



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS**

GILIARDO DE PAULO OLIVEIRA LINS

**LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM IMPORTANTE
INSTRUMENTO NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

**SOUSA - PB
2007**

GILIARDO DE PAULO DE OLIVEIRA LINS

**LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM IMPORTANTE
INSTRUMENTO NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof^a. Esp. Carla Pedrosa de Figueiredo.

**SOUSA - PB
2007**

GILIARDO DE PAULO DE OLIVEIRA LINS

Lei de Improbidade Administrativa: Um Importante Instrumento no Combate à Corrupção

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento dos requisitos necessários para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovada em: ___ de _____ de 2007

COMISSÃO EXAMINADORA

Carla Pedrosa de Figueiredo

Professora Orientadora

Examinador

Examinador

DEDICO. Á minha mãe, Maria Linete e minha tia Dada (in memória) pelo apoio e paciência incondicionais durante todo o meu curso, a minha esposa Raissa, e ao meu filho João Pedro, pessoas indispensáveis para o meu crescimento moral e educacional, o meu profundo amor e carinho.

AGRADECIMENTOS

A Deus, Pai Sábio, Amoroso, nosso melhor orientador, de quem somos alunos eternos.

Aos meus pais Vicente Paulo Lins e Maria Linete Oliveira Lins, meu irmão Paulo Henrique, minha esposa Raissa e os meus sogros Messias e Dêta, por terem me apoiado e me incentivado a sempre seguir adiante.

À minha orientadora e professora, Carla Pedrosa, que me guiou, incentivou e contribuiu para a realização deste trabalho monográfico.

Aos mestres, que repartiram conosco os seus conhecimentos, oferecendo-nos instrumentos com os quais abriremos novos caminhos à realização de nossos ideais profissionais e humanos.

À Coordenação do Curso de Direito e a todos os funcionários dessa Instituição, pelos serviços prestados a todos os acadêmicos.

Enfim, a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta pesquisa.

RESUMO

Este trabalho monográfico tem por objetivo o estudo de um dos mais importantes instrumentos de combate à corrupção em nosso país, que é a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). A idéia de realizar esta pesquisa surgiu da verificação de ocorrência de inúmeros casos de atos ímprobos no âmbito da administração pública e das possíveis conseqüências advindas da aplicação da mencionada lei aos atos classificados como de improbidade administrativa. Inicialmente, a partir de uma pesquisa bibliográfica, foram abordadas as legislações anteriores à referida lei, bem como se verificou a evolução das punições de tais atos nas Constituições Federais, até a presente Carta Magna. Por conseguinte, foram apreciados os principais elementos caracterizadores dos atos de improbidade, quais sejam, os sujeitos ativo e passivo e os atos que se enquadram na citada lei como causadores de prejuízo ao erário, que importam em enriquecimento ilícito e que atentam contra os princípios da Administração Pública. Ademais, foram examinadas as sanções aplicáveis, assim como os procedimentos administrativos e judiciais perpetrados na ocorrência de atos classificados como ímprobos pela norma legal. Ao final do estudo, pode-se observar e conclui que o surgimento da Lei de Improbidade Administrativa obrigou a todos aqueles que exercem cargos ou funções públicas, bem como aqueles que se relacionam de alguma forma com o Poder Público, a atuar de acordo não só com as normas positivas, mas também em conformidade com valores e princípios consagrados por nosso ordenamento jurídico.

Palavras-chave: Princípios. Moralidade. Improbidade. Atos de Improbidade.

ABSTRACT

The aim of this paper is to study one of the most important combat instruments of corruption in our country, that is, the Law of Administrative Improbability (Law number 8.429/1992). The idea of writing this monograph appeared when verifying the occurrence of countless cases of improper actions in the context of public administration, referring to the possible consequences coming from the application of the law mentioned previously, to actions which are classified as administrative improbity. Initially, starting from a bibliographical research, previous legislations to the referred law was studied. Evolution of punishments to such actions in the Federal Constitutions was also verified, up to the present one. Consequently, they were appreciated the main elements characteristic of the improbity actions, which you are, the subjects assets and liabilities and the actions that you are framed in the mentioned law as damage causes to the treasury, that you matter in illicit enrichment and that you attempt against the beginnings of the Public Administration. Besides, the applicable sanctions were examined, as well as the administrative and judicial procedures perpetrated in the occurrence of actions classified as improper by the legal norm. At the end of the study, it could be observed and to conclude that the appearance of the Law of Administrative Improbability forced to all those exercises positions or public functions, as well as those that link in some way with the Public Power, to act of agreement not only with the positive norms, but also in accordance with values and beginnings consecrated by our juridical ordainment.

Key Word: Beginnings. Morality. Improbability. Actions of Improbability.

SUMARIO

INTRODUÇÃO.....	09
CAPITULO 1 ASPECTOS GERAIS DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.	
11	
1.1 Conceituação e Sancionamento do Ato de Improbidade Administrativa na Legislação Pátria.....	
11	
1.2 Inovações Introduzidas pela Constituição Federal de 1988	
13	
1.3 Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública.....	
17	
1.4 Concomitância das Esferas Civil, Criminal e Administrativa:	
âmbito de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.....	
20	
CAPÍTULO 2 ANÁLISE DA LEI 8.429/1992	
22	
2.1 Considerações Iniciais	
22	
2.2 Elementos Constitutivos do Ato de Improbidade Administrativa.	
23	
2.2.1 Sujeito passivo.....	
23	
2.2.2 Sujeito ativo.....	
25	
2.2.3 Ocorrência de ato danoso.....	
25	
2.2.4 Elemento subjetivo: dolo ou culpa.....	
29	
2.2.4.1 Considerações gerais.....	
29	
2.2.4.2 Responsabilidade da administração pública.....	
30	
2.2.4.3 Responsabilidade do agente que pratica ato de improbidade de acordo com a lei nº 8.429/1992.....	
31	
2.3 Apuração de Responsabilidade e Aplicação das Sanções aos Atos de Improbidade Administrativa.....	
36	

2.3.1 Procedimento administrativo	39
2.3.2 Ação judicial de improbidade administrativa.....	40
2.3.2.1 Natureza da ação de improbidade administrativa.....	42
2.3.2.2 Prescrição da ação judicial de improbidade administrativa.....	42
CAPÍTULO 3 LEI 8.429/92 COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO.	44
3.1 Posicionamentos Jurisprudências sobre a Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.....	44
3.2 A importância da lei de improbidade no combate à corrupção.....	54
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS.....	58

INTRODUÇÃO

O trabalho intitulado como a Lei de Improbidade Administrativa: um instrumento de combate à corrupção tem por finalidade precípua demonstrar que a referida legislação surgiu como forma de inibir a prática de condutas que desviam do princípio da moralidade.

Para isso a Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu artigo 37, que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedeceria aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Também em seu § 4º, disciplinou as sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa, na forma e gradação a serem previstas em lei específica, sem prejuízo da ação penal cabível.

Assim sendo, para conferir eficácia ao dispositivo constitucional, no ano de 1992, foi editada a Lei nº 8.429, que passou a ser chamada de Lei de Improbidade Administrativa, por representar um forte instrumento de combate às irregularidades cometidas no âmbito da Administração Pública.

A metodologia empregada neste trabalho monográfico e bibliográfico, foi o método exegético jurídico, no qual se procurou condensar a maior gama possível de material bibliográfico, jurisprudencial e de textos legais para dar um embasamento teórico ao referido estudo, no seu primeiro capítulo será feita uma análise sobre a evolução histórica das normas constitucionais e infraconstitucionais, acerca do sancionamento dos atos de improbidade, sobre a pioneira introdução do princípio da moralidade no texto da Constituição Federal, tornando-o de observância obrigatória a todos os integrantes da Administração Pública e, por fim, sobre a possibilidade de concomitância das esferas civil, administrativa e penal quando houver o cometimento de um ato de improbidade administrativa.

No segundo capítulo, far-se-á uma abordagem sobre os mais importantes aspectos da mencionada lei, analisando-se o conceito de improbidade administrativa, os sujeitos ativo e passivo do ato, os possíveis atos classificados como de improbidade administrativa (que importem em enriquecimento ilícito, causadores de prejuízo ao erário e atentem contra os princípios da administração pública), o elemento subjetivo do ato de improbidade e suas conseqüências, as sanções aplicáveis às infrações ímprobas (tanto as constitucionais quanto as legais), o procedimento a ser adotado em âmbito administrativo quando da ocorrência de ato danoso e, por último, os procedimentos a serem adotados para a instauração e processamento

da ação judicial de improbidade administrativa.

No terceiro e último capítulo, será abordada a importância da lei de improbidade administrativa e demonstrada por meio de decisões judiciais a interpretação conferida pelos magistrados à lei de improbidade, bem como a aplicação das regras contidas na mencionada norma legal, mediante a adequação de seus dispositivos aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Por fim, o objetivo principal deste estudo será, a partir do exame dos principais aspectos da lei, demonstrar a relevância desse instrumento normativo como forma de coibir a prática de infrações ímprobas, lesivas ao interesse público.

CAPÍTULO 1 ASPECTOS GERAIS DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Atualmente é grave a crise por que passa a nossa sociedade. É cada vez mais freqüentes o envolvimento de agentes públicos com casos de corrupção, abuso do poder, e outros fatos que desvirtuam a legítima função do administrador público. Já dizia Montesquieu na sua famosa obra intitulada "Espírito das leis": "aquele que detém o poder, tende a dele abusar".

Ora, em um Estado Democrático de Direito, tal qual o Brasil, o poder emana unicamente do povo, seu titular legítimo. Quanto a isto, nossa Lei Fundamental é expressa em seu art. 1º, V, parágrafo único.(1) É a soberania popular fundamento do poder político, e sem ela, este tornar-se-á esvaído de conteúdo. Calha trazer a lume os ensinamentos do mestre Canotilho:

"A articulação do direito e do poder no Estado constitucional significa, assim, que o poder do Estado deve organizar-se e exercer-se em termos democráticos. O Estado constitucional carece de legitimidade do poder político e da legitimação desse mesmo poder. O elemento democrático não foi apenas introduzido para travar o poder (to check the power); foi também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder."(2)

Dessarte, cumpre a este mesmo povo, detentor legítimo do poder político, controlá-lo. O bem-estar social tem levado o Estado moderno a editar cada vez mais normas com o intuito de gerar mecanismo para tal mister, pois, o verdadeiro direito é aquele que anda de mãos dadas com a justiça social e com a realidade tão influenciada pelos ventos de justiça, igualdade e democracia.

Nste particular, foi editada a Lei 8.429 de 02 de junho de 1992(3), ou melhor dizendo, Lei de Improbidade Administrativa. Esta trata das 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, tendo base direta na nossa Lex Mater, abrangendo o enriquecimento ilícito, o prejuízo ao erário e o atentado aos princípios da Administração Pública.

Com ela, o Judiciário, o Ministério Público, os cidadãos, os advogados e os tribunais de Contas têm em suas mãos um forte instrumento para dar um basta nessa onda de corrupção que vem assolando nosso país.

A primeira demonstração constitucional de preocupação efetiva com o controle ético do administrador público foi introduzida, conforme afirma Tolosa Filho (2003, p.2ü),

com a Carta Magna de 1934, que, em seu artigo 113, estabelecia a possibilidade de qualquer cidadão ser legitimado para pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios.

Em âmbito infraconstitucional, o Decreto-Lei nº 3.240, de 08/05/1941, disciplinava a sujeição a seqüestro de bens pertencentes a pessoas indiciadas por crimes (ilícitos penais) que resultassem prejuízo para a Fazenda Pública. De acordo com esse dispositivo legal, no dizer de Pietro (2003, p. 673), a perda de bens constituía efeito de condenação criminal, não podendo manter-se em caso de extinção da ação ou de absolvição.

Alguns anos depois, conforme a mesma autora (2003, p. 673), a Constituição de 1946 veio a determinar que lei disporia sobre o seqüestro e o perdimento de bens provenientes de enriquecimentos ilícitos, decorrentes de influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica.

Para regulamentar o postulado constitucional, em 01/06/1957, a Lei nº 3.164 (Lei Pitombo-Godói Ilha) foi publicada, sujeitando a seqüestro e à perda, em favor da Fazenda Pública, os bens adquiridos pelo servidor público por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha incorrido.

Dessa forma, segundo preleciona Pietro (2003, p. 673), as medidas acima citadas deveriam ser decretadas no Juízo Cível, mediante procedimento movido pelo Ministério Público ou por qualquer pessoa, de modo que a responsabilização criminal era aplicada independentemente, podendo ocorrer à extinção da ação penal ou a absolvição do réu. Seu campo de atuação, no entanto, era restrito à perda de bens ilicitamente auferidos, alcançando tão-somente os servidores públicos e os empregados autárquicos.

No ano de 1958, sem revogar a lei anterior, a Lei Federal nº 3.502 (Lei Bilac Pinto) disciplinou com abrangência maior os casos de enriquecimento ilícito, passando a incluir no rol do agente público, conforme afirma Tolosa Filho (2003, p. 21) o servidor público, o dirigente e o empregado de autarquia, passando a conceituar como servidor público "todas as pessoas que exercem na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos Municípios quaisquer cargos, funções ou empregos, civis e militares, quer sejam eletivos, quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário".

Essa lei, ao detalhar os casos de enriquecimento ilícito puníveis com seqüestro e perdimento de bens em favor da Fazenda Pública, ainda conforme o mesmo autor (2003, p.22), apesar de manter a natureza civil da sanção, abriu possibilidade de responsabilização

criminal e administrativa do agente.

