



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

BERNARDO RODRIGUES DE ALMEIDA II

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS FORMAS DE CONTROLE

SOUSA - PB  
2010

BERNARDO RODRIGUES DE ALMEIDA II

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS FORMAS DE CONTROLE

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

Orientador: Professor Me. José Idemário Tavares de Oliveira.

SOUSA - PB  
2010

BERNARDO RODRIGUES DE ALMEIDA II

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS FORMAS DE CONTROLE

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande em cumprimento aos requisitos necessários para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais

Orientador: Prof<sup>o</sup> Msc. José Idemário Tavares de Oliveira

Banca Examinadora:

Data de aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

---

Prof<sup>o</sup> Msc José Idemário Tavares de Oliveira

Orientador

---

Examinador

---

Examinador

À Deus.  
Aos meus pais.  
Aos meus amigos.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por todas as bênçãos obtidas em minha vida.

Agradeço a minha família, principalmente a minha mãe, por todo o incentivo e apoio durante todos os dias a minha vida acadêmica.

Agradeço também a todos os professores e colegas de turma.

## Resumo

A improbidade administrativa considerada atualmente como um dos maiores males envolvendo a estrutura administrativa do país e um dos aspectos mais nocivos da má administração que mais justificam a implementação de um maior controle social. A expressão "improbidade" designa tecnicamente, a chamada "corrupção" e conseqüentemente a "morosidade administrativa", que, sob inúmeras formas, promovem a desregulação da Administração Pública e de seus fundamentos básicos de moralidade, afrontando os princípios do ordenamento jurídico do Estado Democrático. Os ilícitos contra a Administração Pública, e todo seu contexto são passíveis de punição criminal pela legislação presente no Código Penal e demais legislações extravagantes, no entanto como sabemos, a aplicação pelo poder judiciário é demorada e muitas vezes os delitos se prescrevem, beneficiando assim os seus autores, e é por isso que o Estado, através da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) vem tentando assegurar meios eficazes de reaver o erário subtraído, objetivando proporcionar um maior conhecimento sobre a Lei 8.429/92, se faz necessário um estudo pormenorizado sobre os meios de combate aos ilícitos da Administração Pública.

Palavras chave: Improbidade Administrativa – Princípios da Administração – Sanções – Aplicabilidade da Legislação.

## Summary

The administrative misconduct currently regarded as one of the greatest evils involving the administrative structure of the country and one of the most damaging aspects of mismanagement more than justify the implementation of greater social control. The term "misconduct" means technically, the "corruption" and therefore "administrative delays" which, under many forms, promote the deregulation of Public Administration and the basics of morality, defying the principles of the legal system of the Democratic State. The offending against the Government and all its context are punishable by criminal law in the present Criminal Code and other laws extravagant, but we know that the application by the judiciary is slow and often the crimes are prescribed, and therefore benefit their authors, and that is why the State by Law 8.429/92 (Law of Administrative Improbability) is trying to ensure effective means of recovering the stolen purse, aiming to provide a better understanding of the Law 8.429/92, it is necessary a detailed study on ways to combat illicit Public Administration.

Keywords: Administrative Improbability - Principles of Management - Penalties - Applicability of Law.

