



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

KALLIANY ELIAS DOS SANTOS

A ATUAÇÃO MINISTERIAL NO COMBATE À IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA

SOUSA - PB  
2006

KALLIANY ELIAS DOS SANTOS

A ATUAÇÃO MINISTERIAL NO COMBATE À IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA

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 Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Dr. Alexandre da Silva Oliveira.

SOUSA - PB  
2006

KALLIANY ELIAS DOS SANTOS

A ATUAÇÃO MINISTERIAL NO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

BANCA EXAMINADORA

---

Alexandre da Silva Oliviera (Orientador)

---

Banca

---

Banca

Sousa-PB  
Junho/2006

Dedico aos meus pais que sempre se fizeram presentes nesta difícil caminhada, estimulando-me e ofertando coragem, principalmente, compartilhando tristezas e alegrias, apoio em todos os momentos;  
A eles, o meu eterno e incondicional amor.

À meu esposo César e a meu filho Kaio,  
pela compreensão, apoio, carinho e  
principalmente pela paciência.  
A eles, meu amor, minha vida.

Agradecimentos especiais ao Grande Arquiteto do Universo por ter me proporcionado o dom da vida, e pela oferta da força necessária para encarar mais uma realização.

“Bem – Afortunados os que têm fome e sede de  
justiça, porque eles serão saciados”.

(Mateus 5:6)

## RESUMO

Atualmente, grande e necessária é a preocupação com o cumprimento dos princípios que norteiam os atos praticados pela Administração Pública, sendo para tanto, necessário um controle administrativo extrajudicial ou a busca do judiciário para banir a violação de tais princípios. Nesse sentido, é notória e brilhante a atuação do Ministério Público como entidade constitucional criada para zelar pelos valores e interesses da sociedade. Historicamente, o Ministério Público vem conquistando uma vasta área de atuação em busca da correta aplicação dos princípios constitucionais. Mormente em face daqueles que, sem o menor escrúpulo, lesa o patrimônio público, se revestindo de atos de improbidade administrativa como meio de usufruir dos bens públicos. Essa improbidade administrativa se comporta de três maneiras, quais sejam: o enriquecimento ilícito por parte do agente; o prejuízo ao erário e; quanto atenta contra os princípios elencados pela nossa Constituição Federal, no *caput* do artigo 37. Como forma de buscar a probidade administrativa e evitar que danos ocorram ao patrimônio público e aos direitos da sociedade, o Ministério Público pode requerer um inquérito civil, para apurar possíveis fraudes administrativas, fazer um ajustamento de conduta ou até mesmo controlar atos dos particulares executores de serviços públicos e de relevância pública. Caso sejam frustrados tais procedimentos, o Ministério Público deverá acionar a via judiciária através da ação civil pública, como meio de prevalecer os princípios constitucionais por ele defendidos.

**Palavras-Chave: Ministério Público; Improbidade Administrativa; atuação.**

## ABSTRACT

Atualmente, grande preocupação é com o cumprimento dos princípios que norteiam os atos praticados pela Administração Pública, e para de ser, é necessário um controle administrativo ou extrajudicial para de banir de para de judiciário uma violação dos princípios. Nesse sentido, notória é a brilhante atuação do Ministério Público como entidade constitucional criada para zelar pelos valores e interesses da sociedade. Historicamente, o Ministério Público vem conquistando uma vasta área de atuação em busca da correta aplicação dos princípios constitucionais. Nos dias de hoje enfrentamos os problemas daqueles, sem o menor escrúpulo, lesa o patrimônio público, revestindo os atos de improbidade administrativa como meio de usufruir dos bens públicos. Essa improbidade administrativa se comporta de três maneiras, sejam quais: o enriquecimento ilícito por parte do agente; o prejuízo ao erário e; o quanto atenta contra os princípios elencados pela nossa Constituição Federal, nenhum caput do artigo 37. A forma de buscar a administrativa para evitar que danos ocorram ao patrimônio público e aos direitos da sociedade, o Ministério Público pode requerer um inquérito civil, para apurar possíveis fraudes administrativas, ajustando de um fazer de conduta ou até mesmo controlar atos dos particulares executores dos serviços e da pública de relevância. Caso sejam frustrados tais procedimentos, o Ministério Público deverá acionar a justiça por judicial através da ação civil pública, o meio pelo qual prevalecer os princípios constitucionais por eles defendidos.

**Palavras-Chave:** Ministério Público; Improbidade Administrativa; atuação.

## SUMÁRIO

RESUMO.....	08
INTRODUÇÃO.....	09
<b>CAPÍTULO 1 DO MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	
1.1 Origem e desenvolvimento do Ministério Público.....	12
1.1 Conceito Constitucional.....	15
1.2 Princípios constitucionais.....	16
1.2.1 Princípio da unidade.....	16
1.2.2 Princípio de indivisibilidade.....	16
1.2.3 Princípio da autonomia.....	17
1.2.4 Princípios infraconstitucionais.....	17
1.2.4.1 Princípio do promotor natural.....	17
1.2.4.2 Princípio da irrecusabilidade.....	17
1.2.4.3 Princípio da obrigatoriedade.....	17
1.2.4.4 Princípio da indisponibilidade.....	18
<b>CAPÍTULO 2 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	
2.1 Administração Pública.....	19
2.2 Dos princípios da Administração Pública.....	19
2.2.1 Do princípio da legalidade.....	20
2.2.2 Do princípio da impessoalidade.....	20
2.2.3 Do princípio da moralidade.....	21
2.2.4 Do princípio da publicidade.....	21
2.2.5 Do princípio da eficiência.....	21
<b>CAPÍTULO 3 DA IMPROBILIDADE ADMINISTRATIVA</b>	
3.1 Dos atos de improbidade administrativa: Lei 8.429/92.....	23
3.1.1 Dos atos de improbidade administrativa que gerem enriquecimento ilícito.....	24
3.1.2 Atos que causam prejuízo ao erário.....	25
3.2 Da violação aos princípios administrativos.....	26
3.3 Os sujeitos do ato de improbidade administrativa.....	26
3.4 A atuação do ministério público.....	27
<b>CAPÍTULO 4 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	
4.1 Exercício de controle: a tarefa do defensor do povo.....	29
4.2 O procedimento investigatório e o inquérito civil.....	31
4.3 Compromisso de ajustamento de conduta.....	33
4.4 Controle do ministério público aos particulares executores de serviços públicos e de relevância pública.....	34
<b>CAPÍTULO 5 DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBILIDADE ADMINISTRATIVA</b>	
5.1 Ministério Público como fiscal da lei na ação civil pública por ato de improbidade administrativa.....	35
5.2 Formas de atuação do Ministério Público.....	36

5.3 Atuação do Ministério Público na ação civil pública por ato da improbabilidade administrativa.....	38
5.4 Ministério Público como parte na ação civil pública por ato de improbabilidade administrativa.....	38
5.5 O Ministério como fiscal da lei.....	39
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	43
ANEXOS.....	44

## INTRODUÇÃO

A escolha do tema em baila teve como pressuposto preliminar a preocupação com a realidade ora enfrentada em nosso país de um fenômeno de indomável recalcitrância, que se generalizou, aflorando não só nas anti-salas em Brasília, mas, também nos mais distantes rincões, que é a latente corrupção política e administrativa, incidente no âmbito da Administração pública. É um tema atual, de importância extrema e que eleva o Ministério Público a um grau de relevância incomparável no Direito Pátrio o que versa sobre a improbidade administrativa. A partir de considerações sobre a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 e sobre a própria necessidade de entendimento do enquadramento desta lei no cenário histórico-político nacional, seus aspectos gerais são analisados para que se possa retratar o papel institucional do Ministério Público como órgão de atuação para que esta lei efetivamente se cumpra.

No tocante à objetividade desta monografia, fica retratado o objetivo geral na busca incansável de demonstrar o poder de atuação que tem o Ministério Público contra os atos praticados pela Administração Pública, por vício de improbidade, que de alguma forma prejudique o patrimônio público e os direitos da sociedade defendidos constitucionalmente.

Portanto, o presente trabalho irá abordar um tema de suma proeminência e seriedade para o campo jurídico, principalmente quando se trata de direito administrativo, que é a atuação do Ministério Público contra os atos de improbidade administrativa, que infelizmente a sociedade brasileira vem enfrentado, com perplexidade e angústia, a qual será relatado, minuciosamente, cada detalhe plausível, que venha enriquecer a construção deste.

A busca da correta aplicação do patrimônio público vem trazendo, desde alguns anos, a preocupação por parte do Estado na aplicação de um controle que venha a “investigar” os atos praticados por seus próprios agentes, dando essa atribuição, dentre outros, que não serão reportados nesse trabalho, ao Ministério Público.

Por todos os meios que a Constituição Federal de 1988 lhe atribui no cumprimento de suas funções, o Ministério Público brasileiro foi impulsionado a uma espécie de "libertação institucional", que se desvincula assim, e cada vez mais, do arcabouço repressivo do Estado para tentar assumir plenamente sua destinação constitucional de agente legítimo para agir em nome dos interesses da sociedade civil organizada.