Em 1967, a Carta Constitucional estabeleceu que lei disporia sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública. Entretanto, de acordo com Pietro (2003, p. 674-675), durante a vigência dessa Constituição, e sob os ditames do regime militar, o Ato Institucional nº 5 previu a possibilidade de o Presidente da República decretar, após investigação, o confisco de bens de todos aqueles que tivessem enriquecido ilícitamente, no exercício do cargo ou função pública, contrariando o disposto no artigo 153, §11, da vigente Constituição, que proibia o confisco. Com a Emenda Constitucional nº 11, os Atos Institucionais foram revogados, e o artigo 153, § 11, recebeu nova redação, estabelecendo que lei disporia sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública. Entretanto, nenhuma outra lei foi promulgada, permanecendo em vigor as leis anteriores, quais sejam, a Lei nº 3.164/57 e a Lei nº 3.502/58.

Com a Constituição Federal de 1988, dentre as suas inovações, foi inserido entre os princípios a que se sujeita a Administração Pública direta e indireta de todos os níveis de Governo, o princípio da moralidade, passando a ser tutelado, segundo Tolosa Filho (2003, p.23) a retidão da conduta do administrador público, ou seja, a probidade administrativa.

Também no artigo 37, § 4º, da mesma Carta, foram estabelecidas as sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa, na forma e gradação a serem previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Para disciplinar o citado dispositivo constitucional, em 1992, foi promulgada a Lei nº 8 429, revogando expressamente as Leis nº 3.164/57 e nº 3.502/58. A nova lei, 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, passou a ser conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa.

Além de considerar o enriquecimento ilícito como ato de improbidade administrativa, a mencionada lei também considerou os atos causadores de prejuízo ao erário e que atentam contra os princípios da Administração Pública.

1.2 Inovações Introduzidas pela Constituição Federal de 1988

Até o advento da Carta Constitucional de 1988, apenas o enriquecimento ilícito de

agente no exercício de cargo ou função pública, e que acarretasse danos ao erário, era punido. A partir de então, segundo preleciona Pietro (2003, p. 670-671), o princípio da moralidade administrativa foi introduzido no ordenamento jurídico constitucional, submetendo todos os agentes públicos a atuar com probidade, aumentando o conceito de improbidade administrativa e passando, conseqüentemente, a considerar e punir como ato de improbidade administrativa outros diversos do locupletamento ilícito.

Assim sendo, disciplinou expressamente a Carta Magna de 1988, no caput do 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 da legalidade, impessoalidade, **moralidade**, publicidade e eficiência e, (...)".

Tais princípios, além de outros previstos no texto constitucional, são de elevada importância no desenvolvimento das relações jurídicas entre os cidadãos e o Estado (Estado Democrático de Direito), impondo-se a todos aqueles e em especial aos agentes públicos no exercício de suas atribuições, com observância obrigatória. Segundo Bandeira de Mello (2001), o seu descumprimento constitui ofensa de grau marcante:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica não só ofensa a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão do sua estrutura mestra, isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura desenfreada.

Ademais, conforme Marino Pazzaglim Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior (2001), os princípios dispersos no texto constitucional também não de ser observados, para que sejam caracterizados o ato ímprobo e a verdadeira intenção do agente:

No exame dos atos de improbidade administrativa, é crucial que se levem em conta não apenas os princípios informativos explícitos, mas também os implícitos, para que se caracterize a efetiva deformação funcional e reste à calva o intuito final do agente público ímprobo.

No mesmo norte, preleciona Bitencourt Neto (2003, p.250), quando afirma: “Quando se diz que princípio é norma jurídica, está claro que a violação pura e simples de um principio, ainda que não se ofenda diretamente regra jurídica, pode conduzir a uma ilicitude, ou, no que aqui interessa, à prática de ato de improbidade.

Assim sendo, de acordo com o novo princípio da moralidade disposto no caput do artigo 37 da C.F., segundo Pietro (2003, p. 670), o agente público, no exercício de suas atribuições, não deve agir pautado somente na legalidade formal, ou seja, com observância estrita da lei, mas também, deve ter a sua conduta pautada na honestidade, na lealdade e na boa-fé. Tais princípios éticos, quando não observados pelo agente público, poderão ensejar a aplicação de sanções pela prática de infração considerada como ato de improbidade administrativa.

A moralidade como princípio corresponde, no dizer da mesma autora (2003, p.671), "a um conceito jurídico indeterminado, (...). Trata-se de um conceito de valor, sem conteúdo preciso que possa ser definido pelo direito positivo". Dessa forma, o agente público, quando do exercício de suas funções, deve realizar um juízo de valor, uma vez que é impossível ao legislador ordinário fixar como deve agir em todas as situações que se lhe apresentem, para que o seu ato atenda diretamente ao interesse público.

No entender de Pazzaglini Filho (2001):

A moralidade significa a ética da conduta administrativa; a pauta de valores morais a que a Administração Pública, segundo o corpo social, deve submeter-se para a consecução do interesse coletivo. Nessa pauta de valores insere-se o ideário vigente no grupo social sobre v. g., honestidade, boa conduta, bons costumes, equidade e justiça. Em outras palavras, a decisão do agente público deve atender àquilo que a sociedade, em determinado momento, considera eticamente adequado, moralmente aceito.

Ainda, no entender de Bitencourt Neto (2003, p.248):

Moralidade administrativa é expressão mais ampla, já que significanecessidade de observância de padrões reconhecidos pôr determinada sociedade, em relação à administração Pública; sua ofensa resultará em ato imoral; sua ofensa de modo desonesto ou desleal configurará ato ímprobo.

É de bom alvitre esclarecer, ainda, que probidade e moralidade como princípios confundem-se, mas quando atribuído sentido de infração, a improbidade constitui gênero,

por ser mais ampla, estando nela inserida a imoralidade, configurando esta apenas uma das hipóteses de cometimento de ato de improbidade administrativa. Nesse norte, é o entendimento do ilustre Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, Flávio Sátyro Fernandes, quando afirma (2001):

De nossa parte, divergindo dos que assim pensam, entendemos- a) moralidade e probidade administrativas são noções bem claramente distintas, que se não podem confundir ante os textos legais quando a partir da Constituição Federal, a elas se referem; b) por esses mesmos textos é forçoso reconhecer, que a probidade é que é gênero, do qual a moralidade é espécie, haja vista a maior amplitude e o maior alcance emprestados à primeira, pela Constituição Federal e pela legislação ordinária.

Também na mesma linha de raciocínio, Freitas (2003, p. 247-248) entende que "o princípio da improbidade administrativa é especificação do princípio da moralidade administrativa, significando vedação de atos desonestos ou desleais para com a Administração Pública".

Ressalte-se que, conforme já afirmado anteriormente, com a inserção de tal princípio, o legislador originário possibilitou um abrandamento do positivismo jurídico, uma vez que a legalidade passou a abranger, segundo Pietro (2003, p.671), não só o expressamente estabelecido em lei (legalidade restrita), mas também conceitos como o da razoabilidade, boa-fé, economicidade e tantos outros valores consagrados na doutrina, na jurisprudência, na própria Constituição ou em leis infraconstitucionais para se conseguir uma boa administração (legalidade em sentido amplo).

O artigo 37. §4º, da CF/88 disciplinou, também, que lei estabelecerá a forma e gradação das medidas previstas naquele artigo. Desse modo, para conferir eficácia ao citado dispositivo constitucional, foi promulgada a Lei nº 8.429/1992, que passou a ser conhecida como Lei de Improbidade Administrativa.

Na mencionada lei, em consonância com o princípio da moralidade, introduzido pela norma constitucional, passou-se a considerar como ato de improbidade administrativa não só aqueles contrários à lei, mas também aqueles atos revendes de desonestidade ou imoralidade. Dessa forma, no dizer de Pietro (2003, p 675), a lesão à moralidade administrativa passou a constituir apenas uma das inúmeras hipóteses de atos de improbidade previstos em lei.

Os demais atos de improbidade administrativa encontram-se regulamentados nos artigos 9º, 10 e 11 da supra mencionada norma infraconstitucional, sendo assim considerados, respectivamente: atos que importam enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da administração pública, estando aí inserido o princípio da moralidade administrativa.

1.3 Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública

O Estado Constitucional Democrático de Direito é aquele onde o estado atua através do direito, onde este delimita o poder através de uma lei superior, sendo esta fruto da vontade popular.

Esta lei superior, ou seja, a Constituição Federal, deve ser compreendida como um sistema normativo composto por princípios (implícitos e explícitos) e normas jurídicas.

Nesse viés, todas as instituições públicas e privadas, por conseguinte, a Administração Pública, mesmo no exercício do seu poder discricionário, têm que estar de acordo com seus princípios reguladores, sejam expressos ou implícitos, e demais normas jurídicas deles decorrentes.

A Constituição de 1988 trouxe, expressamente no caput do art. 37⁽⁵⁾, os princípios constitucionais regentes da Administração Pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, mais recentemente com o advento da Emenda constitucional n.º 19/98, o princípio da eficiência.

Tais princípios são de basilar importância na atuação administrativa, pois segundo o mestre Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura neles esforçada".⁽⁶⁾

Mas não só a princípios constitucionais expressos que há violação. Os chamados princípios implícitos também o são, pois eles igualmente possuem carga atributiva, axiológica e vinculativa. Convém trazer à colação magistério do abalizado Roque Antônio Carrazza sobre o assunto em pauta:

"Não importa se o princípio é implícito ou explícito, mas, sim, se existe ou não existe. Se existe, o jurista, com o instrumental jurídico teórico que a Ciência do Direito coloca à sua disposição, tem condições de discerni-lo. De ressaltar, com Souto Maior Borges, que o princípio explícito não é necessariamente mais importante que o princípio implícito. Tudo vai depender do âmbito de abrangência de um e de outro e, não, do fato de um estar melhor ou pior desvendado no texto jurídico. Aliás, as normas jurídicas não trazem sequer expressa sua condição de princípios ou de regras. É o jurista que, ao debruçar-se sobre elas, identifica-as e hierarquiza-as".⁽⁷⁾

Ademais, e segundo Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior, "no exame dos atos de improbidade administrativa, é crucial que se levem em conta não apenas os princípios informativos explícitos, mas também os implícitos, para que se caracterize a efetiva deformação funcional e reste à calva o intuito final do agente público ímprobo".⁽⁸⁾

No tocante ao princípio da legalidade, este vem expresso no art. 5º, II, da nossa Carta Magna, onde "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Entrementes, para a Administração pública, a legalidade passa a ter feições peculiares, pois, sua atuação resta condicionada ao que a lei determina, sendo permitido ao administrador público realizar somente aquelas condutas legalmente previstas.

Vale observar que, nesse sentido, a acepção lei não é restrita, limitando-se a esta ou aquela norma. Seu significado é muito mais abrangente, pois revela não só a lei em si, mas todo o arcabouço legal e constitucional em que está inserida.

Nesse sentido nos ensina Marino Pazzaglini Filho:

"O princípio da legalidade, pois, envolve a sujeição do agente público não só à lei aplicável ao caso concreto, senão também ao regramento jurídico e aos princípios constitucionais que regem a atuação administrativa. [...] A legalidade é a base matriz de todos os demais princípios constitucionais que instruem, condicionam, limitam e vinculam as

atividades administrativas. Os demais princípios constitucionais servem para esclarecer e explicitar o conteúdo do princípio maior ou primário da legalidade".(Grifo nosso)⁽⁹⁾

O princípio da impessoalidade revela-se na finalidade da atuação administrativa, não podendo esta agir em benefício de interesses particulares. A conduta do administrador público deve-se pautar sempre na objetividade e parcialidade, tendo como único propósito a supremacia do interesse público.

Agride o princípio da impessoalidade tanto a promoção pessoal do administrador quanto a promoção do interesse secundário do organismo estatal a que pertence o agente público, quando destoante do interesse público primário, que é o alcance do interesse social.

Para não saturar o leitor, deixar-se-á para comentar o princípio da moralidade no próximo item, quando na ocasião o confrontaremos com o princípio da probidade.

O princípio da publicidade decorre da idéia de transparência da Administração Pública, porquanto não se concebe o trato da res publica sem um mínimo de satisfação para a sociedade, afinal o administrador está lidando com uma coisa que não lhe pertence.

É um princípio instrumentalizador do controle externo e interno da gestão administrativa. Ademais, a publicidade é requisito de eficácia dos atos administrativos. Com efeito, a publicidade não se confunde com propaganda ou promoção pessoal dos agentes públicos, porquanto diz respeito às ações da Administração Pública e não de seus servidores.

Por fim, o princípio da eficiência, que foi elevado a princípio constitucional pela já referida Emenda Constitucional n.º 19/98. Cumpre ressaltar que, malgrado a eficiência ter sido elevada a princípio somente com o advento da supra citada emenda, não se vê atividade administrativa sem o dever de eficiência.

É inerente à atividade administrativa o dever de publicidade, pautando-se pela lei, com vistas ao alcance do fim público (interesse social) e de acordo com os padrões éticos e morais presentes na sociedade, mas também, com o máximo de eficiência, sob pena do ato administrativo não importar nenhum benefício para a sociedade.

Brilhante, a respeito do tema, é o magistério de Alexandre de Moraes:

"Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum".(grifo nosso)⁽¹⁰⁾

Existe, entretanto, outros princípios informadores de uma esmerada atividade administrativa, como o princípio da finalidade, da igualdade, da supremacia do interesse público sobre o privado, da lealdade e boa-fé administrativa, da motivação, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Dessarte, somente com a observância de todos esses princípios, é que a Administração Pública estará alcançando os fins objetivados pela nossa Lex Fundamental, conseguindo assim, pautar-se pelos ditames de um Estado Constitucional Democrático de Direito.