## Sumário

1 INTRODUÇÃO .....	8
2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	10
2.1 Conceito .....	10
2.2 Princípios que regem a Administração Pública .....	10
2.2.1 Princípio da legalidade .....	10
2.2.2 Princípio da impessoalidade .....	11
2.2.3 Princípio da moralidade .....	12
2.2.4 Princípio da publicidade .....	14
2.2.5 Princípio da eficiência .....	15
2.2.6 Princípio da supremacia interesse público .....	16
2.2.7 Princípio da indisponibilidade .....	17
2.2.8 Princípio da razoabilidade e proporcionalidade .....	17
2.2.9 Princípio da autotutela .....	18
3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	20
3.1 Conceito .....	20
3.2 O princípio da moralidade e a probidade administrativa .....	21
3.3 A Lei de Improbidade Administrativa .....	22
3.4 Natureza jurídica do ato de Improbidade Administrativa .....	23
3.4.1 Ato de Improbidade Administrativa e Ilícito Penal .....	24
3.4.2 Ato de Improbidade Administrativa e Crimes de Responsabilidade .....	26
3.4.3 Ato de Improbidade Administrativa e Ilícito Administrativo .....	29
3.4.5 Ato de Improbidade Administrativa e Ilícito Civil .....	30
3.5 Sujeito ativo e passivo do ato de Improbidade Administrativa .....	33
3.6 Atos de Improbidade administrativa .....	34
3.7 Sanções .....	35
3.8 Prescrição .....	39
3.9 Constitucionalidade da Lei 8.429/92 .....	40
4 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	42
4.1 Formas de controle dos atos praticados por agentes públicos .....	43
4.2 Controle externo e interno .....	45
4.3 Controle da Administração Pública pelo judiciário .....	50
4.4 Controle da Administração Pública pelo Ministério Público .....	51
4.5 Procedimento Administrativo para apurar ato de improbidade administrativa .....	52
5 CONCLUSÃO .....	60
6 REFERÊNCIAS .....	62
7 ANEXO A – Lei 8.429/92 .....	64



## INTRODUÇÃO

A presente Monografia tem como objetivo explicar sobre a Administração pública frente à Lei de improbidade Administrativa, assim abordando suas peculiaridades, bem como, os aspectos jurídicos concernentes ao controle da Administração Pública.

Hoje em dia a passa por muitas transformações político-sociais, onde não só a própria sociedade, como também os legisladores e operadores do direito buscam se adaptar a essa nova situação, quebrando tabus que pareciam impossíveis de serem quebrados, cabendo aos legisladores e operadores do direito a árdua missão de descobrir novas fórmulas na elaboração legislativa para acompanhar essas incessantes mutações.

Assim entenderão que o verdadeiro direito é aquele que busca acompanhar as mudanças sociais visando sempre a justiça social. No entanto, a sociedade vive em um constante caos, visto que, a cada dia a sociedade se depara com casos e mais casos de impunidade, onde cidadãos probos e honestos estão sendo aniquilados pelos verdadeiros criminosos que continuam usufruindo da proteção e da impunidade.

Sabido é que a impunidade existe em diversas esferas da sociedade, sabido é também que para a total mudança de atitude para estancar essa impunidade caminha a passos vagarosos, mas felizmente já estão sendo apresentados, embora em pequeno número, casos em que homens ímprobos então sendo punidos por seus atos.

O nosso ordenamento jurídico esta repleto de leis, bastando apenas que essas sejam devidamente aplicadas, não se fazendo necessário a criação de mais diplomas legais, visto que serão tratados sempre os mesmos assuntos, onde basta a boa aplicação ou mesmo o aprimoramento das já existentes.

Com o surgimento da Lei 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa,

criou-se um mecanismo de combate aos casos de corrupção e desvios de poder existentes em nosso país. Essa lei dispõe sobre as sanções que são aplicadas aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito, o prejuízo ao erário e o atentado aos princípios da administração no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública, direta, indireta ou fundacional, cabendo ao Ministério Público, a Advocacia Pública, o Judiciário e Tribunais de Contas a guarda da coisa pública, combate a corrupção e fiscalização do cumprimento do que determina a Nossa Constituição Federal.

Deve-se ter consciência de que falta muita coisa para a erradicação dos crimes cometidos na Administração Pública, mas já é comprovada uma verdadeira evolução na punição dos casos de improbidade pois cada vez mais cresce a consciência da sociedade no combate a corrupção existente em nosso país.

Com esse entendimento o presente trabalho trará, em seu Capítulo 1, uma abordagem da organização Administrativa, discorrendo acerca da sua definição, bem como trazendo suas divisões, e por fim o esclarecimento a respeito dos princípios que norteia a Administração Pública.

No Capítulo 2, tratando da Lei de Improbidade Administrativa, será feita uma abordagem geral sobre essa lei, discorrendo também acerca dos sujeitos que a compõe, os atos que importam em improbidade, bem como as devidas sanções.

