

UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ

JOÃO VITOR GONÇALVES MIRANDA REZENDE DE BRITTO

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: Um breve estudo dos atos de improbidade com análise de ocorrências e medidas de controle

**Taubaté -SP
2021**

JOÃO VITOR GONÇALVES MIRANDA REZENDE DE BRITTO

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: Um breve estudo dos atos de improbidade com análise de ocorrências e medidas de controle

Trabalho de Graduação apresentado como exigência parcial para a obtenção do diploma de Bacharel em Ciências Jurídicas pela Universidade de Taubaté.

Orientador: Prof. Robson Flores Pinto

**Taubaté -SP
2021**

**Grupo Especial de Tratamento da Informação GETI
Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBi
Universidade de Taubaté - UNITAU**

B862i Britto, João Vitor Gonçalves Miranda Rezende de
Improbidade administrativa: um breve estudo dos atos de
improbidade com análise de ocorrências e medidas de controle /
João Vitor Gonçalves Miranda Rezende de Britto. -- 2021.
74f.

Monografia (graduação) - Universidade de Taubaté, Departamento de
Ciências Jurídicas, 2021.

Orientação: Prof. Me. Robson Flores Pinto, Departamento de
Ciências Jurídicas.

1. Improbidade. 2. Improbidade administrativa. 3. Sujeito ativo.
4. Sujeito passivo. I. Universidade de Taubaté. Departamento
Ciências Jurídicas. Curso de Direito. II. Título.

CDU - 342.9

JOÃO VITOR GONÇALVES MIRANDA REZENDE DE BRITTO

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: Um breve estudo dos atos de improbidade
com análise de ocorrências e medidas de controle

Trabalho de Graduação apresentado
como exigência parcial para a
obtenção do diploma de Bacharel em
Ciências Jurídicas pela Universidade
de Taubaté.

Orientador: Prof. Robson Flores Pinto

Taubaté, ___ de _____ de _____.

Resultado: _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. _____

Assinatura _____

Prof. Dr. _____

Assinatura _____

*Dedico este trabalho a minha família,
principalmente ao meu pai, minha
tia, meu tio e meus primos, que
sempre me apoiaram, orientaram e
me ajudaram a evoluir dia após dia,
cada um com seu jeito único de ser.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, por tudo de bom que acontece em minha vida, por me dar forças e vontade de vencer todos os dias, e por todas as oportunidades e boas pessoas que surgem na minha trajetória.

Agradeço a minha família, todos que sempre estiveram ao meu lado me apoiando e orientando.

Agradeço a Universidade de Taubaté, através dessa instituição conheci professores que me ensinaram muito além da grade curricular, me ensinaram a enxergar minha vida e carreira com outros olhos. Através da Unitau pude conhecer amigos que levarei para o resto de toda minha vida, e ao mesmo tempo que fico grato por estar me graduando, sinto um aperto no peito por essa fase estar acabando.

“Mas a ambição do homem é tão grande que, para satisfazer uma vontade presente, não pensa no mal que daí a algum tempo pode resultar dela”. (MAQUIAVEL, 1532, p.96).

RESUMO

O presente trabalho versa sobre os atos de improbidade administrativa, desde sua conceituação até a prescrição desse instituto, buscando explicitar a legislação prevista do ordenamento que trata do tema, assim como, os pensamentos de alguns doutrinadores quanto ao assunto.

Aborda os princípios norteadores que regem a probidade administrativa. Expõe a aplicabilidade da Lei nº. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), bem como, quem é o sujeito ativo que perpetra tal prática e o sujeito passivo que sofre a consequência do ato ímprobo, e quais as respectivas sanções aplicadas a fim de reparar e prevenir a reiteração do comportamento ilícito e prejudicial aos interesses da Administração Pública.

Palavras-chave: Improbidade, Sujeito, Administração.

ABSTRACT

The present work deals with the action of administrative improbity, since its conception until the prescription of this institute, trying to explain the envisaged legislation of the order that deals with the theme, as well as, the thoughts of some indoctrinators on the subject.

It addresses the guiding principles that govern administrative probity. Exposes the applicability of Law no. 8,429 / 92 (Administrative Improbity Law), as well as, who is the active subject who perpetrates such a practice and the passive subject who suffers a consequence of the unlawful act, and what are the sanctions applied in order to repair and prevent the reiteration of the unlawful behavior and prejudicial to the interests of the Public Administration.

Keywords: Improbity, Subject, Administration.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	13
3. PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
3.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	16
3.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE	18
3.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE	20
3.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	22
3.5 PRINCÍPIO DA EFICIENCIA	25
Capítulo 4 – SUJEITOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINITRATIVA	28
4.1 SUJEITO ATIVO	28
4.1.1 Agentes públicos	29
4.1.2 Agentes políticos.....	30
4.1.3 Terceiros.....	30
4.2 SUJEITO PASSIVO.....	31
Capítulo 5 –DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	33
5.1 DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE IMPORTAM ENRIQUECIMENTO ILICITO	33
5.3 DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	42
5.4 DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE DECORREM DE CONCESSÃO OU APLICAÇÃO INDEVIDA DE BENEFICIO FINANCEIRO OU TRIBUTARIO	45
6. SANÇÕES DECORRENTES DE ATOS DE IMPROBIDADE	47
ADMINISTRATIVA	47
6.1 ESPÉCIES DE SANÇÃO	49
6.1.1 Sanções previstas na Constituição Federal.....	49
6.1.1.1 Perda da função pública.....	49
6.1.1.2 Suspensão dos direitos políticos.....	50
6.1.1.3 Ressarcimento ao erário	52
6.1.1.4 Indisponibilidade de bens	53
6.1.2 Sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa	53
6.1.2.1 Perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente.....	54
6.1.2.2 Multa Civil	54
6.1.2.3 Proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios	55
Capítulo 7 – A PRESCRIÇÃO.....	57

Capítulo 8 - NATUREZA JURÍDICA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	59
Capítulo 9 – APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	61
Capítulo 10 – CASOS FAMOSOS DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	68
Capítulo 11 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIA.....	73

1. INTRODUÇÃO

Hodiernamente, os serviços públicos no Brasil veem sido mais observados que o comum, e através dessa atenção empregada, foi possível testemunhar diversos escândalos, principalmente, com envolvimento político. Atos de improbidade administrativa tem sido pauta jornalística, e o judiciário vem ganhando mais destaque por conta destes.

É necessária a busca constante, por instrumentos que visem reger o controle da probidade, e materializar o princípio constitucional da moralidade. A lei 8.429/1992 (BRASIL, 1992), chamada de Lei de Improbidade Administrativa, tem sido de extrema relevância para a sociedade como um todo e a administração pública combater esses atos ilícitos.

Diante dessa conturbada trajetória da política brasileira e servidores públicos ímprobos, essa pesquisa, visa explicar, o que é de fato a improbidade administrativa, analisar quais princípios constitucionais são afrontados com esses atos ilícitos, como nosso ordenamento jurídico pune esses atos e quais benefícios a repreensão deles traz para a sociedade.

2. CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Probidade é sinônimo de integridade, honestidade ou retidão, ou seja, quando falamos de improbidade tratamos dos antônimos destes conceitos.

A doutrina faz distinções quanto ao sentido de probidade e moralidade. Alguns autores consideram distintos os sentidos, entendendo que a probidade é subprincípio da moralidade. Para outros, a probidade é conceito mais amplo do que a moralidade.

Para Matheus Carvalho, a noção de improbidade não se confunde com a de imoralidade, sendo esta uma espécie daquela. O agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade, contudo, nem todo ato de improbidade tipificado em lei corresponde a violação ao princípio da moralidade. (CARVALHO, 2017, p.960).

Conforme estipula o autor, a Lei de Improbidade Administrativa deu tratamento amplo à matéria, estipulando uma série de atos de improbidade que não configuram imoralidade, como, por exemplo, atos que causam dano ao erário, praticados com culpa *stricto sensu* pelo agente ímprobo. Dessa forma, pode-se dizer que a improbidade administrativa é gênero do qual a violação à moralidade é uma espécie. (CARVALHO, 2017, p.960).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro preceitua:

“Não é fácil estabelecer distinção entre moralidade administrativa e probidade administrativa. A rigor, pode-se dizer que são expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que ambas se relacionam com a ideia de honestidade na Administração Pública. Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com 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 na Administração Pública”. (DI PIETRO, 2020, p. 2002).

