, que, conforme (FONSECA, 2002, p. 32),

recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. No caso desta pesquisa, recorreremos aos seguintes levantamentos extraídos de documentos regulatórios oficiais publicados: Constituição e Leis.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos com suas respectivas subseções, incluindo esse primeiro capítulo introdutório. O segundo capítulo trata da fundamentação teórica do assunto, contextualizando teoricamente a questão da administração pública, e da improbidade. Já no terceiro capítulo, destaca-se a importância da legislação no combate a corrupção no capítulo seguinte, são discutidos os pareceres e interpretações do ponto de vista legislativa sobre o assunto em estudo. Por fim, são descritas as considerações finais obtidas, baseadas nos entendimentos da legislação estudada, e são apresentadas as sugestões de melhoria e as limitações encontradas.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública é a unidade de análise no presente trabalho, por sua vez possui regras e responsabilidades inerente aos bens e serviços, que são exclusivamente destinados a atender as necessidades da população. Logo, não basta cumprir com a obrigação, é necessário administrar de forma proba.

2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Administração Pública é a organização e a forma da estrutura do governo que trabalha e executa suas atividades em prol de um bem comum, atendendo seus objetivos e às necessidades da coletividade.

Os doutrinadores angolanos Carlos Feijó e Cremildo Paga (2013, p. 77), definem administração pública “como o sistema de órgãos, serviços e agentes do que asseguram em nome da coletividade a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar social”. Nesta ordem de ideias, administração pública fundamenta-se em um leque coletivo de órgãos, funções e agentes públicos. Dessa forma, os órgãos públicos são entes que formam a estrutura da administração, as funções são as atribuições, ou seja, os deveres e responsabilidades determinados a cada profissional, e os agentes públicos são todas as pessoas físicas que prestam serviço ao Estado, sendo esta estrutura necessária para que seja possível a realização das atividades de responsabilidade da administração pública.

De acordo com os pensamentos de Moraes (2005, p. 334), temos:

(...) administração pública deve ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos subjetivamente com o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

A partir desse conceito, verifica-se que a Administração Pública é classificada no Brasil em Direta e Indireta. A Administração Pública Direta, conforme cita Alexandrino (2008), “é o conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado (União, Estados, Distrito Federal e municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, de atividades administrativas”. Por outro lado, Administração Indireta é o conjunto de pessoas criadas pelos Entes Federados, e a eles vinculadas, com o objetivo de desempenhar atividades administrativas descentralizadas, como por exemplo, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e a sociedade de economia mista.

Administração Pública angolana, de acordo aos artigos 201 e 213 da Constituição da República de Angola de 2010, pode ser repartida em três grupos que são designados como administração direta (administração Central e local), administração indireta (entes personificados que realizam os fins do Estado. Gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial) e administração autónoma (associações públicas, autarquias locais).

O maior e mais importante objetivo da administração pública é o de satisfazer ao interesse público, atendendo às necessidades dos cidadãos, quer seja a partir da esfera do município, estado ou país. Deste modo, administrar a coisa pública é gerir interesses de acordo com a lei, a moral e a finalidade, que implicará sempre a ideia de zelo e de conservação de bens, de bem-estar individual dos cidadãos e de progresso social. Esse fim específico buscado pelo agente público é aquele que se reveste de legalidade e prende-se na licitude do seu ato para alcançar determinada ação administrativa.

2.2. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Quando falamos em princípios, vêm em nossa mente os valores e ensinamentos passados por nossos familiares ao longo de nossa vida. Associamos nossos comportamentos morais como regras de condutas a serem seguidos nas nossas ações diárias. Analisando dessa maneira, veremos que princípios são elementos de atuação capazes de atribuir orientação, apontando caminhos e buscando atingir a coerência e o equilíbrio nas atividades.

Na Administração Pública os princípios têm funções similares, pois buscam, acima de tudo, mostrar os caminhos que os gestores públicos devem seguir nas decisões para atender aos interesses públicos. Os cinco princípios básicos da administração pública estão presentes no artigo 37 da Constituição Federal brasileira de 1988, e condicionam o padrão que as organizações administrativas devem seguir. São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

- **Princípio da legalidade:** prevê que todo agente público deve agir em conformidade com a legislação que o cerca, ou seja, cumprir integralmente o que a lei prevê.
- **Princípio da impessoalidade:** determina que todo agente público ou ato por ele praticado deve seguir os interesses públicos, e ser destinado à coletividade e com tratamento igualitário.
- **Princípio da moralidade:** o Princípio da Moralidade diz respeito à moral administrativa dos atos praticados pelos agentes públicos no exercício de sua função

pública. Ao administrador público, não basta seguir os preceitos legais, ele deve se basear em ações e em condutas éticas, respeitando sempre os interesses coletivos.

- **Princípio da publicidade:** pressupõe que a Administração Pública tem o dever de dar ampla publicidade e transparência a todas suas ações e atos, sejam de interesse particular ou coletivo.
- **Princípio da eficiência:** esse princípio exige que a atividade administrativa seja exercida de maneira perfeita, com rendimento funcional. A eficiência exige resultados positivos para o serviço público e um atendimento satisfatório, em tempo razoável.

É necessário compreender também os princípios reconhecidos da administração pública, os chamados de princípios implícitos, que, para além dos princípios explícitos da administração pública citados acima e expressos no art. 37 da Constituição Federal, e que embora não estejam expressos na Constituição Federal, fazem parte do contexto dos princípios constitucionais da administração pública, sendo, portanto, obrigatória a sua observância pelos agentes públicos. que são eles: o princípio da supremacia do interesse público, autotutela, indisponibilidade dos bens públicos e da continuidade dos serviços públicos.

- **Princípio da supremacia do interesse público:** estabelece que em situações de confronto do particular com o público, o interesse público terá sempre o predomínio sobre o particular, ou seja, o interesse coletivo estará acima do interesse privado.
- **Princípio da autotutela:** Informa que a Administração Pública tem como obrigação rever e supervisionar seus próprios atos, com o intuito de verificar se eventualmente não estão sendo executados de forma ilegal.
- **Princípio da indisponibilidade dos bens públicos:** Esse princípio determina que os bens e interesses públicos são de propriedade da Administração Pública, e têm a finalidade exclusiva da prestação de serviço público e estão a serviço da coletividade, não sendo objeto de propriedade de qualquer agente público.
- **Princípio da continuidade dos serviços públicos:** determina que as atividades administrativas exercidas pelo Estado não podem ser paradas ou interrompidas, principalmente as consideradas essenciais, pois os interesses que atingem e a sua importância são fundamentais para a sociedade.
- **Princípio da Proporcionalidade:** a administração deve pautar-se sob o que é razoável, ou seja, agindo da melhor forma possível para atingir o fim

público pretendido, sendo uma forma de limitar a discricionariedade administrativa. A doutrina explica a razoabilidade em consonância com a proporcionalidade que seria a adequação dos meios e fim de dado ato, devendo ato ser racionalizado buscando a medida mais compatível com a finalidade pública a ser perquirida.

- **Princípio da Segurança jurídica:** pode ser entendido como princípio da não retroatividade, ou seja, dado assunto de Direito Administrativo cujo entendimento passe a ser divergente do atual, não volta no tempo para anular os atos já praticados sob o crivo da antiga lei.

Por sua vez, a Constituição da República de Angola, no seu artigo 198, determina que a administração pública, nos termos da constituição e da lei, deve, no exercício da sua atividade, reger-se pelos seguintes princípios: igualdade, legalidade, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, proibidade administrativa e respeito pelo patrimônio público.