1.4 Concomitância das Esferas Civil, Criminal e Administrativa: âmbito de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa

Adotando entendimento proferido nas legislações anteriores, segundo Tolosa Filho (2003, p.25), o artigo 37, § 4º da Constituição Federal de 1988 previu que lei estabeleceria a forma e gradação das sanções aplicáveis, independentemente do processamento de ação penal adequada.

Para regulamentar o supracitado dispositivo constitucional, conforme já mencionado, no ano de 1992 foi promulgada a Lei nº 8.429, que passou a disciplinar os atos de improbidade administrativa, e a prever pesadas sanções para aqueles que os praticassem.

Nos artigos 9º, 10 e 11, foram estabelecidas três modalidades de atos de improbidade, possuindo cada uma delas várias espécies.

Analisando-se tais artigos, é possível se perceber que muitos desses atos de improbidade previstos na referida lei podem configurar, concomitantemente, ilícitos administrativos ou ilícitos penais.

No dizer de Costa Neto (2002, p. 346), "as responsabilidades civil, penal e administrativa podem coexistir, extraindo-se simultaneamente do mesmo fato jurídico várias conseqüências nos diversos planos".

Conforme o mandamento constitucional, e no dizer de Pietro (2003, p. 679), se o ato de improbidade caracterizar também um ilícito penal, este poderá ser plenamente apurado e punido na esfera criminal. Além disso, nada impede que seja instaurado processo administrativo para apuração do ilícito administrativo, ao passo que se o ato se enquadrar em uma das modalidades previstas na Lei nº 8.429/1992 poderá ser também proposta a ação cabível na esfera civil.

Na hipótese de o ato configurar também um ilícito administrativo, aquele que o cometer será processado e punido de acordo com o Estatuto do servidor do ente da Federação a que pertencer, mediante a instauração de procedimento administrativo adequado.

Na situação acima tratada, ou seja, de instauração de processo administrativo, as sanções constitucionalmente previstas não poderão ser aplicadas em sua totalidade, em razão de o ato de improbidade constituir também ilícito de natureza civil e política, e não exclusivamente administrativo.

Nesse sentido, esclarece Pietro (2003, p.678):

A natureza das medidas previstas no dispositivo constitucional está a indicar que a improbidade administrativa, embora possa ter conseqüências na esfera criminal, com a concomitante instauração de processo criminal (se for o caso) e na esfera administrativa (com a perda da função pública e instauração de processo administrativo concomitante) caracteriza um ilícito de natureza civil e política, porque pode implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário.

Por fim, as sanções previstas no art. 37, §4º, da Constituição Federal de 1988 constituem matéria de competência exclusiva da União (assim determinado pela Carta Magna vigente), de modo que, complementando esse entendimento, o legislador infraconstitucional estabeleceu como procedimento adequado para aplicação de sanções previstas no art. 37, §4º, o processual civil, que também é matéria da competência da União.

CAPÍTULO 2 ANÁLISE DA LEI 8.429/1992

A Lei de Improbidade Administrativa surgiu como um forte mecanismo de combate ao flagelo da corrupção instalado em nosso país, e por tal motivo é não raras vezes criticada por muitos agentes públicos, em especial, os políticos. Traduz-se num valioso instrumento jurídico de combate à corrupção praticada por agentes no que concerne à coisa pública.

Segundo Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior (2001), improbidade administrativa seria assim definida:

Numa primeira aproximação, improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada Corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem Jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.

No entendimento de Hutington (2004, p.678), corrupção seria "o comportamento de autoridades públicas que se desviam das normas aceitas, a fim de servir a interesses particulares". Nesse conceito, entenda-se a expressão "autoridades públicas" de forma ampla, ou seja, incluindo-se os agentes (servidores) públicos.

Coadunando tais entendimentos, Ferreira Filho (2004, p.678) define a corrupção como "a conduta de autoridade que exerce o poder de modo indevido, em benefício de interesse privado, em troca de uma retribuição de ordem material".

Muitos são os fatores que levam à corrupção administrativa, sendo impossível enumerá-los em sua totalidade. No entanto, no dizer de Ferreira Filho (2004, p.678), "há fatores gerais que a isso estimulam, como há outros que a tanto desencorajam, os quais se identificam com um pouco de bom senso e alguma experiência de vida".

Podemos citar como um dos estímulos à prática de atos de improbidade administrativa, segundo Oliveira (2004, p.679), a impunidade e o grau de reprovação. Ou seja, se o servidor que recebe vantagem indevida não é punido, o seu colega, tomando ciência do

ocorrido e observando o sucesso financeiro do outro, fica estimulado a cometer infrações semelhantes. Além disso, quanto mais o infrator se aproxima do centro do poder valendo-se da prática de condutas irregulares, sem haver qualquer reprovação, maior o estímulo para que o seu colega também se corrompa.

Assim sendo, a mencionada Lei de Improbidade surgiu como um instrumento de combate à prática não só de atos em desconformidade com as normas vigentes, mas também daqueles que afrontam os princípios constitucionais, visando à obtenção de vantagens particulares, em detrimento dos interesses públicos. Tem por objetivo, conforme afirma Pietro (2003, p. 687), proteger não só o patrimônio público, considerado em sua totalidade (bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico), mas também de evitar que os administrados tenham seus direitos violados por atitudes ilegais cometidas por seus administradores.

2.1 Elementos Constitutivos do Ato de Improbidade Administrativa

Segundo preleciona Maria Sylvia Z. Di Pietro (2003, p. 685, 686), para que se caracterize um ato de improbidade administrativa, é necessário que o ato apresente determinados elementos específicos, quais sejam: sujeito passivo, sujeito ativo e a ocorrência de um ato danoso que resulte em enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou atente contra os princípios da administração pública.

Tais elementos estão previstos na Lei de Improbidade Administrativa e são, desse modo, essenciais à imputação das penalidades constitucionais e legalmente estabelecidas.

2.2. 1 Sujeito passivo

A Lei de Improbidade Administrativa estabelece, em seu art. 1º, as entidades susceptíveis de serem atingidas por atos de improbidade, assim dispendo:

Os atos de improbidade praticados (...) 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.

O supracitado dispositivo legal considera, assim, no dizer Pietro (2003, p. 681), como sujeito passivo todas as pessoas jurídicas de direito público, sejam da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, órgãos da administração indireta (estando compreendidas as autarquias, as fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), empresas não pertencentes à administração indireta, mas que foram incorporadas ao patrimônio público, ou ainda, aquelas empresas ou entidades para quem o erário concorreu ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou receita anual na criação ou custeio.

O artigo em comento inclui, ainda, em seu parágrafo único, outras entidades que também podem ser atingidas por atos de improbidade, sendo susceptíveis dos procedimentos previstos na Lei de Improbidade. Estabelece da seguinte forma:

Estão também sujeitos às penalidades desta 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 receita anual, (...).

Nesse parágrafo estão dispostas entidades de natureza jurídica privada, não integrantes da administração pública direta, indireta ou fundacional, mas que foram incluídas por receberem subvenção, benefício ou incentivo do poder público, ou mesmo porque o erário concorreu ou concorre com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou receita anual para a criação ou custeio.

É importante ressaltar que nesses casos, a sanção patrimonial a ser aplicada limite-se, conforme estatui o próprio dispositivo, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. Assim, em sendo, o ilícito patrimonial superior à contribuição ofertada pelo erário público, a entidade terá que pleitear o seu ressarcimento (no que exceder) por outra via processual, que não a ação tratada na Lei de Improbidade Administrativa.

Assim sendo, a Lei Federal ora analisada aponta expressamente em seus dispositivos quais as entidades (sujeitos passivos) que podem ser atingidas por atos considerados como de atos de improbidade.

2.2.2 Sujeito ativo

Também em seu art. 1º, a Lei de Improbidade Administrativa introduz quem seria o sujeito ativo dos atos de improbidade, considerando, assim, em sua parte inicial, qualquer agente público, servidor ou não.

Mais adiante esclarece, no art. 2º que será reputado "agente público, para 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".

Dessa forma, conforme Pietro (2003, p. 682), não importa a espécie do vínculo, a forma de investidura, se por pequeno lapso temporal ou sem remuneração, para que seja considerado possível sujeito ativo. Basta que exerça atribuições em uma das entidades citadas no artigo anterior para, em cometendo ato danoso, ser investigado e punido segundo os procedimentos previstos na Lei de Improbidade Administrativa.

Será também equiparado ao sujeito ativo do ato de improbidade, no que concerne à aplicação das sanções previstas na lei de improbidade, aquele 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". Ou seja, aquele que, mesmo não sendo agente público, mas que induziu, concorreu ou se beneficiou de um ato de improbidade, será também punido de acordo com as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

Observe-se a amplitude conferida por esses dispositivos legais, podendo-se extrair da Lei ora em comento que esta visa não só a punir atos irregulares e prejudiciais ao poder público, praticados por seus agentes, mas também a sancionar e coibir condutas prejudiciais ao poder público praticadas por pessoas alheias às suas entidades.

2.2.3 Ocorrência de ato danoso

O último elemento essencial à caracterização de um ato de improbidade administrativa (com a conseqüente aplicação das sanções constitucional e legalmente

previstas) é a ocorrência de um ato danoso. Tais atos estão previstos na Lei de Improbidade Administrativa, divididos em três modalidades:

a) Atos 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" os atos previstos nos doze incisos contidos no dispositivo.

Entre os incisos desse artigo, encontra-se tipificado, como ato de improbidade administrativa, o ato de 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 (inc. II); assim como a atitude de 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 (inc. III).

b) Atos que causam 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" aquelas condutas previstas nos treze incisos constantes do dispositivo legal.

Nessa hipótese, dentre os vários incisos que dispõem sobre os atos de improbidade que causam prejuízo ao erário, podemos citar o ato de 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 (inc. I); e a atitude de 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 (inc. II).

c) Atos que atentam contra os princípios da administração pública

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atente contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidades, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente aqueles atos previstos nos sete incisos do dispositivo legal.

Nessa última situação, podemos citar como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, a conduta do agente que nega publicidade aos atos oficiais (inc. IV), que frustra a licitude de concurso público (inc. V), ou que deixa de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo (inc. VI).

Importante anotar entendimento de Costa Neto (2002, p.346), ao afirmar: "Em todas as molduras, é inconfundível a presença de um traço comum característico à improbidade administrativa, qual seja o despreço para com os deveres de dignidade, honestidade e boa-fé no trato com a coisa pública".

Ressalte-se, também, que, embora a lei enumere em seus incisos uma série de atos para cada uma das três modalidades, essa enumeração não é taxativa, mas exemplificativa, podendo existir outras hipóteses de atos de improbidade, desde que se enquadre no disposto nos caput dos artigos 9º, 10 e 11.

Nesse sentido, Martins Júnior (1998, p.97): "Hipóteses não previstas na lei, e que, no entanto, esboçam as características do enriquecimento ilícito (e das demais modalidades) sujeitam o infrator às sanções da improbidade".

Saliente-se, ainda, que os atos de improbidade não decorrem exclusivamente da prática de atos, podendo decorrer tanto de condutas comissivas ou omissivas, de modo que se o sujeito ativo se mantiver inerte e causar prejuízo, enriquecer ilícitamente ou atentar contra os princípios da Administração Pública, estará caracterizado o cometimento de um ato de improbidade administrativa.

Nesse diapasão, preleciona Gomes (2002, p. 261): "A conduta refere-se ao ato -

em sentido lato, entendido como ação ou omissão - realizado pelo agente".

Também é importante se observar que, segundo Pietro (2003, p. 686), há necessidade de vinculação do sujeito ativo com o poder público, inadmitindo-se a existência de um ato de improbidade quando praticado sem qualquer ligação com aquele, já que o intuito da Lei de Improbidade é coibir a prática de atos nocivos aos interesses públicos. Da mesma forma, é essencial que a atividade daquele terceiro que induziu, concorreu ou se beneficiou, produza algum reflexo sobre o poder público. Caso contrário, é impossível à propositura da ação de que trata a Lei de Improbidade, bem como a aplicação das sanções nela previstas.

Frise-se a abrangência contida no art. 11, uma vez que uma violação a quaisquer dos princípios a que Administração Pública está submetida, especialmente aos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade e impessoalidade, poderá configurar a ocorrência de um ato de improbidade.

Esclarece Gomes (2002, p. 270):

Embora disponha a LIA que os "agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade ou publicidade no trato dos assuntos que lhes são afetos" (art. 4º), parece-nos que devem eles velar pela estrita observância não só dos enunciados, mas também de todos os demais princípios presentes no sistema, ainda que implícitos.

Assim sendo, conforme dito acima, o dispositivo legal é bastante amplo, já que a Administração Pública se sujeita aos diversos princípios, podendo ocorrer uma infinidade de situações nas quais os princípios norteadores da Administração Pública serão violados.

Observe-se, ainda, que os atos de improbidade previstos nos artigos 9º e 11 podem causar ou não prejuízo de caráter econômico, havendo a possibilidade de constituírem apenas prejuízos de ordem moral. Existe hipótese em que um agente público atenta contra os princípios da Administração Pública ou enriquece ilícitamente, sem causar qualquer dano econômico ao erário. Não obstante, a conduta do agente fere a moralidade administrativa, devendo ser punido de acordo com as sanções estabelecidas em lei, desestimulando, ainda a prática de irregularidades por outros agentes.

De acordo com esse entendimento, afirma, Gomes (2002, p. 271):

Na hipótese vertente, para que a norma incida e qualifique o ato como de improbidade administrativa, não é mister que o agente se enriqueça ilicitamente, tampouco que haja dano ao patrimônio público, sendo bastante o malferimento aos princípios invocados.

