

GUSTAVO FERNANDES CARDOSO

**LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA APLICABILIDADE  
AOS AGENTES PÚBLICOS**

FACULDADE RAÍZES  
ANÁPOLIS/GO – 2018

GUSTAVO FERNANDES CARDOSO

**LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA APLICABILIDADE  
AOS AGENTES PÚBLICOS**

Artigo científico apresentado no Curso de Bacharelado em Direito da Faculdade Raízes, para a obtenção do título de Bacharel em Direito, aprovado em 19 de junho de 2018, pela Banca Examinadora, constituída pelos seguintes professores:

**BANCA EXAMINADORA**

Membros componentes da Banca Examinadora

---

Presidente e Orientador: Prof. Jordão Horácio da Silva Lima  
Faculdade Raízes

---

Membro Titular: Prof. Alexandre Correa Albino da Silva  
Faculdade Raízes

ANÁPOLIS/GO - 2018

# LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA APLICABILIDADE AOS AGENTES PÚBLICOS

## ADMINISTRATIVE IMPROBIT LAW AND ITS APPLICABILITY TO PUBLIC AGENTS

Gustavo Fernandes Cardoso<sup>1</sup>  
Jordão Horácio da Silva Lima<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho tem como finalidade analisar a Lei 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, analisando sua aplicabilidade e seus efeitos para os que a descumprirem, traçando um contexto histórico desde sua criação até os dias atuais, destacando as inovações legislativas. Após, pretende-se abordar as sanções previstas na Constituição Federal e na Lei de Improbidade Administrativa para os agentes que a infringirem. A pesquisa científica é propagada em círculo concêntrico metodológico distribuído em dois eixos, contemplado em primeiro momento pelo procedimento bibliográfico e em segundo pela abordagem qualitativa da aplicação da lei nos atos de improbidade administrativa e suas respectivas sanções.

**Palavras-chave:** Improbidade Administrativa. Princípio da Legalidade. Atos Ímprobos. Enriquecimento Ilícito.

**ABSTRACT:** The purpose of this study is to analyze Law 8.429 / 92, known as the Administrative Improbability Law, analyzing its applicability and its effects for those who fail to do so, drawing a historical context from its creation to the present day, highlighting the legislative innovations. Afterwards, it is intended to address the sanctions provided for in the Federal Constitution and in the Administrative Improbability Law for agents that violate it. The scientific research is propagated in a concentric methodological circle distributed in two axes, contemplated in the first moment by the bibliographic procedure and secondly by the qualitative approach of the application of the law in the acts of administrative improbity and their respective sanctions.

**Keywords:** Administrative dishonesty. Principle of Legality. Dishonest Acts. Illicit Enrichment.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. A Improbidade Administrativa; 3. Princípios Constitucionais da Administração Pública; 4. Sujeitos de Improbidade Administrativa; 5. Atos Ímprobos e Sanções; 6. Declaração de Bens e Valores; 7. Da Representação e da Ação de Improbidade; 8. Da Prescrição; 9. Considerações Finais; 10. Referências Bibliográficas.

### 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade explicar e ressaltar a importância dos princípios constitucionais-administrativos disciplinados no artigo 37 da Constituição Federal. O principal foco é a análise dos atos ímprobos previstos na

---

<sup>1</sup> Bacharelado em Direito pela Faculdade Raízes. E-mail: [gustavocardoso8620@gmail.com](mailto:gustavocardoso8620@gmail.com)  
tel.: (62) 984765912;

<sup>2</sup> Advogado, Mestre em Saúde Global e Diplomacia da Saúde (ENSP/FIOCRUZ) e doutorando em Saúde Global e Sustentabilidade (USP). E-mail: [jordaohoracio@hotmail.com](mailto:jordaohoracio@hotmail.com).

constituição e na lei 8.829/92, Lei de Improbidade Administrativa (LIA), traçando a possível incidência do agente público desonesto, ou ímprobo, em atos de improbidade que atentem contra a administração pública.

Será demonstrado como a LIA constitui marco na Administração Pública e no combate a corrupção, ante a preocupação cada vez maior com a impunidade dos agentes públicos, visando defender sempre a honestidade no exercício da função pública. Também é objeto de estudo o regime jurídico da Lei de Improbidade Administrativa e sua complexidade.

Seguindo, abordará os diferentes tipos de atos ímprobos que caracterizam improbidade administrativa e as sanções previstas para cada um deles e a possibilidade dos particulares ocuparem o pólo passivo de uma Ação de Improbidade Administrativa.

Por fim, será demonstrada as inovações legislativas que aumentaram a quantidade de atos ímprobos e conseqüentemente tornaram a Lei de Improbidade Administrativa mais rígida e eficaz.

## **2. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

### **2.1 Conceito**

A Administração Pública não exerce suas atividades com a mesma liberdade e autonomia quanto os Particulares. A atuação dos particulares está baseada no princípio da autonomia da vontade, enquanto a atuação do Poder Público deve fundar-se nos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade dos interesses públicos. Nesse sentido o agente público não pode atuar com a mesma liberdade que atua o particular, ou seja, há que fazer somente aquilo que a lei lhe permitir, defendendo somente os interesses públicos.

No exercício de seus cargos e funções, os administradores públicos devem sempre zelar pela probidade em atos realizados, para assim evitar uma futura responsabilização por atitudes que não condizem com aquela esperada dos administradores públicos. A probidade significa, em breves palavras, o exercício de qualquer função pública com honestidade, moralidade e observando sempre a lei e os princípios que regem a Administração Pública, sem abusar das prerrogativas alusivas ao cargo público para obter vantagem ilícita, econômica ou não, para si ou

para outrem, sem causar dano patrimonial ou financeiro na Administração Pública e sem empregar irregularmente as verbas publicas e abstendo-se da prática de desvio de finalidade ou de poder (FIGUEIREDO, 2004).

Nesse sentido, compreendemos que a improbidade administrativa significa a inobservância dos valores morais, no exercício das funções na Administração Pública, com comportamentos desonestos, despidos de integridade e usualmente ofensivos aos direitos de outrem (FAZZIO JÚNIOR, 2008).

Para José Afonso da Silva, a probidade administrativa é uma espécie de moralidade administrativa que mereceu destaque especial da Constituição Federal de 1988, que pune o administrador ímprobo com a suspensão de direitos políticos. Segundo ele:

A probidade administrativa consiste no dever de o 'funcionário servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.' O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo (SILVA, 2003, p. 649).