- **Princípio da Igualdade:** todos são iguais perante a constituição e a lei. Ninguém pode ser prejudicado, privilegiado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão da sua ascendência, sexo, raça, etnia, cor, deficiência, língua, local de nascimento, religião.
- **Princípio da legalidade:** o agente público deve, na sua atuação, observar estritamente a constituição e a lei.
- **Princípio da proporcionalidade:** este princípio diz respeito à atividade administrativa, impõe limitação ao poder discricionário da administração pública.
- **Princípio da Imparcialidade:** o agente público deve tratar de forma imparcial os cidadãos com os quais entra em relação, devendo merecer o mesmo tratamento no atendimento, no encaminhamento e na resolução das suas pretensões ou interesses legítimos, observando, sempre, com justeza, ponderação e respeito ao princípio da igualdade jurídica de todos os cidadãos perante a constituição e lei.
- **Princípio da Responsabilização:** no exercício das suas funções o agente público pugna pela lealdade e pela transparência funcionais e é responsável pelo sucesso, pelo insucesso, pela legalidade e pela ilegalidade da atividade a seu cargo e compromete-se em servi-la para bem dos interesses gerais da comunidade.

- **Princípio da Probidade Administrativa:** O agente público pauta-se pela observância de valores de boa administração e honestidade no desempenho da sua função, não podendo solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, direta ou indiretamente, quaisquer presentes, empréstimos, facilidade ou quaisquer ofertas que possam pôr em causa a liberdade da sua ação, independência do seu juízo e a credibilidade e autoridade da administração pública, dos seus órgãos e serviços.
- **Princípio do Respeito pelo Patrimônio Público:** No exercício das suas funções o agente público deve abster-se da prática de atos que lesem o patrimônio do Estado ou de atos susceptíveis de diminuir o seu valor, tais como o desvio, a apropriação, o esbanjamento e a delapidação dos bens das entidades públicas de que tenha a guarda, em virtude do cargo, do mandato, da função, da atividade ou do emprego.

2.2.1 Princípio da Moralidade

A Moralidade, enquanto princípio significa dizer que o administrador público deve a observância do que é honesto, tendo em conta elemento ético de sua conduta. Existe toda uma discussão entre a moralidade e a probidade, pois há doutrinadores que afirmam ambos ser a mesma coisa, enquanto que uns defendem ser conceitos diferentes.

Di Pietro (2013), por exemplo, entende ser a moralidade e a probidade “expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que ambas se relacionam com as ideias de honestidade na administração pública”. Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com a observância da lei, é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna da Administração Pública.

No Brasil, o administrador público que se atentar no princípio da moralidade buscará sempre, diante das mais diversas situações do cotidiano, a alternativa que resultará em maior ganho para a coletividade, sendo assim, atos legítimos de sua gestão. Os agentes públicos que vierem a praticar atos imorais estarão sujeitos às sanções previstas na própria Constituição Federal, no § 4º do art. 37 que prevê:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário (cofres públicos), na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 1988)

A Lei de Procedimento Administrativo nº 9.748/99 prevê o princípio da moralidade no caput do artigo 2º, como um dos princípios a que se obriga a administração pública, e, no parágrafo único, inciso IV, exige “ atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”, com referência evidente aos principais aspectos da moralidade administrativa (DIPIETRO, 2013, p.79).

Para Barbosa (2010), fundamenta que a carta magna, no caput do art. 37, consagrou expressamente a moralidade como um dos princípios constitucionais no exercício da atividade estatal, sem, no entanto, referir-se à probidade. A inclusão do princípio da moralidade administrativa na Constituição Federal foi um reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público. Até então, a improbidade administrativa constituía infração prevista e definida apenas para os agentes políticos. Para os demais, punia-se apenas o enriquecimento ilícito no exercício do cargo. Com a inserção do citado princípio, ela passou a ser prevista e sancionada com rigor para todas as categorias de servidores públicos e a abranger infrações outras que não o enriquecimento ilícito.

2.3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei de Improbidade Administrativa preocupa-se em combater a corrupção realizada no exercício do cargo ou da função pública. No entanto, não quer responsabilizar somente o servidor público, mas todo aquele que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou que de alguma forma dela se beneficie. Os administradores públicos têm o dever de prezar pela probidade em atos realizados no exercício de seus cargos, para evitar que sejam responsabilizados por atitudes que estejam na contramão do esperado pelos administrados. A probidade significa, em breves palavras, o exercício de qualquer função pública com honestidade, abstendo-se do abuso das prerrogativas inerentes ao cargo público para angariar vantagem ilícita, econômica ou não, para si ou para outrem, da causação de dano patrimonial ou financeiro nos negócios da Administração Pública para particulares, do emprego irregular de verbas públicas e da prática do desvio de finalidade ou do excesso de poder (FIGUEIREDO, 2004, p. 42).

Assim, é possível compreender que a improbidade administrativa significa a inobservância dos valores morais, no exercício das funções na Administração Pública, com comportamentos desonestos, despedidos de integridade e usualmente ofensivos aos direitos de outrem (FAZZIO JÚNIOR, 2008, p. 37). Assim, como conclui Marino Pazzaglini Filho, “onde houver um único centavo em dinheiro público envolvido, a lei terá incidência, independentemente de a entidade exercer atividade de natureza pública ou privada” (2007, p. 24). É importante destacar que a improbidade administrativa envolve sempre dois sujeitos: o sujeito ativo, praticante do ato ilícito, e o sujeito passivo. O sujeito ativo do referido ato pode ser assim definido:

[...] aquele que pratica o ato de improbidade, concorre para sua prática ou dele extrai vantagens indevidas. É o autor ímprobo da conduta. Em alguns casos, não pratica o ato em si, mas oferece sua colaboração, ciente da desonestidade do comportamento. Em outros, obtém benefícios do ato de improbidade, muito embora sabedor de sua origem escusa (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1064).

O sujeito passivo é o Estado ou aquele que sofre o dano causado. Dessa forma, o sujeito passivo é aquele que, de acordo com Lago (2012, p. 789), suporta os efeitos da transgressão jurídica, sendo qualquer entidade pública ou privada que tenha participação de dinheiro público em seu patrimônio ou receita anual.

A partir da legislação específica, é possível a responsabilização por tais atos. Ou seja, pode-se dizer que qualquer agente público que de alguma forma se relaciona com o Poder Público, gerindo recursos ou trabalhando com os interesses da Administração Pública, pode ser sujeito dos atos de improbidade administrativa.

2.3.1 Improbidade administrativa no Brasil

No Brasil, A Lei nº 8.429/92 explicita situações que ferem a Administração Pública, e as condutas consideradas violadoras da “probidade”. A referida lei também tipifica as figuras do enriquecimento ilícito, do prejuízo ao erário e da infringência aos princípios administrativos, como condutas tidas por atentatórias à probidade, como se depreende do que define em seu artigo 1º:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário

haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. (BRASIL, 1992).

Os atos de improbidade administrativa no Brasil têm como consequência a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 1988). Existem três tipos ou grupos distintos de atos de improbidade segundo a lei brasileira: Improbidade administrativa que implica enriquecimento ilícito, Atos de improbidade que causam prejuízo ao erário e Atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública, que serão vistos nos itens seguintes.