É justamente através desta libertação institucional que o Ministério Público vê-se imbuído na total necessidade de atuação quando houver qualquer indício de improbidade administrativa.

Esta atuação se efetiva através dos seus órgãos de execução, os quais têm no inquérito civil e na ação civil pública, por excelência, os novos instrumentos processuais para a defesa de direitos difusos e coletivos.

É necessário, no entanto, traçar, preliminarmente, linhas sobre a Administração Pública, seus princípios, para então passar à improbidade administrativa, que é justamente a violação desses princípios, e, por conseguinte, a atuação ministerial no combate a essa violação.

A ação civil pública configura um autêntico instrumento jurídico de defesa dos interesses transindividuais, sobressaindo-se como um inestimável mecanismo de acesso à justiça por parte de amplas camadas da sociedade, em defesa de seus direitos.

Contudo, a atuação do Ministério Público, especificamente em situações que ensejam atos de improbidade administrativa, vem sido obstruída por lacunas e imperfeições nas atuais leis que regem a matéria, assim como pela inegável omissão de alguns de seus representantes que se curvam perante as imposições econômicas que servem de respaldo à manutenção da atual desigualdade social que fomenta os mais altos escalões que assumem o Poder Público.

A população não se limita mais a compactuar com a atual situação, tentando sobreviver ao alvedrio de tamanhas crises que são a verdadeira negação de um Estado Democrático de Direito, como o nosso deveria ser e declara nossa Lei Maior.

No decurso desta apresentação monográfica ficará delineada a metodologia

utilizada para a consecução deste fim. De todas as formas, utilizou-se uma consulta aprofundada de vários doutrinadores, produzindo uma leitura sistemática acerca do que se iria tratar. Face ao tópico introdutório, ora exposto, a metodologia a ser utilizada instiga-se no método dedutivo, já que as premissas relativas à delimitação do tema, serão abordadas por pesquisas bibliográficas, como também em pesquisa à Internet.

## **CAPÍTULO 1 DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

### **1.1 ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL**

Quando o Brasil ainda era colônia portuguesa, era sob o regime da legislação lusitana que atuavam os que estavam no pólo ativo. Sendo o procurador da Coroa e da Fazenda que atuavam junto ao Tribunal da Relação da Bahia, sendo o Procurador-Geral o responsável por essa função no Brasil colonial e imperial. Ainda não eram previstas quaisquer formas de garantias ou independência, já que eram apenas funcionários do Poder Executivo.

A Constituição de 1824 não fez nenhuma menção ao Ministério Público com a instituição, ficando a atribuição da acusação de crimes ao procurador da Coroa e Soberania Nacional, exceto quando a iniciativa da acusação era exclusiva da Câmara dos Deputados.

Em 1832, com o Código de Processo Criminal, os promotores passaram a ter uma seção reservada, estabelecendo os primeiros requisitos para sua nomeação e estabelecendo suas atribuições. Eram denominados de “promotor da ação penal”.

Em 1841 passou a ser exigida a qualidade de “bacharel idôneo” para a nomeação dos promotores.

Em 21 de janeiro de 1843, pelo Decreto n.º 120 que regulamentava a Lei n.º 261 de 3 de dezembro de 1841, estabeleceu-se que os promotores seriam nomeados pelo Imperador no município da Corte, e pelos presidentes das províncias por tempo indefinido. Bem como poderiam o Imperador e os presidentes das províncias demiti-los quando não mais fosse conveniente a sua atuação junto ao serviço público. Estariam portanto, à mercê dos “donos do poder”.

Sem que fosse visto o Ministério Público como instituição, continuava a legislação a delimitar apenas e tão-somente a função dos promotores públicos, que consoante a Lei n.º 2.033, de 20 de setembro de 1871, por sua vez regulamentada pelo Decreto n.º 4.824, de 22 de novembro do mesmo ano, deveriam existir um em cada comarca, de livre nomeação e demissão.

Na Primeira República surgiu a independência do Ministério Público, durante o exercício de Campos Salles como ministro da Justiça do Governo Provisório, que editou o Decreto n.º 848

de 11 de outubro de 1890 com a finalidade de reformar a Justiça no Brasil. No mesmo ano surge o Ministério Público como instituição necessária, com o Decreto n.º 1.030, de 14 de novembro.

Aos 24 de fevereiro de 1891, com o advento da primeira Constituição Republicana, ficou a cargo do Presidente da República a escolha do Procurador-Geral da República, dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, atribuindo a esse Procurador-Geral a titularidade de propositura de revisão criminal *pro reo*.

A institucionalização constitucional do Ministério Público veio com a carta política de 1934 que o colocava em um capítulo à parte e determinava que Lei Federal deveria organizar o Ministério Público na União, no Distrito Federal e nos Territórios, ficando o ônus de organizar os Ministérios Públicos estaduais aos respectivos entes da federação que deveriam legislar sobre suas garantias.

No período ditatorial de Getúlio Vargas, em que foi outorgada a Constituição de 1937, não houve grandes inovações ou desenvolvimento da instituição do Ministério Público, na verdade um retrocesso, vez que a carta política imposta pelo governo em quase nada dispunha sobre o *Parquet*, determinava apenas a livre escolha e demissão do Procurador-Geral da República dentre as pessoas que preenchessem os requisitos exigidos para a investidura no Supremo Tribunal Federal, sendo deste a competência para o seu julgamento, além do aparecimento da participação do Ministério Público nos tribunais através do *quinto constitucional*.

Com o CPP – Código de Processo Penal de 1941- foi dado ao Ministério Público o poder de requisitar a instauração de inquérito policial, diligências, promover e fiscalizar a execução da lei, além da titularidade na ação penal pública.

Aos 18 de setembro de 1946 com a volta do regime democrático na esfera constitucional estampada pela promulgação da Constituição democrática, voltou-se a dar ao Ministério Público a importância devida da seguinte maneira: a ele foi conferido um título próprio, em que eram previstos os Ministérios Públicos da União e dos Estados; previu-se a necessidade de que o Procurador-Geral da República fosse escolhido dentre aqueles que preenchessem os requisitos para a investidura no cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal; foi afetada à instituição a representação da União; foram determinadas as regras de ingresso na carreira somente através de concurso público; asseguradas as garantias da estabilidade e inamovibilidade, a regra de promoção de entrância em entrância.

Na Constituição de 1967, promulgada no regime militar, o Ministério Público manteve quase que as mesmas linhas já definidas pela anterior Constituição, todavia deixava de se encontrar em um título separado para fazer parte do Poder Judiciário, incorporando a disciplina deste em se tratando de aposentadoria e vencimentos.

Com o golpe militar de 1969, o Ministério Público passou a fazer parte do Poder Executivo, que poderia nomear e demitir livremente o chefe do Ministério Público da União, que por esse motivo teve suas atribuições largamente acrescidas. De resto, o Ministério Público manteve-se o mesmo, com acréscimo às normas já existentes da condição de ser brasileiro nato para ocupar o cargo de Procurador-Geral da República. Já não era necessária a aprovação do nome pelo Senado Federal.

Seguindo essa linha evolutiva em se tratando de atribuições, os membros do Ministério Público passaram a atuar no Processo Civil, seja como agente ou como interveniente, consoante previsão dos Códigos de Processo Civil tanto de 1939 quanto de 1973.

Com a Emenda Constitucional n.º 7, de 1977, que deu nova redação ao art. 96 da Constituição vigente, o Procurador-Geral da República teve suas atribuições mais alargadas, sendo-lhe conferida a representação, seja para a interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual, seja para a avocação de causas pelo Conselho Nacional da Magistratura, passando a officiar junto deste, e também a possibilidade de formulação de pedido cautelar nas representações que oferecia.

A primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público foi a Lei Complementar Federal n.º 40/81, que padronizava o Ministério Público em todo o território nacional, prevendo suas garantias, vedações e atribuições.

Um importantíssimo instrumento conferido ao Ministério Público que expandiu extraordinariamente seu campo de atuação foi a Ação Civil Pública, introduzida no ordenamento jurídico pátrio pela Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, que será objeto de estudo mais aprofundado em momento oportuno.

Finalmente, em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a atual Constituição da República Federativa do Brasil, que previu o Ministério Público pormenorizadamente – guardadas as devidas proporções de se tratar de um texto constitucional – sobrevivendo, em 2 de dezembro de 1993, a Lei 8.625, que instituiu a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

## 1.2 CONCEITO CONSTITUCIONAL

O Ministério Público funciona como uma instituição de caráter permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, defendendo a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Para tanto, e para a correta interpretação das atribuições dos membros do Ministério Público é necessário entender cada expressão que a Constituição determinou como atribuição.

Por instituição permanente pode-se entender que o Ministério Público deve sempre existir, como corolário da democracia.

Embora o Ministério Público não esteja diretamente ligado aos três poderes do Estado, é fundamental a sua existência tanto quanto àqueles, ou seja, enquanto houver Estado democrático de direito haverá Ministério Público.