Por fim, ressalte-se que um mesmo ato de improbidade pode se enquadrar, simultaneamente, em duas ou três modalidades previstas na lei de improbidade, havendo aplicação das penalidades previstas para a sanção mais grave.

É a lição de Pietro(2003, p.691);

Não se pode conceber um ato que acarrete enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário e que, ao mesmo tempo, não afete os princípios da Administração, especialmente da legalidade. Nesse caso, serão cabíveis as sanções previstas para a infração mais grave (enriquecimento ilícito).

Não se olvide, conforme dito em capítulo anterior, que um ato de improbidade também pode configurar, simultaneamente, um ilícito administrativo e/ou uns ilícitos penais, havendo concomitância e independência nas três esferas de apuração de ilícitos.

2.2.4 Elemento subjetivo: dolo ou culpa

Finalmente, importante aspecto a ser estudado na caracterização de um ato de improbidade administrativa diz respeito ao elemento subjetivo do agente quando da prática do ato irregular, ou seja, se o sujeito ativo cometeu a infração com dolo ou culpa.

A verificação de tal elemento acarreta uma série de conseqüências distintas, havendo, atualmente, divergências doutrinárias acerca da existência de atos de improbidade administrativa quando cometidos com elemento subjetivo culposos.

Além disso, diversas são as teorias adotadas em âmbito civil para responsabilização do agente, quando considerado o elemento subjetivo desse.

2.2.4.1 Considerações gerais

Conforme dito em item anterior, os atos de improbidade administrativa podem decorrer de comportamentos humanos comissivos (positivos) ou omissivos (negativos). Tais condutas apresentam, ainda, em sua essência, um elemento subjetivo, podendo ser o dolo ou a culpa.

No dizer de Aurélio (1998, p. 606), dolo significa "vontade conscientemente dirigida ao fim de obter um resultado criminoso ou de assumir o risco de o produzir; má fé, astúcia, fraude, logro".

Já a culpa se traduz (1998, p. 508) na "conduta negligente ou imprudente, sem propósito de lesar, mas da qual proveio dano ou ofensa a outrem; violação ou inobservância duma regra de conduta, de que resulta lesão do direito alheio".

Dessa forma, para que um ato irregular cometido no âmbito da Administração Pública seja considerado como ato de improbidade administrativa, deverá decorrer de uma ação ou omissão praticadas por um agente público ou não, com dolo ou culpa. A existência e verificação do elemento subjetivo são assim essenciais para enquadramento e aplicação das sanções constitucional e legalmente prevista, conforme se verá adiante.

2.2.4.2 Responsabilidade da Administração Pública

No que diz respeito à Administração Pública, a Carta Magna disciplinou em seu artigo 37, § 6º, a responsabilidade que é aplicada aos agentes públicos quando do exercício de seu mister. Assim estabeleceu:

Art. 37. [...] § 6º. As pessoas Jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Diante desse dispositivo constitucional, verifica-se que a responsabilidade

atribuída ao Estado e, conseqüentemente, à Administração Pública, é objetiva, não se exigindo, conforme afirma Gasparini (1995, p. 590-591), "a culpa do agente público, nem a culpa do serviço. É suficiente a prova da lesão e de que esta foi causada por agente da Administração Pública". O Estado, assim, é obrigado a indenizar todo e qualquer dano, desde que envolvido no respectivo evento.

Entretanto, da leitura da parte final do mencionado dispositivo constitucional, ainda segundo o mesmo autor (1995, p. 595-596), é permitido que o Estado proponha ação de regresso contra o agente responsável, nos casos do dolo ou de culpa. São requisitos dessa ação: a) condenação da Administração Pública a indenizar, por ato lesivo de seu agente; b) o pagamento do valor da indenização; c) a conduta lesiva dolosa ou culposa do agente causador do dano.

Assim sendo, quando o Estado for condenado ao pagamento de indenização por ato praticado por seus agentes, poderá promover ação de regresso contra aqueles, sendo necessária a verificação de culpa ou dolo para que sejam responsabilizados.

Se não ficar demonstrado que o agente agiu com a intenção de causar o dano ou de que foi decorrente de negligência, imprudência ou imperícia, não poderá ser condenado a restituir ao Estado o valor da indenização paga ao particular.

2.2.4.3 Responsabilidade do agente que pratica ato de improbidade, de acordo com a Lei nº 8.429/1992

É cediço, conforme dito no item anterior, que na ocorrência de evento danoso, cuja causa foi dada por agente público ou privado no exercício das funções públicas, o Estado é responsável pelos eventuais prejuízos suportados pelo particular, cabendo ação de regresso em face do agente que efetivamente praticou a conduta danosa. Repise-se, mais uma vez, que é necessária a prova do dolo ou da culpa para que aquele seja responsabilizado.

É possível, também, que o referido ato danoso resulte em ato de improbidade administrativa previsto em uma ou mais modalidades da Lei 8,429/1992, podendo, assim, importar em enriquecimento ilícito, causar danos ao erário e atentar contra os princípios da Administração Pública. Não obstante a possível configuração de ato de improbidade administrativa, quanto à Administração Pública, será aplicada a teoria da responsabilidade objetiva, cabendo ao Estado o dever de reparar os danos sofridos pelo cidadão.

No que tange ao agente, este poderá ser punido na esfera penal, se a sua conduta se

encontrar tipificada como crime na norma penal, na esfera administrativa, se o mesmo infringiu os estatutos da entidade a que está subordinado, e na esfera civil, mediante uma ação de regresso ou mediante a propositura de uma Ação de Improbidade Administrativa.

Assim entende Bitencourt Neto (2003, p.249, 250) "A prática dos atos previstos na citada Lei de Improbidade pode resultar em outras esferas de responsabilização: criminal, política, administrativa ou civil, previstas em normas esparsas". E acrescenta (2003, p.254): "A responsabilização por improbidade administrativa não é a única forma de sanção aos que praticam atos ilícitos no âmbito do Estado".

Entretanto, para que um agente seja processado e punido por meio da ação prevista na Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a imputação de prática de ato assim considerado na referida lei (arts. 9º, 10 e 11). Para que assim ocorra, conforme já relatado em item anterior, é necessária a presença dos elementos essenciais para sua caracterização, quais sejam, sujeito ativo, sujeito passivo, ato danoso e o elemento subjetivo (dolo ou culpa) de acordo com o estipulado pela lei.

No mencionado instrumento legal, dos três dispositivos que definem atos de improbidade, somente o art. 10 fala em ação ou omissão, dolosa ou culposa. Para Pietro (2003, p. 689), igualmente no art. 5º, há exigência de dolo ou culpa nos atos de improbidade causadores de prejuízo ao erário. Nos demais artigos (9º e 11) que traduzem as outras duas hipóteses de atos de improbidade, não há exigência expressa de elemento subjetivo, omitindo-se acerca do elemento subjetivo na caracterização de atos de improbidade administrativa que importem em enriquecimento ilícito e atentem contra os princípios da administração pública.

Dessa forma, a dúvida se apresenta quando da ocorrência de ato possivelmente considerado como de improbidade administrativa, mas que foi cometido por negligência, imprudência ou imperícia, elementos caracterizadores da culpa. Como proceder nesses casos? Deverão ser aplicadas todas as sanções constitucionais e legalmente previstas ao sujeito ativo que cometeu a infração sem a intenção de enriquecer ilicitamente, de causar prejuízo ao erário ou atentar contra os princípios da administração pública?

Conforme já explicitado anteriormente, a Administração Pública, bem como o particular, podem ser vítimas de atitudes danosas, praticadas pelo agente público no exercício de suas atribuições, em cooperação, parceria ou co-autoria com terceiros. Além disso, a Lei de improbidade Administrativa, editada com o fito de disciplinar os termos do artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, configura-se num dos mais importantes instrumentos de combate às práticas lesivas ao patrimônio público, sendo este considerado em sua forma ampla, segundo

Pietro (2003, p. 687), por analogia aos termos da Lei nº 4.717 (Lei de Ação Popular).

Ademais, o dispositivo constitucional, assim como a lei de improbidade administrativa, passou a considerar como atos de improbidade administrativa aqueles que atentassem contra os princípios da Administração Pública, inclusive contra o princípio da moralidade pioneiramente inserido no texto constitucional, não estabelecendo de forma expressa, contudo, a sua (do princípio) definição. Também, o legislador derivado apenas enumerou alguns atos que, quando da sua prática, poderiam configurar atos de improbidade, sem, no entanto, limitar a sua enumeração, podendo ocorrer outros diversos daqueles elencados.

Dessa forma, por não haver um conceito determinado para o princípio da moralidade, somente se torna possível afirmar que um ato violou qualquer dos princípios a que a Administração Pública está submetida, dentre outras hipóteses de ato de improbidade administrativa, perquirindo-se sobre os motivos e circunstâncias da ocorrência dos fatos e a intenção do agente, ou seja, mediante análise do concreto.

Nesse sentido, preleciona Gomes (2002, p. 270): "O tipo do caput é aberto e normativo, pois que os conceitos de honestidade, imparcialidade e lealdade devem sofrer valoração ético-jurídica por parte do intérprete".

Assim sendo, mediante a análise das situações infratoras no âmbito da Administração Pública, e em razão da inexistência de um conceito específico para o princípio da moralidade, os doutrinadores vêm desempenhando papel relevante, no sentido de buscar a "mens legis" e definir o que viria a consubstanciar um ato de improbidade. Muitas são as definições conferidas aos atos de improbidade, já tendo havido, neste trabalho, exposição de alguns entendimentos.

Considerando-se as diversas posições doutrinárias acerca do significado de ato de improbidade administrativa, no sentido quase unânime que vem a se traduzir em atos de desonestidade e deslealdade do agente, alguns doutrinadores e operadores do direito têm entendido que determinadas infrações não seriam consideradas como atos de improbidade administrativa quando praticadas com elemento subjetivo culposo, uma vez que um agente não é desonesto ou desleal "sem querer", mas somente quando tem a intenção de praticar determinada conduta desonesta ou desleal ou assume o risco de vê-la acontecer.

Assim é que entende um dos representantes dessa corrente, Bitencourt Neto (2003, p.249): "improbidade significa desonestidade, deslealdade. Tais condutas não se configuram por culpa".

Defende seu posicionamento, afirmando (2003, p. 249): "mesmo quando a Lei n"

8.429/92 estabelece, no caput do art. 10, a possibilidade de conduta culposa, quando se tratar de dano ao erário, tal entendimento não deve prevalecer, por incompatibilidade com o sistema constitucional".

Assim, quando um agente causasse prejuízos ao erário em razão de uma conduta revestida de negligência, imprudência ou imperícia, não seria considerado como sujeito de ato de improbidade, não se configurando, evidentemente, ato de improbidade administrativa. Nessa hipótese, o agente seria punido de outras formas, isto é, na esfera civil, sendo obrigado ao ressarcimento dos prejuízos materiais causados, na esfera administrativa, se a sua conduta caracterizou descumprimento das normas disciplinares da entidade a que está submetido, e, ainda, na esfera criminal, se a sua conduta, ressalte-se, culposa, estiver expressamente prevista e tipificada como crime na legislação penal em vigor.

Conforme dito, uma gama de doutrinadores defende esse entendimento, no sentido de ser impossível a configuração de ato de improbidade administrativa quando praticado com culpa. Além do mais, seria adequada a aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92, quando na hipótese de conduta imprudente, o agente ter causado pequeno prejuízo patrimonial a alguma entidade da administração indireta?

É de se considerar que as sanções previstas na lei em questão são, conforme se verá adiante, verdadeiramente severas e que interferem, rigorosamente, na esfera de direitos civil do agente, consubstanciando-se no intuito do legislador de ver o agente público ou o terceiro desencorajado a não mais praticar condutas danosas ao patrimônio público e aos demais cidadãos. Assim, como se conceber a imputação da pena de suspensão dos direitos políticos, por exemplo, para aquele que agiu sem a intenção de causar prejuízos ao erário?

Assim sendo, ratifica, mais uma vez, Bitencourt Neto (2003, p.249): "Não pode o legislador infraconstitucional estender o conceito de probidade, imputar conduta desonesta a quem age com imprudência, imperícia ou negligencia".

Segue enfatizando seu entendimento ao afirmar (2003, p.250): "A primeira conclusão, portanto, **é que para a verificação da prática de ato de improbidade, SCJB por ofensa exclusiva ao princípio ou por qualquer das hipóteses previstas na Lei nº 8.429/92 é necessária a comprovação do dolo**" (grifo nosso) Repete, concluindo em sua obra (2003, p.254): "é necessária conduta dolosa, para que se verifique prática de ato de improbidade administrativa.

Assim sendo, segundo essa corrente, não se admite hipótese de ato de improbidade administrativa com elemento subjetivo culposo, somente aceitando-se a imputação da qualidade de sujeito ativo de um ato de improbidade, quando a conduta estiver revestida de

dolo.

Por outro lado, surge um outro entendimento, segundo o qual somente se admite a prática de ato de improbidade administrativa com elemento subjetivo culposo quando a conduta se enquadrar na hipótese prevista no art. 10 da Lei nº 8.429/92, ou seja, atos que causem prejuízo ao erário. Nas demais situações elencados nos artigos 9º e 11.-somente se configurará ato de improbidade administrativa, se o agente possuía a intenção de praticar a conduta irregular ou assumiu o risco de vê-la acontecer.

Assim é que defende Pietro:

É difícil dizer se foi intencional essa exigência de dolo ou culpa apenas com relação a esse tipo de ato de improbidade, ou se foi falha do legislador, como tantas outras presentes na lei. A probabilidade de falha é a hipótese mais provável, porque não há razão que justifique essa diversidade de tratamento.