2.3.1.1 Improbidade administrativa que implica enriquecimento ilícito

Esse ato se refere à improbidade administrativa que alude à vantagem patrimonial ou tomada de posse indevida do patrimônio público. São condutas ilícitas e contrárias aos princípios da Administração Pública em razão do cargo ou função pública. Alexandrino e Paulo assim definem:

É considerado ato de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade pública (2011, p. 899)

Os atos de improbidade administrativa que implicam enriquecimento ilícito possuem alguns requisitos que o caracterizam, são eles: dolo do agente, obtenção de vantagem patrimonial pelo agente, ilicitude da vantagem obtida; existência de nexos causal entre o exercício funcional e a vantagem indevida (MORAES, 2005).

O art. 9º da Lei 8.429/1992 (LIA) dispõe:

“Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei”.

2.3.1.2 Atos de improbidade que causam prejuízo ao erário

Esse tipo de ato de improbidade se caracteriza quando o agente público, de alguma forma ilegal, provoca prejuízo ao erário público. Vejamos o que conceitua Alexandrino e Paulo:

[...] É considerado ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio,

apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres do Poder Público (2011, p. 899).

Algumas condutas ilícitas que caracterizam essa categoria de improbidade administrativa estão previstas no art. 10º, da Lei nº 8.429/92, a saber:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de

qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular”.

2.3.1.3 Atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública

Esse tipo de ato ilícito ocorre quando o agente público fere os princípios da Administração Pública. São eles os princípios constitucionais da legalidade impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Os requisitos que fundamentam essa categoria de improbidade administrativa estão previstos no art. 11º da Lei nº 8.429/92, são:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade a atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.

X - transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congêneres, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990”.

2.3.2 Improbidade administrativa em Angola

A Lei da Probidade Pública número 3/10, de 29 de Março, inscrita no Diário da República, I Série nº 57, é um instrumento que reforça os mecanismos de combate da corrupção, por forma a garantir o prestígio do Estado e das suas instituições públicas, e reflete a vontade e o esforço do Estado angolano para moralizar o exercício das funções públicas. Esta lei estabelece um conjunto de normas e princípios que devem pautar a atuação de todos os agentes públicos, destacando-se os princípios da igualdade, da probidade pública, da competência e do respeito pelo património público.

No capítulo III do artigo 23 da mesma lei, consta a definição dos atos de improbidade como ações ou omissões do agente público contrárias à moralidade administrativa e ao respeito pelo património público. Segundo a referida lei, os atos de improbidade administrativa são assim classificados: atos contra os princípios da administração pública, atos que conduzem ao enriquecimento ilícito e atos que causam prejuízo ao património público.

2.3.2.1 Atos contra os princípios da Administração Pública

De acordo com a legislação da probidade vigente em Angola, considera-se atos de improbidade pública, atentatórios dos princípios da administração pública, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade ou lealdade às instituições, nomeadamente:

- a. “praticar ato com vista a um fim proibido por lei ou por regulamento;
- b. retardar ou deixar de praticar ato indevidamente;

- c. revelar fato ou circunstância de que tenha conhecimento em razão das competências ou tarefas e que deva permanecerem segredo;
- d. negar publicidade a atos oficiais;
- e. frustrar a licitude de concurso público;
- f. deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- g. revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiros, antes da respetiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, de um bem ou de serviço ou de ter repercussões de caráter político ou social”.

Citando as palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, “violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer”. A desatenção ao princípio, implica ofensa a um mandamento obrigatório, sendo assim, o princípio da moralidade administrativa, exige que o comportamento, tanto do administrador quanto do administrado, seja compatível não só com a lei, mas, também, com a moral administrativa, com os bons costumes, e com as regras de boa administração, justiça, equidade e honestidade (DI PIETRO, 2013).

2.3.2.2 Atos que conduzem ao enriquecimento ilícito

Para o documento legal angolano de probidade pública, especialmente considerando o que consta em seu art. 25, os atos que constituem improbidade pública correspondentes ao enriquecimento ilícito, remetem a obter qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida, em virtude do cargo, do mandato, da função, da atividade ou do emprego do agente público. Para efeito, consideram-se os seguintes atos:

- a. “receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou de presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;
- b. obter vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, a permuta ou a locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pela entidade pública por preços superior ao valor de mercado;
- c. obter vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, a permuta ou a locação de bem público ou fornecimento de serviço pela entidade pública por preço inferior ao valor do mercado;
- d. utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de entidade pública, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por entidade pública;

- e. obter vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogo de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita ou aceitar promessa de tal vantagem;
- f. obter vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecido a qualquer entidade pública;
- g. adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;
- h. aceitar emprego ou exercer atividade de consultoria para pessoa física ou jurídica que tenha interesse susceptível de ser atingido ou amparado por ação ou por omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;
- i. obter vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;
- j. integrar ao seu patrimônio, de forma ilícita, bens, rendas, verbas ou valores pertencentes ao acervo patrimonial de entidade pública.
- k. usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial de entidade pública;
- l. obter vantagem econômica para intermediar a disponibilização ou a aplicação de verba pública”.

Esses atos supracitados, remetem à improbidade administrativa e aludem à vantagem patrimonial ou tomada de posse indevida do patrimônio público, tratam-se, portanto, de condutas ilícitas e contrárias aos princípios da Administração Pública em razão do cargo ou função pública. Por isso, a legislação angolana destaca a obrigatoriedade de apresentação de declaração de bens aos cidadãos que forem eleitos ou nomeados para cargos públicos, a qual deverá ser depositada na Procuradoria-Geral da República, a quem competirá acompanhar a aplicabilidade da lei.

2.3.2.3 Atos que causam prejuízo ao patrimônio público

Conforme o art. 26 da Lei da Probidade Pública, constitui ato de improbidade pública, aquele que prejudica o patrimônio público, a ação ou a omissão negligente ou culposa que provoque perda patrimonial, desvio, apropriação, esbanjamento ou dilapidação dos bens das entidades públicas, notadamente:

- a. “facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a integração no patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial de entidade pública;

- b. permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial de entidade pública, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis;
- c. permitir ou facilitar a aquisição, a permuta ou a locação de bem ou serviço por preço superior ao do mercado;
- d. permitir ou facilitar a alienação, a permuta ou a locação de bem integrante do patrimônio de entidade pública ou, ainda, a prestação de serviço por esta, por preço inferior ao do mercado;
- e. realizar operação financeira sem a observância das normas legais ou regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inadmissível;
- f. conceber benefícios administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis;
- g. violar as regras legais sobre concursos em matéria de contratação pública;
- h. ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas por lei ou regulamento;
- i. Permitir que se utilize, em obras ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer entidade pública;
- j. permitir que se recorra, em obra ou serviço particular, ao trabalho de serviço público, empregado ou terceiro contratado por entidade pública;
- k. permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro enriqueça ilícitamente;
- l. disponibilizar verba pública sem a observância das normas em vigor ou influir, de qualquer forma, para a sua aplicação indevida ou ilegal”.

3 IMPORTANCIA DA LEGISLAÇÃO NO COMBATE A CORRUPÇÃO

O combate à corrupção é um dos grandes temas debatidos na atualidade, contudo, o fenômeno da corrupção existe desde antiguidade e se constitui como uma das formas de comportamento mais conflitantes com a boa administração dos interesses públicos. Dessa forma, há relativo consenso quanto a necessidade de combate à corrupção como forma de efetivação do republicanismo e do Estado Democrático de Direito.