Quando o texto constitucional determina que é *essencial à função jurisdicional do Estado* não quer dizer que somente haverá a prestação jurisdicional se houver atuação do Ministério Público, pois há feitos em que não oficia. Em contrapartida, há atribuições ministeriais fora da seara judicial, desde que atinentes às funções institucionais, mas quando menciona a *jurisdicionalidade* da atuação da instituição refere-se à sua imprescindibilidade nos feitos nos quais se encontram em litígio matérias constitucionalmente por ela tuteladas.

Quando o ordenamento jurídico diz caber ao Ministério Público a *defesa da ordem jurídica*, esta é de ser entendida como a atuação de *custus legis* do ilustre *Parquet*, vez que deve sempre zelar pelo efetivo respeito do ordenamento jurídico, obviamente somente dentro da esfera de atuação que a Lei maior lhe confere.

O Ministério Público deve atuar na defesa do *regime democrático*. Sabemos que *democracia* é o governo do povo pelo povo, e é nesse sentido que deve ser entendida a manifestação constitucional, pelo que o Ministério Público deve sempre atuar visando a defesa dos interesses do povo, pois desse é a soberania.

A tutela dos *interesses sociais* nada mais é do que a tutela dos interesses da sociedade, vale dizer, difusos e coletivos, sendo estes todos os ligados a uma gama determinada de pessoas, sem que se possa individualizar cada uma delas. E ainda deve tutelar o direito individual indisponíveis, ou seja, aqueles que se referem a uma esfera indeterminada de pessoas, que sejam direitos de todos e ao mesmo tempo de nenhum, como o direito a respirar um ar puro, ou beber

uma água livre de impurezas.

Temos contudo, uma instituição que atua para o povo em benefício do povo, fazendo valer a democracia, o respeito e a dignidade da pessoa humana.

Assim, o Ministério Público é uma instituição permanentemente defendida pela Constituição, imprescindível ao Estado democrático de direito, que deve atuar tutelando a correta aplicação das leis, principalmente quando haja indisponibilidade ou coletividade de interesses.

### **1.3 PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS**

O Ministério Público como instituição que é, e com a importância que lhe é atribuída, necessita de instrumentos que assegurem o pleno exercício das suas funções.

Esses instrumentos servem de base para a correta proteção dos interesses que defendem, bem como para a proteção dos seus membros.

#### **1.3.1 PRINCÍPIO DA UNIDADE**

Pelo princípio da unidade entende-se que o Ministério Público é um só, é uma instituição comandada por um só chefe, qual seja, o Procurador-Geral.

Dizer que o Ministério Público é uma instituição comandada por um único chefe, não significa que esse chefe tenha discricionariedade sobre os outros membros, pois há limitadores para sua atuação, como os princípios do promotor natural e da autonomia funcional. Porém, administrativamente quem exerce as funções de comando da instituição é o citado cargo.

O que deve ficar esclarecido é que o Ministério Público é uno, formando um só corpo institucional que atua rigorosamente dentro dos limites que a lei lhe impõe. Ressalta-se que essa unidade não faz com que todos os Ministérios Públicos sejam um só, cada um é uno em si mesmo, ou seja, pode confundir o Ministério Público da União, O Ministério Público Militar e os Ministérios Públicos Estaduais.

#### **1.3.2 PRINCÍPIO DA INDIVISIBILIDADE**

O princípio da indivisibilidade decorre do próprio princípio da unidade. Quando um promotor atua em um processo, é o próprio Ministério Público que se faz presente no feito, de

sorte que caso o promotor tenha que ser substituído, em nada vai prejudicar a atuação da instituição no processo.

### **1.3.2 PRINCÍPIO DA AUTONOMIA**

O princípio da autonomia abrange várias acepções, quais sejam, independência funcional, autonomia financeira, administrativa, e a até a iniciativa legislativa.

### **1.3.3 PRINCÍPIOS INFRACONSTITUCIONAIS**

Não obstante os princípios que a Constituição instituiu ao Ministério Público com o propósito de garantir sua plena atuação há outros que ainda que não previstos expressamente pela Lei Maior são de grande importância para o fim colimado pelo legislador constituinte originário, quais sejam, os princípios *do promotor natural, da irrecusabilidade, da obrigatoriedade, da indisponibilidade*. Vejamos, ainda que concisamente, cada um deles.

#### **1.3.3.1 PRINCÍPIO DO PROMOTOR NATURAL**

O princípio do promotor natural assemelha-se ao do juiz natural, ou seja, o promotor que deve atuar no caso é aquele determinado para esse fim conforme as normas legais e regras de distribuição do serviço, rechaçando totalmente a figura do *acusador de exceção*, pelo que nenhum promotor poderá ser designado para um determinado caso, o que garante à sociedade uma imparcialidade na atuação ministerial, pois o promotor deve atuar com imparcialidade compreendida como o desligamento de questões pessoais, fazendo prevalecer apenas a sua função institucional.

#### **1.3.3.1 PRINCÍPIO DA IRRECUSABILIDADE**

O princípio da irrecusabilidade decorre do princípio do promotor natural, pois assim como o promotor que deve atuar no caso é aquele previamente determinado pela regras já existentes, impedindo designações especiais, esse mesmo promotor deve ser considerável irrecusável, exceto nos casos de impedimento e suspeição.

#### **1.3.3.2 PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE**

O princípio da obrigatoriedade é aquele segundo o qual o membro do Ministério Público

é obrigado a agir sempre que verificadas as condições ensejadoras de uma ação ministerial consubstanciada em função institucional.

### **1.3.3.3 PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE**

Por princípio da indisponibilidade pode-se entender a impossibilidade de o Ministério Público dispor da ação uma vez instaurada, ou seja, o Ministério Público, no momento em que oferece a denúncia não poderá mais desistir da ação, até mesmo porque, em que pese ser a instituição que exerça efetivamente o *jus puniendi*, este é um poder do Estado, o delinqüente aceite e cumpra as condições da suspensão condicional do processo.

## **CAPÍTULO 2 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Administração Pública, em sentido genérico, funciona como o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Partindo desse princípio, entende-se que o administrador público deve, obrigatoriamente, desempenhar suas funções investido da legalidade e da moralidade, não devendo as normas jamais serem extrapoladas.

Para a eficiência da administração pública e para garantir sua integridade, o sistema jurídico aciona os seus mecanismos buscando o combate ao abuso que vem sendo largamente praticado em diversos setores. Assim o fazendo, estará defendendo o direito de todos que a ele estão sujeitos e estabelecendo limites contra atos de pura imoralidade administrativa. É a defesa de uma administração honesta que todos devem buscar, defender, exigir, afinal, o patrimônio é público.

A Lei nº 8429/92, embasada no art. 129, inciso III, da Constituição Federal, confere legitimidade ao Ministério Público, para agir na defesa e na busca da moralidade administrativa na área cível, sem prejuízo das pessoas jurídicas interessadas.

Dessa forma, é o Ministério Público, como defensor dos interesses públicos, que detém a legitimidade para buscar o equilíbrio da moralidade e da boa administração.

### **2.1 DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Administração Pública, como sendo a atividade que o Estado desenvolve por meio dos seus órgãos para a aplicabilidade dos interesses públicos, deve funcionar, necessariamente, com a correta aplicação desses interesses.

E é baseada nessa prerrogativa, que a Constituição Federal, no *caput* do primeiro artigo que trata da Administração Pública, estabelece quais os princípios norteadores de toda sua atividade. Princípios estes que devem estar presentes em todos os seus atos.

Violar princípios sejam eles explícitos ou implícitos, é buscar a bancarrota de qualquer Estado que se diz de “Direito”, o que dará ensejo, certamente, à instauração de um Estado anárquico.<sup>1</sup>

Cuida-se, pois, dos princípios aos quais os agentes públicos devem se submeter e que estão previstos no artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam: princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade e Eficiência.

Portanto, não se pode conceber que os agentes públicos desconheçam seus deveres e obrigações, devendo agir somente em atenção ao procedimento legal.

### **2.1.2 DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**

O princípio da legalidade impõe à Administração Pública a estrita vinculação à lei. Assim, ao contrário do particular que pode fazer o que a lei permitir e também o que ela não veda, a administração pública somente poderá praticar os atos que a lei autorizar, quando e da forma pela qual autorizar.

Dessa forma, não deve ser utilizada pela administração público no uso de suas atribuições o disposto no artigo 5º, inciso II, CF/88, ou seja “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, pois para a administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. Como lembra Hely Lopes Meirelles: “ a lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve ser assim’.”<sup>2</sup>

### **2.1.3 DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE**

O princípio da impessoalidade impõe à atividade administrativa o dever de ser dirigida a todos os administradores, isto é, a todas as pessoas, determinações ou discriminações de qualquer natureza, tendo em vista que deve ser desenvolvida em prol da coletividade e não de algumas pessoas em particular.

Significa, pois, dizer que o administrador, ao cuidar da coisa pública não deve atender ao

---

<sup>1</sup> *O Princípio da Probidade Administrativa e a Atuação do Ministério Público*, editora LZN, 2004, p.8.

<sup>2</sup> *Direito Administrativo Brasileiro*. Editora Melheiros, 28ª edição, 2003, p.86.

interesse particular, bem como não deve utilizar a máquina pública em favor próprio.