Assim, quando se fala em improbidade, a doutrina administrativista é promissora em relacionar o tema ao princípio da moralidade. Nesse sentido considera que moralidade e probidade habitam no mesmo contexto de valores morais abrigados no sistema jurídico hodierno. O autor considera a probidade como parte do princípio da moralidade administrativa, definindo o primeiro instituto como dever relativo aos atributos da lealdade, da honestidade, da boa-fé e da boa administração, dirigido a todos aqueles que, de alguma forma, mantém vínculo com a Administração. Já por moralidade, entende como um dever que incumbe ao agente público de protagonizar suas atividades de maneira honesta e respeitosa aos padrões de transparência e equanimidade (FIGUEIREDO, 2010).

Em relação ao conceito de probidade, Sérgio de Andréa Ferreira (2002) o considera como norma que demanda do agente público e de terceiros atos honestos e leais para com a Administração Pública. Wallace Paiva Martins Júnior, de forma mais completa, conceitua probidade como:

Dever que atende à honestidade de meios e fins empregados pela Administração Pública e seus agentes, sublinhando valores convergentes à ideia de boa administração, de cumprimento das regras da ética interna da Administração Pública (MARTINS JUNIOR, 2002, p. 109-110).

Cabe ressaltar que a moral correlacionada à atividade administrativa não se confunde com a moral comum do senso coletivo, aquela retirada dos valores contidos e expressados por uma sociedade como padrões de conduta. Sendo assim, a moralidade administrativa tem seus valores positivados e consagrados pelo direito e integram assim nosso ordenamento jurídico, tendo como base os fundamentos estabelecidos pela Constituição Federal.

Nesse sentido, podemos concluir que a Improbidade Administrativa corresponde à conduta desleal, corrupta do agente público, com o intuito do favorecimento pessoal seu ou de outrem, sem a observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

## **2.2. Evolução histórica e precedentes legislativos**

A Constituição Federal de 1988 inovou ao introduzir o Ato de Improbidade no capítulo da Administração Pública. Antes disso, no entanto, já havia no direito positivo brasileiro, desde longa data, legislação prevendo sanções para os atos que importassem prejuízo para a Fazenda Pública e locupletamento ilícito para o indiciado (DI PIETRO, 2016).

A Lei estabelecia que pessoas indiciadas por crimes que resultem prejuízo para a Fazenda Pública, o Decreto-lei nº 3.240, de 8-5-41, que estava sujeita a sequestro de bens dessas pessoas indiciadas. O sequestro pode atingir bens em poder de terceiros desde que estes os tenham adquirido dolosamente, ou com culpa grave. Caso o prejuízo não seja coberto por essa forma, deve ser promovida, no juízo competente, a execução da sentença condenatória, a qual recairá sobre tantos bens quantos bastem para ressarcir-lo. Diante dessa lei, a perda dos bens constitui efeito da condenação criminal, não podendo manter-se em caso de extinção da ação ou de absolvição. Posteriormente, a Carta Magna de 1946 trouxe, no artigo 141, § 31, que “a lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica” (DI PIETRO, 2016).

Com a advinda da Constituição de 1988, foi previsto o princípio da moralidade no artigo 37, *caput*, entre os princípios a que se sujeita a Administração Pública direta e indireta de todos os níveis de Governo e, no artigo 5º, inciso LXXIII, foi inserida, como fundamento para propositura da ação popular, a lesão à moralidade administrativa. Além disso, no § 4º, do mesmo artigo 37, ficou estabelecido que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Por sua vez, o artigo 15, ao indicar os casos em que é possível a perda ou suspensão dos direitos políticos, expressamente inclui, no inciso V, a improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º (DI PIETRO, 2016).

Para regulamentar o artigo 37, § 4º, foi promulgada a Lei nº 8.429, de 02/06/1992, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, 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. Melhor seria que do preâmbulo constasse referência à improbidade administrativa ou ao dispositivo constitucional, já que nem todos os atos de improbidade implicam enriquecimento ilícito (DI PIETRO, 2016).

### **3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Com relação aos Princípios Constitucionais da Administração Pública, vale ressaltar as importantes palavras de José Afonso da Silva:

A Administração Pública é informada por diversos princípios gerais, destinados, de um lado, a orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos e, de outro lado, a garantir a *boa administração*, que se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos (dinheiro, bens e serviços) no interesse coletivo, com o que também se assegura aos administrados o seu direito a práticas administrativas honestas e probas (SILVA, 2011, p. 667).

São diversos os princípios administrativos explícitos e implícitos, merecendo destaque o princípio da razoabilidade, proporcionalidade, motivação, ampla defesa, contraditório, bem como o princípio da autotutela, especialidade, presunção de legitimidade, motivação, segurança jurídica, continuidade, isonomia.

Destaca-se desde logo os princípios que se encontram na Carta Magna, expressos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, sendo eles, o princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. No entanto optou-se por detalhar apenas os expressos na Carta Magna e os princípios da supremacia do interesse público e o da indisponibilidade do interesse público, por estarem intimamente correlacionados ao instituto da improbidade administrativa.

### **3.1 Princípio da legalidade**

O princípio da legalidade é certamente o princípio que merece maior destaque diante da conduta dos agentes da Administração. O princípio em síntese traz que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei e caso tal atividade não seja regulada e autorizada por lei, essa atividade se torna ilícita. Tal premissa, consagrado após séculos de evolução política, reafirma que o Estado tem que respeitar as próprias leis que cria e edita (CARVALHO FILHO, 2017).

O princípio da Legalidade é aplicável em todos os ramos do direito, porém na Administração Pública este princípio é aplicado com maior rigidez. Nesse sentido o servidor público só irá agir se encontrar um respaldo legal em lei. Tal princípio nasce com o Estado de Direito e constitui para o direito uma das principais garantias de respeito aos direitos. Portanto, verifica-se que há uma condição singular, posto que a administração pública está condicionada a este princípio da legalidade e, portanto, para tomar qualquer atitude, depende de expressa condição legal de fazê-lo, sob pena de estar agindo ilicitamente caso não observe a condição imposta em lei (DI PIETRO, 2016).

Nesse sentido, convém reproduzir as palavras de Hely Lopes Meirelles:

As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercer os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe. Tais poderes, conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda ação administrativa (MEIRELLES, 2016, p. 93).