De acordo com Pasquino (1995), a expressão “corrupção” pode ser definida, para fins de estudo da improbidade, como o “fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa”. Dessa forma, a corrupção se trata, em suma, de “uma forma particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima. Por sua vez, Ribeiro (2008), acrescenta que a corrupção é inimiga da República, uma vez que significa o uso privado da coisa pública, quando a característica básica do republicanismo é a busca pelo “bem comum”, com distinção entre os espaços público e privado.

As legislações são suportes jurídicos de instauração de procedimentos administrativos e judiciais para responsabilização de pessoas físicas e jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. Tais documentos legais foram moldados com o objetivo de possibilitar o combate à corrupção e ao uso indevido de verbas públicas, com a finalidade de evitar que o dinheiro público, destinado à satisfação das necessidades coletivas e sociais, fosse desviado. Se um Estado chega a níveis absurdos de corrupção, é porque não houve força suficiente para coibi-la. Se ela se tornou endêmica é porque o seu combate foi negligenciado (AIRES & FILHO, 2015, p. 49).

3.1 NÚMERO DE PROCESSOS APÓS A LEGISLAÇÃO

Com a entrada em vigor da legislação, percebeu-se um aumento considerável de processos. Isto foi verificado por meio de um levantamento realizado, observando os dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e viabilizado por meio da Resolução nº 44, de 20 de novembro de 2007, que dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional de Condenados por ato de Improbidade Administrativa no âmbito do Poder Judiciário Nacional.

Buscando assim nas metas nacionais do Poder Judiciário Brasileiro, estabelecidas para o ano de 2013, a abordagem da questão da improbidade administrativa, verificamos que ela consta apenas na meta 18, que consiste em “ Identificar e julgar, até 31/12/2013, as ações

de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública, distribuídas até 31/12/2011”, como pode se notar na tabela abaixo:

Tabela 1 - Meta 18 de combate a corrupção

TRIB	IMPROBIDADE					
	Alvo	julgados em 2012	julgados em 2013	julgados	Pendentes	% cumprimento
STJ	1027	396	370	766	261	74,59%
TRF1	5298	1002	938	1940	3358	36,62%
TRF2	929	238	254	492	437	52,96%
TRF3	845	565	260	825	20	97,63%
TRF4	926	384	235	619	307	66,85%
TRF5	1757	863	670	1533	224	87,25%
TJAC	140	88	26	114	26	81,43%
TJAL	315	124	71	195	120	61,90%
TJAM	655	164	31	195	460	29,77%
TJAP	268	189	51	240	28	89,55%
TJBA	2234	62	80	142	2092	6,36%
TJCE	1733	272	522	794	939	45,82%
TJDFT	182	50	54	104	78	57,14%
TJES	1607	620	201	821	786	51,09%
TJGO	1000	164	231	395	605	39,50%
TJMA	1791	342	687	1029	762	57,45%
TJMG	4172	772	408	1180	2992	28,28%
TJMS	539	305	93	398	141	73,84%
TJMT	1089	181	143	324	765	29,75%
TJPA	1591	361	171	532	1059	33,44%
TJPB	523	39	190	229	294	43,79%
TJPE	1270	147	277	424	846	33,39%
TJPI	851	30	76	106	745	12,46%
TJPR	1227	396	302	698	529	56,89%
TJRJ	1901	247	574	821	1080	43,19%
TJRN	1015	127	379	506	509	49,85%
TJRO	437	164	130	294	143	67,28%
TJRR	39	10	11	21	18	53,85%
TJRS	565	112	200	312	253	55,22%
TJSC	1197	224	333	557	640	46,53%
TJSE	291	78	95	173	118	59,45%
TJSP	5321	1868	1301	3169	2152	59,56%
TJTO	1038	59	500	559	479	53,85%
TJMSP	-	-	-	-	-	0%
TJMMG	-	-	-	-	-	0%
TOTAL	43773	10643	9864	20507	23266	46,85%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2013).

Desde a entrada em vigor da legislação até o momento atual, acredita-se num aumento considerável de processos relacionados à improbidade. Dessa forma, a partir do número de processos abertos e da tipificação de tais atos, depreendemos que não faltam mecanismos de repressão ao fenômeno, pois a legislação é detalhada, ao mesmo tempo em que não falta consciência das autoridades e das instituições acerca da gravidade do problema da corrupção e por outro lado a necessidade de recursos suficientes para combater a corrupção, quer recursos humanos, matérias e financeiros.

Acrescente-se ainda que, contribuindo com o combate à corrupção e à improbidade administrativa há inúmeros movimentos nacionais e internacionais, ONG's e profissionais acadêmicos que voltam seus olhos a esta temática, na tentativa de encontrar soluções para o seu fim, ou pelo menos, diminuição de sua incidência (AIRES & FILHO, 2015).

O combate à corrupção depende de uma vasta transformação cultural e institucional, pois para isso é preciso reforçar os instrumentos de controle da máquina administrativa, com o fortalecimento da transparência, da prestação de contas e do controle social. Destacam-se assim, tomando como ponto de partida o ponto de vista internacional, de organismos como de acordo com United Nation Office on Drugs and Crime (UNODC), mecanismos de controle na gestão pública, , notadamente:

- **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção:** o principal instrumento internacional sobre a corrupção é a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, aprovada em 2003, pela Assembleia-Geral da ONU. Com sua entrada em vigor em 14 de dezembro de 2005, a convenção se tornou o primeiro instrumento jurídico anticorrupção que estabeleceu regras vinculantes aos países signatários. A Convenção oferece um caminho para a criação de uma resposta global a um problema global.
- **Convenção Interamericana contra a Corrupção:** na esfera de atuação dos países membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Convenção Interamericana contra a Corrupção foi firmada em 29 de março de 1996, em Caracas, Venezuela. No Brasil, ela foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.
- **Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):** o desafio de combater a corrupção internacional em um cenário de globalização crescente subsidiou a concepção da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e

Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 17 de dezembro de 1997, a Convenção foi firmada pelos Estados membros da OCDE, aos quais se somaram Brasil, Argentina, Bulgária, Chile e República Eslovaca. A Convenção entrou em vigor em 1999. No Brasil, a Convenção foi ratificada em 15 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto nº. 3.678, de 30 de novembro de 2000. O principal objetivo da Convenção é o de prevenir e combater o delito de corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera de transações comerciais internacionais.

- **Convenção da União Africana Sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção (CUAPCC):** adotado em Maputo pela 2ª Sessão Ordinária da Conferência da União Africana em Maputo, a 11 de julho de 2003. Preocupados com o impacto negativo da corrupção e da impunidade na estabilidade política, econômica, social e cultural dos Estados Africanos e com os seus efeitos devastadores sobre o desenvolvimento econômico e social dos povos da África, reconheceu que a corrupção põe em causa a responsabilidade e a transparência na gestão dos assuntos públicos, bem como do desenvolvimento socioeconômico do continente. Reconheceu ainda a necessidade de se resolver as causas principais da corrupção no continente como questão prioritária, e de propor uma política penal comum, com vista a proteger a sociedade da corrupção, incluindo a adoção de uma legislação apropriada e de medidas preventivas adequadas.

3.2 INDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO

Para mensurar a avaliação dos níveis de corrupção no mundo, a organização não governamental *Transparency Internacional* divulga, anualmente, um índice elaborado a partir de diferentes estudos e pesquisas sobre os níveis de percepção da corrupção no setor público de vários países, o Índice de Percepção da Corrupção (IPC).