#### **2.1.4 DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE**

O princípio da moralidade impõe que os atos e as atividades da administração pública devem obedecer não só a lei, mas a própria moral administrativa. Assim, enquanto o princípio da legalidade tem como escopo a atuação do agente público de acordo com o que a lei dispõe, permite, o princípio da moralidade visa atingir o comportamento social adequado que se possa esperar de um agente que se predispõe a estar à frente de uma sociedade.

#### **2.1.5 DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE**

Pelo princípio da publicidade, como o próprio nome já diz, os atos públicos devem ser públicos, devem ser divulgados, para fins de conhecimento e controle, bem assim demarcar o início da produção de seus efeitos.

Essa publicidade não seria tão-somente divulgar o que está sendo realizado, mas também a divulgação de qualquer ato realizado por agente público, desde que esses atos venham causar algum efeito externo ou interno.

Entretanto, existirão ocasiões em que será necessário manter os atos em pleno e total sigilo, haja vista o objetivo almejado, como ocorre com os atos relacionados à segurança nacional.

Para que a publicação, contudo, passe a produzir os efeitos desejados deverá ser feita por Órgão Oficial. Este, por sua vez, será o jornal público ou privado, destinado à publicação dos atos estatais. Se não for exigida por lei tal forma de publicidade, os mesmos efeitos serão alcançados mediante afixação de editais colocados em local de fácil acesso na sede do órgão emissor.

#### **2.1.6 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Esse princípio impõe à Administração Pública o dever de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento.

Foi o último a figurar dentre os princípios informadores da Administração Pública, constantes do *caput* do art. 37 da Constituição, passando a integrar o texto constitucional através

da Emenda Constitucional n.º 19 de 4 de abril de 1998.

Uma das mais importantes conseqüências da inclusão desse princípio foi a possibilidade de dispensa do servidor que negar-lhe observância, na medida em que anteriormente à sua existência, uma vez estável, não poderia ser dispensado a não ser que violasse um dever funcional.

Isso, com o passar dos anos, trouxe um péssimo estigma para o funcionalismo público, que passou a ser sinônimo de ineficiência e má vontade no atendimento do público, pois tais vícios não ensejavam dispensa.

Com a inclusão do princípio da eficiência no texto constitucional duas conseqüências operaram de imediato na Administração Pública.

Primeiro a possibilidade de o servidor estável ser dispensado quando não observar o dever de eficiência, ainda que não incorra em falta cominável com tal sanção consoante os ditames do estatuto que reja sua função.

Ademais, criou-se mais um requisito para a aquisição da estabilidade, qual seja, o dever de eficiência durante o estágio probatório, aferível através de um parecer de comissão própria para tal finalidade. Essa comissão analisará o tempo de serviço do funcionário, que poderá não adquirir a estabilidade em caso de parecer negativo podendo então ser dispensado.

## CAPÍTULO 3 DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

### 3.1 . DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVOS: LEI Nº 8.429/92

A Lei nº8.429/92 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.

Sendo assim, a improbidade está diretamente ligada à má-fé, com a colocação do particular sobre o público, da pessoa corrupta e a administração pública.

É a improbidade fruto de uma má formação de cidadania, de uma história repleta de homens colocando-se acima do poder e com o poder.

Em suma, a improbidade administrativa revela-se como sendo a corrupção no próprio Estado, onde os “homens de colarinho”, os “donos do poder” de forma requintada, pois vivem de sofisticação, do dinheiro alheio, do dinheiro suado do nosso povo sofrido, assim, aqueles que deveriam dar exemplos, pois são eleitos para isso, para agir, além de tudo, para o bem da população, são meros exemplos de homens desonestos, aéticos e ímprobos.

**Prescreve o artigo 10 da Lei nº 8.429/92 constituir “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 deste Lei.”**

Na ontologia jurídica, a improbidade administrativa é um fato jurídico e, como tal, uma conduta humana positiva ou negativa, de efeitos jurídicos involuntários. Incerta na categoria das ilicitudes, sua prática, quando detectada, acarreta para seu autor sanções civis, administrativas e, quase sempre, agride de uma só vez diversos bens jurídicos tutelados pelo Direito Privado, pelo Direito Público e, dentre deste, pelo Direito Penal.<sup>1</sup>

A Constituição Federal de 1988, buscando evitar que o patrimônio público seja agredido em face dos abusos cometidos no âmbito da Administração Pública, elencou alguns princípios para que a administração pública realize seus atos investidos e em prol dos mesmos, é o que dispõe o art.37, *caput*, além de determinar, no parágrafo 4º do mesmo dispositivo constitucional,

---

<sup>1</sup> *Improbidade Administrativa no Exercício das Funções do Ministério Público.*

sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa, dispositivos estes que, em boa hora, vieram conter a atuação descompromissada do administrador público. Também merece um destaque especial, a inserção da moralidade administrativa como fundamento para propositura da ação popular, prevista no art. 5º, inc. LXXIII e a inclusão da improbidade administrativa como fundamento da suspensão ou perda dos direitos políticos.

Dessa forma, foi com a Constituição de 1988 que surgiu a previsão da figura da improbidade administrativa e o rigoroso combate a esse mal, através da previsão de algumas medidas que atingem a pessoa do administrador ímprobo, deixando para o legislador ordinário a delimitação dos atos de improbidade.

### **3.1.1 DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE GEREM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO**

Diante da realidade que se vive, em que o capitalismo atua com uma força extrema sobre os homens, é comum a busca de bons negócios e resultados financeiros positivos. Todos querem, de qualquer forma, aumentar seu patrimônio.

Tais bens, quando adquiridos honestamente não há maiores conseqüências no núcleo social. Porém, quando o patrimônio é adquirido mediante manobras ilícitas, são violados os mandamentos éticos-jurídicos, necessitando, de forma imediata, uma resposta por parte do Estado.

A improbidade em nosso país tomou um rumo tão significativo que as pessoas acabaram, infelizmente, se acostumando e se calando diante de terrível fato. Nesse sentido, e como parte fundamental para que se prevaleça os atos de probidade na administração, está o Ministério Público.

O art. 9º da Lei 8.429/92, visando coibir situações desta natureza, trata dos atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito.

A tipificação desse tipo de improbidade administrativa vem elencada logo no *caput* do artigo, caracterizado pela obtenção “de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida no exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º”.

Observando o referido *caput*, verifica-se a necessidade da vantagem indevida para a caracterização do enriquecimento ilícito, sendo essa vantagem fruto da utilização imprópria da

função pública, voltada para a busca de benefícios privados, que se constituem em valor, seja presente ou futuro, monetário ou não. Assim, todo o enriquecimento que esteja relacionado ao exercício da atividade pública e que não corresponda à contraprestação paga ao agente por determinação legal, constitui vantagem indevida. Não importando, para tanto, que a vantagem indevida seja exigida ou solicitada, basta que seja aceita, não importando se adveio de oferta, solicitação ou exigência.

A grande dificuldade na ocorrência das hipóteses de enriquecimento ilícito diz respeito à prova, pois, como é sabido, o administrador público desonesto, geralmente utiliza de terceiros para a prática do ato.

Destaca-se, no entanto, que para a incidência do art.9º da Lei 8.429/92 é necessário que o agente tenha agido com dolo, pois nenhuma das modalidades desse artigo admite a forma culposa.

### **3.1.2 ATOS QUE CAUSEM PREJUÍZO AO ERÁRIO**

Pode-se dizer que são os mais patentes casos de improbidade administrativa aqueles atos que causem prejuízo ao erário.

Para essa finalidade, pode-se entender erário como qualquer patrimônio, pecuniário ou não, pertencente ao Estado, encontrando-se em poder deste ou de terceiro, ou ainda aqueles valores repassados a terceiros sob qualquer forma de subvenção ou apoio Estatal.

Nesse sentido, toda vez que houver qualquer conduta de agente público causando lesão patrimonial ao Poder Público estaremos diante de um ato de improbidade administrativa.

Podem ocorrer casos em que não haja efetiva perda patrimonial, mas, existirá casos em que a conduta do agente "ocasiona 'malbaratamento' dos haveres públicos, fruto de gestão ruim, agindo culposamente, casos em que haverá, lesão ao erário por conduta comissiva ou omissiva do agente, ainda que o nexos causal seja indireto. Exatamente por isso, é necessária a análise global do fato, e sua adequada punição, tendo sempre em mente a proporcionalidade das previsões e suas conseqüências.

Dessa forma, tanto incidirá na hipótese do art.10 o agente público que causou, conscientemente, prejuízo ao erário em razão de sua conduta, como aquele que, mesmo não tendo previsto o dano ao erário, agiu de forma imprudente ou negligente. A distinção entre a conduta dolosa e culposa aproveita, apenas, para fins de aplicação das penas, incidindo para o segundo

caso sanções menos severas, dentre as arroladas no art. 12, II, observando também o seu parágrafo único.

### **3.1.3 DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS**

Também se consideram atos de improbidade administrativa aqueles que atentem contra os princípios da Administração Pública, nos termos do art. 11 da lei de improbidade administrativa.