Dessa forma, de acordo com esse posicionamento, somente podem existir atos de improbidade na modalidade culposa para as hipóteses previstas no art. 10 da Lei nº 8.429/92. Para as demais modalidades de atos de improbidade administrativa, somente se configuram quando praticados com elemento subjetivo doloso.

Ainda, contrariamente aos dois entendimentos acima expostos, surge corrente entendendo que pode haver a prática de atos de improbidade administrativa que importem em enriquecimento e atentem contra os princípios da Administração Pública com elemento subjetivo culposo. Entretanto, nesses casos, a culpa deve ser em grau marcante.

Assim preleciona Rothenburg (2002, p. 475):

Requer-se o dolo (no sentido de comportamento consciente e voluntariamente orientado) para caracterizar a maior parte dos atos de improbidade administrativa [...]. Todavia, a culpa (em grau marcante) não é de excluir-se. Certamente, em relação aos ilícitos do artigo 10 (em que há lesão ao patrimônio público), que se refere expressamente à "ação ou omissão, dolosa ou culposa". Eventualmente em relação aos ilícitos dos artigos 9º (em que há enriquecimento ilícito) e artigo 11 (em que há desrespeito aos princípios da Administração Pública), por força do artigo 5º ("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."), que, ao situar-se antes dos dispositivos que prevêm as diversas modalidades de atos de improbidade administrativa (conquanto se refira expressamente apenas à lesão ao patrimônio público e a seu integral ressarcimento), faz às vezes de norma geral do microsistema normativo estabelecido pela Lei 8.429/92.

Finalmente, apesar de existirem entendimentos diversos acerca da configuração de um ato de improbidade administrativa em razão do elemento subjetivo, é certo que não se podem aplicar irrestritamente os dispositivos da Lei nº8.429/92 sem se analisar, cautelosamente, o caso concreto. Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade são instrumentos importantíssimos quando de eventual imputação da prática de ato de improbidade, bem como na aplicação das severas sanções constitucional e legalmente previstas.

2.3 Apuração de Responsabilidade e Aplicação das Sanções aos Atos de Improbidade Administrativa

Inicialmente, antes de tecer qualquer comentário acerca das sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa, deve-se ter consciência de que algumas dessas punições são de extrema gravidade, havendo necessidade de abrandamento do rigor da Lei nº 8.429/92, de forma a amoldá-la ao espírito constitucional, no sentido de aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, da proibição de excesso e da racionalidade, como meio de evitar situações arbitrárias.

O princípio constitucional da legalidade deverá ser, também, aplicado em sua forma ampla, e não em sua forma estrita, observando-se, na aplicação do dispositivo legal, a razoabilidade, a boa-fé, entre outros valores, para se evitar que punições impertinentes e inconvenientes sejam aplicadas.

Muitos autores se posicionam nesse sentido, entre eles, Costa Neto (2002, p.365): “Inicialmente, considerando o extenso rol de sanções, é de observar que a aplicação das mesmas está subordinada aos princípios da mínima intervenção estatal e da proporcionalidade”.

No mesmo norte, Rothenburg (2002, p. 478):

As sanções previstas no artigo 12 da Lei 8.429/92 precisam ser moduladas m função do grau de reprovação da conduta, que é influenciado pelo grau objetivo. É preciso, pois, dosar as sanções, para o que se invoca a proporcionalidade - um dos instrumentos para a individualização da sanção.

Após esse breve esclarecimento, passemos a examinar as sanções previstas a Carta Magna e na Lei de Improbidade.

A Constituição Federal estabeleceu em seu art. 37. § -1º, que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A suspensão dos direitos políticos, bem como a perda da função pública, constituem, segundo Pietro (2003, p. 690), “sanções de natureza civil, não caracterizando sanções de natureza criminal”.

No que concerne à indisponibilidade de bens, também segundo a mesma autora (2003, p. 690);

É o caso da indisponibilidade de bens, que tem nítido caráter preventivo, já que tem por objetivo acautelar os interesses do erário durante a apuração dos fatos, evitando a dilapidação, a transferência ou ocultação dos bens, que tornariam impossível o ressarcimento do dano.

Assim sendo, ocorrendo a apuração da prática de ato de improbidade, o sujeito ao qual estivesse sendo imputado o cometimento da infração, não poderia, a partir daquele momento, desfazer-se de seu patrimônio com o fito de não arcar com as conseqüências (punições) advindas do ato. A Administração Pública, adotando essa conduta, protege seus interesses no que diz respeito aos danos patrimoniais.

No que diz respeito ao ressarcimento do dano, mesmo que não estivesse previsto na Constituição, seria cabível tal medida em razão do disposto no art. 186 do Código Civil, uma vez que neste está previsto o princípio geral do direito segundo o qual quem quer que cause dano a outrem é obrigado a repará-lo.

Saliente-se que o ressarcimento do dano somente será possível quando houver prova de que a conduta resultou em prejuízo para o erário ou para o patrimônio público. Não há como se falar em ressarcimento onde não existiu prejuízo, uma vez que assim ocorrendo, consubstanciará em enriquecimento ilícito por parte do Estado. Nesse passo, dispõe o art. 5º da Lei nº 8.429/92: “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”.

Além das sanções constitucionais, a Lei nº 8.429/92 previu, em seu art. 12, outras aplicáveis aos atos de improbidade administrativa, quais sejam, a perda dos bens ou valores

acrescidos ilicitamente ao patrimônio, a multa civil e a 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.

Também a mencionada norma legal estabeleceu nos artigos 5º e 6º medidas aplicáveis aos casos em que se verifique a prática de ato de improbidade. O primeiro versa sobre o ressarcimento do dano; o segundo reza que, no caso de enriquecimento, o agente público ou terceiro beneficiário perderá os bens ou valores acrescidos ao patrimônio.

Observe-se a repetição constante desses artigos, uma vez que as mesmas medidas estão previstas no art. 12, de modo que, segundo Pietro (2003, p. 690), “teria sido melhor que o legislador tivesse se limitado a essas duas disposições, não repetindo a mesma coisa no artigo 12, já que não se trata propriamente de medida punitiva, mas de simples reposição das coisas no *status quo ante*”.

Outro aspecto importante a ser mencionado diz respeito à possibilidade de apuração do ato irregular em âmbito civil, administrativo e penal, não havendo vinculação entre os mesmos. Conforme já explicitado anteriormente, um ilícito pode configurar, simultaneamente, ilícito civil, administrativo e penal, sendo o agente punido em cada uma das esferas de acordo com as normas específicas.

Além disso, de acordo com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o juiz poderá fixar as sanções cumulativamente ou não, considerando para tanto, a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente é que um mesmo ato poderá afetar valores de natureza diversa, sendo plenamente possível a aplicação de medidas distintas para cada um dos entes atingidos.

Nesse diapasão, preleciona Costa Neto (2002, p. 365): “As penas podem ser aplicadas cumulativamente ou não, a depender das situações concretas sujeitas à apreciação judicial”.

Nesse sentido, dispõe o parágrafo único do art. 12. Saliente-se que, no dizer de Pietro (2003, p. 692), a expressão “extensão do dano causado” abrange não só o patrimônio público em sentido econômico, mas também aquele em sentido amplo, sendo passível de dano a moral do Estado e da sociedade.

Existe, ainda, no dizer de Rothenburg (2002, p. 477), a possibilidade de “que uma mesma conduta se enquadre em mais de uma previsão legal de improbidade administrativa”. Assim ocorre, uma vez que seria impossível a prática de um ato que causasse prejuízo ao erário ou que importasse em enriquecimento ilícito, sem atentar contra os princípios da Administração Pública. Quando assim ocorrer, conforme Pietro (2003, p. 691), “serão

aplicadas as penalidades previstas para a infração mais grave, qual seja, o enriquecimento ilícito”. No mesmo norte, poderá um ato atentar contra os princípios da Administração Pública, sem, contudo, causar prejuízo ao erário ou importar em enriquecimento ilícito do agente. Nessa situação, serão aplicadas as sanções para os atos que atentam contra os princípios a que Administração Pública está subordinada, considerada como infração de menor gravidade.

Finalmente, o art.12 da lei ora comentada, ao prever as sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa, estabeleceu uma gradação para as penas, dependendo do ato praticado. Ou seja, aquele que enriqueceu ilicitamente, além de perder os bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, de ser obrigado a ressarcir integralmente o dano (quando houver) e de perder a função pública, terá os seus direitos políticos suspensos de oito a dez anos. O pagamento da multa civil será de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial, sendo-lhe proibido, ainda, contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de dez anos.

Na hipótese de o ato causar prejuízo ao erário, o agente, além de ressarcir integralmente o dano, de perder os bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio (se concorrer esta circunstância) e de perder a função pública, terá os seus direitos políticos suspensos de cinco a oito anos. o pagamento da multa civil será de até duas vezes o valor do acréscimo patrimonial, sendo-lhe proibido, ainda, contratar com o Poder Público ou -receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de cinco anos.

Por último, no caso de o ato configurar atentado contra os princípios da Administração Pública, o agente será responsável pelo integral ressarcimento do dano a que tiver dado causa (somente se houver dano), perderá a função pública, terá os seus direitos políticos suspensos de três a cinco anos, pagará multa civil de até cem vezes o valor da remuneração por ele percebida e será proibido de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de três anos.

2.3.1 Procedimento administrativo

Como corolário do direito de petição previsto no art. 5º, XXXIV, a, da

Constituição Federal, o art. 14 da Lei de Improbidade dispõe que qualquer pessoa pode representar à autoridade administrativa competente para ser instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

Segundo a norma legal, a representação deverá ser feita por escrito ou reduzida a termo, contendo a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento. Se tais requisitos não forem atendidos, a autoridade administrativa, em despacho fundamentado, rejeitará a representação. Em sendo aceita a representação, determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista na Lei nº 8.112/90, e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

Quando da instauração de processo administrativo, a comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da existência do mencionado procedimento administrativo, podendo esses órgãos designar representante para acompanhar o procedimento. Tal possibilidade não significa que os dois órgãos poderão interferir no desenvolvimento do processo, por ser esta atribuição da Administração Pública. Poderão, porém, adotar medidas de suas respectivas alçadas.

2.3.2 Ação judicial de improbidade administrativa

O art.16 da Lei nº 8.429/92 inaugura os dispositivos legais sobre a Instauração da Ação Judicial de Improbidade Administrativa, estabelecendo que: “Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público”.

Assim, quando da investigação da infração em processo administrativo, a comissão processante apurar a existência de atos ou fatos que ensejem a responsabilidade do agente, comunicará ao Ministério Público para que este requeira ao juízo competente a determinação de medida que previna a ocorrência de prejuízos ao patrimônio público. O seqüestro, conforme Pietro (2003, p. 694), incidirá sobre bens específicos, quantos sejam necessários para assegurar o êxito do processo de execução.

Além dessa medida, estão previstas no corpo legal, outras de natureza cautelar (já

mencionadas em item anterior), tais como a indisponibilidade dos bens (na forma do art. 7º), a investigação, exame e bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior (art. 16, §2º), o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual (art. 20, parágrafo único).

Observe-se que somente o afastamento do agente público do cargo, emprego ou função pode ser decretado na esfera administrativa, somente podendo ser decretadas as outras medidas preventivas em âmbito judicial.

Após a efetivação da medida cautelar, a pessoa jurídica interessada (que pode ser qualquer uma das previstas no art. 1º da Lei) ou o Ministério Público deverá propor a ação principal dentro do prazo de trinta dias, tramitando essa em rito ordinário. F o que dispõe o art. 17 da Lei nº 8.429/92.

Importante ressaltar que, de acordo com o § 1º desse artigo, quando da propositura de ações dessa espécie, não se pode realizar transação, acordo ou conciliação, tendo em vista, no dizer de Pietro (2003, p.694), “a relevância do patrimônio público, seja econômico, seja moral, protegido pela ação de improbidade. Trata-se de aplicação do princípio da indisponibilidade do interesse público”.

Logicamente, quando da propositura da ação judicial de improbidade, a petição inicial será instruída com documentos que contenham indícios suficientes da existência de ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas.

Em sendo a ação proposta pelo Ministério Público, aplicar-se-á, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei nº 4.717/65. Caso a ação não seja proposta pelo Parquet, não intervindo este no processo como parte, aluará obrigatoriamente como fiscal da lei, sob pena de nulidade (§§ 3º e 4º do art. 17 da Lei nº 8.429/92).

Ao receber a petição inicial, o juiz verificará se estão presentes todos os requisitos necessários para sua propositura. Estando em perfeita forma, mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido para oferecer manifestação por escrito, dentro do prazo de quinze dias. Se após a manifestação, o juiz entender possivelmente existente o ato de improbidade, será o réu citado para apresentar contestação. Caso contrário, ou seja, se o juiz entender inexistente o alegado ato de improbidade, improcedente a ação ou inadequada a via eleita, rejeitará a ação, fundamentando a sua decisão, dentro do prazo de trinta dias.

Por fim, dispõe o art. 18 da Lei de Improbidade que, se sentença julgar procedente ação civil de reparação de dano ou se decretar a perda dos bens havidos ilicitamente, a mesma

determinará, conforme o caso, o pagamento ou a reversão dos bens em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

2.3.2.1 Natureza da ação de improbidade administrativa

Importante observar que de acordo com art. 129, inciso 111, da Constituição Federal de 1988, os objetivos da ação civil pública (ação disciplinada na Lei nº 7.437/95) foram ampliados, passando a referida ação a ser utilizada na proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Assim, conforme preleciona Pietro (2003, p.693), em decorrência de tal ampliação constitucional, vem se firmando entendimento doutrinário e jurisprudência de que a ação judicial cabível para apurar e punir os atos de improbidade tem a natureza de ação civil pública, sendo cabível, no que não contrariar as disposições específicas da lei de improbidade, a Lei da Ação Civil Pública.