Esse índice foi criado em 1995, como um indicador composto a ser utilizado para mensurar as percepções de corrupção no setor público da grande maioria dos países do mundo, e teve sua metodologia de cálculo reformulada no ano de 2012, quando algumas mudanças importantes foram incorporadas. O novo método inclui os dados correspondentes a períodos de somente um ano de cada fonte de dados, o que permite comparar as pontuações ao longo do tempo (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2017).

A última edição do “Índice de Percepção da Corrupção”, doravante denominado como IPC, foi divulgada em 23 de janeiro de 2020, relativo do período de 2019 e mediu os níveis percebidos de corrupção no setor público de 180 países e territórios. O IPC adota uma

escala que vai de 0 (país percebido como muito corrupto) a 100 (muito íntegro), seguindo a ilustração da figura 1 abaixo:

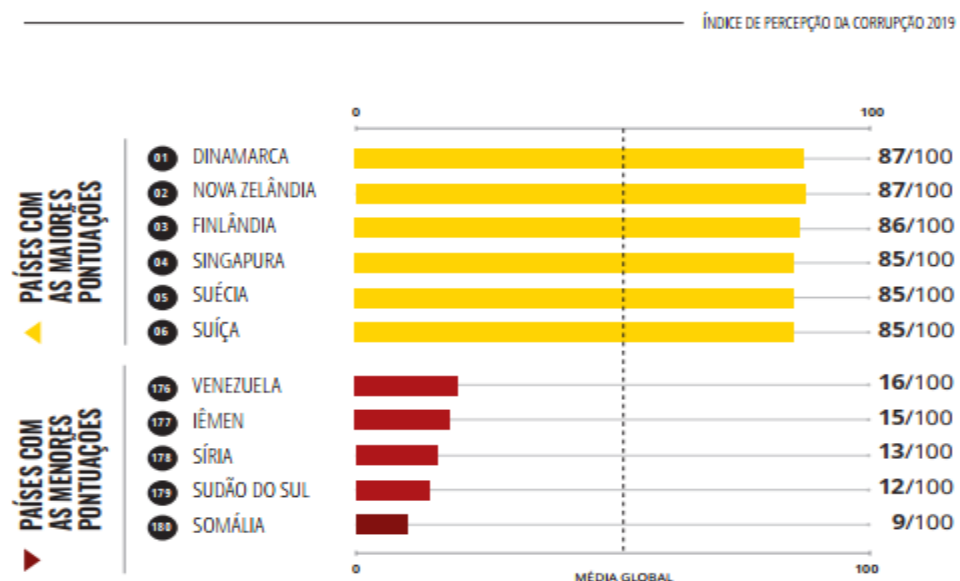
Figura 1 — Índice de percepção da corrupção 2019.



Fonte: IPC (2019).

O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) de 2019 mostra que a corrupção é mais presente em países nos quais é maior a influência do dinheiro nas campanhas eleitorais e onde os governos dão atenção apenas às vozes de indivíduos ricos e influentes. Dinamarca, Nova Zelândia e Finlândia lideram as primeiras posições do ranking e são os países considerados mais íntegros, com notas mais próximas de 100. Com as notas mais próximas de zero, e considerados os países mais corruptos, estão: Síria, Sudão do Sul e Somália, seguindo o destaque da figura 2.

Figura 2 — Classificação dos países em relação a corrupção.



Fonte: IPC (2019).

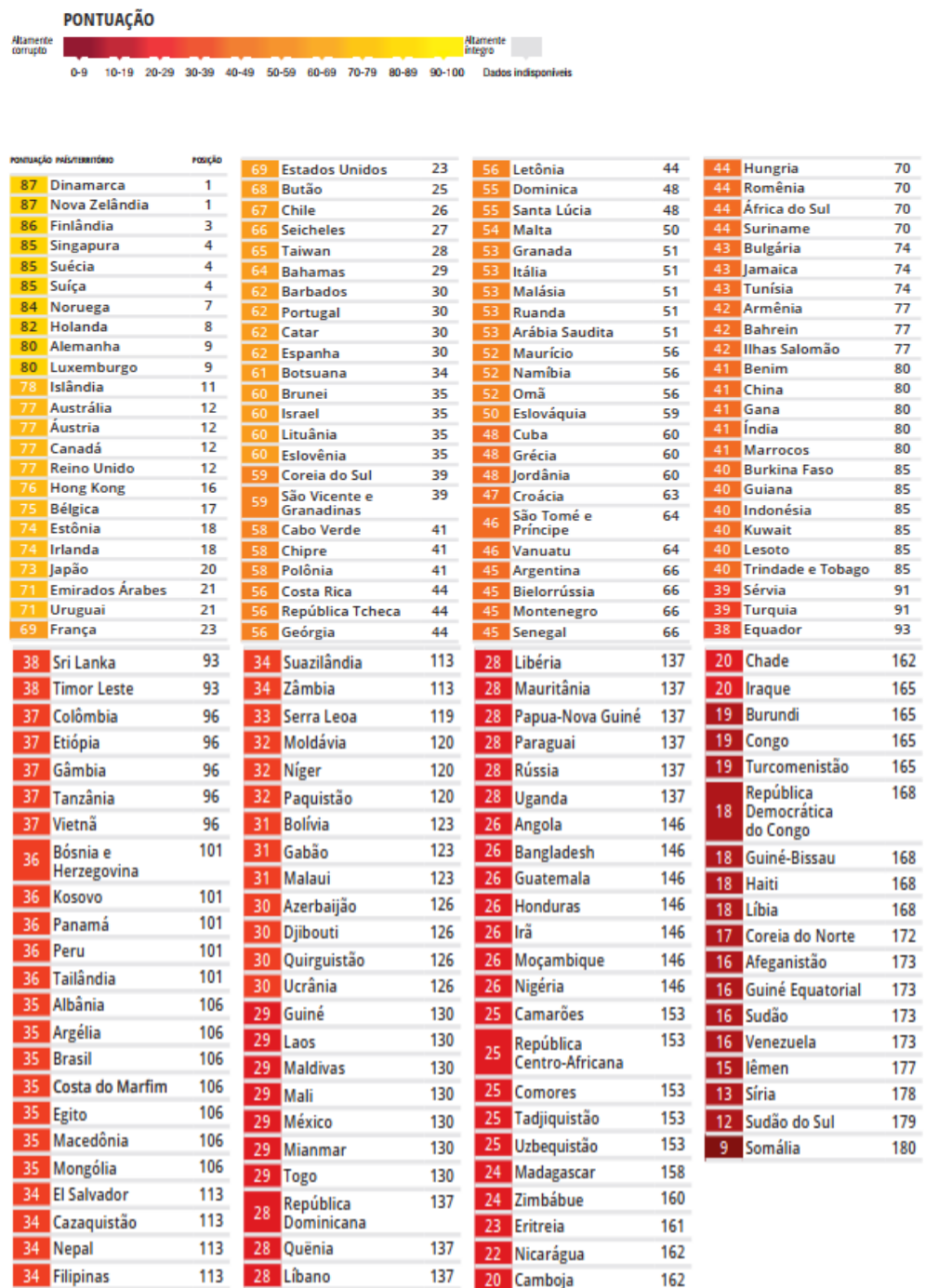
Nações com as pontuações mais altas no IPC, como Dinamarca, Suíça e Islândia, não são imunes à corrupção. Embora o ranking mostre que possuem alguns dos setores públicos mais íntegros do mundo, a corrupção ainda existe, particularmente nos casos de lavagem de dinheiro e outros tipos de corrupção privada

Para o IPC de 2019, em relação ao Brasil e Angola, nota-se que:

- **Brasil:** a corrupção ainda é um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento econômico e social no Brasil. Com 35 pontos, o país segue estagnado, com sua menor pontuação no IPC desde 2012 (IPC, 2019, p. 13). A pontuação do Brasil também não melhora desde 2016, quando o país atingiu 40 pontos na escala da Transparência Internacional.
- **Angola:** Depois de quatro décadas de ditadura militar, Angola (26) subiu sete pontos no IPC de 2019 – o que faz do país um dos destaques dentre os que melhoraram seu desempenho. No entanto, dada a sua pontuação geral baixa, ele ainda se encontra bem abaixo da média global de 43 pontos (IPC, 2019, p. 21). Para melhor entendimento, o quadro 1, abaixo, mostra a posição e pontuação dos países do IPC 2019:

Quadro 1 — Níveis de percepção da corrupção no setor público de 180 países em 2019

Níveis de percepção da corrupção no setor público de 180 países/territórios em todo o mundo.