Já no Capítulo 3, buscando abordar as formas de controle da Administração Pública, analisando as formas de controle externa e interna, como também a praticada pelo judiciário e pelo Ministério Público, e os procedimentos a serem adotados e as medida a serem tomadas.

O presente trabalho se encerrará com as considerações finais, nas quais são apresentados os pontos conclusivos, seguidos do incentivo à continuidade do estudo da Administração Pública frente à Lei de Improbidade Administrativa.

## 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1 Conceito

Muito se questiona a respeito de como deve ser conceituado a administração pública. Os autores tem acolhido muitos critérios para definir tal expressão. Sendo assim, existem os que defendem o critério negativista, sendo este toda atividade do Estado que não seja legislativa ou judiciária, mas essa definição desagrade alguns autores tendo vista que eles defendem que uma definição deve ser positiva, dizer o que é uma coisa, e não o que ela não é.

Outros dois critérios mais adotados pelos doutrinadores são o critério formal também denominado de orgânico ou subjetivo e o critério material, objetivo ou funcional. O primeiro indica um complexo de órgãos responsáveis pelas funções administrativas, ou seja, todas as pessoas, órgãos e agentes públicos, incumbidos de exercer a função administrativa. Já o segundo critério indica um complexo que atividades concretas e imediatas exercidas pelo Estado, com o intuito de atender as necessidades coletivas, abrangendo as atividades de fomento, poder de polícia e os serviços públicos.

### 2.2 Princípios que regem a administração pública

#### 2.2.1 Princípio da legalidade

Nascido juntamente com o Estado de Direito, este princípio constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais, determinando que

pelo princípio da legalidade, o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva. Na tradicional comparação de (Hely Lopes Meireles), enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador só pode atuar onde a lei autoriza.

Devendo o Estado submeter-se à ordem jurídica, todos os atos do Poder Público devem buscar seu fundamento de validade em norma superior. Os atos administrativos devem ser praticados com estrita observância dos pressupostos legais, a atividade legislativa somente produzirá comandos normativos válidos em havendo harmonia com a Constituição da República e a atividade jurisdicional, não obstante o livre convencimento do julgador deve manter-se adstrita às normas constitucionais e infraconstitucionais, sendo defesa a prolação de decisões dissonantes do sistema jurídico.

Ainda que a lei não represente a vontade do povo, é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. O conceito de legalidade manifesta-se, aqui, na perfeição de sua força política, como processo de contenção do poder. O princípio implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas. (Celso Antônio Bandeira de Mello).

A inobservância do princípio da legalidade acarreta a nulidade do ato, a qual pode ser perquirida através de ação popular. Desta forma, a ilegalidade do ato apresenta-se como relevante indício da consubstanciação da improbidade, já que o agente inobservou o principal substrato legitimador de sua existência e norteador da atividade estatal.

## 2.2.2 Princípio da impessoalidade

Este princípio determina que a Administração Pública deve servir a todos, ou seja, a administração pública deve servir aos cidadãos em geral, sem preferências ou aversões pessoais ou partidárias, tendo por objetivo o tratamento justo e igual, por parte da administração pública, para com todos os cidadãos.

Para alguns autores o princípio em tela se insere no princípio da isonomia, onde os dois buscam o tratamento igual para todos os cidadãos. Defendendo este entendimento, sustenta Celso Antônio Bandeira de Mello( 2003, p.57):

No princípio da impessoalidade se traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

O princípio em questão surge para acabar com antigos costumes do atendimento administrativo privilegiado a pessoas ou grupos sociais que detém algum tipo de poder em suas mãos, seja ele econômico, político, social, tendo em vista que o fundamento para o exercício de sua função é sempre o interesse público.

Determina também tal princípio que os atos e provimentos administrativos praticados devem ser atribuídos não ao agente que os pratica, mas sim ao órgão ou entidade que o autor representa.

Afirma Hely Lopes Meirelles, que o princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

### 2.2.3 Princípio da moralidade administrativa

Explicito no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, o princípio da moralidade administrativa tem por intuito exigir do administrador público um comportamento ético, ligando-se aos conceitos de probidade, honestidade, lealdade, decoro, e boa-fé. A atividade administrativa deve obedecer não só a lei, mas também a própria moral, pois nem tudo aquilo que é legal é honesto.