Saliente-se que se trata de regra subsidiária àquelas preceituadas nos artigos anteriores, os quais tipificam os atos de improbidade administrativa, na medida em que todos os atos que importem em enriquecimento ilícito e causem dano ao erário em última análise são atos que contrariam os princípios da Administração Pública, todavia serão punidos nos termos dos arts. 9º e 10 da lei 8.429/92, dada sua especialidade.

Com isso, pode-se afirmar que se aplica o art. 11 da lei nas situações em que haja desrespeito a qualquer dos princípios da Administração Pública sem que ocorra dano ao erário ou enriquecimento ilícito.

Uma característica dos atos de improbidade administrativa que atentem contra os princípios da Administração Pública é a desnecessidade de consequência material, vale dizer, dano ou enriquecimento ilícito. Dois são os argumentos nesse sentido.

O primeiro ponto é a já salientada subsidiariedade do dispositivo que em sendo interpretada *a contrario sensu* leva à conclusão de que somente se aplica quando não houver enriquecimento ilícito ou dano ao erário.

Ademais, preceitua o art. 21, I que a aplicação das sanções "independe de dano", o que somente pode ser aplicado ao art. 11, vez que em havendo dano será punido na forma do art. 10.

## **4. OS SUJEITOS DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Não se pode afirmar que os atos de administração são praticados somente pela Administração Pública, enquanto atividade-fim do Poder Executivo, mas, também, pelos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como pelo próprio Ministério Público.

O sujeito ativo do ato de improbidade administrativa é o agente público que, com ou sem auxílio de terceiro, vem a praticar o ato de improbidade, sendo que o particular que induzir ou concorrer para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiar de qualquer forma, direta ou indireta, será considerado sujeito ativo do ato de improbidade administrativa por equiparação

(art.3º, Lei nº8.429/92).

Aquele que não é servidor ou agente público poderá ser, também, sujeito ativo de ato de improbidade administrativa, desde que induza ou concorra para a prática desse ato ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta, porém, há que se ressaltar que se não for servidor ou agente público não poderá perder o cargo ou emprego, uma vez que as sanções a eles previstas serão outras que não estas, como decorrência lógica.

No pólo passivo do ato de improbidade administrativa figura, também qualquer entidade pública ou particular que tenha participação de dinheiro público em seu patrimônio ou receita anual, como é o caso da União, Estados, Municípios, fundações públicas, empresas públicas, sociedade de economia mista e empresas com desenvolvimento de capitais públicos.

## **5. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Embora tenham decorridos mais de onze anos, desde o advento da Lei nº 8429/92, é de fundamental importância a permanente atuação do Ministério Público contra os atos de improbidade administrativa, buscando sempre a manutenção da honestidade, do extermínio da corrupção - que nos dias atuais com as várias CPI's retratando um cenário vergonhoso para a população brasileira, está cada vez mais presente, e, sobretudo, da efetiva busca da probidade administrativa em toda a administração pública, para conseguirmos com isso colocar um lápide sobre esse mal chamado "improbidade administrativa".

É certo que o Ministério Público deve guiar-se pela norma jurídica, bem como pelo equilíbrio da sociedade, da luta pelo todo, pois esta é a essência da verdadeira democracia. Entretanto, o Ministério Público pode buscar um objetivo maior, superior a simples aplicação da norma positivada, exigindo e fiscalizando as condutas e os atos de qualquer agente público, até porque os princípios não precisam estar, necessariamente, positivados.

O agente público deve buscar sempre vivenciar a realidade social, conhecendo-a entre os pontos mais obscuros, mais necessários, mais dolorosos, para assim entender o que o individualismo acarreta, para ficar ciente que a utilização de meios fraudulentos dentro da administração pública só decai o nosso sistema, e não traz benefícios a ninguém. Neste contexto é de fundamental importância a seriedade do trabalho dos membros do Ministério Público, não deixando se vincular, nem se subordinar a qualquer dos membros da Administração Pública, pois

o que defendem seus os interesses da sociedade e não dos Poderes Federais, devendo controlar a administração pública, fiscalizando seus atos.

## **CAPÍTULO 4**

### **CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

#### **PELO MINISTÉRIO PÚBLICO**

##### **4.1 EXERCÍCIO DE CONTROLE: A TAREFA DO DEFENSOR DO POVO**

O Ministério Público, sem prejuízo da ação civil pública, exerce controle sobre a Administração Pública, por vários instrumentos concentrados na busca pela defesa do povo, agindo como o verdadeiro defensor do povo, que se revela do artigo 129, II, da Constituição Federal.

Dessa forma, além do direito de ação reservado ao Ministério Público têm o poder de investigação, além é claro da ação civil pública, do inquérito civil e de outras ações como o mandado de injunção, ação de responsabilidade.

A moldura normativa vigente não deixa dúvida acerca da natureza da função do art. 129, II, da Constituição Federal, como exercício de controle do Ministério Público sobre a Administração Pública. Todavia, esse controle não terá a mesma força, é claro, inerente ao controle judiciário, mas se o Ministério Público não tem o poder de imposição de algumas sanções próprias do controle judiciário, verifica a regularidade da atuação administrativa com a manifestação de um juízo determinante de uma medida apresentada, que se expressa por requisições, recomendações e sugestões, pelo inquérito civil, pelo compromisso de ajustamento de conduta e pelos procedimentos administrativos sob sua presidência, exercidos com independência funcional e fortalecidos por seus poderes investigatórios.

Com feito, as normas positivadas conferem ao Ministério Público a função de zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (art. 129, II, Constituição Federal). Tais medidas são descritas na legislação infraconstitucional, sem prejuízo da ação civil pública, e caso não seja atendidos, o Ministério Público poderá ajuizar as respectivas ações civis pública. Exerce, pois o Ministério Público tão-somente um controle da legalidade como, também, de eficiência da atuação administrativa que se soma às demais formas

de controle da Administração Pública. O desempenho desta tarefa de defensor do povo constitui poder-dever do Ministério Público atribuído constitucionalmente, competindo-lhe mesmo atuar de ofício.

Dentre outras medidas o Ministério Público pode no exercício do controle da administração pública encetar medidas destinadas à garantia no desempenho da função de zelo pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública, visando sempre à aplicabilidade do princípio da legalidade, a superação de deficiência, como: a) notificação do responsável para que tome as providências necessária a prevenir a repetição ou que determine a cessação do desrespeito verificado e se não atendida no prazo devido à notificação, representação ao poder ou autoridade para promover a responsabilidade pela ação ou omissão inconstitucionais; b) proposta à autoridade administrativa competente da instauração de sindicância para a apuração de falta disciplinar ou ilícito administrativo; c) adoção das soluções adequadas às queixas, reclamações, petições, notícias de irregularidades e emissão de relatórios anuais ou especiais, encaminhando-os às entidades e órgãos responsáveis envolvidos, com requisição de sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito, bem como a expedição de recomendações, fixando prazo para adoção das providências cabíveis; d) requisição à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo, salva os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-lo e produzir provas; e) a importante medida de sugestão ao Poder competente a edição de normas e a alteração da legislação em vigor, bem como a adoção de medidas propostas, destinadas à prevenção e controle da criminalidade; f) a representação ao Poder Legislativo visando o exercício das competências deste ou de qualquer de suas Casas ou comissões, ao Tribunal de Contas da União visando o exercício de suas competências; g) instauração de inquérito civil e procedimentos sob sua presidência; h) compromisso de ajustamento de conduta; i) promoção de audiências públicas.

É importante ressaltar que o exercício desse controle sobre a Administração Pública pelo Ministério Público abrange tanto direitos individuais homogêneos quanto direitos difusos e coletivos.

Se o Ministério Público no âmbito de suas atribuições fizesse predominar essa atuação extrajudicial, desencadearia a propositura das ações judiciais e colocaria àqueles que pensam que o patrimônio público é de domínio particular a exercer, com ética e transparência o cargo a que foi conferido.

No controle judicial no processo judicial a atuação do Ministério Público consiste na propositura da Ação Civil Pública concernente aos atos de improbidade administrativa, seja como parte, momento em que agirá em nome próprio por causa da específica legitimação que a ordem jurídica lhe conferiu, mas os interesses cuja proteção persegue por meio da já citada ação, pertence a terceiros; ou atuará como mero fiscal da lei.

Como parte, incumbe ao Ministério Público atacar os atos de improbidade administrativos promovendo ações que defendam os interesses difusos, coletivos ou os interesses individuais homogêneos constitucionalmente violados.

Na qualidade de fiscal da lei, compete ao Ministério Público em consonância com o art. 83, da Lei Complementar 75/93: manifestar-se em qualquer fase do processo, acolhendo solicitação do juiz ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse público que justifique a intervenção; recorrer das decisões da Justiça, quando entender necessário, nos processos em que officiar como *custus legis*; requerer as diligências que julgar convenientes para o correto andamento dos processos.