Fonte: IPC (2019).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DAS LEGISLAÇÕES

Para o melhor entendimento da temática em questão, buscando os aspectos gerais das legislações, será realizada uma análise e discussão no âmbito brasileiro e angolano.

4.1 ÂMBITO BRASILEIRO

A preocupação com a probidade administrativa no Brasil pode ser verificada pela diversidade de normas jurídicas que foram editadas ao longo do tempo. Dentre elas, destacamos, aqui, as duas normas infraconstitucionais que antecederam à Lei 8429/1992: a Lei 3.164/1957 e a Lei 3.502/1958.

A Lei 3.164/1957, conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha, estabelecia em seu art. 1º a possibilidade de sequestro e perda, em favor da Fazenda Pública, dos bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública. O intuito central da referida legislação era responsabilizar os servidores públicos por atos de enriquecimento ilícito. Posteriormente, a Lei 3.502/1958, denominada Lei Bilac Pinto, pretendeu regular “o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função”. Em sentido semelhante ao disposto na legislação anterior, que continuava em vigor, o escopo principal da Lei 3.502/1958 era punir os agentes públicos por atos de enriquecimento ilícito.

No tocante a improbidade administrativa, a Lei 8.429/1992 pode ser aplicada somente aos fatos praticados após a sua vigência (3 de junho de 1992). Com isso percebe-se que o julgamento de todos os atos de improbidade administrativa praticados antes da vigência da Lei 8.429/1992 poderá ser realizado com apoio dos documentos legais vigentes à época.

O ordenamento jurídico atual prevê uma série de mecanismos de controle com intuito de evitar ou de reprimir a prática de atos de improbidade administrativa. Dessa forma, de acordo com Daniel Neves e Rafael Oliveira (2019), é possível distinguir duas formas de controle desse fenômeno: controle preventivo e controle repressivo. O controle preventivo tem por objetivo evitar a ocorrência da improbidade administrativa, assegurando a atuação ética no âmbito do Estado. Para isso os principais instrumentos jurídicos de controle que previnem a essa prática podem ser:

- **Estatutos Funcionais:** regras disciplinares que apontam a forma correta de atuação dos agentes públicos, com a previsão potencial de aplicação de sanções administrativas (exemplo: Lei 8.112/1990, que fixa o regime jurídico dos servidores públicos

estatutárias federais). Sendo o Brasil uma federação, os estados, os municípios e o Distrito Federal têm leis próprias fixando os estatutos de seus próprios servidores.

- **Códigos de Ética:** normas de conduta, complementares aos estatutos funcionais, que fixam padrões éticos de conduta dos agentes públicos (exemplo: código de conduta de alta administração federal, de 21 de agosto de 2000).
- **Quarentena:** regras que estabelecem impedimentos para o exercício de determinadas atividades por autoridades exoneradas/demitidas dos cargos que ocupavam, evitando-se com isso, que os seus conhecimentos privilegiados beneficiem determinada empresa privada.
- **Ombudsman:** instituição de ouvidorias nas entidades administrativas capazes de receber críticas e sugestões da população, viabilizando a melhoria na gestão pública.

O controle repressivo tem como escopo principal apurar e sancionar a prática de atos de improbidade administrativa, investigar e aplicar sanções aos ímprobos. O funcionamento do controle repressivo ocorre da seguinte forma no âmbito dos três poderes:

- **Poder Executivo:** a Administração Pública pode apurar, de ofício ou mediante provocação, por meio de processo administrativo disciplinar (PAD), a ocorrência da improbidade administrativa, aplicando as respectivas sanções aos seus servidores.
- **Poder Legislativo:** as Casas Legislativas, bem como os Tribunais de Contas, podem sancionar os responsáveis pela improbidade administrativa.
- **Poder Judiciário:** em virtude do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, inclusive no tocante ao resguardo da probidade administrativa.

No cômputo geral, para a efetivação do controle supracitado, é preciso a existência do ato praticado da improbidade. Logo, de uma forma detalhada e explícita, percebeu-se que enquanto o sujeito passivo é a vítima do ato, o sujeito ativo é aquele que o pratica e que, portanto, será réu na respectiva ação judicial.

Partindo desse pressuposto, o sujeito passivo é a pessoa jurídica que sofre o ato de improbidade, cujas vítimas estão elencadas no art. 1.º, da lei 8.429/1992, estabelece que:

“Art. 1.º Os atos de improbidade praticadas por qualquer agente público, servidor público ou não, contra a administração direta, indireta ou funcional de qualquer dos poderes da União, Estados, do Distrito Federal, dos municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou entidade para cuja a criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefícios ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja a criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos”.

Nesta ordem de ideias, as empresas incorporadas ao patrimônio público não são sujeitos passivos da improbidade, mas, sim, as pessoas administrativas incorporadas (CARVALHO NETO, 2011). Da mesma forma, as entidades integrantes da Administração Pública Indireta (autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações estatais de direito público ou de direito privado) são consideradas vítimas (DANIEL NEVES & RAFAEL OLIVEIRA, 2019).

Por outro lado, figura-se o sujeito ativo da improbidade administrativa, que segundo a Lei 8.429/1992, pode ser dividido em duas espécies: a) agentes públicos; e b) terceiros. Quanto ao agente público, o art. 2º da Lei 8.429/1992, dispõe:

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

Os agentes públicos podem ser divididos em pelo menos dois grupos: agentes públicos de direito e agentes públicos de fato. Os agentes públicos de direito são as pessoas físicas que possuem vínculo jurídico e legítimo com Estado, e podem ser: os “agentes políticos, servidores públicos (estatutários, celetistas e temporários) e particulares em colaboração (são aqueles que exercem, transitoriamente, a função pública e não ocupam cargos públicos).

Por outro lado, os agentes públicos de fato são particulares que, sem vinculação com o Estado, exercem de boa-fé, a função pública com o objetivo de atender ao interesse público, e dividem-se em duas espécies “putativos e necessários”.

O art. 2º da Lei 8.429/1992 pretendeu abarcar toda e qualquer espécie de agente, porém, existem discussões amplas em relação à (im)possibilidade da aplicação da Lei 8.429/1992 a determinados agentes políticos que comentem atos de improbidade, caracterizados como crimes de responsabilidade.

E sobre esse debate, pode se levar em consideração alguns entendimentos, tais como o de Gilmar Ferreira Mendes (2009), para quem os agentes políticos submetidos à legislação especial, que versa sobre os crimes de responsabilidade, não se submetem à Lei

8.429/1992, isto porque a constituição teria dispensado dois tratamentos distintos para atos de improbidade: a) os agentes públicos em geral, que estão sujeitos aos termos do art. 37, da CRFB, regulamentado pela Lei 8.429/1992; e b) os agentes políticos, que se submetem às regras específicas.