Todo ato administrativo além de atender à *legalidade*, deve estar em pleno acordo com a moralidade e a finalidade administrativa, para legitimar à sua atuação. Administração legítima só é aquela revestida de legalidade e probidade administrativa, atendendo às exigências da lei, como se conforma com os preceitos da instituição pública. Cumprir simplesmente a lei conforme consta em seu texto não é o suficiente, há que se atentar ao que está por traz da referida norma para que assim o administrador possa agir em pleno consenso com a lei. Nesse sentido, a administração deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais. Desses princípios é que o Direito Público extraiu e sistematizou a teoria da moralidade administrativa, que passaremos a analisar (MEIRELLES, 2016).

### **3.2 Princípio da moralidade**

O princípio da moralidade demanda que a Administração e seus todos os seus agentes atuem em conformidade com princípios éticos aceitáveis socialmente. O referido princípio se relaciona com a ideia de honestidade, exigindo a estrita observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública (MARINELA, 2016).

Esse princípio ao ter previsão expressa no artigo 37, caput, representa uma inovação da Constituição Federal de 1988, demonstrando uma evolução do princípio da legalidade, como proposição que se encontra na base do ordenamento jurídico, apesar de não ter conteúdo definido e preciso, representa um conceito jurídico indeterminado, vago. Esse fato constitui um obstáculo para o Poder Judiciário aceitar a possibilidade de invalidação de um ato por lesão apenas à moralidade administrativa. A maioria dos julgados a admite como uma agravante da ilegalidade, e não como vício autônomo (MARINELA, 2016).

No entanto a moral administrativa se difere da comum e nesse sentido esclarece Marcelo Alexandrino:

É importante compreender que o fato de a Constituição haver erigido a moral administrativa em princípio jurídico expresso afasta qualquer dúvida que pudesse ainda subsistir acerca de sua natureza de condição de validade da atuação estatal, e não de aspecto atinente ao mérito administrativo. Assim, um ato contrário à moral

administrativa não está sujeito a um exame de oportunidade e conveniência, mas a uma análise de legitimidade, ou seja, um ato praticado em desacordo com a moral administrativa é nulo, e não meramente inoportuno ou inconveniente (ALEXANDRINO, 2017, p. 236).

Nesse sentido para que o Administrador Público possa atuar em consonância com a moral administrativa, não basta cumprir formalmente a lei e aplicá-la em sua mera literalidade. É necessário que se atenda à letra e ao espírito da lei, que ao legal junte-se o ético, não mais tolerando a velha e distorcida ideia de que o agente público poderia burlar os controles incidentes sobre a sua atuação e, dessa forma, promover interesses próprios. Por essa razão, é acertado asseverar que o princípio da moralidade complementa ou toma mais efetivo, materialmente, o princípio da legalidade (ALEXANDRINO, 2017).

### **3.3 Princípio da impessoalidade ou finalidade**

De acordo com o entendimento de Hely Lopes Meirelles:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição/88 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (MEIRELLES, 2016, p. 96).

O princípio da impessoalidade aduz que o agente público fica impedido de considerar qualquer interesse particular, seja ele próprio ou de outrem, devendo se basear sempre na ausência de subjetividade. Nesse sentido a impessoalidade tem como objetivo dar igual tratamento aos particulares que se encontrem em situações jurídicas idênticas, refletindo assim de forma simples o princípio da igualdade ou da isonomia (MARINELA, 2016)

O referido princípio veda que os atos do administrador público que não estejam em concordância com o interesse público ou com a Administração, tendo como objetivo único e somente satisfazer interesses particulares próprios ou alheios, seja por favorecimento, sob forma de desvio de finalidade ou desvio de conduta, caracterizando assim abuso de poder (MEIRELLES, 2016).

A doutrina administrativista trata deste princípio sobre prismas diferentes, ou seja, como determinante da finalidade de toda a atuação administrativa, sendo também chamada de princípio da finalidade, sendo nesse caso um princípio implícito inserido no princípio expresso da impessoalidade e a doutrina também trata esse princípio como uma vedação para que o agente público não se promova às custas do realizações da administração pública.

A primeira acepção traduz uma ideia do princípio da isonomia, determinando que toda atuação da administração deve visar restritamente o interesse público, ou seja, da coletividade. A impessoalidade da atuação visa proteger os interesses coletivos, impedindo, portanto, que o agente se paute de interesses próprios ou de terceiros, devendo ater-se à vontade da lei. Dessa forma, a lei impede favorecimentos, discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados (ALEXANDRINO, 2017).

A segunda acepção está ligada a uma ideia de vedação a autopromoção das realizações da administração pública, à promoção pessoal do agente público. Nota-se que de acordo com tal entendimento do princípio da impessoalidade a finalidade é proibir a vinculação dos realizados pela administração com a promoção da pessoa do agente público.

Na atualidade, o exercício do princípio mencionado, vinculado aos outros princípios administrativos, respalda também proibições para a prática do nepotismo na Administração Pública, objetivando afastar a conduta improba (MARINELA, 2016).

Por fim, é oportuno lembrar, ainda, que a Lei nº 9.784/99, nos artigos 18 a 21, contém normas sobre impedimento e suspeição, que se inserem também como aplicação do princípio da impessoalidade e do princípio da moralidade. Do mesmo modo que nas ações judiciais existem hipóteses de impedimento e suspeição do Juiz, também no processo administrativo essas hipóteses criam presunção de parcialidade da autoridade que decidir sem declarar a existência das causas de impedimento ou suspeição (DI PIETRO, 2016).

### **3.4 Princípio da publicidade**

O princípio da publicidade também mencionado na Constituição determina que os atos da Administração merecem o maior destaque, publicidade e

divulgação para os particulares, uma vez que o fundamento do princípio é possibilitar que o particular controle e legitime as condutas dos agentes administrativos e tão somente com a transparência dessa conduta é que os indivíduos poderão auferir a legalidade ou não dos atos e também a finalidade com que estes se revestem (CARVALHO FILHO, 2017).

Para Hely Lopes Meirelles:

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros (MEIRELLES, 2016, p. 100).

O princípio da publicidade foi regulamentado inicialmente pela Lei nº 11.111/2005, porém a referida lei foi revogada pela Lei nº 12.527/2011, mais conhecida como Lei de Acesso a Informação, que passou a regulamentar o acesso as informações. A Lei de Acesso a Informação objetivou dar mais consistência ao princípio da publicidade e transparência e estabelecer regras para divulgação de informações pela internet.