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2004, p. 696) esclarece que “a inclusão do princípio da moralidade administrativa na Constituição foi um reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público”, e lembra:

[...] com a inserção do princípio da moralidade na Constituição, a exigência de moralidade estendeu-se a toda a Administração Pública, e a improbidade ganhou abrangência maior, porque passou a ser prevista e sancionada com rigor para todas as categorias de servidores públicos e abranger infrações outras que não apenas o enriquecimento ilícito. (DI PIETRO, 2004, p. 696).

A inserção desse princípio à Constituição resultou na evolução do princípio jurídico da legalidade, mitigando o positivismo jurídico puro e simples. Dessa forma, a legalidade foi acrescida de valores tais como a boa-fé e a razoabilidade.

Hely Lopes Meirelles (2004, p. 89) entende que a moralidade administrativa constitui hoje pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública. Aludindo a Judith Martins Costa, faz uma comparação entre a moralidade e a boa-fé objetiva do Direito Privado. Ambas seriam vistas como normas de comportamento leal ou modelos de conduta social, arquétipo ou *standard* jurídico, ao qual cada pessoa deve ajustar a própria conduta, “obrando como obraria um homem reto: com honestidade, lealdade, probidade”.

A principal finalidade deste princípio é evitar abusos por parte dos administradores públicos e ampliar o controle da legalidade. Ou seja, a moralidade administrativa tem como principal objetivo normatizar a conduta do agente público no desempenho de suas atividades.

#### 2.2.4 Princípio da publicidade

Outro princípio presente na nossa Constituição é o da Publicidade. Esse princípio estabelece que os atos da administração devem ter o maior grau de divulgação possível, isso com o intuito de propiciar aos administrados o controle da legitimidade e a legalidade da conduta dos agentes administrativos, procurando assim fazer com que a administração pública seja o mais transparente possível, ressaltando no entanto os atos imprescindível à segurança da sociedade o do estado, atos esses que tem caráter sigiloso. Para isso que os atos da Administração Pública são publicados em órgãos de imprensa ou mesmo afixados em locais determinados das repartições públicas, não importando assim o modo de publicar, mas sim o que importa é dar a publicidade devida aos atos administrativos.

A respeito do tema, veja-se o que disse José dos Santos Carvalho Filho:

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

Por oportuno, cabe destacar que os atos de publicidades da administração não pode ser usada como modo de promoção pessoal dos agentes públicos, sendo vetado que os meios de comunicação e divulgação seja utilizado para promoção pessoal, esse tendo o intuito de somente educar, informar e orientar, embora vejamos que é muito comum o desvio dessa função.

O princípio da publicidade pode ser reclamado através de dois instrumentos: sob a forma de petição e por meio de certidões. O primeiro acontece

quando o indivíduo dirige-se aos órgãos da administração pública para formular qualquer tipo de postulação. Já o segundo se caracteriza pela emissão de certidões que registram a verdade de fatos administrativos possibilitando aos administrados a defesa de seus direitos ou apenas o esclarecimento de certas situações, lembrado ainda que tais direitos são totalmente isentos de taxas.

Vale ainda ressaltar que deve submeter-se a esse princípio todas as pessoas administrativas, tanto as pessoas estatais quanto as entidades paraestatais, ou seja, aquelas que mesmo sendo privadas integram o quadro da administração pública, sejam elas empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

#### 2.2.5 Princípio da eficiência

Esse princípio foi integrado no ano de 1998 ao caput do artigo 37 da CF, por meio da emenda constitucional nº 19. Esse princípio veio para assegurar direitos aos usuários dos serviços prestados pela administração ou por seus delegados, bem como estabelecer deveres aos prestadores. A criação de tal princípio demonstra o descontentamento da população com os meios que lhe eram dados para questionar a deficiente prestação de serviços públicos, onde os meios existentes para a busca de seus direitos eram insuficientes ou inócuos para remediar as irregularidades cometidas na prestação desses serviços.