Por outro lado, para Pedro Roberto Decomain (2007), os agentes políticos sujeitam-se às sanções em virtude de improbidade administrativa prevista na Lei 8.429/1992, e às sanções previstas por crime de responsabilidade na Lei 1.079/1950, que podem ser aplicadas de forma cumulativa, sem que isso se configure *bis in idem*¹.

O terceiro entendimento a ser ilustrado é o de José dos Santos Carvalho Filho (2011), para quem os agentes políticos podem ser réus na ação de improbidade administrativa, com consequente aplicação das sanções da Lei 8.429/1992, salvo aquelas de natureza política que somente podem ser aplicadas por meio do respetivo processo por crime de responsabilidade, com fundamento na Lei 1.079/1950.

E, por fim, o Supremo Tribunal Federal, decidiu pela submissão dos agentes políticos ao duplo regime sancionatório (responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa e responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade), com ressalva apenas do Presidente da República, sem menções às restrições de aplicação das sanções políticas previstas na Lei 8.429/1992.

4.2 ÂMBITO ANGOLANO

Para disciplinar e inibir a possível prática da corrupção por parte dos agentes responsáveis pela gestão e pela administração da coisa pública, o poder legislativo angolano, em Assembleia Nacional, aprovou a Lei nº 3/2010, de 29 de Março, a “Lei da Probidade Pública (LIA)”.

Para sua aplicabilidade, o legislador angolano dividiu a LPP em VI capítulos: o capítulo I define o objeto, o âmbito da aplicabilidade e os princípios ou primados da lei; o segundo define os sujeitos públicos, seus direitos e deveres, bem como define os serviços considerados de interesse público, sua forma de gestão ou administração; o terceiro define o que são atos de improbidade pública; o capítulo IV define as garantias de probidade e sanções em caso de violação da lei, impedimentos, escusas e obrigações dos agentes da administração pública.

¹ *Bis in idem* é uma expressão em latim que significa "duas vezes o mesmo" ou "repetição sobre o mesmo". É um fenômeno do direito que consiste na repetição (*bis*) de uma sanção sobre mesmo fato (*in idem*).

De acordo com o Francisco (2011), abaixo apresentamos as explicações detalhadas sobre as regras contidas em cada capítulo:

- **Capítulo I:** compreende os artigos 1º ao 14, que apresentam as regras gerais.. O artigo 1º define que o objetivo da aprovação da lei é estabelecer as bases e o regime jurídico relativos à moralidade pública e ao respeito pelo património público, por parte do agente público, o qual está sujeito aos deveres, obrigações previstos, bem como à responsabilização, caso viole a lei. Dessa forma, este capítulo, estabelece que o sujeito ou agente público deve exercer as funções que lhe foram confiadas, sem descuidar dos objetivos preconizados, primando pelo respeito ao património público, sem prejuízos dos direitos e prerrogativas inerentes ao cargo.

O artigo 2º, estatuiu que a lei se aplica a todas atividades de natureza pública, que, portanto, alcança todos os agentes que exerçam atividades públicas. Materialmente, esta lei é aplicável ainda a atividades de entidades não públicas, exercidas por pessoas singulares ou por coletivos, desde que, no exercício da atividade, estejam investidas de poderes públicos. Exemplo, um advogado contratado para presidir um concurso público de admissão de funcionários no Estado ou uma empresa privada de consultoria contratada selecionar candidatos a uma empreitada pública. Nos dois casos, a atuação de ambos, deve se pautar nos termos da LPP.

- **Capítulo II:** compreende os artigos 15 a 22º, e define os sujeitos públicos abrangidos pela referida lei. Sobre a matéria, o artigo 15 explicita: “**Considera-se agente público a pessoa que exerce mandato, cargo, emprego ou função em entidade pública, em virtude de eleição, de nomeação, de contratação ou de qualquer outra forma de investidura ou vínculo, ainda que de modo transitório ou sem remuneração**”. A partir do exposto, verifica-se que é agente público qualquer pessoa que tenha um mandato, em virtude de uma eleição (**Presidente da República, Vice-Presidente da República, Presidente da Assembleia Nacional e Deputado da Assembleia Nacional**); tenha um cargo ao ser nomeado (**Ministro, Secretário de Estado, Vice-Ministro, Conselhos de Administração das Empresas e Institutos Públicos, Diretor-Geral ou Diretor Nacional, Diretor Provincial, Municipal ou Comunal, Diretor de Gabinete Central, Provincial, Municipal ou Comunal ...**); ocupe um emprego ou função (**Juízes, Procuradores, funcionários públicos, membros das forças armadas, membros da polícia nacional e segurança nacional**) e todos aqueles casos cujo vínculo seja feito de outra forma (**membros de associações públicas, de**

associações privadas e empresas privadas reconhecidas como instituições de utilidade pública e empresas privadas investidas de poder público).

- **Capítulo III:** abrange os artigos 23º até o 26º, nos quais encontramos a definição dos atos de impropriedade pública. Na classificação contida no artigo 23, temos que “**São atos de impropriedade pública as ações ou omissões do agente público contrárias à moralidade administrativa e ao respeito pelo património público**”. Isso significa que qualquer omissão ou ação do agente público que viole deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade, virtualidade, lisura às instituições, é tido como ato de improbidade pública. Caem ainda nesta senda os atos que conduzem ao enriquecimento ilícito do agente público ou de terceiros, por este beneficiado, bem como os atos que prejudiquem o património público.
- **Capítulo IV:** constam desse capítulo os artigos 27 a 32, que versam sobre as garantias e sanções previstas para o cumprimento da LPP, por parte dos agentes públicos. Para tal, estabelece que todo agente público titular de cargos políticos, gestores públicos civis, militares e policiais e de órgãos autárquicos, deverá declarar todos bens que constituem todo seu património privado, propriamente: direitos, rendimentos, títulos, ações ou outros valores mobiliários, bens móveis e imóveis, localizados em Angola (no país) e no estrangeiro/exterior, de dois em dois anos, junto do Procurador-Geral da República, no prazo de trinta dias após a tomada de posse, sendo punida disciplinar e criminalmente a prestação de falsas declarações.
- **Capítulo V:** constituído pelos artigos 33 ao 42, nele estão definidas as violações legais que são considerados crimes pela LPP, tais como o de prevaricação, denegação do poder disciplinar, não acatamento ou recusa de execução de decisão judicial, violação de normas de execução do plano e orçamento, enriquecimento sem causa, emprego de força pública contra a lei, abuso de poder, denúncia caluniosa, responsabilidade civil e exclusão da responsabilidade disciplinar.
- **Capítulo VI:** compreendido pelos artigos 43 a 45, trata das disposições finais. Por sua vez, o artigo 43 revoga várias leis, a mesmo tempo em que o artigo 44 atribui competência à Assembleia Nacional para resolver as omissões resultantes da interpretação e da aplicação da LPP. Porém, enquanto pesquisador, discorda-se desta solução preconizada pelo legislador angolano, porque prevalece que tal poder de interpretação deveria ser atribuído um Tribunal Superior (Supremo Tribunal de Justiça ou Supremo Tribunal Administrativo), separando-se o poder legislativo (o de legislar ou fazer leis a que a Assembleia Nacional faz parte) e o poder Judiciário (o de julgar e

aplicar as leis materiais, conforme as regras das leis instrumentais). Por fim, o artigo 45 impõe que a LPP deve entrar em vigor noventa dias após a sua publicação. Dessa forma, a LPP entrou em vigor no dia 28 de Junho de 2010, uma vez que foi publicada no dia 29 de Março de 2010.