2.3.2.2 Prescrição da ação judicial de improbidade administrativa

A Lei nº 8.429/92 prevê duas hipóteses de prescrição para as ações de improbidade administrativa, quais sejam:

Art.23 [...] 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.

Dessa forma, aqueles que exerceram cargo em comissão ou função de confiança, poderão ser investigados e punidos por meio da ação de improbidade mesmo após decorridos cinco anos do término de seu mandato. Por outro lado, aqueles ocupantes de cargo efetivo ou empregados poderão ser investigados e punidos de acordo com o prazo estipulado em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público.

Segundo Pietro (2003, p.695), são, contudo, imprescritíveis as ações de ressarcimento por danos causados por agente público, seja ele servidor público ou não,

conforme o estabelece o art.37, § 5º, da Constituição”.

Analisando-se o mencionado dispositivo constitucional, é possível se confirmar o entendimento acima exposto, de modo que lei específica poderá dispor sobre a prescrição de ilícitos cometidos por agentes públicos, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento, que são imprescritíveis.

CAPÍTULO 3 A LEI 8.429/92 COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Conforme demonstrado, a Lei de Improbidade Administrativa foi editada com o fito de disciplinar dispositivo constitucional de eficácia limitada. Cumprindo a sua função, a mencionada lei enumerou os possíveis sujeitos ativo e passivo, os atos classificados como ímprobos, as punições aplicáveis e, por fim, os procedimentos administrativo e Judicial a serem implementados quando da ocorrência de um ato de improbidade administrativa

3.1 Posicionamentos Jurisprudenciais Sobre a Aplicação da Lei de improbidade Administrativa

Desde a sua publicação, inúmeros são os casos de propositura de ação Judicial de improbidade, tendo os juízos de 1º grau, bem como os tribunais se manifestado das mais variadas formas, sempre, em conforme com a norma legal e com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Assim sendo, como forma de enriquecer o estudo sobre a norma legal objetivo deste trabalho, bem como de se verificar tudo o que foi exposto ao longo desta pesquisa, importante se analisar algumas das decisões proferidas pelos órgãos do Poder Judiciário.

Inicialmente, vislumbra-se decisão que, de uma maneira geral, demonstrou o dispositivo constitucional originário da mencionada lei, as três categorias de atos de improbidade, e algumas das sanções aplicáveis.

116029031 - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LEI Nº8.429/92 - VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE MORALIDADE E IMPESSOABILIDADE - CONTRATAÇÃO MEDIANTE CARTA-CONVITE PELO MUNICÍPIO DE EMPRESAS AS QUAIS FAZIAM PARTE O VICE-PREFEITO E O IRMÃO DO PREFEITO, PESSOAS IMPEDIDAS DE LICITAR - LESÃO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA QUE PRESCINDE DA EFETIVA LESÃO AO ERÁRIO - SANÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS COMPATÍVEIS COM A INFRAÇÃO - PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE - 1. A Ação de Improbidade Administrativa. Explicitação do cânone do art. 37, § 4º da Constituição Federal. A Ação de Improbidade tem como escopo impor sanções aos agentes públicos que pratiquem atos de improbidade nos casos em que: A) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão a moralidade administrativa. 2. Preliminar de julgamento extra-petita. Os recorrentes foram demandados em Ação de Improbidade, sede em que vários fatos foram invocados como incidentes na

citada Lei nº 8.429/92. Assim os réus defenderam-se dos fatos, competindo ao juízo à qualificação jurídica dos mesmos. Aliás, é cediço que a qualificação jurídica dos fatos é dever de ofício do Juízo, por isso iura novit cúria. Consectariamente, essa qualificação não integra a causa petendi e o seu ajuste na decisão à luz da demanda inicial não significa violação da regra da congruência, consubstanciada nos artigos 128 e 460 do CPC. Nesse sentido é lição de Barbosa Moreira, in O Novo Processo Civil Brasileiro, 1995, p. 20-21. Deveras, as multifárias ações administrativas que se enquadram no novel diploma, transmudam o pedido de adequação das mesmas, aos fatos previstos, como nitida ação fungível, podendo o juízo, ao decidir, impor sanção aliud, porém minus. 3. **A ausência de dano ao erário público não obsta a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/92. Inteligência do art. 21. O enriquecimento ilícito a que se refere à Lei é a obtenção de vantagem econômica através da atividade administrativa antijurídica. O enriquecimento previsto na Lei nº 8.429/92 não pressupõe lucro ou vantagem senão apropriação de qualquer coisa, ainda que proporcional ao trabalho desenvolvido, mas viciado na sua origem. O fruto do trabalho, como de sabinça, nem sempre é lícito, gerando o enriquecimento ilícito à luz da mens legis. Deveras, a transgressão à moralidade administrativa in casu restou patente porquanto, tanto quanto se pode avaliar na estreita esteira de cognição do E. STJ, a participação na licitação de pessoas impedidas de fazê-lo é o quanto basta para incidir a regra do art. 11 da Lei. Outrossim, a adequação da conduta ao cânone legal, impede o arbítrio judicial que exsurgiria acaso a imputação derivasse do conceito subjetivo de moralidade plasmado pelo Poder Judiciário. In casu, uma conduta objetiva e incontroversa dos réus frustrou a licitude da concorrência com a participação das pessoas impedidas encerrando ato ímprobo in re ipsa. 4. A participação de empresas em licitação pública, que tem como sócio majoritário o Vice-Prefeito do Município, Secretário de Obras. **Lesão aos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa (art. 11, da Lei nº 8.429/92).** 5. **Condutas que recomendam o afastamento no trato da coisa pública, objetivo aferível pela manutenção das sanções político-administrativas consistentes na inabilitação para contratar com a Administração Pública.** 6. **Recurso parcialmente provido, para aplicar a regra prevista no art. 12, III da Lei nº 8.429/92, imputando-se a multa civil em 10 vezes o valor da remuneração, excluindo-se o ressarcimento do dano ao erário e seus consectários e mantendo a suspensão dos direitos políticos, assim como a inabilitação para contratar com o Poder Público, pelo prazo de 03 (três) anos, como forma de obtemperar a sanção.** (STJ, 2003) (grifo nosso)**

Por conseguinte, observa-se decisão que versa sobre a independência e concomitância das esferas civil, penal e administrativa, podendo, assim, ser o agente processado e punido em todas elas.

16148272 - RECURSO EM HABEAS CORPUS - CONCUSSÃO - ART.316, DO CP - TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL - FALTA DE JUSTA PAUSA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA JULGADA IMPROCEDENTE - OBJETO DISTINTO DA AÇÃO PENAL - INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS CÍVEL E PENAL - **A improcedência da ação civil pública apurando responsabilidade por improbidade administrativa não impede o prosseguimento da ação penal que apura suposto crime de concussão (art. 316, do CP) ante a independência das esferas cível e criminal, mormente quando se afigura patente a diversidade de objetos e fins entre as duas ações.** Em sede de habeas corpus conforme entendimento pretoriano, somente é viável o trancamento de ação penal por falta de justa causa quando, prontamente, desponta a inocência do acusado, a atipicidade da conduta ou se acha extinta a punibilidade, circunstâncias não evidenciadas na espécie. Recurso desprovido.

(STJ, 2001) (grifo nosso)

No mesmo norte, é a decisão do Superior Tribunal de Justiça que dispõe sobre a independência e autonomia das instâncias penal, cível e administrativa.

16145394 - CRIMINAL - HC - PREFEITO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL - AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA NÃO-EVIDENCIADA DE PLANO - IMPROPRIEDADE DO WRIT PARA APROFUNDADO EXAME DA ALEGADA AUSÊNCIA DE MATERIALIDADE DO DELITO - SUSPENSÃO DOS EFEITOS DE ATOS DO TRIBUNAL DE CONTAS - IRRELEVÂNCIA - INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS PENAL, CÍVEL E ADMINISTRATIVA - SUSTENTAÇÃO FÁTICA DA DENÚNCIA QUE NÃO RESTOU INVALIDADA - ORDEM DENEGADA - A falta de justa causa para a ação penal só pode ser reconhecida quando, de pronto, sem a necessidade de exame valorativo do conjunto fático ou probatório, evidenciar-se a atipicidade do fato, a ausência de indícios a fundamentarem a acusação ou, ainda, a extinção da punibilidade, hipóteses não verificadas in casu. O writ não se presta para o trancamento de feito por falta de justa causa, se, para análise da alegação, é necessário aprofundado exame acerca da ausência de materialidade do delito **As instâncias penal, cível e administrativa são independentes e autônomas**. A suspensão dos efeitos de atos proferidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, relacionados a irregularidades administrativas que envolviam o paciente, não invalidam a sustentação fática da denúncia, que se reporta a irregularidades públicas, além de pagamento a credores sem emissão de nota fiscal. Ordem denegada. (STJ - HC - 16518 - CE - 5ª T. - Rei. Min. Gilson Dipp - DJU 08.10.2001 - p.00232). (grifo nosso)

Ainda no mesmo sentido, decisão do Superior Tribunal Federal versando sobre a independência da instância administrativa em relação à instância penal.

5128232 - SERVIDOR PÚBLICO - POLICIAL - DEMISSÃO - ILÍCITO ADMINISTRATIVO E ILÍCITO PENAL - INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA - AUTONOMIA - Servidor policial demitido por se valer do cargo para obter proveito pessoal: Recebimento de propina. **Improbidade administrativa**. O ato de demissão, após procedimento administrativo regular; **não depende da conclusão da ação penal instaurada contra o servidor por crime contra a administração pública, tendo em vista a autonomia das instâncias**. (STF, 2002) (grifo nosso)

Na decisão abaixo, observa-se que, conforme dito em capítulo anterior, quando um agente pratica um ato que configura ilícito administrativo, aquele será punido de acordo com o Estatuto do Servidor do Ente Federal a que pertencer.

50014980 - MANDADO DE SEGURANÇA - SERVIDOR DA SECRETARIA DE FAZENDA ESTADUAL - PENA DE DEMISSÃOATO ILEGAL - IRREGULARIDADE NA APURAÇÃO DA CONDUTA FUNCIONAL DO IMPETRANTE - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA, AMPLA DEFESA, CONTRADITÓRIO,

DEVIDO PROCESSO LEGAL E PROPORCIONALIDADE INOCORRÊNCIA - IMPETRANTE DEVIDAMENTE NOTIFICADO DE TODOS OS ATOS DO PROCESSO APRESENTAÇÃO DE DEFESA ESCRITA POR ADVOGADO HABILITADO - PROCEDIMENTO QUE PRIMOU PELA LEGALIDADE CERCEAMENTO DE DEFESA - NÃO REALIZAÇÃO DE EXAME GRAFOTÉCNICO - IRRELEVÂNCIA - INDICIAMENTO PELA CONDUTA REALIZADA - ILEGALIDADE DA DEMISSÃO - SERVIDOR NO GOZO DE FÉRIAS - ALEGAÇÃO NÃO COMPROVADA - ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DEMISSÃO - REPRIMENDA PREVISTA NO ESTATUTO DO SERVIDOR PÚBLICO - AUSÊNCIA DE CULPABILIDADE - MÉRITO ADMINISTRATIVO - CONTROLE INADEQUADO PELO JUDICIÁRIO - ARBITRARIEDADE E - ILEGALIDADE NÃO CONFIGURADAS - ACATAMENTO UNÂNIME - ORDEM DENEGADA - Não há falar-se em ofensa aos princípios basilares da ampla defesa, contraditório e devido processo legal, quando o impetrante foi devidamente notificado para acompanhar todos os atos do procedimento administrativo e teve oportunidade de apresentar sua defesa escrita através de advogado habilitado. **A pena de demissão é a legalmente prevista no Estatuto do Servidor Público para a prática de atos tipificados como improbidade administrativa, lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual.** Não cabe ao judiciário adentrar no mérito da decisão administrativa sob pena de ofensa ao princípio da autonomia dos poderes. (TJMT, 2003) (grifo nosso)

No acórdão seguinte, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais decidiu de acordo com o artigo 3º da Lei 8.429/92, que determina serem aplicáveis as disposições da citada lei àquele que mesmo não sendo agente público, concorreu ou induziu para a prática do ato ou dele se beneficiou de qualquer forma.

139039618 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Improbidade administrativa. Lei nº 8.429/92. Ato impugnado. Litisconsórcio passivo necessário. Agentes públicos. Particulares. Participação. **Na ação civil, em que se impugna ato reputado de improbidade administrativa, devem figurar como litisconsortes passivos os agentes públicos e os particulares que concorreram para sua prática ou que dele se beneficiaram.** A Lei nº 8.429/92 não facultou ao autor da ação de improbidade eleger, ao seu alvedrio, os agentes públicos e os particulares que deveriam figurar no seu pólo passivo, mas impôs fossem nele incluídos todos aqueles que deram seu concurso para a lesão patrimonial à entidade pública ou para a consecução de ato em detrimento da probidade administrativa. Em ação da espécie, indispensável, também, a audiência da pessoa jurídica de direito público, cujo ato seja objeto de impugnação, a teor do §3º do art. 17 da Lei nº 8.429/92. Anula-se parcialmente o processo. (TJMG, 2002) (grifo nosso)

No acórdão seguinte, foram examinados os elementos subjetivos dos atos de improbidade, ou seja, se o agente atuou com a intenção de praticar a conduta ímproba (dolo) ou se a cometeu por negligência imprudência ou imperícia, elementos caracterizadores da culpa. Na oportunidade, foram analisadas, ainda, as suas conseqüências.