Hely Lopes Meirelles fala na eficiência como um dos deveres da Administração Pública, definindo-o como:

o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com suposta legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da



comunidade e de seus membros. (MEIRELLES, 2004, p. 68)

Com a criação desse princípio surgiram também as críticas por parte de alguns doutrinadores, questionando-se primeiramente o termo utilizado, onde não poderia dizer quando a atividade administrativa é eficiente ou não, também não adiantaria a inclusão constitucional sem a intensão verdadeira de mudança por parte da administração pública, necessitando assim a mudança na mentalidade dos governantes procurando pensar mais nos interesses da coletividade do que nos seus próprios interesses.

Assim, o princípio da eficiência busca produtividade e economicidade no intuito de minimizar os desperdícios de dinheiro público, procurando a presteza, a perfeição e o rendimento funcional na execução dos serviços públicos, garantindo assim a necessidade da sociedade por uma administração pública eficiente.

Por mais que tenha sido questionado por alguns estudiosos, a inclusão em mandamento constitucional vem à propiciar uma expectativa para que no futuro os indivíduos possam exercer sua real cidadania. A inclusão também vem a caracterizar a eficiência como um dever constitucional da administração pública, onde esse não poderá ser desrespeitado sendo responsabilizado quem assim o fizer.

#### 2.2.6 Princípio da supremacia do interesse público

O princípio da supremacia do interesse público determina que as atividades do estado são voltadas ao benefício da coletividade, e mesmo quando os administradores quando agem visando algum interesse imediato da administração o intuito final deve ser sempre o interesse público. Assim, o não aparecimento desse objetivo nos atos da administração acarretará no desvio de finalidade.

Observem no entanto que, com a sociedade caracterizada por um

individualismo exacerbado, os indivíduos só pensam em si como destinatário da atividade administrativa provocando em determinados momentos um conflito entre o interesse público e o interesse privado, no entanto, não é o indivíduo em si o destinatário da atividade estatal, mas sim a sociedade como um todo, onde o Estado deve dedicar-se ao interesse público.

Vejam como exemplos do princípio em foco, onde o interesse da coletividade se sobressai sobre o interesse particular, os casos de desapropriação onde o interesse público suplanta o do proprietário, ou nos casos de poder de polícia do Estado onde são impostas restrições á atividades individuais.

#### 2.2.7 Princípio da indisponibilidade

O princípio da indisponibilidade estabelece que a administração pública não tem a livre disposição sobre os bens e interesses públicos. Com no disposto é que os bens públicos só poder ser alienados conforme a lei dispuser.

Temos como base para o disposto o fato de que os bens e interesses públicos não pertencem a administração, cabendo a essa apenas geri-los, conservá-los e zelá-los, tendo em vista que a coletividade quem é a verdadeira titular de tais direitos e interesses, visto que todos os cuidados com os benefícios e interesses públicos trazem benefícios para a coletividade.

#### 2.2.8 Princípio da razoabilidade e proporcionalidade

Outro princípio norteador da administração pública é o da razoabilidade, onde por esse, os meios utilizados pela administração pública para satisfação do

interesse público devem atuar em plena conformidade com os preceitos racionais, sensatos e coerentes com os preceitos aceitos pela sociedade, evitando causar restrições desnecessárias ou abusivas a direitos fundamentais.

A lei prevê duas formas distintas de condutas administrativas, a conduta vinculada, onde a lei descreve todos os requisitos do ato administrativo, e conduta discricionária, quando a administração pública poderá praticar atos com liberdade, podendo escolher destinatário, conteúdo, oportunidade e modo de sua realização.

É com base no ato discricionário que se estabelece com mais clareza o princípio da razoabilidade, onde por essa liberdade de escolha auferida a Administração Pública, ela possa escolher a alternativa mais adequada a solução do caso concreto.