Percebe-se que a Lei da Probidade Pública constitui instrumento jurídico por meio do qual os órgãos administrativos estabelecem regras éticas de atuação dos servidores públicos, considerando que constitui-se como instrumento que regula os aspectos de probidade, no país, e que não se circunscreve tão somente à administração, mas que engloba todos os agentes que intervêm na vida pública.

Essa lei impõe que, no início do exercício de suas funções, os servidores públicos declarem o seu património, cuja evolução é aferida com o decorrer do tempo, uma vez que, ao terminar o exercício, o património pode, em muitos casos, aumentar, mas esse acréscimo não deverá ser desproporcional aos rendimentos aferido.

A restituição dos bens de que o agente público se tenha locupletado no exercício da sua função e a instauração de processo-crime são algumas das consequências que a Lei da Probidade Pública prevê para o enriquecimento ilícito. Muitas das vezes, os gestores públicos interessados na gerência dos recursos públicos entendem ou consideram a Lei da Probidade como sendo apenas um formalismo jurídico-político, sem qualquer aplicação prática.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente trabalho permitiu analisar o quesito da improbidade administrativa no âmbito angolano e no brasileiro, estudo este baseado pelas legislações dos mesmos países, instrumento de suma importância para controlar, fiscalizar e combater a corrupção no setor público, a fim de minimizar o máximo possível o impacto causado por estas situações e garantir uma boa gestão dos recursos públicos.

De forma geral, percebeu-se que as legislações estudadas são eficientes para tratar da matéria em análise, isto é, pela caracterização daquilo que são os atos da ímprobos, a partir dos quais verificamos que ambas as legislações têm a mesma visão, ainda que cada uma com as suas especificidades.

Notou-se que enquanto a legislação angolana engloba a declaração de bens somente para o sujeito em investidura do cargo (artigo 27), no Brasil, o Decreto nº 5483 de 30 de junho de 2005, 9784, regulamentou o artigo 13º da Lei de Improbidade, que trata da declaração de bens e valores que integram o patrimônio dos servidores públicos, ampliando a medida para os cônjuges, companheiros, filhos ou qualquer outro dependente econômico desses agentes. Ainda sobre a diferenciação das duas legislações, entende-se que no Brasil a Lei de Improbidade não seria aplicada ao presidente da república, enquanto que, em Angola, a legislação engloba todos, incluindo, portanto, o presidente.

Além disso constatou-se uma baixa aplicabilidade da legislação em Angola desde a sua entrada em vigor, porque, muitas das vezes, os gestores públicos interessados na gerência dos recursos públicos entendem ou consideram que a Lei da Probidade como sendo apenas um formalismo jurídico-político, sem qualquer aplicação prática. Ainda em Angola, onde a corrupção no país existe há décadas, somente nos últimos dois anos que se verifica uma abordagem ampla do combate à corrupção no país, mesmo com vigência da lei desde 2010.

Outro aspecto verificado refere-se à baixa observação da transparência no serviço público angolano, e que, por outro lado, no Brasil existem mecanismo de suporte a controle e fiscalização, tais como a Lei de Acesso à Informação, implementação de ouvidorias nas entidades administrativas capazes de receber críticas, sugestões e denúncias da população, viabilizando a melhoria na gestão pública, algo que em Angola ainda não se percebe.

A partir deste estudo verificamos que não faltam mecanismos de repressão ao fenômeno, as legislações são detalhadas. Também não falta consciência das autoridades e das instituições acerca da gravidade do problema da corrupção. Sem contar com o fato de que inúmeros movimentos nacionais e internacionais, ONG's e profissionais acadêmicos voltam seus olhos à temática, na tentativa de encontrar soluções para o seu fim, ou pelo menos, para a

diminuição de sua incidência. Se um Estado chega a níveis absurdos de corrupção, é porque não houve força suficiente para coibi-la. Se ela se tornou endêmica é porque o seu combate foi negligenciado. Em suma, para futuras pesquisas, em relação a improbidade administrativa, como sugestão, deveria ser feito estudo comparativo sobre estruturas e recursos efetivamente investidos no combate à improbidade.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Radamero Apolinário. **Improbidade administrativa: O que vem a ser e como deve ser feito o seu controle.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7521>. Acesso em: 12 dez. 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado.** 16. Ed. Ver. e atual. São Paulo: Método, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02 de Novembro 2019

BRASIL. **Metas do Poder Judiciário em 2013.** Disponível em: https://www.cnj.jus.br/metas2013/docs/relatorio_meta18_combate_a_corrupcao.pdf. Acesso em: 11/08/2020

ANGOLA. **Constituição da República de Angola de 2010.** Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7B9555c6358d7c4ea1b7f90cd33d08ea40%D.pdf>. Acesso em: 02 de Novembro 2019

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

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência.** São Paulo: Atlas, 2008.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada.** São Paulo: Atlas, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LAGO, Cristiano Alvarez. Improbidade Administrativa. **Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo,** São Paulo, v. 7, p. 807, novembro 2012.

BATISTI, Nélia Edna Miranda. PIMENTA, Julia Acioli. **A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos**. Revista do Direito Público. Londrina, v.10, n.3, p.119-140, set/ dez.2015. DOI: 10.5433/1980-511X.2015v10n3p119. ISSN: 1980-511X.

BRASIL. **Lei de Improbidade Administrativa - Lei 8429/92 de 2 de junho de 1992**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 02 de novembro 2019

ANGOLA. **A Lei da Probidade Pública número 3/10, de 29 de Março 2010**. Disponível em: <http://www.ucm.minfin.gov.ao/cs/groups/public/documents/document/zmlu/mduz/~edisp/minfin053705.pdf> . Acesso em: 02 de novembro 2019.

FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

MINA YO, M.C.S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa**. Rio de Janeiro/São Paulo: ABRASCO/HUCITEC, 1992.

NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. **Manual de Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. 7. ed. São Paulo: Forense; 2019.

BRASIL. Diário Oficial da União: **PORTARIA Nº 173, DE 13 DE JUNHO DE 2002**, Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=2&data=20/06/2002&pagina=10>. Acesso em: 13 julho 2020.

FEIJÓ, Carlos; PACA, Cremilde. **Direito Administrativo**. 3. ed. Luanda: Mayamba, 2013.

PASQUINO, Gianfranco. **Corrupção**. In: BOBBIO, Norberto *et al.* (Org). **Dicionário de Política**. 7. ed. Brasília: UNB, 1995. V. 1, p. 291-292.

RIBEIRO, Renato Janine. **A república**. 2 ed. São Paulo: Publifolha, 2008. p. 41-52.

AIRES, Hilton Boenos; FILHO, Darci Cintra. **O combate à corrupção como mecanismo de proteção à cidadania.** Revista Cidadania e Direitos Humanos: Caruaru, v. 1, n. 1, p. 1-19, jul./dez. 2015.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção.** IPC: 2019. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019#>. Acesso em: 13 de julho 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 987.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa.** São Paulo: Dialética, 2007. p. 39.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 814.

FRANCISCO, Eliseu Gonçalves. **Lei da Proibição Pública.** Disponível em: <https://lexangola.blogs.sapo.pt/492.html>. Acesso em: 17 de fev. 2020.