Diogo de Figueiredo diz que:

“São considerados atos de improbidade os 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, ficando a eles equiparados, para efeitos legais, os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual”.(FIGUEIREDO, 2014, p. 778)

3. PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A improbidade administrativa em sentido amplo envolve não somente atos que agem contrários à moralidade administrativa, mas também outros preceitos norteadores da administração, bem como sanções. Nela está a representação da conduta facultativa, caracterizada como culposa ou dolosa.

O dever dos agentes públicos é exercer o trabalho estatal seguindo os princípios que norteiam a Administração Pública, esses elencados no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O agente público que comete ato contrário aos princípios básicos da Administração Pública, durante exercício de função pública ou decorrente desta, está cometendo atos de improbidade administrativa, atos desonestos, com ausência de probidade.

Segundo Waldo Fazzio Junior, 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 (art. 11 da lei 8.429/92), bem como toda ação contrária aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. (FAZZIO JUNIOR, 2016, p.304).

3.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

De maneira muito simplista, pode-se afirmar que o princípio da legalidade consiste no fato de que alguém só está obrigado a fazer, ou deixar de fazer, alguma coisa, em virtude de lei.

Maria Sylvia Zanella trata de diferentes tipos de legalidade, para a autora é possível falar em legalidade restrita:

“significando exigência de lei, em sentido formal, para a prática de determinados atos, em especial os que restringem direitos do cidadão, tal como decorre do artigo 5º, II, da Constituição. Também é desse sentido restrito que se fala quando se exige lei para a criação de cargos, empregos e funções (art. 61, § 1º, II, a), para a fixação e alteração de vencimentos e subsídios para os servidores públicos (art. 37, X), para a criação ou aumento de tributos (art. 150, I) e tantos outros previstos na Constituição”. (DI PIETRO, 2020, p. 2004)

Para a autora também é possível falar em legalidade em sentido amplo, para abranger não só a obediência à lei, mas também a observância dos princípios e valores que estão na base do ordenamento jurídico.

Para Matheus Carvalho, o princípio da legalidade decorre da existência do Estado de Direito, como uma Pessoa Jurídica responsável por criar o direito, no entanto, submissa ao ordenamento jurídico por ela mesmo criado e aplicável a todos os cidadãos. (CARVALHO, 2015, p. 61)

José dos Santos Carvalho Filho explica que este princípio implica a subordinação completa do administrador à lei. Ou seja, enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não proíbe, o administrador público só pode fazer o que a lei autoriza. Assim, só é legítima a atuação do administrador público se esta estiver prevista na lei. (CARVALHO FILHO, 2007, p.17).

Hely Lopes Meirelles completa, dizendo que:

“Além de atender à legalidade, o ato do administrador público deve conformar se com a moralidade e a finalidade administrativas para dar plena legitimidade e à sua atuação. Administração legítima só é aquela que se reveste de legalidade e probidade administrativas, no sentido de que tanto atende às exigências da lei como os preceitos da instituição pública.” (MEIRELLES, 2005, p.88).

3.2 PRINCIPIO DA IMPESSOALIDADE

O princípio da impessoalidade, também conhecido como princípio da finalidade estabelece o dever de imparcialidade na defesa do interesse público, impedindo discriminações e privilégios indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa.

Para Matheus Carvalho:

Este princípio se traduz na ideia de que a atuação do agente público deve-se pautar pela busca dos interesses da coletividade, não visando a beneficiar ou prejudicar ninguém em especial, ou seja, a norma prega a não discriminação das condutas administrativas que não devem ter como mote a pessoa que será atingida pelo seu ato. Com efeito, o princípio da impessoalidade reflete a necessidade de uma atuação que não discrimina as pessoas, seja para benefício ou para prejuízo. (CARVALHO, 2015, p. 65)

José dos Santos Carvalho Filho diz que o princípio da impessoalidade objetiva é:

“a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto representa uma faceta do princípio da isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros. Aqui reflete a aplicação do princípio da finalidade, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória.” (CARVALHO FILHO, 2007, p. 17/18).

É importante destacar que, em razão do princípio da impessoalidade os atos administrativos não devem ser vinculados ao agente público, mas sim a Administração Pública, pessoa jurídica, ou seja, não deve ser identificado nome ou imagem do administrador público quando a Administração Pública estiver representando.

Para Diogo de Figueiredo:

“Este princípio, que se conta entre os que o legislador constitucional houve por bem de explicitar (art. 37, caput), tem uma tríplice acepção. Na primeira, proíbe a Administração de distinguir interesses onde a lei não o fizer. Na segunda, proíbe a Administração de prosseguir interesses públicos secundários, dela próprios, desvinculados dos interesses públicos primários.

Neste caso, enfatiza-se a natureza jurídica ficta da personalização do Estado, que, por isso, jamais deverá atuar em seu exclusivo benefício, como pessoa instrumental, mas sempre no da sociedade. Na terceira acepção, proíbe com ligeira diferença sobre a segunda, que a Administração dê precedência a quaisquer interesses outros, em detrimento dos finalísticos, ou seja, os da sociedade, postos à sua cura”. (FIGUEIREDO, 2014, p. 167)

3.3 PRINCIPIO DA MORALIDADE

O princípio da moralidade, exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade. (DI PIETRO, 2020, p.860).

O princípio jurídico da moralidade exige respeito a padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade na prática diária de boa administração.

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 78)

José dos Santos Carvalho Filho ainda diz que:

“A Constituição referiu-se expressamente ao princípio da moralidade no art. 37, caput. Embora o conteúdo da moralidade seja diverso do da legalidade, o fato é que aquele está normalmente associado a este. Em algumas ocasiões, a imoralidade consistirá na ofensa direta à lei e aí violará, ipso facto, o princípio da legalidade. Em outras, residirá no tratamento discriminatório, positivo ou negativo, dispensado ao administrado; nesse caso, vulnerado estará também o princípio da impessoalidade, requisito, em última análise, da legalidade da conduta administrativa”. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 79)

Para Diogo de Figueiredo:

A moralidade administrativa, entendida como espécie diferenciada da moral comum, também atua como uma peculiar derivação dos conceitos de legitimidade política e

de finalidade pública, tal como acima estudadas, pois é a partir da finalidade, sempre legislada, que ela é prevista em abstrato, e a partir da legitimidade, como o resultado da aplicação, que ela se define em concreto. (FIGUEIREDO, 2014, p. 168)

3.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Quando tratamos do princípio da publicidade, José dos Santos de Carvalho Filho diz que:

“os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

É para observar esse princípio que os atos administrativos são publicados em órgãos de imprensa ou afixados em determinado local das repartições administrativas, ou, ainda, mais modernamente, divulgados por outros mecanismos integrantes da tecnologia da informação, como é o caso da Internet”. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 79)

Diogo de Figueiredo diz que:

“O Direito, por definição, é um sistema de normas de conduta social que devem ser gerais, abstratas e previamente conhecidas, o que está a indicar que sua publicidade é tanto um requisito lógico como uma condição para a sua execução de ofício pelo Estado, com vistas à produção derivada de quaisquer outros atos, abstratos ou concretos, uma vez que só a abertura do conhecimento a todos permitirá que se tenha deles ciência, bem como aferir-se se tais atos obedeceram ao que em abstrato para ele se prescreveu, destarte possibilitando submetê-los a controle de juridicidade”. (FIGUEIREDO, 2014, p. 152)

Diogo de Figueiredo também diz que:

“no Direito Público e no Administrativo, em particular, o princípio da publicidade assoma como importante princípio instrumental, indispensável para a sindicabilidade da legalidade, da legitimidade, e da moralidade da ação do Poder Público, pois será pela transparência dos seus atos, ou, como mais adequadamente ainda pode se expressar por sua visibilidade que se tornará possível constatar a sua conformidade ou desconformidade com a ordem jurídica, daí sua aplicação sobre as várias modalidades de controle nela previstas”. (FIGUEIREDO, 2014, p. 153)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, diz que:

“Esse princípio, agora previsto expressamente no artigo 37, caput, da Constituição, aplica-se ao processo administrativo. Por ser pública a atividade da Administração, os processos que ela desenvolve devem estar abertos ao acesso dos interessados. Esse direito de acesso ao processo administrativo é mais amplo do que o de acesso ao processo judicial; neste, em regra, apenas as partes e seus defensores podem exercer o direito; naquele, qualquer pessoa é titular desse direito, desde que tenha algum interesse atingido por ato constante do processo ou que atue na defesa do interesse coletivo ou geral, no exercício do direito à informação assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição”. (DI PIETRO, 2020, p. 1598)

Para Ana Claudia Campos, a publicidade está relacionada ao dever de informar à sociedade sobre a prática dos atos administrativos, garantindo, dessa forma, uma atuação mais transparente por parte do Poder Público. (CAMPOS, 2019, p. 85)

A autora Ana Claudia Campos faz um adendo da seguinte maneira:

Imagine se todos os atos administrativos fossem sigilosos. A população não conseguiria fiscalizar a atuação administrativa e, por consequência, vários excessos poderiam ser cometidos. Por exemplo, se um tribunal, ao realizar um concurso público, pudesse fazer nomeações sem ter a necessidade de divulgar o nome do candidato, será que a ordem de classificação seria respeitada?

Provavelmente, não. (CAMPOS, 2019, p. 85/86)

3.5 PRINCIPIO DA EFICIENCIA

É o único dos princípios do art. 37 da Constituição Federal que não é originário do texto de 1988, pois só veio a ser incluído de maneira expressa na Carta Maior com a Emenda Constitucional 19 do ano de 1998, sendo, dessa forma, fruto do Poder Constituinte Derivado. (CAMPOS, 2019, p. 91)

A Emenda Constitucional nº 19, de 4-6-98, inseriu o princípio da eficiência entre os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no artigo 37, caput. Também a Lei nº 9.784/99 fez referência a ele no artigo 2º, caput. (DI PIETRO, 2020, p. 273).

Maria Sylvia Zanella cita alguns autores para explicar melhor este princípio:

“Hely Lopes Meirelles (2003:102) fala na eficiência como um dos deveres da Administração Pública, definindo-o como “o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”. Acrescenta ele que: “esse dever de eficiência bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao ‘dever de boa administração’ da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100)”. (DI PIETRO, 2020, p.273)

José dos Santos Carvalho Filho, explica em sua obra o princípio da eficiência, preceitua a Emenda Constitucional que trouxe o princípio e ressalta:

“Com a inclusão, pretendeu o Governo conferir direitos aos usuários dos diversos serviços prestados pela Administração ou por seus delegados e estabelecer obrigações efetivas aos prestadores. Não é difícil perceber que a inserção desse princípio revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causaram aos usuários. De fato, sendo tais serviços prestados pelo Estado ou por delegados seus, sempre ficaram inacessíveis para os usuários os meios efetivos para assegurar seus direitos. Os poucos meios existentes se revelaram insuficientes ou inócuos para sanar as irregularidades cometidas pelo Poder Público na execução desses serviços”. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 31)

O autor supracitado também preceitua que:

“O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização, como acentua estudioso sobre o assunto”. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 31)

Ana Cláudia Campos preceitua que:

No início, a Administração Pública adotava como forma de gestão o modelo burocrático (ligado a formalidades, o que ocasionava uma maior lentidão), entretanto, posteriormente, foi sendo implementada a forma gerencial, a qual adota um modelo que preza pela celeridade e a diminuição das burocracias. Observe que inicialmente havia uma atuação mais manual, que acabava por gerar uma lentidão excessiva como podemos verificar, por exemplo, na Lei Geral de Licitação e Contratos (Lei

8.666/1993), que foca muito mais as formalidades do certame do que o alcance de resultados rápidos e práticos.

Já na administração gerencial busca-se uma maior produtividade e economicidade, sendo esta instituída com a chegada da tecnologia, que acabou facilitando muito o desempenho da atividade estatal. Por exemplo, hoje é possível realizar licitações na modalidade pregão no modo eletrônico (Decreto 5.450/2005) – com isso, ganha-se uma praticidade muito maior para a atuação administrativa. (CAMPOS, 2019, p. 92)

Capítulo 4 – SUJEITOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, indica em seu artigo 1º quem são os sujeitos ativos e os sujeitos passivos.

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).

4.1 SUJEITO ATIVO

Denomina-se de sujeito ativo 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, 2014, p. 1116)

Ana Claudia Campos cita em sua obra, que:

podemos dizer que o termo agente público deve ser entendido em seu sentido amplo, abarcando todos aqueles que mantenham alguma espécie de vínculo com o Poder Público, ainda que de maneira transitória e sem remuneração. (CAMPOS, 2019, p. 987)

Matheus Carvalho acrescenta que:

Ressalte-se que, além dos agentes públicos, particulares também podem responder por improbidade, desde que se beneficiem ou concorram para a prática do ato. Dessa forma, a lei de improbidade não se aplica somente a agentes públicos, estabelecendo sanções a particulares, alheios à estrutura do Estado. (CARVALHO, 2015, p. 953)

4.1.1 Agentes públicos

A lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, indica em seu artigo 2º quem são os agentes públicos.

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

De acordo com tal mandamento, com ampla carga de densidade, o fundamental é que o agente público integre qualquer das pessoas mencionadas no art. 1º e parágrafo único da lei. Observe-se, no entanto, que a noção comum de agente público é mais restrita, indicando aquele que mantenha *vínculo jurídico formal* com o Estado, como já tivemos a oportunidade de assinalar. Com esta última fisionomia, abrangem a categoria: (1º) os agentes políticos; (2º) os agentes colaboradores; (3º) os servidores públicos em geral. Sujeitam-se, portanto, à Lei de Improbidade os Chefes do Executivo, Ministros e Secretários; os integrantes das Casas legislativas (Senadores, Deputados e Vereadores); os magistrados e membros do Ministério Público; os servidores públicos de qualquer regime (estatutário, trabalhista e especial). (CARVALHO, 2014, p. 1117)

4.1.2 Agentes políticos

Agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. (MEIRELLES, 2003, p.75).

4.1.3 Terceiros

A lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, indica em seu artigo 3º quem são os terceiros.

“As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”. (BRASIL, 1992)

O terceiro somente recebe o influxo da Lei de Improbidade se estiver de algum modo vinculado ao agente; sem vinculação com este, sujeitar-se-á a sanções previstas na respectiva lei de incidência. Significa dizer, por via de consequência, que o terceiro jamais poderá figurar sozinho no polo passivo da ação de improbidade, sendo exigível necessariamente a presença de um agente público na relação processual. (CARVALHO, 2014, p. 1121)

4.2 SUJEITO PASSIVO

Sujeito passivo é a pessoa jurídica que a lei indica como vítima do ato de improbidade administrativa. Apesar do adjetivo “administrativa”, nem sempre o sujeito passivo se qualifica como pessoa eminentemente administrativa. A lei, portanto, ampliou a noção, em ordem a alcançar também algumas entidades que, sem integrarem a Administração, guardam algum tipo de conexão com ela. (CARVALHO, 2014, p. 1114)

Matheus Carvalho diz que:

É a pessoa jurídica que a lei indica como vítima do ato de improbidade administrativa. Nem sempre o sujeito passivo se qualifica como pessoa eminentemente administrativa. (CARVALHO, 2015, p. 957)

Ana Claudia Campos cita em sua obra, que:

O sujeito passivo é a vítima, podendo esta ser tanto um dos entes integrantes da Administração Pública quanto, até mesmo, uma pessoa jurídica não estatal, que receba recursos públicos para seu custeio ou, pelo menos, algum tipo de auxílio fiscal ou crédito proveniente de órgão público. (CAMPOS, 2019, p. 984/985)

A lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, indica em seu artigo 1º quem são os sujeitos passivos principais.