Alguns autores estabelecem a razoabilidade com abrangente do princípio da proporcionalidade que tem como fundamento coibir o excesso de poder, tendo por objetivo conter atos, decisões e condutas de agentes públicos que exorbitem nos objetivos colimados pela administração, onde ao administrador, ao praticar tanto atos discricionários como vinculados, é vetado impor obrigações, restrições e sanções, em desproporção com as necessidades ao atendimento do interesse público, ou seja, o administrador público não pode utilizar instrumentos que fiquem aquém ou se coloquem além do que seja estritamente necessário para o fiel cumprimento da lei.

#### 2.2.9 Princípio da autotutela

Segundo tal princípio a Administração Pública pode, a qualquer momento, de ofício ou provocadamente, rever os seus atos, podendo anulá-los caso haja ilegalidade ou revogá-los por conveniência ou oportunidade, sendo que de forma justificada.

Sobre o tema faz-se importantíssimo analisar o que estabelece as

seguintes súmulas do STF:

Súmula 346: "a administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos".

Súmula 463: "a administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

Observa-se ainda que para o exercício de tais prerrogativas deve-se sempre respeitar o devido processo legal.

### 3. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

#### 3.1 Conceito

A expressão improbidade tem origem latina - "improbitate" - que significa desonestidade, falsidade, desonradez, corrupção. Assim, essa expressão veio para designar a conduta do administrador desonesto. Assim sendo, improbidade administrativa caracteriza a conduta do agente público que contraria normas morais, leis e costumes, indicando assim falta de honradez ao que se espera de uma administração pública, seja ela direta, indireta ou fundacional.

O conceito de improbidade administrativa nos remete, inicialmente, a dois dos princípios constitucionais aos quais deve se curvar a Administração Pública: os princípios da legalidade e da moralidade.

O princípio da legalidade determina que os atos administrativos sejam sempre praticados "com estrita observância dos pressupostos legais, o que, por óbvio, abrange as regras e princípios que defluem do sistema" normativo vigente em determinado momento histórico. (GARCIA & ALVES, 2006, p. 61).

Segundo os ensinamentos de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2006, p. 71), "não é suficiente que o agente permaneça adstrito ao princípio da legalidade, sendo necessário que obedeça à ética administrativa, estabelecendo uma relação de adequação entre seu obrar e a consecução do interesse público". Assim, o princípio da moralidade, complementando a legalidade a qual deve se ater o administrador, impõe mais a ele, objetivando não apenas que se obedeça estritamente à lei, mas principalmente que se siga rigorosamente o quadro axiológico traçado pela Constituição.

O agente público probo é aquele que atua de acordo com a moralidade, a boa-fé, a lealdade, a ética. É aquele que em seus atos vinculados se atém ao que

a lei determina e, tanto nestes quanto nos atos discricionários, se pauta nos valores de honestidade e boa-fé.

Diante disso, podemos definir Improbidade Administrativa como:

[...] a corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano) revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo 'tráfico de influência' nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos. (PAZZAGLINI FILHO; ROSA & FAZZIO JÚNIOR, 1999, p. 39).

Em outras palavras, improbidade administrativa corresponde à má gestão pública, ao desvio da função pública, tanto pela ineficiência quanto pela inidoneidade do administrador, contrariando os imperativos éticos da Administração, afetando sobremaneira a persecução do bem estar social.

### 3.2 Princípio na moralidade e a probidade administrativa

A rigor, pode-se dizer que moralidade e probidade são expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que as duas se relacionam com a mesma idéia de honestidade da administração pública.

Alguns autores entendem que a moralidade tem caráter mais genérico, onde determina que todos os poderes e funções do estado hajam conforme o padrão jurídico da moral, boa-fé, lealdade e honestidade e caracterizam a probidade como sendo um aspecto da moralidade administrativa indicando que esta ligada somente ao aspecto da conduta lícita do administrador, ou seja, quando esse age fora dos preceitos legais determinados por lei. Nota-se com isso uma substancial diferença, onde determinado agente pode infringir a moralidade sem que necessariamente violar a probidade, tendo em vista que essa só será violada se houver na sua conduta tiver previsão legal que caracterize ato de

improbidade.