No entanto, o referido princípio não é absoluto, há algumas exceções que afastarão a publicidade dos atos administrativos, como por exemplo, quando estiver em jogo a segurança da sociedade ou do Estado, ou quando o próprio conteúdo do ato administrativo for protegido por sigilo. Conforme o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, é assegurado a todos receber as informações de órgãos públicos tanto de interesse coletivo quando de interesse individual, com a ressalva para os casos supra mencionado (DI PIETRO, 2016).

Sendo negado o exercício de tais direitos, ou caso ainda não seja divulgada a informação dos atos administrativos, ou ainda se divulgada de forma incorreta ou inverídica, restará evidenciada a ofensa a direitos constitucionais, garantindo ao prejudicado que se resguarde através de remédios constitucionais para garantir a efetiva restauração da legalidade e publicidade (CARVALHO FILHO, 2017).

É através do princípio da publicidade que será possível aos particulares auferir a motivação do ato administrativo, ou seja, a exposição dos motivos que ensejaram à prática daquele determinado ato, para assim possibilitar o efetivo

controle e legitimidade do ato, e por consequência evidenciar o exercício da cidadania (ALEXANDRINO, 2017).

Nesse sentido, resta evidenciado que o princípio da publicidade é de extrema importância e essencial em todos os atos administrativos inerentes da função pública, para possibilitar o controle e a motivação de tais atos pelos particulares.

### **3.5 Princípio da supremacia do interesse público**

O princípio da supremacia do interesse público define privilégios jurídicos no sentido de superioridade do interesse da administração pública sobre o interesse do particular. Nesse sentido, a supremacia é considerada um princípio geral do direito. Trata-se de princípio que não está expresso no texto da Constituição, embora se encontre em inúmeras regras constitucionais. A superioridade do interesse público encontra-se ainda nos demais institutos de intervenção do estado na propriedade privada, além da desapropriação e da requisição para servidão administrativa (MARINELA, 2016).

Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

Como expressão desta supremacia, a Administração, por representar o interesse público, nos termos da lei, de constituir terceiros em obrigações mediante atos unilaterais. Tais atos são imperativos como quaisquer atos do Estado. Demais disso, trazem consigo a decorrente exigibilidade, traduzida na previsão legal de sanções ou providências indiretas que induzam o administrado a acatá-los. Basta vezes ensejam, ainda, que a própria Administração possa, por si mesma, executar a pretensão traduzida no ato, sem necessidade de recorrer previamente às vias judiciais para obtê-la. É a chamada auto executoriedade dos atos administrativos. Esta, contudo não ocorre sempre, mas apenas nas seguintes duas hipóteses: a) quando a lei expressamente preveja tal comportamento; b) quando a providência for urgente ao ponto de demandá-la de imediato, por não haver outra via de igual eficácia e existir sério risco de perecimento do interesse público se não for adotada (MELLO, 2009, p. 96).

O princípio mencionado também pode ser identificado em quase todos os ramos do Direito Administrativo, iniciando suas prerrogativas diante do regime público de algumas pessoas jurídicas, como é o caso das autarquias que gozam privilégios tributários e processuais, proteção especial quanto aos seus bens e o regime de precatório para pagamento de seus débitos judiciais, além de outros.

Verifica-se a supremacia nos atos administrativos ao considerar que eles gozam de presunção de legitimidade, auto executoriedade e de imperatividade, sendo, respectivamente, morais, legais e verdadeiros até que se prove o contrário, podendo ser praticados independente da autorização do Poder Judiciário e impostos de forma coercitiva à coletividade (MARINELA, 2016).

Vale ressaltar que o princípio da supremacia do interesse público, de qualquer forma, ao menos indiretamente, irradia sobre toda a atuação administrativa uma vez que mesmo quando não são impostas obrigações ou restrições aos administrados, os atos da administração pública revestem aspectos próprios do direito público, a exemplo da presunção de legitimidade (ALEXANDRINO, 2017).

O conceito de interesse público nem sempre se opõe ao interesse privado. A aproximação entre Estado e sociedade demonstra bem isso, notadamente quando se verifica que a atuação do Poder Público deve pautar-se pela defesa e promoção dos direitos fundamentais e, obviamente, pelo respeito à dignidade humana. Isso se dá pois, de fato, nunca houve um único interesse público, nem tampouco um interesse privado, concebidos abstratamente e de forma cerrada. Muito ao contrário, em uma sociedade pluralista, existem diversos interesses públicos e privados em constante conexão, de modo que, naturalmente, poderão emergir eventuais conflitos entre interesses (OLIVEIRA, 2018).

### **3.6 Princípio da indisponibilidade do interesse público**

Segundo Fernanda Marinela:

Embora o princípio da supremacia do interesse público favoreça a Administração com um patamar de superioridade em face dos administrados, também lhe exige maiores cuidados e obediência a inúmeras formalidades, tendo em vista que essa atuação deve ocorrer nos limites da lei, não podendo esse interesse ser livremente disposto pelo administrador. Assim, o princípio da indisponibilidade serve para limitar a atuação do agente público, revelando-se um contrapeso à superioridade descrita no princípio da supremacia, podendo se afirmar que, em nome da supremacia do interesse público, o Administrador pode muito, pode quase tudo, mas não pode abrir mão do interesse público (MARINELA, 2016, p. 82).

Os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos.

O princípio da indisponibilidade enfatiza tal situação. Pelo fato da Administração atuar em nome de terceiros ela não tem a livre disposição dos bens e interesses públicos. Por essa razão é que os bens públicos só podem ser alienados na forma em que a lei dispuser. Da mesma forma, os contratos administrativos reclamam, como regra, que se realize licitação para encontrar quem possa executar obras e serviços de modo mais vantajoso para a Administração (CARVALHO FILHO, 2017).

O referido princípio parte da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens e interesses públicos trazem benefícios para a própria coletividade. Na verdade, o administrador exerce uma função, o que significa uma atividade em nome e interesse de outrem, por isso não há autonomia da vontade nem liberdade irrestrita. Há uma finalidade previamente estabelecida e, no caso de função pública, há submissão da vontade pré-traçada na Constituição Federal ou na lei, além do dever de bem curar o interesse alheio, ou seja, o interesse público (MARINELA, 2016).

### **3.7 Princípio da eficiência**

O princípio da eficiência foi inserido no texto Constitucional através da EC 19/1998, no caput do artigo 37 da Constituição Federal, ao lado dos já postulados princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade.

Nesse sentido explica José dos Santos Carvalho Filho:

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, 2017, p. 83).