”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)

O art. 1º da Lei nº 8.429/1992 enumera os sujeitos passivos principais, podendo estes ser divididos em três grupos (embora nele se mencionem quatro grupos): (1º) pessoas da administração direta: são as entidades componentes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios; (2º) pessoas da administração indireta: autarquias, fundações governamentais, empresas públicas e sociedades de economia mista; (3º) pessoa para cuja criação ou custeio o erário haja contribuído (criação) ou contribua (custeio) com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual. As pessoas de cooperação governamental (serviços sociais autônomos) são destinatárias de contribuições parafiscais instituídas por lei. (CARVALHO, 2014, p. 1115)

Capítulo 5 –DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade administrativa tem base na Constituição Federal que, em seu art. 37, §4º, estabelece que a lei sancionará os atos de improbidade. Esse dispositivo constitucional enumera algumas sanções a serem aplicadas pela prática de ato de improbidade e, conforme entendimento majoritário da doutrina, trata-se de rol meramente exemplificativo, não esgotando as sanções a serem aplicadas. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 959)

Atualmente, a matéria referente à improbidade administrativa praticada pelos agentes públicos se encontra positivada na Lei 8429/92. A lei prevê os atos de improbidade administrativa especificamente no capítulo II.

5.1 DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE IMPORTAM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

A lei nº 8.429/92, prevê em seu artigo 9º, os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito.

“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.” (BRASIL, 1992)

Segundo o art. 9º, a conduta de improbidade gera enriquecimento ilícito quando o autor auferir “qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da lei. Essa é a conduta genérica, constando dos incisos I a XII as condutas específicas. (CARVALHO, 2014, p. 1123)

Constitui objeto da tutela o enriquecimento legítimo, justo e moral. Não há objeção a que o indivíduo se enriqueça, desde que o faça por meios lícitos. O que a lei proíbe é o enriquecimento ilícito, ou seja, aquele que ofende os princípios da moralidade e da probidade. (CARVALHO, 2014, p. 1123)

O pressuposto exigível do tipo é a percepção da vantagem patrimonial ilícita obtida pelo exercício da função pública em geral. Pressuposto dispensável é o dano ao erário. Significa que a conduta de improbidade no caso pode perfazer-se sem que haja lesão aos cofres públicos. É o que ocorre, por exemplo, quando servidor recebe propina de terceiro para conferir-lhe alguma vantagem. (CARVALHO, 2014, p. 1123)

O elemento subjetivo da conduta, embora omissivo no dispositivo, restringe-se ao dolo; a culpa não se compadece com a fisionomia do tipo. Realmente, não se pode conceber que algum servidor receba vantagem indevida por imprudência, imperícia e negligência. Por outro lado, o tipo não admite tentativa, como na esfera penal, seja quando meramente formal a conduta (ex.: aceitar

emprego), seja quando material (recebimento da vantagem). Consequentemente, só haverá improbidade ante a consumação da conduta. (CARVALHO, 2014, p. 1123)

Ana Claudia Campos preceitua em sua obra, que:

Essa é a forma mais grave de cometimento de atos de improbidade e, por consequência lógica, é a espécie responsável por aplicar as maiores punições aos sujeitos ativos. Devemos registrar, desde já, o fato de só ser admissível o enquadramento nessa modalidade se o ato praticado pelo agente ímprobo for **doloso**, não existindo a possibilidade de sanção a título de conduta culposa, ou seja, por negligência, imprudência ou imperícia. (CAMPOS, 2019, p. 996/997)

5.2 DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE CAUSAM PREJUÍZO AO ERÁRIO

A lei nº 8.429/92, prevê em seu artigo 10º, os atos de improbidade administrativa que importam prejuízo ao erário.

”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 dispensá-lo indevidamente~~

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente; (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

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; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

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; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

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; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

~~XIX – frustrar a licitude de processo seletivo para celebração de parcerias da administração pública com entidades privadas ou dispensá-lo indevidamente; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)~~

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

pela Lei nº 13.019, de 2014, com a redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

~~XX – agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) – (Vigência)~~

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. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014, com a redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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. (BRASIL, 1992)

Numa interpretação sistemática da lei, deve considerar-se que o termo erário, constante da tipologia do art. 10, não foi usado em seu sentido estrito, ou sentido objetivo – o montante de recursos financeiros de uma pessoa pública (o tesouro). O sentido adotado foi o subjetivo, em ordem a indicar as pessoas jurídicas aludidas no art. 1º. Anote-se, ainda, que o sentido de patrimônio na expressão perda patrimonial tem ampla densidade, a mesma que provém da expressão patrimônio público. Vai, portanto, muito além do patrimônio econômico-financeiro, embora se reconheça que este é o mais usualmente passível de violações. (CARVALHO, 2014, p. 1124)

A perda patrimonial consiste em qualquer lesão que afete o patrimônio, este em seu sentido amplo. Desvio indica direcionamento indevido de bens ou haveres; apropriação é a transferência indevida da propriedade; malbaratamento significa desperdiçar, dissipar, vender com prejuízo; e dilapidação equivale a destruição, estrago. Na verdade, estas quatro últimas ações são exemplos de meios que conduzem à perda patrimonial; esta é o gênero, do qual aquelas são espécies. (CARVALHO, 2014, p. 1124)

O objeto da tutela reside na preservação do patrimônio público. Não somente é de proteger-se o erário em si, com suas dotações e recursos, como outros bens e valores jurídicos de que se compõe o patrimônio público. Esse é o intuito da lei no que toca a tal aspecto. (CARVALHO, 2014, p. 1124)

O grande destaque dessa modalidade é o fato de ser a única espécie de ato ímprobo que admite punição tanto a título de dolo quanto de culpa, ou seja, ainda que o dano venha a ser causado por mera negligência, imprudência ou imperícia, deverá o agente público reparar o prejuízo ao erário. (CAMPOS, 2019, p. 1000)

5.3 DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A lei nº 8.429/92, prevê em seu artigo 11º, os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.

“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 aos 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. (~~Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000~~) (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

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 congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990". (BRASIL,1992)

O texto referiu-se aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, mas tal relação é nitidamente aleatória. Na verdade, o legislador disse-me nos do que queria. O intuito é o da preservação dos princípios gerais da administração pública, como consta do título da seção III. A honestidade e a lealdade às instituições são associadas à moralidade e à probidade; a imparcialidade tem elo com a impessoalidade; e a legalidade já preexiste por si própria. Não houve na conduta genérica a referência à publicidade, mas a conduta específica prevista no inciso IV ("negar publicidade aos atos oficiais") a contempla. (CARVALHO, 2014, p. 1126/1127)

A Administração Pública deve atuar mantendo o respeito a diversos princípios e, caso o agente público venha a desrespeitar de forma **dolosa** (não se admite a forma culposa) esses preceitos, seu ato poderá a ser enquadrado como ímprobo. (CAMPOS, 2019, p. 1003)

No dispositivo em foco, constitui objeto da tutela a observância dos princípios constitucionais. Com a positivação dos princípios, criaram-se tipos legais conformadores de improbidade administrativa. Assim, a violação de princípio configura-se fatalmente como violação do princípio da legalidade. (CARVALHO, 2014, p. 1126)

O pressuposto exigível é somente a vulneração em si dos princípios administrativos. Consequentemente, são pressupostos dispensáveis o enriquecimento ilícito e o dano ao erário. A improbidade, portanto, cometida com base no art. 11, pode não provocar lesão patrimonial às pessoas mencionadas no art. 1º nem permitir o enriquecimento indevido de agentes e terceiros. É o

caso em que o agente retarda a prática de ato de ofício (art. 11, II). Não obstante, essa improbidade pode caracterizar-se como gravíssima, permitindo até mesmo a aplicação das sanções de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos. (CARVALHO, 2014, p. 1126)

Entre os atos de improbidade, o atentado contra os princípios é aquele possuidor das menores punições, já que envolve condutas menos graves se comparadas às outras espécies. (CAMPOS, 2019, p. 1004/1005)

5.4 DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE DECORREM DE CONCESSÃO OU APLICAÇÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIO FINANCEIRO OU TRIBUTÁRIO

A lei nº 8.429/92, prevê em seu artigo 11º, os atos de improbidade administrativa que decorrem de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

“Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003”. (BRASIL, 1992)

Pelo artigo 10-A, introduzido pela Lei Complementar nº 157/16, “constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do artigo 8º da Lei Complementar nº 116, de 31-7-2003”. A Lei Complementar nº 116/03, referida no dispositivo, dispõe sobre o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza e teve sua redação alterada pela Lei Complementar nº 157/16. Veja-se que não é a concessão ou aplicação indevida de qualquer benefício tributário que é tratada como ato de improbidade administrativa, mas apenas aquele que diz respeito ao imposto de que trata a Lei Complementar nº 116/03. No entanto, pode ocorrer que a concessão ou aplicação de benefício tributário, pertinente a outros impostos, cause dano ao erário ou desrespeite os princípios da Administração Pública, hipóteses em que a outorga poderá enquadrar-se nos artigos 10 ou 11 da Lei nº 8.429/92. (DI PIETRO, 2020, p. 2033)

Para melhor compreensão é necessário analisarmos a LC 116.