No entanto, o contrário não acontece pois os atos que atentam contra a probidade administrativa também atentam contra a moralidade administrativa. José Afonso da Silva, (2001, p. 652) deixa claro que improbidade administrativa é uma imoralidade administrativa qualificada ensinando que:

A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem. A improbidade é tratada ainda com mais rigor, porque entra no ordenamento constitucional como causa de suspensão dos direitos políticos do ímprobo.

Outra distinção mencionada pelo doutrinadores acontece quando o agente por falta de competência, ou por mal exercício da função, causa dano a administração age com desconformidade a princípio da moralidade administrativa, ou seja age de forma culposa. no entanto quando o agente público age com dolo, ou seja, com intenção de obter vantagem para si ou para outro, fere ao princípio da moralidade administrativa.

Vale ainda salientar que a lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), enumera quais são as causas atentatórias a probidade administrativas. Já no que tange ao Princípio da moralidade administrativa essa é de caráter completamente subjetivo.

### 3.3 Lei de improbidade administrativa

Antes do advento da Lei nº 8.429/92 a ordem jurídica só se preocupava com o enriquecimento ilícito, onde com o advento dessa o enriquecimento ilícito passou a ser apenas uma espécie do gênero improbidade administrativa.

Anteriormente a Lei 8.429/92 foram produzidas duas leis federais a respeito do tema. Uma delas é a Lei nº 3.164 (Lei Pipombo-Godói Ilha), de 1º de junho de 1957, previa o seqüestro de bens de servidor público, adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade penal, onde essa conferia ao Ministério Público e ao cidadão a titularidade para requerer a medida cautelar perante o juízo cível.

A segunda que surgiu com o intuito de completar o diploma legal anteriormente citado, foi publicada em 21 de dezembro de 1958 a Lei nº 3.502 (Lei Bilac Pinto), elencando as hipóteses caracterizadoras de enriquecimento ilícito no exercício do cargo ou função pública.

No entanto nenhuma dessas leis explicitou o sentido da expressão "influência ou abuso de cargo, função ou emprego público". Outro ponto que vale a pena lembrar é que só após o advento de Reforma Administrativa, implantada pelo Decreto Lei nº 200/67, é que as empresas estatais passaram a integrar a administração indireta do Estado.

Perceba aí a pouca utilidade dessas leis no combate aos atos de desonestidade no trato da coisa pública. Assim, essas leis foram substituídas pela Lei nº 8.429/92, que define o ato de improbidade administrativa, os sujeitos ativo e passivo, as penalidades cabíveis, bem como, regula o procedimento administrativo e o processo judicial para investigação e punição do agente público infrator.

### 3.4 Natureza jurídica do ato de Improbidade Administrativa

É de suma importância para a correta compreensão do que nos dispomos a discutir, o estudo da natureza jurídica do ato de improbidade administrativa, ou seja, sua essência e classificação no âmbito do Direito Administrativo.



### 3.4.1 Ato de Improbidade Administrativa e Ilícito Penal

São poucos os doutrinadores que defendem essa classificação. Arnaldo Wald e Gilmar Mendes, em texto extraído do voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal Nelson Jobim, na Reclamação 2138, entendem que:

[...] Em verdade, a análise das conseqüências da eventual condenação de um ocupante de funções ministeriais, de funções parlamentares ou de funções judicantes, numa "ação civil de improbidade" somente serve para ressaltar que, como já assinalado, se está diante de uma medida judicial de **forte conteúdo penal**. Essa observação parece dar razão àqueles que entendem que, sob a roupagem da "ação civil de improbidade", o legislador acabou por elencar, na Lei nº 8.429/92, uma série de delitos que, **"teoricamente, seriam crimes de responsabilidade e não crimes comuns"**. [...] (WALD & MENDES *apud* BRASIL, RCI. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 127, grifo nosso).

Percebemos que, não obstante o fato de que os referidos autores relacionam os atos de improbidade administrativa aos crimes de responsabilidade (e não aos crimes comuns), há atribuição de conteúdo penal a tais atos (o que indica que para eles a natureza dos crimes de responsabilidade não é político-administrativa como vem entendendo a doutrina majoritária).