100631644 - ADMINISTRATIVO - SERVIDORES FEDERAIS - IMPROBIDADE - LEI Nº 8.429/92 - AÇÃO OBSTATIVA DE LICITUDE DE CONCURSO PÚBLICO - CONDUTA CULPOSA - NÃO CARACTERIZAÇÃO DO TIPO - IMPROBIDADE AFASTADA - 1. As normas

constitucionais e infraconstitucionais, em especial a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92, conferem, de forma clara, competência ao Ministério Público para a propositura de ação civil de improbidade administrativa. **2. A improbidade administrativa, enquanto delito disciplinar, busca como elemento subjetivo de sua configuração que haja, no mínimo, a voluntariedade do agente público, não se contemporizando com a mera conduta culposa. 3. Se a ação obstativa da licitude de concurso público é meramente culposa, não terá ocorrido à infração disciplinar em destaque. 4. Proposta a ação por prática de ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública, na forma do art. 11 da Lei nº8.429/92, e constatada a inocorrência de dolo, incabível voltar-se para as condutas ao tipo do art. 10 da mesma Lei, as quais admitem a forma culposa, a bem de aplicar as sanções constantes do art. 12 da Lei de Improbidade, se sequer admitido o dano ao erário pela pessoa jurídica interessada. 5. Configurado o litisconsórcio necessário-unitário, a lide deve ser decidida de maneira uniforme para todos os litisconsortes, de modo que o recurso interposto por um dos réus a todos aproveita, a teor do disposto no art. 509 do CPC. (TRF 4ª R., 2004) (grifo nosso)**

No mesmo diapasão, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais dispôs sobre a necessidade de verificação do elemento subjetivo para que se caracterize o ato de improbidade, podendo, assim, ser aplicadas as sanções previstas na lei específica.

139043242 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CAPACIDADE POSTULATÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO - LEGITIMIDADE DOS MEMBROS DE COMISSÃO DE LICITAÇÃO - AUSÊNCIA DE DOLO OU CULPA - AUSÊNCIA DE LESIVIDADE AO INTERESSE PÚBLICO - AUSÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE ESTRITA LEGALIDADE - É o Ministério Público capaz de movimentar a Ação Civil Pública. Os membros de comissão de licitação podem figurar no pólo passivo, vez que respondem pelos seus atos. **E necessária à análise dos elementos subjetivos do dolo ou da culpa, na conduta de cada um dos acusados para a configuração de infração a norma administrativa penal. A ausência de lesividade ao interesse público impede a punição administrativa penal. Sem lesividade, dolo ou culpa, a conduta não merece ser punida, pois não se configura ato de improbidade administrativa.** Diante do caso concreto, o interesse público deve prevalecer sobre critérios de estrita legalidade, princípio este que busca a proteção do interesse coletivo que, no caso, não foi lesado. (TJMG, 2003) (grifo nosso)

No acórdão a seguir, o egrégio Tribunal Regional Federal da 2ª Região, além de avaliar o elemento subjetivo do ato ímprobo, versou sobre os elementos necessários à propositura da ação (preceito contido no § 6º do art. 17 da Lei nº8.429/92).

100406412 - PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - EXORDIAL DEFICIENTEMENTE INSTRUÍDA - APLICAÇÃO INDEVIDA DA LEI Nº7347/85 - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LEI Nº 8429/92 - COMPETÊNCIA POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO DO RÉU - LEI Nº 10628/02 - INCIDÊNCIA IMEDIATA - COMPETÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA PROCESSAR E JULGAR O FEITO - **A ação civil pública que verse sobre improbidade administrativa deverá ser instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade, exigência não atendida pela parte autora nestes**

autos; - Elastecer o raio da ação de improbidade administrativa é perigoso, pois a mesma não foi instituída para abarcar todas as hipóteses pretendidas pelo Ministério Público; - **Não houve por parte do Réu, no exercício da função administrativa de Presidente do TRT – 1ª Região, condutas reveladoras de desonestidade ou inabilidade que configurem ato de improbidade administrativa, tendo em vista não ter sido demonstrado o nexo de causalidade entre o exercício funcional e o desrespeito aos Princípios da Administração Pública;** - A Lei nº 7347/85, invocada pelo órgão ministerial na exordial como diploma disciplinador do caso em tela, não rege a ação de responsabilidade decorrente de improbidade administrativa, tratada por Lei própria, a Lei nº 8429/92; - Não é razoável transportar para a Lei de Improbidade Administrativa, o que vem inserto na Lei nº 7347/85, a qual cuida da ação civil pública, já que' não é admitida tal mixagem; - O Ministério Público Federal não argumentou que o Juiz Mello Porto tenha utilizado seu cargo para se promover, mas aduz, tão somente, que tal magistrado estaria fazendo campanha política para exercer cargo no Poder Executivo, o que o tempo demonstrou que nunca existiu; - A ação de improbidade administrativa sofre influência direta da esfera administrativa, tendo em vista que cia, quase sempre, é iniciada após o ato de representação administrativa ou por força de inquérito civil, público; - A autoridade judiciária não possui responsabilidade civil quando pratica ato jurisdicional por serem agentes públicos regidos pela Lei Complementar nº35/79 que não admite a infringência de outros órgãos na atuação do Poder Judiciário; - A competência funcional para processar e julgar a presente ação rege-se pela prerrogativa de função do Réu, regra fixada pelo novo artigo 84 do Código de Processo Penal, alterado pela Lei nº 10628/02, que por possuir caráter processual, tem imediata aplicabilidade; - Os subscritores da exordial estão despidos de competência para propositura desta ação de improbidade administrativa contra membro do TRT-1ª Região, tendo em vista competir ao Sub-Procurador da República, com assento no Superior Tribunal de Justiça, esta competência funcional; - Apelação desprovida. Inicial indeferida. (TRF 2ª R., 2003) (grifo nosso)

Observando, ainda, as exigências contidas no dispositivo legal (art. 17, § 6º, da Lei nº 8.429/92), assim decidiu o Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

100605068 - AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PUBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CITAÇÃO - 1. **A peça vestibular da ação proposta pelo MPF, forte na Lei nº 8.429/92, satisfaz os requisitos previstos nos arts. 282 e 283 do CPC, bem como no art. 17, § 6º, daquela Lei, na medida em que contém suficiente e precisa indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos da demanda.** 2. O desate da questão da inexistência ou não de vícios e irregularidades na gestão do recorrente não prescinde de instrução probatória, pois ainda não é possível um juízo em prol das alegações deduzidas na manifestação preliminar apresentada. 3. É de ser mantida, por seus Judiciosos fundamentos, a decisão do MM. Juízo a quo, no que houve por admitir a exordial, determinando a citação dos demandados. (TRF 4ª R-, 2004) (grifo nosso)

De acordo com o que foi explicitado na parte final do segundo capítulo, na aplicação das sanções pelos órgãos de jurisdição deve observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, como forma de evitar punições desmedidas e arbitrárias. Assim é que se posicionou o tribunal, em decisão transcrita a seguir:

PROMOÇÃO PESSOAL - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - LEI Nº 8.429/92, ARTS. 11 E 12, INC. III - PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE - A publicidade oficial deve ser de caráter educativo, informativo ou de caráter social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. **Na fixação das sanções previstas na Lei de improbidade administrativa, o juiz deve observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.** (TJRC, 2003) (grifo nosso)

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça proferiu decisão entendendo que, na aplicação das sanções previstas na lei de improbidade, devem ser respeitados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, como forma de evitar punições arbitrárias e desmedidas.

116039919 - RECURSO ESPECIAL - ALÍNEAS " A " E " C " - ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PAGAMENTO INDEVIDO DE HORAS EXTRAS A OCUPANTES DE CARGO EM COMISSÃO - ACÓRDÃO QUE AFASTOU A APLICAÇÃO DA SANÇÃO DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS POR TRÊS ANOS DETERMINADA PELA SENTENÇA - ALEGAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DE QUE NÃO HÁ POSSIBILIDADE DE EXCLUIR A SANÇÃO - APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE - POSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA NÃO CUMULATIVA DAS SANÇÕES DO ART. 12, INCISO III, DA LEI Nº 8.429/92 - DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADA - **A aplicação das sanções da Lei nº 8.429/92 deve ocorrer à luz do princípio da proporcionalidade, de modo a evitar sanções desarrazoadas em relação ao ato ilícito praticado, sem, contudo, privilegiar a impunidade. Para decidir pela cominação isolada ou conjunta das penas previstas no artigo 12 e incisos, da Lei de Improbidade Administrativa, deve o magistrado atentar para as circunstâncias peculiares do caso concreto, avaliando a gravidade da conduta, a medida da lesão ao erário, o histórico funcional do agente público etc.** No particular, foram os ocupantes de cargo em comissão condenados pelo r. Juízo sentenciante pela percepção de verbas pagas indevidamente por trabalhos extraordinários, bem como o ex-prefeito do município por deferir o pagamento de forma irregular. Nos termos da legislação municipal de regência, tais serviços somente seriam permitidos em hipóteses excepcionais e temporárias, condicionadas à autorização por escrito do superior imediato, que deverá justificar o fato, o que, in casu, não se deu. A sentença ordenou o ressarcimento dos valores indevidamente recebidos pelos agentes públicos, respondendo pelo total do débito, solidariamente, o ex-prefeito, bem como a suspensão dos direitos políticos. O Tribunal, por sua vez, deu provimento em parte à apelação para afastar a condenação referente à suspensão dos direitos políticos. A imposição dessa última, efetivamente, seria medida desarrazoada, visto que, como ressaltou a Corte de origem, as provas dos autos demonstram a real prestação do serviço pelos réus, e que a vantagem pecuniária obtida equivale apenas a R\$ 4.023,72 (quatro mil e vinte e três reais e setenta e dois centavos) para cada um dos servidores, segundo cálculo realizado em novembro de 2000, a desautorizar a aplicação de sanção mais gravosa. Ausência de similitude fática ente os acórdãos confrontados. Recurso Especial não conhecido pela alínea "c" e conhecido, mas não provido pela alínea "a". (STJ, 2003) (grifo nosso)

Também, no que diz respeito às sanções, o Superior Tribunal de Justiça se manifestou sobre a cumulatividade ou não das mesmas, devendo para a sua aplicação, o órgão

Jurisdicionado observar a lesividade e reprovabilidade da conduta do agente, o elemento volitivo da conduta e da consecução do interesse público.

116035874 - ADMINISTRATIVO - LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE - DISCRICIONARIEDADE DO JULGADOR NA APLICAÇÃO DAS PENALIDADES - REEXAME DE MATÉRIA FATIGA - SÚMULA Nº 07/STJ - **1. As sanções do art. 12, da Lei nº 8.429/92 não são necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado a sua dosimetria; aliás, como deixa claro o Parágrafo Único do mesmo dispositivo.** 2. No campo sancionatório, a interpretação deve conduzir a dosimetria relacionada a exemplariedade e à correlação da sanção, critérios que compõem a razoabilidade da punição, sempre prestigiada pela jurisprudência do E. STJ. (Precedentes) 3. Deveras, é diversa a situação da empresa que, apesar de não participar de licitação, empreende obra de asfaltamento às suas expensas no afã de "dar em pagamento" em face de suas dívidas tributárias municipais de ISS, daquela que sem passar pelo certame, locupleta-se, tout court, do erário público. 4. **A necessária observância da lesividade e reprovabilidade da conduta do agente, do elemento volitivo da conduta e da consecução do interesse público, para a dosimetria da sanção por ato de improbidade, adequando-a a finalidade da norma,** demanda o reexame de matéria fática, insindicável, por esta Corte, em sede de Recurso Especial, ante a incidência do verbete sumular nº Q7/STJ. 5. Recurso Especial não conhecido. (STJ, 2003) (grifo nosso)

Ainda com relação às punições, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais entendeu ser aplicáveis todas sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92, sempre que configurado ato de improbidade administrativa.

139040766 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - REPARAÇÃO DE DANO - EXPREFEITO - DESTINAÇÃO IRREGULAR DE VERBA PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - **Se configurado o ato de improbidade administrativa previsto na Lei 8429/92, é de se impor às sanções cabíveis, sendo cumulativas aquelas cominadas no art. 12, não sendo dado ao julgador excluir qualquer delas a pretexto da falta do juízo de certeza de aplicá-las, máxime quando o acervo probatório dos autos revela a existência das irregularidades.** (TJMG, 2003). (grifo nosso)

Finalmente, os acórdãos transcritos a seguir versam sobre as sanções aplicáveis aos atos de improbidade, sejam elas previstas na Constituição Federal ou na lei específica, sendo também analisados as hipóteses e os pressupostos para a decretação das referidas medidas. Neste primeira decisão, o Tribunal Regional da 5ª Região se manifestou acerca da possibilidade de decretação da medida cautelar de indisponibilidade de bens, sempre que necessário ao ressarcimento do erário.

100716314 - AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - POSSÍVEL ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - INDISPONIBILIDADE DE BENS - VIABILIDADE - RESTRIÇÃO AO PATRIMÓNIO ADQUIRIDO APÓS A PRÁTICA DOS PRETENSOS ILÍCITOS -

É legítima a decretação da indisponibilidade de bens de administrador público que se encontra sob investigação de possível prática de atos de improbidade administrativa, corolário da necessidade de garantia do ressarcimento ao erário. Inteligência da Lei nº 8.429/92. - Coligidas aos autos provas suficientes a embasar a fumaça do bom direito da pretensão do Ministério Público Federal, é de se determinar a indisponibilidade dos bens do administrador investigado, que, no entanto, deve, ad cautelam, se restringir ao patrimônio adquirido após a ocorrência dos pretensos ilícitos. (TRF 5ª R., 2004) (grifo nosso)

No acórdão seguinte, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região dispôs sobre a natureza da medida de indisponibilidade de bens, ou seja, sobre essa constituir medida acautelatória.