Art. 8º-A. A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento). (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

§ 1º O imposto não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no caput, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016) (BRASIL, 2003)

Em resumo, podemos dizer que a alíquota mínima do imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISS) deve ser de 2%, ou seja, caso um Município conceda benefícios cobrando menos do que essa porcentagem, estará o agente público responsável praticando um ato ímprobo com tipificação no art. 10-A da Lei 8.429/1992. (CAMPOS, 2019, p. 1008)

Perceba que essa nova espécie aplica-se apenas ao imposto denominado Imposto Sobre Serviço (ISS), de competência municipal. Todos os outros tributos, se forem aplicados de forma indevida, continuarão sendo classificados como atos de improbidade que causam prejuízo ao erário (art. 10, Lei 8.429/1992). (CAMPOS, 2019, p. 1008)

6. SANÇÕES DECORRENTES DE ATOS DE IMPROBIDADE

ADMINISTRATIVA

O art. 37, § 4º, da Constituição Federal impõe as seguintes hipóteses de sanções para o agente que cometeu ato ímprobo: a) perda da função pública; b) suspensão dos direitos políticos; c) ressarcimento ao erário; e, por fim, d) indisponibilidade de bens. (BRASIL, 1988)

A lei nº 8.429/92, prevê em seu artigo 12º, as penas dos atos de improbidade administrativa.

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

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

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

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

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.” (BRASIL, 1992)

6.1 ESPÉCIES DE SANÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trata das sanções aplicadas aos sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa, assim como a Lei ordinária nº 8.429/92, que também trata das punições desses sujeitos ativos.

6.1.1 Sanções previstas na Constituição Federal

O art. 37, § 4º, da Constituição, aludiu apenas às seguintes sanções para os casos de improbidade: (a) suspensão de direitos políticos; (b) perda da função pública; (c) indisponibilidade dos bens; (d) ressarcimento do erário. Suscita-se, por isso, discussão sobre o elenco de sanções da Lei nº 8.429/1992, no qual se inserem outras penalidades. Não há qualquer inconstitucionalidade na relação instituída na lei. Primeiramente, porque a Constituição não limitou as sanções àquelas que relacionou e, em segundo lugar, porque a lei é o instrumento idôneo para sua instituição. Assim, a Carta apenas apontou a relação mínima das penalidades, tendo-se incumbido a lei de ampliá-la para incluir outras adequadas à punição dos autores de atos de improbidade. Idêntica situação, aliás, poderia ocorrer com a sanção penal: se a Constituição prevê determinada sanção reclusiva para a prática de crime, nada impediria que o legislador acrescentasse, em aplicação cumulativa, também a pena de multa. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1130)

6.1.1.1 Perda da função pública

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho, em uma de suas obras:

“A sanção de perda da função pública está contemplada em todos os casos do art. 12 da Lei nº 8.429/1992. Trata-se de punição rigorosa, que enseja a extinção do vínculo jurídico que liga o servidor à entidade vitimada pela improbidade. O primeiro ponto, então, a considerar é o de que a punição se aplica exclusivamente a agentes públicos, não se estendendo ao terceiro, que nenhum vínculo mantém com o Estado.

A noção de perda da função pública reclama interpretação ampla. Não se trata de extinção do vínculo apenas dos servidores públicos (os que integram os entes federativos, autarquias e fundações de direito público), mas também daqueles que se encontram no quadro de empregados de todas as entidades referidas no art. 1º da lei, inclusive das do setor privado que recebem ou receberam apoio do Estado acima dos limites nela fixados. No regime estatutário, a perda da função pública espelha a penalidade de demissão, que, embora possa originar-se da sentença condenatória, pode também ser aplicada pela própria Administração, em virtude de condutas que se configurem como de improbidade, observando as normas do respectivo estatuto funcional;

A sanção, todavia, não alcança os empregados de pessoas jurídicas meramente contratadas pelo Estado, como os executores de obras e serviços, os fornecedores e os concessionários e permissionários de serviços públicos. Também não incide sobre aposentados, cuja vinculação jurídica já sofreu prévia extinção; o vínculo previdenciário só se extingue por outro tipo de punição, a cassação de aposentadoria, que, entretanto, não tem previsão na Lei de Improbidade, além de não confundir-se com a perda de função pública (afinal, esta nem mais existe com o advento da aposentadoria). Se o agente é titular de mandato, a perda se processa pelo instrumento da cassação. Sendo servidor estatutário, sujeitar-se-á à demissão do serviço público. Havendo contrato de trabalho (servidores trabalhistas e temporários), a perda da função pública se consubstancia pela rescisão do contrato com culpa do empregado. No caso de exercer apenas uma função pública, fora de tais situações, a perda se dará pela revogação da designação. A sanção de perda da função pública não é irrestrita; ao contrário, exige adequação ao regime jurídico-político ao qual estão sujeitos certos agentes públicos.” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1135/1136)

6.1.1.2 Suspensão dos direitos políticos

De acordo com o artigo 20º da Lei 8.429/92 a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória. (BRASIL, 1992)

A Constituição veda a cassação de direitos políticos, mas admite a sua suspensão diante de algumas hipóteses que enumera (art. 15). Uma delas é exatamente a improbidade administrativa (BRASIL, 1988, art. 15, V)

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II - incapacidade civil absoluta;

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.
(BRASIL, 1992)

Verifica-se, assim, que a Constituição, contrariamente à hipótese de perda da função pública, estabeleceu norma geral sobre a suspensão de direitos políticos, exigindo apenas que o fato gerador seja a prática do ato de improbidade. Em consequência, tal punição poderá ser naturalmente aplicada na ação de improbidade. Claro que tal sanção poderá vir a gerar a perda do cargo ou função, mas, nesse caso, esta não ocorrerá diretamente, e sim como efeito derivado daquela. A consumação da perda da função, porém, atenderá, aí sim, ao procedimento especial decorrente da especificidade do regime, como visto acima. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1137/1138)

A sentença, na ação de improbidade, tem que ser expressa quanto à aplicação da suspensão de direitos políticos, contrariamente ao que ocorre na sentença penal, cujo efeito é imediato e independe de menção (art. 15, III, CF). A mesma definição se exige quanto ao período em que se dará a suspensão; não havendo menção, é de considerar-se o período mínimo fixado no dispositivo. Por outro lado, a decisão há que ser comunicada à Justiça eleitoral para o cancelamento do registro. Sem essa providência, a sanção não terá a mínima operatividade. Findo o prazo da sanção, a reaquisição dos direitos políticos é automática, mas o interessado deve diligenciar no sentido de ser novamente realistado, para voltar a figurar na relação dos habilitados ao exercício daqueles direitos. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1138)

6.1.1.3 Ressarcimento ao erário

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em uma de suas obras:

“Quanto ao ressarcimento do dano, constitui uma forma de recompor o patrimônio lesado. Seria cabível, ainda que não previsto na Constituição, já que decorre do artigo 159 do Código Civil de 1916, que consagrou, no direito positivo, o princípio geral de direito segundo o qual quem quer que cause dano a outrem é obrigado a repará-lo. A norma repete-se no artigo 186 do novo Código Civil, com o acréscimo de menção expressa ao dano moral.