A eficiência demanda que toda atividade administrativa se pautar na celeridade, perfeição e com rendimento funcional, para buscar a celeridade e resultados práticos com economia de tempo e dinheiro, havendo uma consequente redução de desperdícios de dinheiro e material, pois uma vez que o dinheiro é público, quem ganha com a economia é o próprio povo (MARINELA, 2016).

Nesse contexto, a explicação de Hely Lopes Meirelles sobre o referido princípio não pode deixar de ser citada:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida 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. O princípio deve ser entendido e aplicado no sentido de que a atividade administrativa (causa) deve buscar e produzir um resultado (efeito) razoável em face do atendimento do interesse público visado. Por isso, do princípio da eficiência decorre o dever de eficiência (MEIRELLES, 2016, p. 105).

O referido princípio ainda será utilizado para dirimir eventuais conflitos consensuais entre particular e Administração Pública, buscando resolver o conflito em menor tempo e custo, sendo observado o regime jurídico-administrativo e seus conceitos (MEIRELLES, 2016).

O princípio da eficiência pode ser considerado um dos mais desejados mas, no entanto, é de difícil aplicação e mais ainda seu controle, mesmo havendo todas essas regras, tal princípio mais parece um enfeite, ou uma norma para acalmar os ensejos da sociedade através do Poder Constituinte Reformador. Nesse sentido a eficiência não passa de uma mera utopia, um sonho (MARINELA, 2016).

#### **4. SUJEITOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

É imprescindível, que antes da análise dos atos de improbidade administrativa, seja evidenciado quem poderá ser sujeito ativo e passivo, ou seja, agentes ímprobos e vítimas, dos atos desonestos classificados e punidos pela lei,

que por sua vez maculam a Administração Pública, diante disso deverão ser objeto de fiscalização.

#### **4.1 Sujeito passivo**

O artigo 1º da Lei nº 8.429/92 relaciona as pessoas jurídicas, públicas e privadas, que podem ocupar o pólo passivo dos atos ímprobos.

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, dos Territórios, de empresa incorporadora ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou receita anual, serão punidos na forma desta Lei.

Parágrafo Único: Estão também sujeitos às penalidades previstas nesta Lei 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, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos (BRASIL, 1992).

Nesse sentido, entende-se que o sujeito passivo abrange todas as pessoas jurídicas públicas, a administração direta e indireta, empresas que, mesmo não integrando a administração indireta e não tendo a qualidade de sociedade de economia mista ou empresa pública, pertencem ao Poder Público, porque uma vez foram incorporadas a ele e também empresas que cuja criação teve o erário público mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual (DI PIETRO, 2016).

Sendo assim, vale destacar as anotações feitas por Waldo Fazzio Junior em relação a quem pode ocupar o pólo passivo da Improbidade Administrativa.

1. entes federativos (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios);
2. órgãos administrativos centrais de todos os níveis;
3. entidades da Administração indireta (autarquias, agências reguladoras, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações);
4. órgãos dos parlamentos de todos os níveis;
5. órgãos judiciários de todos os níveis;
6. órgãos do Ministério Público federais e estaduais;
7. tribunais de contas de todos os níveis;

8. empresas incorporadas, controladas e dependentes do controle do Poder Público; e
9. entidades privadas que gerem verbas, contribuições, subvenções ou beneficiárias de incentivos públicos (FAZZIO JR, 2016, p. 40).

## 4.2 Sujeito ativo

No que concerne ao sujeito ativo, cometem os atos ímprobos os agentes públicos e terceiros, nos termos dos artigos 2º e 3º da Lei de Improbidade Administrativa:

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

Art.3º. 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 dispositivo acima mencionado aduz que, agente público é 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. Nota-se que, para a caracterização de sujeito ativo da improbidade, o agente público necessariamente precisa estar vinculado ao Poder Público, mesmo que sem remuneração. É o caso de estagiários, conciliadores, integrantes de comissões administrativas e outras funções do gênero. Importa apenas que o ato seja praticado no exercício dessas funções (CARVALHO FILHO, 2017).

Com relação aos agentes políticos, cabem algumas ressalvas, pois algumas categorias gozam de prerrogativas especiais que protegem o exercício do mandato. Caso algum parlamentar, de qualquer nível de governo, venha a praticar no exercício de seu mandato, ato que pudesse ser considerado crime de opinião, terá sua responsabilidade afastada, nas esferas criminal, civil e administrativa, não se sujeitando assim a lei de improbidade administrativa. No entanto essa imunidade parlamentar somente se refere à responsabilidade criminal e como a improbidade administrativa não constitui crime, não há impedimento algum para a aplicação da mesma aos parlamentares. Todavia há uma ressalva com relação à perda da função

pública, que implicaria na perda do mandato eletivo, pois essa medida somente é cabível a Câmara dos Deputados ou Senado Federal (DI PIETRO, 2016).

Os terceiros referidos no artigo 3º da Lei de Improbidade Administrativa, estão sujeitos às sanções cabíveis, desde que de alguma forma tenha concorrido para o ato ímprobo, mesmo que não obtendo nenhuma vantagem em seu próprio benefício, ou seja, tão somente sua participação já possibilita que o terceiro venha a ocupar o pólo ativo de uma Ação de Improbidade Administrativa (DI PIETRO, 2016).

## **5. ATOS ÍMPROBOS E SANÇÕES**

Os atos de Improbidade Administrativa previstos na Lei 8.429/92 compreendem quatro modalidades:

- a) atos que causam enriquecimento ilícito (art. 9º);
- b) atos que causam prejuízo ao erário (art. 10);
- c) atos que decorrem de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A);
- d) os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

### **5.1 Atos que importam enriquecimento ilícito**

As condutas mais graves e com maior reprovabilidade, dizem respeito aos atos ímprobos que importem o enriquecimento ilícito, uma vez que está relacionada com a má gestão e conduta do agente, sua tipificação depende de alguns requisitos conforme demonstra o artigo 9º:

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).

O agente público desempenha sua função a serviço da coletividade, inclusive dos seus próprios interesses como parcela da coletividade, como membro daquela sociedade. Ainda assim, o agente para aumentar seu patrimônio particular, realiza a figura do art. 9º supracitado, deixando de atender as expectativas sociais através de seus interesses egoísticos, se valendo da posição privilegiada que ocupa na esfera pública vindo a importar enriquecimento indevido, tendo como consequência a modalidade mais grave de improbidade administrativa, ferindo de forma mais contundente o interesse republicano (FAZZIO JR, 2016).