Assim, quando o Ministério Público atua na qualidade de *custus legis* o faz com ampla autonomia e sem qualquer vinculação com autoridade pública que porventura esteja colocada no pólo ativo ou passivo da demanda. Sua incumbência é a defesa da ordem pública, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF/88). Com essa autonomia, não está atrelado a qualquer obrigação de defesa a ente público. Poderá até fazê-lo se estiver convicto da legalidade do procedimento e da ausência de qualquer desprestígio à lei pelo ente público demandante ou demandado.

#### **4.2 O PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO E O INQUÉRITO CIVIL**

A ação civil pública é precedida, geralmente (mas não necessariamente), de um procedimento investigatório ou inquérito civil público, que têm uma dupla finalidade:

- a) Tentativa de composição administrativa do litígio, evitando-se a propositura da ação, mediante a assinatura, por parte do inquirido, de termo de ajuste de conduta: e,
- b) Coleta de provas para instruir a ação, caso o inquirido considere que sua conduta não é lesiva ao ordenamento jurídico ou negue a prática do procedimento atentatório à legislação laboral.

Enquanto o procedimento investigatório prévio é uma forma mais simples de coleta de

informações sobre a possível lesão ao ordenamento jurídico, o inquérito civil público constitui modalidade investigatória mais solene, em face da sua publicidade e regramento quanto à tramitação (a portaria de instauração deve ser publicada e depende de referendo do Conselho Superior do Ministério Público para encerramento, em caso de conclusão no sentido da improcedência da denúncia).

A abertura de inquérito e a propositura de ação civil pública são atividades que o membro do Ministério Público exerce como órgão agente, enquanto a emissão de parecer e a participação nas sessões dos tribunais são próprias da sua atividade como órgão interveniente. A importância maior que a atuação como órgão agente tem, em relação à atuação como órgão interveniente, na medida em que dispensou a emissão de parecer em todos os feitos que tramitassem nos tribunais, para limitá-la àqueles em que o Ministério Público vislumbrasse a existência de interesse público em jogo.

Assim, têm os procuradores o tempo necessário para se dedicarem à defesa dos interesses difusos e coletivos em face das macrolesões, mais relevantes do que as microlesões verificadas nos processos em que dão parecer e para as quais as parte já contam com advogados constituídos.

O inquérito civil público (como também o procedimento investigatório prévio) é deflagrado com base em dois tópicos próprios:

a)Notícia de lesão, da qual tem ciência o membro do Ministério Público através dos meios de comunicação social (imprensa, televisão, rádio) ou da atuação como fiscal da lei (examinando processos nos quais deve dar parecer ou assistindo às sessões dos tribunais, quando se depare com lesão que possa estar ocorrendo não apenas em relação à parte que figura no processo individual, mas de forma generalizada no âmbito de uma empresa ou categoria); e,

b)Denúncia de lesão, oferecida por quem estiver sendo lesado, ou seja, representante do grupo de pessoas que possa estar sofrendo a lesão (pode, no entanto, ser oferecida por qualquer pessoa, independentemente da demonstração de interesse direto na reparação do dano).

Considerando o membro do *parquet* que há indícios da existência da lesão e da sua autoria, instaura o inquérito através de portaria (não necessária para o procedimento investigatório prévio), delimitando o objeto da investigação e as diligências a serem adotadas

para a apuração do ocorrido.

Realizada a audiência (ou audiências) de instrução, com a coleta dos elementos necessários a firmar o convencimento do procurador, se este concluir pela existência da lesão e de sua autoria, formulará ao inquirido a proposta de ajuste de conduta, para composição do litígio.

O Ministério Público, como não é titular dos direitos defendidos numa possível ação civil pública, não pode transigir quanto à observância do ordenamento jurídico, dada a indisponibilidade dos direitos, objeto do inquérito. A lei, no entanto, faculta-lhe a transação quanto aos prazos para adequação da conduta aos ditames da lei, v. g., art. 30-a, da Lei nº 9.605/98, acrescentado pela MP - Medida Provisória - nº 1.949/00, referente às lesões ao meio ambiente). Isso porque determinadas condutas que não se compatibilizam com o ordenamento jurídico podem ter sido adotadas em face da dubiedade da lei (sujeita a interpretações dispares) ou da ausência de legislação específica à época em que adotados os procedimentos posteriormente condenados pelo legislador. Assim, por exemplo, a reorganização de um parque industrial com vistas à preservação do meio ambiente não se faz da noite para o dia, podendo levar até anos, demandando consideráveis investimentos.

Aceita a proposta de ajustamento ou verificada a improcedência da denúncia ou notícia da lesão, o inquérito será arquivado. Em caso de constatação da lesão e de recusa na assinatura do termo de compromisso, será proposta a ação civil pública, instruída com os autos do inquérito (ou cópia autenticada das suas principais peças).

#### **4.3 COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

Além do inquérito civil e do procedimento investigatório, o Ministério Público conta com uma eficiente medida no controle da Administração Pública: o compromisso de ajustamento de conduta, previsto no art. 5º, parágrafo 6º, da Lei Federal n. 7.347/85.

No entanto, até o advento da Lei nº 8078/90 (Código de Defesa do Consumidor), o Ministério Público não tinha a sua disposição o instrumento denominado “ajustamento de conduta”, pois a redação dada ao parágrafo 6º do artigo 5º, da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), que prevê a possibilidade de tomar dos interessados o compromisso supracitado, adveio daquela lei. Em suma, até a entrada em vigor do Código de Defesa do Consumidor o Ministério Público só tinha duas opções ao conduzir o inquérito civil: propor a ação civil pública, exercendo

o direito subjetivo de deduzir em pretensão em juízo, invocando para tanto, o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, ou promovendo o arquivamento do inquérito civil, para tanto, encaminhando-se os autos do inquérito civil ao “Conselho Superior do Ministério Público”.

O compromisso de ajustamento de conduta visa que o responsável por uma obrigação assumida o seu cumprimento em instrumento formal e solene de prática da atividade devida ou da abstenção da atividade nociva, e por essa razão, indispensável e a previsão de cominações (multa, execução específica etc.).

Cabe ressaltar, entretanto, que o “compromisso de ajustamento de conduta” não é exclusivo do Ministério Público, porquanto existem outros órgãos co-legitimados para promoverem a ação civil pública, conforme dispõe o artigo 5º, parágrafo 6º da Lei nº 7.347/85.

No entanto, na realidade é o Ministério Público quem vem promovendo tal compromisso, talvez seja pelo fato de que o inquérito civil é um procedimento exclusivo do Ministério Público.

Para que o ajustamento de conduta tenha eficácia é necessária a homologação do órgão revisor, o Conselho Superior do Ministério Público. É mais um dos meios institucionais de solução de conflitos sem necessidade de controle judiciário, não obstante as entidades co-legitimadas, insatisfeitas com a solução ajustada, exercer o direito de ação.

Porém, no caso da prática de ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei n.º 8.429/92, não se admite a possibilidade de transação ou de ser tomado o compromisso de ajustamento de conduta, pois qualquer tipo de acordo está vedado na ação civil pública por ato de improbidade administrativa, *ex vi legis* (no caso em tela não se aplica as normas gerais da ação civil pública, Lei n.º 7.347/85).

#### **4.4 CONTROLE DO MINISTÉRIO PÚBLICO AOS PARTICULARES EXECUTORES DE SERVIÇOS PÚBLICOS E DE RELEVÂNCIA PÚBLICA.**

O controle exercido pelo Ministério Público não incide apenas sobre as entidades que compõem o poder público, como também das pessoas jurídicas de direito público ou privado integrante da Administração Pública direta e indireta.

Portanto, com a evolução do conceito de serviço público, não requer que o serviço público para ser considerado como tal seja prestado pela Administração Pública ou seus delegados e que a atividade se submeta a estrito regime de direito público, bastando que o Estado

o preste por seus órgãos ou apenas assegure sua prestação através de delegatórios legais ou administrativos.

## CAPITULO 5

### DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A legitimidade ativa do Ministério Público para a propositura da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social foi estabelecida expressamente pela Constituição Federal no inciso III, de seu art. 129, dispositivo que ainda o legitima para a proteção de outros interesses difusos e coletivos, dentre os quais também se inclui, redundantemente, a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa (devido ao interesse difuso na sua preservação).

Por sua vez, a Lei nº8.429, de 02.06.92, que foi editada para atender o comando constitucional preceituado no art. 37, §4º, e que definiu as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito através da prática de ato de improbidade administrativa, também prevê expressamente a legitimidade do Ministério Público para a propositura para a ação principal (art. 17) e para a ação de seqüestro (art. 16).

Por conter a Lei nº8.429, de 02.06.92, dispositivos de direito material (basicamente preceitos e sanções de natureza civil), é de se aplicar subsidiariamente à ação prevista no seu art. 17 os dispositivos da Lei nº7.347/85, não só por se tratar, a aludida "ação principal", de uma ação civil pública, como pelo fato da Lei nº7.347/85 ser composta de dispositivos de direito processual, aplicáveis no que couber ao gênero ação civil pública previsto na própria Constituição Federal (art. 129, III).