Por isso mesmo, só é cabível o ressarcimento se do ato de improbidade resultou prejuízo para o erário ou para o patrimônio público (entendido em sentido amplo). Onde não existe prejuízo, não se pode falar em ressarcimento, sob pena de enriquecimento ilícito por parte do Poder Público. Essa conclusão decorre de norma expressa da lei, contida no artigo 5º, segundo o qual “ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano”. (DI PIETRO, 2020, p. 2038/2039)

6.1.1.4 Indisponibilidade de bens

A Lei nº 8.429/92 trata da sanção de indisponibilidade de bens.

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito. (BRASIL, 1992)

Poderá também ser decretada a indisponibilidade de bens (art. 7º). Observe-se, entretanto, que essa tutela cautelar só pode ser reconhecida se presentes os seus inafastáveis pressupostos – o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris* – e houver fundados indícios de lesão ao patrimônio público ou do enriquecimento ilícito; a não ser assim, poderia ser cometido arbítrio contra o acusado. Assim, somente por exceção se admite a medida no caso de ofensa ao art. 11 da LIA (ofensa a princípios), assim mesmo quando a conduta provocar claramente violação ao patrimônio público, como o exige o art. 7º. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1141/1142)

Como se trata de medida assecuratória em favor do erário ou para a devolução de valores auferidos ilicitamente, pode a indisponibilidade recair sobre bens adquiridos anteriormente ao ato de improbidade. (CARVALHO, 2014, p. 1142)

6.1.2 Sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa

6.1.2.1 Perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente

José dos Santos Carvalho Filho explica a sanção de perdas dos bens e valores acrescidos ilicitamente da seguinte forma:

A sanção de perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio é prevista no art. 12, I e II, da Lei nº 8.429/1992, mas não tem previsão no inciso III do mesmo mandamento. A perda de bens tem suporte constitucional (art. 5º, XLVI, “b”) e, por isso, é passível de previsão em lei ordinária.⁵²¹ Trata-se de punição que procura inibir o enriquecimento ilícito. Como é intuitivo, somente é cabível se a conduta gerar acréscimo de bens ou valores.

Tal punição só incide sobre os bens acrescidos após a prática do ato de improbidade. Se alcançasse anteriores, ocorreria confisco, o que restaria sem escora constitucional.⁵²² Além disso, o acréscimo deve derivar de origem ilícita; desse modo, não abrangeria, por exemplo, imóvel legitimamente adquirido por herança. Estando o bem ainda em poder do autor da improbidade, deve ser objeto de reversão ao patrimônio público; deste, na verdade, nunca deveria ter sido retirado. Se há impossibilidade de devolução do bem, a obrigação converter-se-á em pecúnia, de modo que a sanção de perda do bem será substituída pela de ressarcimento do dano, sendo, então, recomposto o patrimônio público. Podem ambas, no entanto, ser cumuladas se, além do bem a ser devolvido, houver outros danos causados à entidade prejudicada. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1133/1134)

6.1.2.2 Multa Civil

José dos Santos de Carvalho Filho afirma:

Esta sanção também encontra previsão nos três incisos do art. 12 da Lei de Improbidade. Como multa que é, implica uma

imposição pecuniária sobre o patrimônio, característica, aliás, de qualquer tipo de multa. A sanção apresenta-se com dois aspectos diferenciados quanto à sua aplicação. Primeiramente, há inflexibilidade quanto a seu limite: em todos os casos a lei o estabelece (a lei usa o termo “até”). Dentro do limite, contudo, a aplicação observa o caráter de flexibilidade, cabendo ao julgador eleger o valor mais adequado; de qualquer modo, reclama-se a observância da proporcionalidade entre a sanção e a conduta, bem como a devida justificção para o valor fixado.

A lei indica, ainda, variabilidade de base de cálculo: no caso de enriquecimento, é de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial (art. 12, I); no de lesão ao erário, de até duas vezes o valor do dano (art. 12, II); e no caso de violação a princípio, de até 100 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente (art. 12, III).

A natureza da multa civil é a de sanção civil (não penal) e não tem natureza indenizatória; a indenização, como vimos, consuma-se pela sanção de reparação integral do dano. O produto da multa civil deve ser destinado à pessoa jurídica que sofreu a lesão patrimonial. Não havendo adimplemento espontâneo por parte do ímprobo, deverá a pessoa interessada promover a liquidação da sentença e o cumprimento do julgado, na forma das novas regras processuais. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1138/1139)

6.1.2.3 Proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios

Essa sanção foi prescrita nos três incisos do art. 12 da Lei nº. 8.429/1992, variando de dez a três anos, conforme a gravidade do ato.

O autor José dos Santos Carvalho Filho explica esta sanção da seguinte maneira:

Dispõe a Lei nº 8.429/1992, também nos três incisos do art. 12, que ao ímprobo poderá ser aplicada a sanção de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, variando o prazo de dez anos (art. 12, I), cinco anos (art. 12, II) e três anos (art. 12, III). m relação a tais penalidades, deve-se destacar, de um lado, que não há ensejo para excluir os benefícios genéricos (ex.: as isenções gerais), o que violaria o princípio da impessoalidade tributária e, de outro, que a pessoa jurídica atingida tenha o ímprobo como sócio majoritário, excluindo-se, pois, aquelas em que o condenado tenha ações ou cotas em percentual minoritário.

No que concerne à proibição de contratar, registre-se que a sanção implica, ipso facto, a do impedimento de participar de licitações, estas verdadeiro pressuposto para a celebração de contratos.⁵⁵⁰ Como a sanção se restringe à vedação de benefícios e incentivos fiscais ou creditícios de natureza pessoal, pode alcançar anistia fiscal, remissão tributária, isenção restrita, subvenções e subsídios pessoais e outras benesses do gênero. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1043)

Capítulo 7 – A PRESCRIÇÃO

O capítulo VII da lei nº 8.429/92, especificamente em seu artigo 23º, prevê o instituto da prescrição.

“Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.” (BRASIL, 1992)

De início, deve-se registrar que a prescrição não atinge o direito das pessoas públicas (erário) de reivindicar o ressarcimento de danos que lhe foram causados por seus agentes. A ação, nessa hipótese, é imprescritível, como enuncia o art. 37, § 5º, da CF. Conquanto a imprescritibilidade seja objeto de intensas críticas, em função da permanente instabilidade das relações jurídicas, justifica-se sua adoção quando se trata de recompor o erário, relevante componente do patrimônio público e tesouro da própria sociedade. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1147)

Apesar da dicção constitucional, há interpretação no sentido da imprescritibilidade da pretensão, sob o argumento de supressão do direito de defesa relativamente ao autor do dano, eis que teria ele que guardar documentação probatória por tempo além do razoável.⁵⁹⁴ Com a vênua devida, não abonamos essa linha de pensamento. Se o agente lesou o erário, que

espelha a face patrimonial da sociedade, é justamente a ele que devem ser atribuídos os ônus probatórios, inclusive a guarda indefinida dos

respectivos elementos. Não fosse assim, e estaria esvaziado o princípio constitucional da proteção ao patrimônio público. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1147)

O art. 23 dividiu os prazos prescricionais de acordo com a natureza do vínculo entre o agente e o Estado (incisos I e II). Tratando-se de mandato, cargo em comissão e função de confiança, o prazo é quinquenal, iniciando-se a contagem a partir da extinção do vínculo (fim de mandato, exoneração e revogação de designação); se o caso é de servidor efetivo ou emprego público, a lei faz remissão às leis específicas, fixando o mesmo prazo prescricional para a demissão a bem do serviço público. Na esfera federal, esse prazo é de cinco anos, contados a partir da data em que o fato se tornou conhecido. Nas demais pessoas federativas, o prazo será o fixado em seus respectivos estatutos. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1147/1148)

Capítulo 8 - NATUREZA JURÍDICA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Para José Augusto Delgado:

“A doutrina e a jurisprudência têm procurado definir, utilizando-se das vias adotadas pela interpretação sistêmica, qual a natureza jurídica assumida pela Lei n° 8.429, de 2.6.1992, nos limites estatuídos pelo nosso ordenamento jurídico. Três correntes, ao meu pensar, estão formadas a respeito: a) A primeira entende que os seus efeitos são de natureza administrativa e patrimonial, isto é, cível no sentido lato. b) A segunda defende que ela encerra, preponderantemente, conteúdo de Direito Penal, pelo que assim deve ser considerada. c) A terceira adota posição eclética. Firma compreensão no sentido de que, dependendo da autoridade que for chamada para integrar o polo passivo, ela terá a natureza de espelhar crimes políticos, de responsabilidade ou de responsabilidade patrimonial e administrativa.” (DELGADO, 2002, p. 22)

É cediço que as instâncias penal, administrativa e cível são independentes e que os atos de improbidade podem ser sancionados nas três instâncias. Importante saber que as sanções de improbidade previstas na Lei 8429/92 têm natureza civil, não impedindo, contudo, a apuração de responsabilidades na esfera administrativa e na esfera penal. Frise-se, portanto, mais uma vez, que a natureza da ação de improbidade é cível.