Ao olhar retrospectivamente a evolução dos mecanismos da atividade administrativa, restará claro, que a Lei de Improbidade Administrativa traduz de certo

modo à exteriorização jurídica de uma indignação social, que foi acesa com uma constante e permanente ameaça dos recursos destinados a coletividade. Ao estabelecer tais sanções para o agente em caso de enriquecimento ilícito, a lei controla os poderes que são outorgados aos seus agentes para que estes possam o utilizar em favor da coletividade, visando assegurar o correto direcionamento do serviço público e evitando que os agentes públicos não ajam em seu proveito (FAZZIO JR, 2016).

Para a caracterização do ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito ao agente ou a terceiro, é indispensável que reste demonstrado o elemento subjetivo, qual seja, o dolo do agente para a prática do ato ímprobo e em consequência a obtenção da vantagem ilícita. Cabe ressaltar que a mera configuração da culpa não é suficiente para a tipificação do ato ímprobo diante do artigo 9º, reafirmando a necessidade da comprovação do dolo do agente, ou seja, a externalização da vontade em obter vantagem que sabe ser indevida (NEVES; OLIVEIRA, 2014).

Havendo a comprovação de que o agente cometeu o ato de improbidade administrativa tipificado no artigo 9º da LIA, seja em uma ou mais de suas modalidades, estará sujeito às sanções previstas no artigo 12, da referida lei, podendo ser aplicadas, de forma isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções (NEVES; OLIVEIRA, 2014):

- a) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;
- b) ressarcimento integral do dano, quando houver;
- c) perda da função pública;
- d) suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos;
- e) pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial; e
- f) 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 (BRASIL, 1992).

Destarte, o enriquecimento ilícito acarreta na perda dos bens ou valores acrescidos ao patrimônio daquele agente que cometeu o ato ímprobo, podendo, da mesma forma, ser decretada a indisponibilidade dos bens, como forma de recomposição pela malversação perpetrada, conforme preceitua a Lei de Improbidade Administrativa (NEVES; OLIVEIRA, 2014).

## 5.2 Atos que causam prejuízo ao erário

Quanto às disposições acerca dos atos que causam prejuízo ao erário, serão abaixo discriminadas para melhor compreensão do tema. São elas:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

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

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

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

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

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

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

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

XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular (BRASIL, 1992).

O intuito do legislador reside na preservação do patrimônio público e não apenas em proteger o erário em si, com suas dotações e recursos, como em todos os outros bens e valores que compõem o patrimônio público, impondo um maior zelo e proteção também ao patrimônio imaterial, como marcas, patentes, direitos autorais e criações tecnológicas. Nesse sentido, para a caracterização do ato ímprobo é exigível a ocorrência de dano ao patrimônio público em sentido amplo (CARVALHO FILHO, 2017).

No ato de improbidade administrativa que causa dano ao erário é dispensável que haja enriquecimento ilícito por parte do agente público ou de terceiro, nesse sentido, pode haver dano ao erário sem que ninguém tenha se beneficiado indevidamente, pois o ato tem como elemento subjetivo o dolo ou culpa, como consta no caput do dispositivo, diferentemente do ato que importa enriquecimento ilícito. Diante disso exige-se somente que haja comprovada a

demonstrada o elemento subjetivo e o dano ao erário para que reste evidenciado o ato ímprobo previsto no artigo supracitado (CARVALHO FILHO, 2017).

Para Neves e Oliveira (2014, p. 82), para as condutas que causam prejuízos ao erário, podem ser aplicadas as seguintes sanções:

- a) ressarcimento integral do dano;
- b) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância;
- c) perda da função pública;
- d) suspensão dos direitos políticos por cinco a oito anos;
- e) pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano; e
- f) 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.

Restando configurado o ato de improbidade administrativa por dano ao erário, admite-se a aplicação das sanções de forma individual ou cumuladas, a fim de controlar a pequena parcela de poder que é outorgada aos agentes públicos em exercício da função e em consequência resguardar os interesses da administração pública e da coletividade, possibilitando uma indisponibilidade de bens dos autores dos atos ímprobos, evitando que se desfaçam de seus bens e inviabilizem uma futura execução do estado para que seja integralmente ressarcido o dano (DI PIETRO, 2016).

### **5.3 Atos que decorrem de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário**

O artigo 10-A da Lei de Improbidade administrativa foi introduzido pela Lei Complementar nº 157/16, e aduz que: 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 116/03 (BRASIL, 1992).

A lei complementar nº 116/03, citada no dispositivo, dispõe sobre o Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) e teve sua redação alterada pela Lei Complementar nº 157/16. Perceba que não se trata de concessão ou aplicação indevida de qualquer benefício tributário que se encaixa como ato de improbidade administrativa, mas somente aquele que trata a Lei Complementar nº 116/03. Todavia, poderá haver concessão ou aplicação de benefício tributário,

relacionado a outros impostos que cause prejuízo ao erário ou que atentem contra os princípios da Administração Pública, nessas hipóteses caberá o enquadramento do ato nos artigos 10 ou 11 da Lei de Improbidade Administrativa (DI PIETRO, 2016).

No artigo 12, inciso IV, da Lei 8.429/92, prevê as sanções para os agentes que cometerem ato de improbidade administrativa que decorrem de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, vejamos:

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:

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 (BRASIL, 1992).

Veja que o legislador teve a intenção de criar uma nova modalidade de sanção autônoma, combinando sanções severas com sanções mais brandas para o dispositivo acima mencionado. Convém destacar que essa nova modalidade exige necessariamente a externalização da vontade pelo agente, ou seja, a conduta dolosa pelo agente para configurar o ato de improbidade administrativa, divergindo então do que foi expressamente previsto no artigo 10, para aqueles atos que causam prejuízo ao erário, já que estes admitem expressamente a forma culposa (FAZZIO JR, 2016).

#### **5.4 Atos que atentem contra os princípios da administração pública**

A Lei de Improbidade Administrativa prevê ainda a modalidade de crime de improbidade administrativa para o agente que atentar contra os princípios da Administração Pública, que estão positivados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e fora objeto de estudo no capítulo anterior (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), além de outros princípios norteadores que fazem parte do ordenamento jurídico.

O artigo 11, da Lei 8.429/92, prevê as condutas que ao serem praticadas, caracterizam o ato de improbidade administrativa por violação aos princípios da administração.