À propósito do conceito de ação civil pública, salienta-se que, como a própria Constituição Federal denominou genericamente a ação do Ministério Público no âmbito cível como ação civil pública (diferenciando-a da ação penal pública), independentemente da nomenclatura que lhe seja dada (ou não) pelo legislador ordinário, ela será sempre "ação civil pública", sendo absurda qualquer confusão entre gênero e espécie por aqueles que pensam que ACP é tão-somente aquela da Lei n.º 7.347/85, fazendo grande confusão no tocante à legitimidade ativa do Ministério Público, fato que tem causado enormes prejuízos à sociedade, que fica indefesa à sanha de corruptos que, invariavelmente, são os beneficiários de tais equívocos.

Dessa forma, Ação Civil é a que tem por objeto uma lide civil. É ação não penal. Pública

por seu conteúdo, porque objetiva proteger interesses difusos ou coletivos. Se toda a ação civil persegue a consecução do interesse público, na órbita processual civil, seu objetivo imediato é, em geral, a dedução de uma pretensão menor, isto é, particular. Quando, no entanto, a própria pretensão geradora da lide deflui de interesses difusos ou coletivos, estamos em face da ação civil pública. Ação civil pública, no caso da improbidade administrativa, é a ação civil de interesse público imediato, ou seja, a utilização do processo civil como um instrumento para a proteção de um bem, cuja preservação interessa toda coletividade.

A jurisprudência amplamente majoritária também já consagrou a expressão ação civil pública ao se referir à “ação principal” prevista no art. 17, da Lei nº8.429/92, conforme podemos constatar em diversas decisões, dentre as quais destacamos a seguinte ementa, de recente acórdão do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, escolhida ao azar dentre tantas que catalogamos, oriundas dos diversos tribunais do País: **"AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Arresto de bens – O Ministério Público tem legitimidade para o exercício da ação civil pública (Lei 7.347/85), visando reparação de danos ao erário causados por atos de improbidade administrativa tipificados na Lei 8.429/92. A teor da Lei 7.347/85 (artigo 12), o arresto de bens pertencentes a pessoas acusadas de improbidade pode ser ordenado nos autos do processo principal.** (STJ – Ac. Unân. da 1ª Turma, publicado em 8-5-2000 – Resp. 199.478-MG – Rel. Des. Gomes de Barros – Ministério Público do Estado de Minas Gerais x Wanilza das Dores Antunes Specht – Adv. Karl Siegfried Valentin Specht).

## **5. MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FISCAL DA LEI NA AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

### **5.1 FORMAS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

São diversas as formas de atuação do Ministério Público para a proposição da Ação Civil Pública em busca do combate à improbidade administrativa. Para tanto o Ministério Público poderá agir de forma judicial ou extrajudicialmente.

A atuação extrajudicial está prevista no art.83,XI; art. 84, c/c art. 7º, II e III, e 8º, IV, da Lei Complementar 75/93 (Estatuto do Ministério Público da União); integrar os órgãos

colegiados previstos no § 1º do art. 6º, que lhes sejam pertinentes (qualquer órgão da administração pública direta, indireta e funcional da União que desempenhe atribuições correlatas às da Instituição); instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos, sempre que cabíveis, para assegurar a observância dos direitos; requisitar à autoridade administrativa federal competente, a instauração de procedimentos administrativos, podendo acompanhá-los e produzir provas; exercer outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, desde que compatíveis com sua finalidade; requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, podendo acompanhá-los e produzir provas e; realizar inspeções e diligências investigatórias.

Se o Ministério Público no âmbito de suas atribuições fizesse predominar essa atuação extrajudicial, desencadearia a propositura das ações judiciais e colocaria àqueles que pensam que o patrimônio público é de domínio particular a exercer, com ética e transparência o cargo a que foi conferido.

A atuação do Ministério Público no processo judicial consiste na propositura da Ação Civil Pública concernente aos atos de improbidade administrativa, seja como parte, momento em que agirá em nome próprio por causa da específica legitimação que a ordem jurídica lhe conferiu, mas os interesses cuja proteção persegue por meio da já citada ação, pertence a terceiros; ou atuará como mero fiscal da lei.

Como parte, incumbe ao Ministério Público atacar os atos de improbidade administrativos promovendo ações que defendam os interesses difusos, coletivos ou os interesses individuais homogêneos constitucionalmente violados.

Na qualidade de fiscal da lei, compete ao Ministério Público em consonância com o art. 83, da Lei Complementar 75/93: manifestar-se em qualquer fase do processo, acolhendo solicitação do juiz ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse público que justifique a intervenção; recorrer das decisões da Justiça, quando entender necessário, nos processos em que officiar como *custus legis*; requerer as diligências que julgar convenientes para o correto andamento dos processos.

Assim, quando o Ministério Público atua na qualidade de *custus legis* o faz com ampla autonomia e sem qualquer vinculação com autoridade pública que porventura esteja colocada no pólo ativo ou passivo da demanda. Sua incumbência é a defesa da ordem pública, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF/88). Com essa

autonomia, não está atrelado a qualquer obrigação de defesa a ente público. Poderá até fazê-lo se estiver convicto da legalidade do procedimento e da ausência de qualquer desprestígio à lei pelo ente público demandante ou demandado.

## **5.2 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

Diz o art. 5º, § 1º, da Lei 7.347/85: "O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei".

Observando o disposto no artigo supra, será sempre obrigatória a atuação do Ministério Público para a propositura da Ação Civil por ato de improbidade administrativa, já que se não ajuizar a ação, deverá intervir no processo compulsoriamente na qualidade de fiscal da lei.

## **5.3 MINISTÉRIO PÚBLICO COMO PARTE NA AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Conforme preceitua o art. 81, do CPC, o Ministério Público exercerá o direito de ação nos casos previstos em lei, cabendo-lhe, no processo, os mesmos poderes e ônus que às partes. Assim, ao propor a ação civil pública, caberá ao Ministério Público os mesmos poderes e ônus em geral, regra ditada, inclusive, em obediência ao princípio constitucional da isonomia (CF, art. 5º, *caput*). A norma, no entanto, deve ser interpretada em consonância com as demais regras que ditam a atuação ministerial, levando em conta que a instituição age sempre na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis da sociedade (CF, art. 127, *caput*).

No entanto, enquanto parte, o Ministério Público não pode confessar, prestar depoimento pessoal; dispor do direito em litígio; reconhecer a procedência do pedido; não recebe, nem pode ser condenado em honorários advocatícios, custas processuais ou despesas do processo; goza de prazo em dobro para recorrer e em quádruplo para contestar (CPC, art. 188); deve receber intimação pessoal nos autos em qualquer processo ou grau de jurisdição em que officiar (CPC, art. 236, § 2º e LC 75/93, art. 18, II, *h*) e goza da prerrogativa institucional de sentar-se no mesmo plano e imediatamente à direita dos juizes singulares ou presidentes dos órgãos judiciários perante os quais officiar (LC 75/93, art. 18, I, *a*).

Deve-se destacar, no entanto, que mesmo o Ministério Público na qualidade de autor de

uma ação civil pública destinada a combater atos de improbidade administrativos cometidos por agentes públicos, não deixa de exercer sua missão constitucional de protetor da ordem jurídica. Portanto, caso de convença ao término do feito que o pleito formulado na ação civil pública não deve ser procedente, poderá requerer a improcedência do pedido.

O Ministério Público, enquanto parte, é norteado pelo principio da obrigatoriedade, vale dizer que o órgão não goza de discricionariedade para propor ou deixar de propor a ação, uma vez identificada à hipótese em que deva atuar.

#### **5.4 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FISCAL DA LEI**

Caso o Ministério Público não proponha a ação civil pública, atuará no processo intervindo como fiscal da lei, momento em que terá vista dos autos depois das partes, sendo intimado de todos os atos do processo, podendo juntar documentos e certidões, produzir prova em audiência e requerer medidas ou diligências necessárias ao descobrimento da verdade. Possuindo, dessa forma, os mesmos ônus e poderes que possuiria caso houvesse proposto a ação.

Além das prerrogativas acima mencionadas, o Ministério Público se manifestará no processo após as partes (CPC, art 83), podendo editar a petição inicial. Requerer a produção de provas e o depoimento pessoal das partes; poderá opor exceção de suspeição ou impedimento do juiz; poderá suscitar conflito de competência (CPC, art. 118, II); poderá interpor recurso, gozando de prazo em dobro para tanto (CPC, art. 188); deverá receber intimação pessoal nos autos em qualquer processo ou grau de jurisdição em que officiar (CPC, art. 236, § 2º e LC 75/93, art. 18, II, *h*) e; goza da prerrogativa institucional de sentar-se no mesmo plano e à direita dos juízes singulares ou presidentes dos órgãos judiciários perante os quais officiar.

Caso a ação pública seja proposta por outro co-legitimado, será obrigatória a intervenção do Ministério Público, conforme preceitua o art.84, do CPC: "Quando a lei considerar obrigatória a intervenção do Ministério Público, a parte promover-lhe-á a intimação sob pena de nulidade do processo".