Logo, ao praticar um ato de improbidade, o servidor estará sujeito às sanções administrativas (conforme processo administrativo disciplinar estipulado no seu estatuto), sem prejuízo da ação penal nos moldes da legislação pertinente. (CARVALHO, 2017, p. 960)

As sanções da Lei de Improbidade são de natureza extrapenal e, portanto, têm caráter de sanção civil. Esse é um ponto sobre o qual concordam praticamente todos os especialistas. Assim, o legislador deveria ter evitado o título “Das Penas” atribuído ao Capítulo III da lei, o que poderia dar a falsa

impressão de tratar-se de penalidades inerentes à prática de crimes. Não obstante, adiante-se que, em situações específicas, a serem mencionadas adiante, algumas sanções têm sofrido restrição em sua aplicação por terem inegável conteúdo penal. O fato, porém, não lhes retira a natureza civil de que se revestem. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1129/1130)

Capítulo 9 – APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Qualquer pessoa poderá pedir à autoridade administrativa competente para que esta inicie uma investigação sobre o suposto cometimento de ato ímprobo, devendo a representação ser feita por escrito e com provas da irregularidade. (CAMPOS, 2019, p. 1017)

Esta afirmação feita pela autora esta prescrita na Lei de Improbidade administrativa 8.429/92:

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§ 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares. (BRASIL, 1992)

No entanto, a própria Lei nº 8.429/92, tipifica como crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o

autor da denúncia o saiba inocente, cabendo até indenização por danos morais, materiais ou a imagem.

Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente.

Pena: detenção de seis a dez meses e multa.

Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado. (BRASIL, 1992)

O pedido de sequestro feito pelo Ministério Público ou pela procuradoria do órgão será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil. O pedido poderá incluir a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais. (DI PIETRO, 2020, p. 2041)

Quando não atuar como parte, o Ministério Público atuará obrigatoriamente como fiscal da lei, sob pena de nulidade. (DI PIETRO, 2020, p. 2041/2042)

Quanto a competência para julgamento da ação de improbidade, Matheus Carvalho prescreve que:

A questão tem como seu ponto nuclear identificar a matéria como legislativa ou administrativa e isso porque esta é objeto da regulação pelo próprio ente federativo em virtude de sua autonomia. A princípio, entendia-se que a ação de improbidade teria a prerrogativa de foro da ação penal. Logo, a ação contra

ministro de Estado teria foro no Superior Tribunal de Justiça, por exemplo.

A jurisprudência do STF, no entanto, determinava que, quando a Constituição Federal definiu o foro privilegiado, não inseriu a ação de improbidade, como hipótese em que se aplicaria tal prerrogativa, portanto, não se poderia fazer analogia neste sentido. Logo, seria inconstitucional o foro privilegiado na ação de improbidade e julga-se a ação no primeiro grau de jurisdição, independentemente de quem seja o Réu.

Ressalte-se, todavia, que a discussão voltou à tona no ano de 2010, com uma decisão do Supremo Tribunal Federal que determinou competência da própria Corte para julgar ações de improbidade contra seus ministros e decisões do Superior Tribunal de Justiça, restabelecendo sua competência originária para julgar ações de improbidade em face de governadores.

Por fim, ao final do ano de 2011, a corte do STJ firmou o entendimento de que as ações propostas contra membros da magistratura devem seguir foro privilegiado, ou seja, a ação deve ser proposta no Tribunal ao qual o magistrado esteja vinculado. Em tópico anterior, foi transcrito o julgado que definiu a competência originária em tribunal para ações de improbidade propostas em face de magistrados.

Em provas objetivas, orienta-se o candidato a não marcar assertivas que concedam prerrogativas de foro em ações de improbidade administrativa, salvo a situação reiterada jurisprudencialmente de ações propostas em face de membros da magistratura. (CARVALHO, 2015, p. 966)

Ana Cláudia Campos, prescreve que:

o processo por improbidade administrativa possui natureza jurídica de ação judicial civil, devendo esta ser proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada (vítima do ato ímprobo – art. 1.º, Lei 8.429/1992), após um prazo de 30 dias

da efetivação da medida cautelar de indisponibilidade dos bens do acusado. (CAMPOS, 2019, p. 1022)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma em sua obra que:

Firmou-se o entendimento, amplamente aplicado na prática, de que a ação judicial cabível para apurar e punir os atos de improbidade tem a natureza de ação civil pública, sendo-lhe aplicável, no que não contrariar disposições específicas da lei de improbidade, a Lei nº 7.347, de 24-7- 85. É sob essa forma que o Ministério Público tem proposto as ações de improbidade administrativa, com aceitação pela jurisprudência (cf. Alexandre de Moraes, 2000:330-331, especialmente jurisprudência citada na nota nº 2, p. 330). (DI PIETRO, 2020, p. 2044)

A Lei nº 8.429/92 em seu Art. 17, § 6.º, prescreve que a ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil. (BRASIL, 1992)

O mesmo artigo 17 da Lei, estabelece que o rito da ação principal é ordinário. Gera prevenção. Tem participação obrigatória do Ministério Público.

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

~~§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput. (Revogado pela Medida provisória nº 703, de 2015) (Vigência encerrada)~~

~~§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.~~

§ 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019)

§ 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

~~§ 3º No caso da ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, a pessoa jurídica interessada integrará a lide na qualidade de litisconsorte, devendo suprir as omissões e falhas da inicial e apresentar ou indicar os meios de prova de que disponha.~~

~~§ 3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.337, de 1996) (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.472-31, de 1996)~~

§ 3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. (Redação dada pela Lei nº 9.366, de 1996)

§ 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

§ 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto. ~~(Incluído pela Medida provisória nº 1.984-16, de 2000)~~ (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a

legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil. (~~Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000~~) (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias. (~~Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000~~) (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. (~~Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000~~) (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação. (~~Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000~~) (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento. (~~Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000~~) (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 10-A. Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)

§ 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito. (~~Vide Medida Provisória nº~~

~~2.088-35, de 2000)~~ (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 12. Aplica-se aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos regidos por esta Lei o disposto no art. 221, caput e § 1º, do Código de Processo Penal. ~~(Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000)~~ (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 13. Para os efeitos deste artigo, também se considera pessoa jurídica interessada o ente tributante que figurar no polo ativo da obrigação tributária de que tratam o § 4º do art. 3º e o art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016). (BRASIL, 1992)

Ana Claudia Campos, diz que, no início do processo de improbidade administrativa, vigora o princípio do in dubio pro societate. Ou seja, na fase inicial do procedimento, existindo dúvidas acerca da prática ou não do ato ímprobo, deverá o juiz receber a ação após a defesa preliminar do acusado. (CAMPOS, 2019, p. 1027)

A autora também trata sobre o princípio da insignificância na ação de improbidade administrativa.

O princípio da insignificância é um instituto muito usado no Direito Penal com fins de retirar a tipicidade material da conduta. Sendo assim, quando a irregularidade cometida possuir um valor ínfimo (delito de bagatela), não será essa prática considerada crime em virtude de sua atipicidade.