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

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

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação (BRASIL, 1992).

Nesse sentido, ainda que a conduta realizada pelo agente não importe em enriquecimento ilícito ou cause algum dano ao erário, tal conduta deve obedecer aos princípios da Administração Pública, sob pena de ser considerado um ato ímprobo. No entanto, o ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração está diretamente ligado com os outros atos ímprobos já destacadas, ou seja, se o ato importou em enriquecimento ilícito ou dano ao erário, resta evidenciado que o agente também estará afrontando os princípios norteadores (PAZZAGLINI FILHO, 2015).

O dispositivo acima faz menção aos deveres dos agentes de honestidade, imparcialidade e lealdade, visando preservar os princípios gerais da administração pública. Com a positivação dos princípios norteadores, entende-se que o ato de improbidade que atente contra algum dos princípios, ensejará também na violação direta ao princípio da legalidade, uma vez que o agente público só deve agir em conformidade com a lei, diferentemente do particular (CARVALHO FILHO, 2017).

Vale destacar que para a caracterização do ato de improbidade administrativa por afronta aos princípios da administração prescinde o enriquecimento ilícito e o dano ao erário, ou seja, o legislador visou proteger a vulnerabilidade dos princípios administrativos. Nesse sentido mesmo que o ato ímprobo cometido com base no artigo 11 não provoque lesão patrimonial, poderá o ato ser considerado ímprobo por violação dos princípios. Todavia o ato deve ter

como elemento subjetivo exclusivamente o dolo, não havendo referencia na lei para culpa, e, portanto, não se enquadra como ato ímprobo a conduta praticada na forma culposa (CARVALHO FILHO, 2017).

O legislador foi muito feliz ao exigir do agente o dolo, pois acaba trazendo segurança jurídica para o agente, caso contrário qualquer deslize administrativo poderia configurar ato ímprobo por violação aos princípios da administração. Nesse caso, apenas uma sanção administrativa já seria suficiente para dirimir os conflitos e punir os agentes (NEVES; OLIVEIRA, 2014).

Portanto, os equívocos leves que não comprometam a moralidade e que não causem lesão indevida ao erário público, não são condutas que se enquadram no artigo 11, caso contrário teríamos uma séria insegurança de que qualquer ato ferisse o principio da legalidade pelos agentes e não é essa a finalidade da Lei de Improbidade Administrativa, devendo o artigo 11 ser amplamente interpretado e com as devidas moderações que se fizerem necessárias (MATTOS, 2010).

Uma vez caracterizada a conduta ímproba do agente no artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, nasce o dever de punir do Estado e nesse sentido o artigo 12, inciso III, da supracitada lei, que traz as possíveis penalidades, sendo bem explicado por Neves e Oliveira.

Aqueles que praticarem improbidade administrativa por violação aos princípios jurídicos estarão sujeitos às sanções mencionadas no art, 12, III, da Lei 8.429/92, a saber:

- a) ressarcimento integral do dano, se houver;
- b) perda da função pública;
- c) suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos;
- d) pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; e
- 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 (NEVES; OLIVEIRA, 2014, p.85).

Cabe ressaltar que o mesmo ato pode ser enquadrado em uma, duas ou nas quatro modalidades de improbidade administrativa previstas na lei, ou seja, um mesmo ato pode importar enriquecimento ilícito, causar prejuízo para o erário e violar os princípios da Administração Pública. Os atos de improbidade descritos em lei constituem também ilícitos administrativos, que poderão ser objeto de punição no âmbito administrativo e também na seara criminal (DI PIETRO, 2016).

## **6. DECLARAÇÃO DE BENS E VALORES**

O art. 13 da LIA determina que a posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. Quando for o caso, a declaração abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico (art. 13. §1º).

Ademais, a declaração de bens deverá ser atualizada: (a) anualmente e (b) na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função. A Lei determina ainda que será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

## **7. DA REPRESENTAÇÃO E DA AÇÃO DE IMPROBIDADE**

Conforme consta no art. 14, é facultado a qualquer pessoa representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade. Por outro lado, a Lei considera como crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o saiba inocente (art. 19).

Casos existam fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público (art. 16). O sequestro é uma medida cautelar que incide sobre bens específicos, com a finalidade de garantir a futura execução. Adicionalmente, quando for o caso, o pedido incluirá 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.

Todavia, o Ministério Público não depende somente de provocação para pleitear as medidas cautelares ou para mover a ação de improbidade. Conforme dispõe o art. 22 da Lei, para apurar qualquer ilícito de improbidade, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

### **7.1 Legitimados Ativos Ad Causum**

Nesse contexto, vale mencionar que a apuração administrativa não deve se confundir com a ação judicial interposta pelos legitimados para punir os responsáveis. De acordo com o art. 17 da LIA, são legitimados ativos ad causam para propor ação de improbidade administrativa:

a) o Ministério Público;

b) a pessoa jurídica interessada – no caso, é uma daquelas entidades que podem sofrer o ato de improbidade administrativa, isto é, que se enquadram como sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa.

### **7.2 Da Tramitação**

Caso exista medida cautelar, a ação principal deverá ser movida em até 30 dias a contar da efetivação da medida (art. 17, caput). Com efeito, a ação judicial terá rito ordinário, sendo vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações por ato de improbidade administrativa (art. 17, §1º).

Por fim, vale mencionar os ensinamentos de George Sarmiento (2002), que dispõe que a ação judicial por ato de improbidade administrativa possui natureza de ação civil pública, sendo-lhe cabível, subsidiariamente, as regras da Lei 7.347/1995 (Lei da Ação Civil Pública).

A competência para processar e julgar a ação civil por ato de improbidade administrativa é do juiz de 1º grau (Federal ou estadual) com jurisdição na sede da lesão. A ação tramitará na Justiça Federal se houver interesse da União, autarquias ou empresas públicas federais (CF art. 109, I); caso contrário, será de competência da justiça estadual.

Portanto, como regra, não existe foro especial por prerrogativa de função em ações de improbidade administrativa. Mas temos algumas exceções. O STF entende que essa regra não alcança o julgamento de ações de improbidade contra os seus membros, que devem ser julgadas pelo próprio STF, isto é, eventual ação de improbidade praticada por Ministro do STF deverá ser julgada pelo próprio Superior Tribunal Federal. Finalmente, o STJ entendeu que o julgamento de governador de estado, no caso de ação de improbidade administrativa, deverá ser julgado pelo próprio STJ.