Importante destacar, entretanto, que a nulidade do processo é acarretada pela ausência de intimação do Ministério Público e não pela falta de sua efetiva intervenção, pois o membro do Ministério Público não está obrigado a acompanhar o processo, exceto, nos casos em que o magistrado entender estar presente o interesse público que justifique a atuação ministerial, caso este se recuse injustificadamente, o juiz deverá comunicar o fato ao Procurador-geral para a

adoção das medidas cabíveis em face respectivo membro. E a nulidade, no entanto, não abrangerá todos os atos processuais, mas tão somente aqueles praticados a partir do momento em que o órgão ministerial deveria ter sido intimado (CPC, art. 246, parágrafo único).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na Constituição Federal, ao Ministério Público é concedida autonomia funcional, administrativa, financeira, garantias políticas, competência para escolha de sua chefia, com mandato certo, competência de iniciativa de lei e funções institucionais que a colocam definitivamente como órgão de defesa dos interesses sociais até contra o Estado.

Procurou-se, nesse contexto, trazer não só os problemas que gerem a improbidade administrativa e como o Ministério Público deve se portar diante dessa triste realidade, mas, também, sugestões para enfrenta-la, pois bem se sabemos que as palavras se perdem no tempo, mas é através delas que os atos poderão atingir o seu objetivo final, que é a Administração Pública isenta de improbidade.

Não obstante estas constatações, o Ministério Público deverá definir com clareza seus objetivos e estratégias, de modo a desempenhar o papel de órgão autônomo e independente de defesa da sociedade.

É somente através deste comprometimento político, apartidário, com a sociedade que o Ministério Público tornar-se-á isento de máculas que possam desviá-lo de sua atuação plena nos casos cada vez mais frequentes de improbidade administrativa.

Após analisarmos os aspectos da improbidade administrativa, concluímos que esse cancro social é de natureza maligna, porém, tal constatação faz com que tenhamos mais força de vontade para enfrenta-lo, e é com esse espírito que devemos buscar combater a improbidade administrativa.

Ademais, a nossa Constituição precisa ser respeitada a qualquer custo, pois é ela a fonte de todos os nossos direitos e de todas as pretensões jurídicas, não podemos conceber que ela seja uma simples carta de intenções, mas, sim, um instrumento fundamental que contém regras que precisam ser observadas e levadas a efeito, sob pena de conduzirmos nosso Estado Democrático de Direito à ditadura e à monarquia.

Deve-se procurar casa vez mais dar subsídios para que a instituição do Ministério Público tenha condições de fiscalizar os atos da Administração Pública, e atuar contra a improbidade administrativa.

E, em face dessa atuação, é notória a legitimação do Ministério Público para promover a

Ação Civil Pública na defesa do patrimônio público, bem como na promoção de inquérito civil público.

Entretanto, a fiscalização nos órgãos da Administração Pública não se limite apenas a controle interno, mas, também, externo, onde o Ministério Público solicita, investiga, promove inquérito civil, faz termo de ajustamento de conduta, tudo em busca da efetiva probidade administrativa.

Tudo o que foi exposto somente será conseguido através da colaboração mútua de cidadãos cujas características morais sejam ilibadas e que cumpram funções bem definidas numa instituição que pode ser bem adaptada às necessidades de efetivo funcionamento dentro do Ministério Público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

D'ANGELO, Élcio; D'ANGELO, Suzi. *O Princípio da Probidade Administrativa e a Atuação do Ministério Público*. 2ed. São Paulo: Editora LZN, 2004.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Controle da Administração Pública pelo Ministério Público*. 1 ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira,2002.

TOURINHO, Rita. *Discricionariiedade Administrativa*. 1ed. Curitiba: Editora Juruá,2006.

TERÇAROLLI, Carlos Eduardo. *Improbidade Administrativa no exercicio das funções do Ministério Público*. 1ed. Curitiba: Editora Juruá,2005.

[www.jusnavegandi.com.br](http://www.jusnavegandi.com.br)

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28ªed. São Paulo:Malheiros Editores, 2003.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 11ªed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

## **ANEXOS**

**LEI 8429 de 1992 - Agentes Públicos - Improbidade Administrativa -  
Enriquecimento Ilícito  
LEI 8429 de 1992  
LEI Nº 8.429, DE 02 DE JUNHO DE 1992  
(DOU 03.06.1992)**

Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Doutrina Vinculada

**CAPÍTULO I  
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

**Art. 1º.** Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta Lei.

**Parágrafo único.** Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, 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 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

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

**Art. 3º.** As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

**Art. 4º.** Os agente públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhes são afetos.

**Art. 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.

**Art. 6º.** No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

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

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

**Art. 8º.** O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta Lei até o limite do valor da herança.

**CAPÍTULO II**  
**DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**  
**SEÇÃO I**  
**DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE IMPORTAM**  
**ENRIQUECIMENTO ILÍCITO**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **SEÇÃO II**

### **DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 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 artigo 1º desta Lei, e notadamente:

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

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

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistenciais, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das

entidades mencionadas no artigo 1º desta Lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

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

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

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

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

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

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

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

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

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

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

### **SEÇÃO III**

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

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

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

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

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

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

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

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

### **CAPÍTULO III DAS PENAS**

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I - na hipótese do artigo 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 8 (oito) a 10 (dez) anos, pagamento de multa civil de até 3 (três) vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 10 (dez) anos;

II - na hipótese do artigo 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos, pagamento de multa civil de até 2 (duas) vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 5 (cinco) anos;

III - na hipótese do artigo 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 3 (três) a 5 (cinco) anos, pagamento de multa civil de até 100 (cem) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos.

**Parágrafo único.** Na fixação das penas previstas nesta Lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

### **CAPÍTULO IV**

## DA DECLARAÇÃO DE BENS

**Art. 13.** A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no Serviço de Pessoal competente.

### Notas:

1) Ver Lei nº 10.637, de 30.12.2002, DOU 31.12.2002 - Ed. Extra, que dispõe sobre a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira.

2) Ver Instrução Normativa SRF nº 216, de 09.10.2002, DOU 11.10.2002, que institui a Declaração de Exercício em Cargo, Emprego ou Função Pública Federal (Decef).

§ 1º. A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizados no País ou no exterior e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

§ 2º. A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 3º. Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

§ 4º. O declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade da legislação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações, para suprir a exigência contida no caput e no § 2º deste artigo.

## CAPÍTULO V DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E DO PROCESSO JUDICIAL

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

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

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

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

**Art. 15.** A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

**Parágrafo único.** O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

**Art. 16.** 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 ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º. O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos artigos 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º. Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

**Art. 17.** A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de 30 (trinta) dias da efetivação da medida cautelar.

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

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

§ 3º. No caso da ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se no que couber, o disposto no § 3º do artigo 6º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. (Redação dada ao parágrafo pela Lei nº 9.366, de 16.12.1996)

Nota: Assim dispunha o parágrafo alterado:

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

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

§ 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto. (NR) (Parágrafo acrescentado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.08.2001, DOU 27.08.2001, em vigor conforme o art. 2º da EC nº 32/2001)

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil. (Parágrafo acrescentado pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 04.09.2001, DOU 05.09.2001 - Ed. Extra, em vigor conforme o art. 2º da EC nº 32/2001)

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias. (Parágrafo acrescentado pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 04.09.2001, DOU 05.09.2001 - Ed. Extra, em vigor conforme o art. 2º da EC nº 32/2001)

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. (Parágrafo acrescentado pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 04.09.2001, DOU 05.09.2001 - Ed. Extra, em vigor conforme o art. 2º da EC nº 32/2001)

§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação. (Parágrafo acrescentado pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 04.09.2001, DOU 05.09.2001 - Ed. Extra, em vigor conforme o art. 2º da EC nº 32/2001)

§ 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento. (Parágrafo acrescentado pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 04.09.2001, DOU 05.09.2001 - Ed. Extra, em vigor conforme o art. 2º da EC nº 32/2001)

§ 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito. (Parágrafo acrescentado pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 04.09.2001, DOU 05.09.2001 - Ed. Extra, em vigor conforme o art. 2º da EC nº 32/2001)

§ 12. Aplica-se aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos regidos por esta Lei o disposto no art. 221, caput e § 1º, do Código de Processo Penal. (NR) (Parágrafo acrescentado pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 04.09.2001, DOU 05.09.2001 - Ed. Extra, em vigor conforme o art. 2º da EC nº 32/2001)

**Art. 18.** A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

## **CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES PENAIS**

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

Pena - detenção de 6 (seis) a 10 (dez) meses e multa.

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

**Art. 20.** A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

**Parágrafo único.** A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar 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. 21.** A aplicação das sanções previstas nesta Lei independe:

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público;

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

**Art. 22.** Para apurar qualquer ilícito previsto nesta Lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no artigo 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

## **CAPÍTULO VII DA PRESCRIÇÃO**

**Art. 23.** As ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas nesta Lei podem ser propostas:

I - até 5 (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 à bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

## **CAPÍTULO VIII**

### **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

**Art. 24.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 25.** Ficam revogadas as Leis nºs 3.164, de 1º de junho de 1957, e 3.502, de 21 de dezembro de 1958, e demais disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 2 de junho de 1992; 171º da Independência e 104º da República.

**FERNANDO COLLOR**