Entretanto, o próprio Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou, diversas vezes, no sentido da não aplicação desse princípio aos atos de improbidade administrativa, pois, como nesses atos há ofensa à moralidade administrativa, entende-se que, independentemente do valor do dano causado, existirá uma ofensa à Administração Pública. (CAMPOS, 2019, p. 1027)

Capítulo 10 – CASOS FAMOSOS DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Atualmente no Brasil, com auxílio de jornais, redes sociais e canais de TV, vemos quase que diariamente um novo escândalo envolvendo agentes públicos em exercício de função, dentre tantos casos pautados podemos destacar um ou outro, para demonstrar o nível que a corrupção pode chegar, casos que agentes públicos através de atos dolosos ou culposos causaram danos enormes a sociedade como um todo, verbas perdidas ou desviadas que poderiam ser usadas como investimento diversas áreas, como educação, saúde, segurança pública, dentre outras.

Dentre tantos casos, podemos destacar o de Eduardo Cunha. Eduardo Consentino da Cunha, é um economista, radialista e político brasileiro, filiado ao partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Cunha ficou conhecido em todo território nacional por exercer cargo de deputado federal entre 2003 e 2016. Teve seu mandato cassado pelo plenário da Câmara dos deputados. Foi protagonista na crise política de 2014, instaurou e conduziu o processo de impeachment da presidente da República Dilma Rousseff. Cunha foi investigado pela Operação Lava Jato e denunciado pela Procuradoria-Geral da República ao Supremo tribunal Federal, por corrupção passiva e lavagem de dinheiro, tornando-se réu. Em 19 de outubro de 2016 foi preso preventivamente pela polícia federal na Lava Jato, e em março de 2017 foi condenado a 15 anos e quatro meses de prisão pelos crimes de corrupção passiva, lavagem de dinheiro e evasão de divisas. Em 2020 teve a prisão preventiva substituída pela prisão domiciliar em razão da Pandemia de COVID-19.

Ocorre que, recentemente, O ex-deputado Eduardo Cunha, especificamente em setembro de 2020, teve sua aposentadoria na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alrerj) cassada por improbidade administrativa, pelo TJRJ.

Segundo artigo de o Consultor Jurídico (CONJUR), revista eletrônica especializada em notícias ligadas a temas jurídicos, a decisão tomada pela 18°

Câmara Cível do Tribunal de Justiça do estado, com respeito a ilegalidades praticadas enquanto ainda era deputado estadual, entre 2001 e 2002:

A ausência de previsão expressa da pena de cassação de aposentadoria na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) não impede a sua aplicação. Afinal, trata-se de consequência lógica da condenação à perda da função pública, pois a aposentadoria é mera continuidade do vínculo da pessoa com o Estado.

Com base nesse entendimento, a 18ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça fluminense cassou a aposentadoria de deputado estadual do Rio de Janeiro de Eduardo Cunha (MDB), que também foi deputado federal. Os magistrados entenderam que ele teve enriquecimento ilícito com evolução patrimonial incompatível com seus vencimentos em 2001 e 2002 e assessoria prestada à Rádio Melodia em 2001. A decisão é de 26 de agosto.

O relator do caso, desembargador Mauricio Caldas Lopes, afirmou que estão sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa todos aqueles que exercem, ainda que transitoriamente, por eleição, mandato na administração pública direta ou indireta. E isso inclui parlamentares, disse o magistrado, citando entendimento do Supremo Tribunal Federal (Petição 3.240).

Citando laudo pericial, Lopes entendeu que as movimentações financeiras feitas por Eduardo Cunha nos anos de 2001 e 2002, que totalizaram R\$ 353.353,20 e R\$ 892.808,32, respectivamente, são incompatíveis com o salário que recebia na época. No período, o político comprou bens, como um imóvel na Barra da Tijuca, zona oeste do Rio.

Dessa maneira, o relator avaliou que o ex-deputado cometeu o ato ilícito do artigo 9º, VII, da Lei de Improbidade Administrativa: "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".

Citando precedentes do Superior Tribunal de Justiça (Agravo Interno no Recurso Especial 1.637.949 e Embargos de Declaração no REsp 1.682.961), o desembargador opinou que é possível cassar a aposentadoria de ex-agente público condenado por ato de improbidade, ainda que a lei não preveja expressamente essa medida. (POZZEBOM, 2020)

Capítulo 11 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Hodiernamente, principalmente através da globalização, a sociedade tem acesso a informações das mais variadas possíveis. Hoje, na famosa “Era da Informação”, principalmente no século XXI, período que os rádios e tvs estão sendo trocados por notebooks e celulares, que o acesso a internet é considerado um “custo benefício”, a sociedade começa a se socializar com assuntos dos quais sempre foram pautas para minorias. Dentre tantos assuntos que hoje estão em alta, podemos tratar de política.

Escândalos políticos, agentes públicos atentando contra os princípios da Administração Pública, verbas sendo desviadas, negligencia no exercício da função, entre outros atos, infelizmente são assuntos que estão em alta há muito tempo no Brasil. No entanto, o que vem sendo mudado é o acesso a informação e as formas com que a sociedade lida com as notícias. Hoje, crianças e adolescentes discutem sobre política em escolas e redes sociais, jovens, marcam encontros partidários por redes sociais, se levantam e vão as ruas clamar por justiça, mudanças e seus direitos, hábitos que foram formados a pouco tempo.

A presente pesquisa abordou de forma ampla, os princípios norteadores da Administração Pública, estes prescritos na nossa carta magna, os atos de improbidade administrativa, os sujeitos desses atos, sanções, prescrição, entre outras matérias.

Como fundamento para a pesquisa adotou-se a Constituição Federal de 1988 conhecida e reconhecida pelo mundo como umas das melhores constituições já criadas, a Lei de Improbidade Administrativa 8.429/92, e diversas doutrinas e artigos.

Através do estudo da Constituição Federal e da Lei 8.429/92, é fácil a percepção de que a matéria da pesquisa é bem explicitada e como a legislação é clara e objetiva quanto aos assuntos. Apesar da Lei de Improbidade administrativa ser uma lei relativamente pequena, com apenas vinte e cinco artigos, estes são suficientes, para abranger todas as hipóteses de imoralidade

exercidas no exercício da função pública, aplicando sanções rígidas e justas para os sujeitos dos atos.

As sanções dos atos de improbidade administrativa devem ser aplicadas a todos agente públicos e terceiros ligados a administração, sem distinção de cargo, mandato ou função, inclusive aos agentes de alto escalão, como Presidente e Vice-Presidente da República, Senadores, Deputados, Magistrados, Membros do Ministério Público, Membros dos Tribunais de Contas, entre outros.

Os processos devem ser tratados com prioridade e celeridade, pois a maior vítima dos atos de improbidade administrativa é a sociedade como um todo, uns sendo até mais prejudicados que outros, por dependerem mais dos serviços públicos e boa gestão dos servidores.

Através do conhecimento da Lei 8.429/92, dos artigos constitucionais que tratam da matéria e tantas doutrinas, fica claro que a ideia de que o Brasil não possui leis suficientes ou pensamento claro e objetivo quanto ao assunto não deve desenvolver-se. O necessário é fazer valer a legislação vigente, tratando o assunto sempre com a seriedade devida, paralelamente com apoio da sociedade que vem se desenvolvendo quanto ao conhecimento político, funções, direitos e garantias, dificultando qualquer pensamento malicioso de quem esteja no exercício público.

REFERÊNCIA

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 13. Mai. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**: que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Portal da legislação. Brasília, jun. 1992. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 13. Mai. 2021.

CAMPOS, Ana Claudia. **Direito Administrativo Facilitado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

CARVALHO FILHO, José Santos. **Manual de direito administrativo**. 18. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. Salvador: Jus Podvm, 2015.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. Salvador: Jus Podvm, 2017.

DELGADO, José Augusto. **Improbidade Administrativa: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a Lei de Improbidade Administrativa**. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva. São Paulo. v. 14.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FIGUEIREDO, Diogo. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

POZZEBOM, Fabio Rodrigues. **Enriquecimento ilícito TJ-RJ cassa aposentadoria de deputado estadual de Eduardo Cunha**. Conjur, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-set-10/tj-rj-cassa-aposentadoria-deputado-estadual-eduardo-cunha>> . Acesso em: 13. Mai. 2021.