## **8. DA PRESCRIÇÃO**

O art. 23 da Lei 8.429/1992 determina que as ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas em decorrência de ato de improbidade administrativa podem ser propostas:

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

b) 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.

Esse prazo previsto no item “b” varia conforme o ente da Federação. No caso da União, o prazo prescricional é de cinco anos, conforme consta no art. 142, I, da Lei 8.112/1990. Ademais, no caso de exercício de mandato, sendo reeleito, o prazo prescricional contará do término do segundo mandato. Tal regra será aplicável ainda que o mandato seja interrompido por algum tempo.

## **9. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É possível extrair do presente estudo que Lei de Improbidade Administrativa foi editada com o escopo do artigo 37, § 4, da Constituição Federal de 1988, que determinava a reparação dos danos causados ao patrimônio público pelos agentes que cometerem atos ímprobos, positivando também princípios a serem estritamente seguidos pelos agentes públicos, para que assim se alcance uma administração moral, honesta e com enfoque na moralidade.

Nesse sentido, nota-se que o agente público, no exercício de suas funções, deve priorizar pela boa-fé, pela honestidade, pela moral e pela probidade administrativa, pois, se trata de um administrador que gere o dinheiro e os bens do povo, sabendo que estes não lhe pertencem, devendo pautar seu pensamento sempre no interesse da coletividade.

Preservar a moralidade da administração pública não é missão recente. Sabe-se que a corrupção e a desonestidade no trato da coisa pública há muito vem ocorrendo no seio da Administração Pública, exigindo do legislador a criação de mecanismos capazes de coibir atividades ilícitas.

É notável que a LIA pode ser considerada uma das melhores iniciativas no que diz respeito ao combate à corrupção, contribuindo para a moralização da administração pública, uma vez que disciplina os pressupostos necessários à responsabilização dos agentes públicos e terceiros que se beneficiem a partir de condutas que apresentam como consequência enriquecimento ilícito, prejuízo ao patrimônio público ou ofensa aos princípios da administração pública.

Ao falar em agente público, logo pensamos em servidor público, mas, no entanto, este servidor é apenas uma espécie do gênero agente público. O conceito deste é mais amplo, e abrange também pessoas que não tem cargo na Administração, no entanto por seu conhecimento técnico ou alguma prerrogativa é chamado a desempenhar uma função pública. Neste sentido o agente público, mesmo sem ter cargo, pode exercer uma função pública, como é o caso dos mesários nas eleições, e diante do fato de exercer uma função pública, pode este agente caso pratique alguma conduta considerada ímproba, vir a ser alcançado pela Lei de Improbidade Administrativa (MEIRELLES, 2016).

Nesse sentido conforme o art. 2º da Lei 8.429/92, agente público é toda pessoa física que exerce, de forma gratuita ou remunerada, permanente ou transitória, por qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública (BRASIL, 1992).

Vale ressaltar que conforme o art. 3º da lei de improbidade administrativa, também poderá incorrer nas penalidades o particular, 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).

Como visto, atualmente, os maiores desafios e dificuldades da Lei de Improbidade Administrativa não se encontram no plano teórico, mas sim na prática da aplicação da lei. De forma semelhante, os desafios de combate às práticas ímprobas não estão na propositura de ações, mas na efetiva execução de suas penalidades.

Em junho de 2017 a lei de Improbidade Administrativa completou 25 anos de vigência e neste período apesar dos obstáculos enfrentados, muitos avanços foram alcançados pela sociedade. A referida lei se tornou uma espécie de remédio para combate contra a corrupção, que, há 25 anos atrás já assolava o nosso país. Por mais incrível que possa soar, o Governo Collor já supostamente previa a necessidade de tal lei nos dias atuais, pois o cenário político não mudou desde então, haja vista no ano de 2013 houve a promulgação da lei 13.846 – a chamada “Lei Anticorrupção”.

A confirmação disso pode ser extraída duas decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) a respeito da “Lei de Improbidade” em sede de recurso repetitivo, formando, assim, paradigmas que deverão ser aplicados às situações do mesmo gênero.

Na primeira (REsp 1163643), a Corte Especial estabeleceu, em suma, que não se pode confundir a ação típica de improbidade de que trata o art. 17 da Lei 8.429/92 com a ação de responsabilidade civil para anulação de atos administrativos e obtenção de ressarcimento do dano daí decorrente, posto que, enquanto aquela se destina, fundamentalmente, à aplicação de sanções político-civis aos responsáveis pela prática do ato ímprobo, esta tem, por objeto, consequências de natureza civil comum, que não se coadunam com o juízo de deliberação para recebimento da petição inicial previsto no mesmo artigo 17 (COSTA FILHO, 2017).

Em relação à segunda (REsp 1366721/BA), o STJ persistiu o entendimento de que a ação de improbidade comporta a possibilidade de o juízo decretar, cautelarmente, a indisponibilidade de bens do demandado quando presentes fortes indícios de responsabilidade pela prática de ato ímprobo causador de dano ao Erário, estando o requisito do “periculum in mora”, necessário a tanto, implícito na redação do artigo 7º da Lei 8.429/92, que tem, como principal foco, a preservação e a recuperação do patrimônio público, pelo que não há de se exigir,

nessas hipóteses, a comprovação de que o réu (ou autor do ato tido como tal) esteja dilapidando o seu patrimônio ou na iminência de fazê-lo (COSTA FILHO, 2017).

No entanto, vale focar em um futuro e refletir sobre o que pode ser aprimorado para os próximos anos, deixando a tarefa de corrigir as disposições legais para os nossos Tribunais, na construção da jurisprudência pátria.

## 10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 25ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça; **Entenda os conceitos de improbidade administrativa, crimes contra a administração pública e corrupção**. 2015. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62434-entenda-os-conceitos-de-improbidade-administrativa-crimes-contr-a-administracao-publica-e-corrupcao>. Acesso em 24 set. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 28 set. 2017;

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 17 fev de 2017.

CAPEZ, FERNANDO. **Improbidade Administrativa: Limites Constitucionais**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

COSTA FILHO, Gilberto. **Os 25 anos da Lei de Improbidade Administrativa**. 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-25-anos-da-lei-de-improbidade-administrativa-18072017>> Acesso em: 01 de maio 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

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

FAZZIO JR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

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

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Proibidade Administrativa**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. **Manual de Improbidade Administrativa**. 2ª ed. São Paulo: Método, 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SARMENTO, George. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre: Síntese, 2002.