133037873 - ADMINISTRATIVO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - AÇÃO CAUTELAR - INDISPONIBILIDADE DE BENS - LEI Nº 8.429, DE 1992, ART. 7º - LIMINAR - 1. **A indisponibilidade não significa perda dos bens nem mesmo privação deles, é apenas uma medida acautelatória, anterior à apuração, para evitar que o investigado deles se desfaça, dificultando ou impossibilitando o ressarcimento ao erário.** 2. Na indisponibilidade dos bens, não há necessidade da existência de dívida líquida e certa. No arresto, sim. 3. As previsões, constitucional e legal, para os casos de improbidade administrativa são a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem qualquer restrição ou limitação ao gravame da indisponibilidade, não ficando tal restrição limitada aos bens adquiridos após o ato tido como ímprobo, uma vez que tem por objetivo, justamente, o ressarcimento de todo o dano causado aos cofres públicos. 4. O bloqueio não pode incidir sobre os vencimentos/proventos, pois esses são impenhoráveis, por terem natureza alimentar. (TRF 1ª R., 2002) (grifo nosso)

O mesmo egrégio Tribunal se manifestou sobre os requisitos necessários à decretação da medida cautelar de indisponibilidade de bens.

133070083 - PROCESSUAL CIVIL - INDISPONIBILIDADE DE BENS -ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - RESSARCIMENTO PROPORCIONAL AO DANO PRATICADO - 1. **Presença do fumus boni iuris, pois os documentos dos autos demonstram a plausibilidade da tese de prática de atos de improbidade que importaram em enriquecimento ilícito (art. 9º da Lei nº 8.429/92), que causaram prejuízo ao erário (art. 10º da Lei nº 8.429/92).** 2. **O periculum in mora pode de fato ocorrer uma vez que, nas ações de improbidade, não se pode deixar de levar em consideração o tempo para a conclusão do processo principal e o desaparecimento de bens, por fas ou por nefas, que garantam o ressarcimento do prejuízo causado pelo requerido.** 3. **A responsabilidade pelo ressarcimento deve ser proporcional aos atos praticados pelo causador do dano. Assim, devem ser indisponibilizados os bens tantos quantos bastem para que haja a devida garantia.** 4. Os bens que devem ser indisponibilizados e o fato de se dever aceitar a caução têm de ser examinados pelo juiz de primeiro grau, após a ouvida do autor da ação, o Ministério Público. 5. Agravo de instrumento parcialmente provido. (TRF 1ª R., 2003) (grifo nosso)

No acórdão abaixo, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais dispôs sobre a aplicação da penalidade de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 5 (cinco) anos.

139042503 - PREFEITO MUNICIPAL - Contratação de empresa para executar obras de saneamento, já realizadas, anteriormente, por associação comunitária de bairro. Pagamento efetuado à empresa contratada pelo suposto serviço. Improbidade administrativa. Sujeição do, então alcaide, à **suspensão dos direitos políticos, por cinco anos, com base no art. 12, II, da Lei 8.429/92**. Acerto da decisão de primeiro grau. Honorários advocatícios indevidos na acp, movida pelo MP e julgada procedente. Apelo parcialmente provido. (TJMG, 2003) (grifo nosso)

No mesmo norte, decidiu o Superior Tribunal de Justiça pela suspensão dos direitos políticos de prefeito municipal, neste caso, pelo prazo de três anos, uma vez que verificada a prática de atos de improbidade administrativa.

116038286 - AGRAVO REGIMENTAL - HABEAS CORPUS - PREFEITO MUNICIPAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS - DECISÃO MANTIDA PELO STJ E STF - PRETENSÃO DE REJULGAMENTO DA CAUSA - Habeas Corpus impetrado em favor de Prefeito Municipal condenado, por decisão mantida por esta Corte e pelo Supremo Tribunal Federal, **por atos de improbidade administrativa, razão pela qual teve seus direitos políticos suspensos pelo período de três anos**. Pretensão de rejulgamento da causa ao fundamento de que na espécie não houve ato de improbidade administrativa que autorizasse a suspensão dos direitos políticos do paciente. Impropriedade da via eleita. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (STJ, 2003) (grifo nosso)

No que tange às medidas (sanções) de natureza cautelar, transcreve-se decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre o seqüestro de bens.

213952- MEDIDA CAUTELAR - **Seqüestro de bens. Improbidade administrativa. Medida atípica que, para sua adoção, dispensa a existência de prova inconteste de possível enriquecimento ou dano causado ao patrimônio público. Suficiência de fundados indícios de responsabilidade pelos atos considerados ímprobos**. Inteligência do art. 16 da Lei nº 8.429/92. CF, art. 37, §4º, (TJSP, 2002) (grifo nosso)

Finalmente, a decisão abaixo transcrita originária do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, versou sobre a aplicação de diversas sanções previstas na Lei nº 8.429/92 ao agente ímprobo, como, por exemplo, a condenação ao ressarcimento do dano causado ao erário, pagamento de multa civil, perda dos direitos políticos, proibição de contratar com o poder público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

65011152 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LEGITIMIDADE ATIVA - MINISTÉRIO PÚBLICO - REPARAÇÃO DO DANO - POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - LEGITIMIDADE PASSIVA- EXCLUDENTE DE ILICITUDE - APLICAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE - O ministério público é parte legítima para propor ação civil pública com o objetivo de apurar ato de improbidade administrativa e reparação do dano, conforme dispõe a norma constitucional. É cabível a cumulação dos

pedidos de responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa e reparação de dano, na forma da Constituição Federal de 1988. A excludente de ilicitude, representado pela inexigibilidade de conduta diversa, não é aplicada nos casos de reparação de dano por ato ímprobo, diante do caráter civil das penalidades impostas pela Lei de improbidade administrativa. Ação civil pública. Maquinário. Combustível. Utilização. Erário municipal. Propriedade particular. Comprovação. **Comprovada a utilização de maquinário e combustível pagos pelo erário municipal, cabível a condenação ao ressarcimento do dano, bem como pagamento de multa civil, perda dos direitos políticos, proibição de contratar com o poder público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.** (TJRO, 2003) (grifo nosso)

Diante das decisões acima transcritas, conforme dito no início deste capítulo, é possível se verificar a enorme quantidade de ações judiciais de improbidade propostas em face de agentes públicos (inclusive contra terceiros) devido ao desvirtuamento de suas condutas. Ademais, constata-se a aplicação dos dispositivos da norma legal, mediante a observação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, tanto no que diz respeito ao enquadramento das infrações na lei, como na aplicação das sanções constitucionais e legalmente previstas, como forma de se evitar punições desarrazoadas e desproporcionais.

3.2 A importância da lei de improbidade administrativa no combate à corrupção

A Lei de Improbidade Administrativa surgiu como um forte mecanismo de combate à corrupção administrativa: prevendo os sujeitos ativo e passivo, os atos que podem ser considerados como danosos, as sanções aplicáveis, bem como o procedimento a ser adotado em âmbito administrativo quando da ocorrência de um suposto ato de improbidade e os mecanismos para instauração e processamento de uma ação judicial de improbidade.

Contudo a referida lei não é um primado legislativo, entretanto, é um forte instrumento para salvaguardar os princípios necessários à manutenção de um Estado Democrático de Direito.

Faz-se necessário, contudo, um maior exercício por parte da população, da cidadania, não se conformando calada com tais atos. O debate sobre a questão da cidadania é imprescindível numa sociedade como a nossa, marcada por desigualdades sociais, políticos corruptos, pobreza e violência aguda. Segundo Kyoshi Harada “o exercício da cidadania é a última instância para o efetivo extermínio da improbidade administrativa, que já incorporada na cultura do favorecimento, a qual, tende a ser aceita como algo normal na vida administrativa da nação”¹¹. Pois segundo Jô Soares “a corrupção não é uma invenção

brasileira, mas a impunidade é uma coisa nossa”.

Portanto, devemos nos conscientizar para acabar de vez com essa onda de corrupção que vem assolando nosso Brasil, para que as gerações futuras possam viver em um país digno e honrado, e para quando olharem para trás, verem o povo que lutou com garra e determinação contra a corrupção, pois esta:

“é contrária aos princípios de justiça e deslegitima a actividade política e os partidos que a dirigem. Por conseguinte, a Administração e o Estado, bem como todos os cidadãos, devem adoptar uma atitude repressiva para exigir o respeito de regras de ética pública e uma concepção da política que a elimine ou, pelo menos, a reduza a um fenómeno marginal”.ⁱⁱ

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na realização de seu mister, o administrador público se depara com uma série de situações em que é possível o desvirtuamento de sua conduta, de modo que, tendo em vista essa facilidade, não raras vezes constata-se casos de corrupção no âmbito da administração pública.

Conforme dito ao longo desta pesquisa, a Lei de Improbidade Administrativa surgiu como um forte mecanismo de combate à corrupção administrativa: prevendo os sujeitos ativo e passivo, os atos que podem ser considerados como danosos, as sanções aplicáveis, bem como o procedimento a ser adotado em âmbito administrativo quando da ocorrência de um suposto ato de improbidade e os mecanismos para instauração e processamento de uma ação judicial de improbidade.

A referida norma, embora contenha algumas falhas, configura uma evolução do ordenamento jurídico brasileiro, já que abrangeu todas as normas legais até então existentes sobre a matéria, compilando-as num só instrumento normativo. E não se olvide que a mesma regra também inseriu em seu texto legal hipóteses de atos de improbidade e sanções até então não previstos.

Dessa forma, a sua vigência e efetividade desestimularam consideravelmente a prática de atos de improbidade, uma vez que o agente poderá ser investigado e punido na esfera administrativa, na esfera criminal e em âmbito civil, sendo-lhe aplicáveis, nessa última hipótese, as regras do direito civil em conjunto com os severos dispositivos da Lei nº 8.429/92.

A preocupação do administrador público no sentido de exercer suas atribuições de acordo não só com as normas positivas, mas também em consonância com a moral, com a ética e outros valores consagrados em nosso ordenamento jurídico, aumentou consideravelmente desde a implementação da Lei de Improbidade Administrativa.

Assim sendo, apesar de conter alguns deslizes, o Brasil já dispõe de um instrumento capaz, de punir igualmente simples agentes públicos, ou seja, aqueles ocupantes de cargos ou funções hierarquicamente inferiores, como os integrantes dos mais altos postos da Administração Pública direta e indireta.

Todas as autoridades públicas de nosso país, sejam elas componentes do Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário, estão vinculadas ao exercício do bem comum, de acordo com as regras normativas e com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade,

publicidade e eficiência, dentre outros, sendo passíveis, no caso de desvirtuamento, de sofrer as rigorosas punições previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

Não obstante configurar um instrumento de grande avanço, conforme dito anteriormente, a Lei de Improbidade Administrativa contém algumas falhas, sendo necessário que os órgãos legiferantes de nosso país continuem a exercer o seu mister no sentido de produzir novas normas legais que melhor expressem a vontade constitucional, possibilitando a solução dos casos concretos com base no ideal de justiça.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT NETO, Eurico. Legalidade e improbidade administrativa: Justa aplicação da lei nº 8,429/92. In: FERRAZ, Luciano; MOTTA, Fabrício. Direito público moderno. Belo Horizonte: Dei Rey, 2003.

BRASIL Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 44//2004 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94 - Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2004. 438p.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e (Org). Improbidade administrativa: aspectos materiais e processuais. Improbidade administrativa: 10 anos da lei nº8.429/92. Belo Horizonte: Dei Rey, 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo dicionário da língua portuguesa. 2 ed. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. In: WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa. A corrupção como desvio de recursos públicos. Belo Horizonte: Dei Rey, 2004.

FREITAS, Juarez. Do princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação. In: FERRAZ, Luciano; MOTTA, Fabrício. Direito público moderno. Belo Horizonte: Dei Rey, 2003.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 4 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

GOMES, José Jairo. Apontamentos sobre a improbidade administrativa. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et alli (Org). Improbidade administrativa: 10 anos da lei nº 8.429/92. Belo Horizonte: Dei Rey, 2002.

HUTINGTON, Samuel P. A ordem política nas sociedades em mudança. In: WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa. A corrupção como desvio de recursos públicos. Belo Horizonte: Dei Rey, 2004.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Breve apanhado sobre a Lei de improbidade administrativa. In: Âmbito Jurídico, nov/2001. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br>> Acesso em: 22/04/2005.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva Enriquecimento ilícito de agentes públicos. Evolução patrimonial desproporcional à renda ou patrimônio (Lei Federal 8.429/92). São Paulo. Revista dos Tribunais: n.755, p. 94-112, 1998.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. A Corrupção como desvio de recursos públicos. In: WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa. Direito público: estudos em homenagem ao

prof. Adilson Abreu Dallari. Belo Horizonte: Dei Rey, 2004.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Ação por improbidade administrativa: aspectos de relevo. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et alli (Org). Improbidade administrativa: 10 anos da lei nº 8.429/92. Belo Horizonte: Dei Rey, 2002.

TOLOSA FILHO, Benedicto. Comentários à lei de improbidade administrativa. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa. Direito público. Estudo em Homenagem ao Prof. Adilson Abreu Dallari. Belo Horizonte: Dei Rey, 2004.