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2004, p. 702), porém, rechaça a hipótese de confusão entre o ilícito penal e o ato de improbidade administrativa, baseando-se no texto constitucional, que, ao tratar da improbidade administrativa, após indicar as medidas sancionatórias cabíveis aos atos de improbidade, acrescenta que a lei estabelecerá sua forma e gradação "sem prejuízo da ação penal cabível" (art. 37, §4º, CRFB/1988). Assim, entende que os ilícitos definidos em lei como atos de improbidade podem perfeitamente corresponder a um crime definido em lei penal, "sendo claramente possível a coexistência de uma ação criminal e uma ação de improbidade administrativa".

Partilhando do mesmo entendimento, Fábio Medina Osório (2007, p. 246) acrescenta que “não se pode transformar em um ilícito penal o que se considera não-penal na Constituição”. Presumimos ser mais correta a postura que rebate a teoria afirmativa da natureza penal dos atos de improbidade administrativa. Um olhar atento aos preceitos contidos na *teoria geral do delito* pode apresentar argumentos ainda mais sólidos para a estruturação desse entendimento. Não se pretende abordar o tema em minúcias, mas sim observá-lo em seus aspectos mais importantes, perfilhando o presente posicionamento.

Inicialmente, podemos afirmar a existência de duas correntes doutrinárias que debatem acerca da estrutura do crime, a saber, a teoria bipartida e a teoria tripartida. Para a primeira o crime constitui-se em fato típico e antijurídico, sendo a culpabilidade pressuposto de aplicação da pena. A segunda corrente integra ao conceito de crime a culpabilidade, desconsiderando sua ocorrência quando da falta desse elemento. Sem a pretensão de defender uma das correntes, passemos ao estudo dos três elementos considerados.

Francisco de Assis Toledo (2002, p. 80-82) considera que o crime é um comportamento humano (ação ou omissão) “que lesa ou expõe a perigo bens jurídicos (jurídico-penalmente) protegidos”. A seu ver, para que esse comportamento possa caracterizar verdadeiramente um crime “será necessário submetê-lo a uma tríplice ordem de valoração: *tipicidade, ilicitude e culpabilidade*”. Não se discute que o ato de improbidade constitui um ato ilícito e culpável, isto é, é um ato dotado de antijuridicidade e reprovabilidade.

No entanto, falta-lhe a tipicidade inerente ao ente penal. A tipicidade formal consiste na correspondência que possa existir entre uma conduta da vida real e o tipo legal de crime inserido na lei penal:

[...] Ao estudar o conceito dogmático de crime, salientamos que a tipicidade é uma de suas notas essenciais. Para que uma conduta humana seja considerada crime, é necessário que dela se possa, inicialmente, afirmar a tipicidade, isto é, que tal conduta se ajuste a um tipo legal de crime (TOLEDO, 2002, p. 125).

O tipo pode servir tanto para identificar as condutas criminosas como para discriminar os fatos atípicos. No entanto, essa discriminação não exclui a possibilidade de ilicitude desses mesmos fatos, que podem vir a configurar um ilícito não-penal. O fato atípico pode, portanto, ser antijurídico, mas jamais poderá ser um injusto penal. (TOLEDO, 2002).

Inferre-se, assim, que não basta, para a configuração de um ato ilícito como crime, que suas sanções tenham conotação penal segundo entendem alguns doutrinadores. Um fato jamais poderá ser considerado crime a não ser que seja “*expressamente previsto em lei como tal*”. (TOLEDO, 2002, p. 129, grifo nosso).

Portanto, simplesmente por faltar ao ato de improbidade a tipicidade, este nunca será um ilícito penal, ou seja, nunca terá um conteúdo penal.

A título de exemplo sobre o que aqui tratamos, suponhamos que um Ministro de Estado descumpra o pagamento previsto em contrato de concessão de obra milionário sem qualquer intenção de causar prejuízo ao erário ou enriquecer ilicitamente. Isso com certeza gerará ao Estado a obrigação de pagar juros e multa moratórios.

Tal conduta, obviamente, por não fazer parte de um tipo penal, não constitui um crime. Porém, é certo que por força da lesão ao patrimônio público, constitui ato de improbidade administrativa.

#### 3.4.2 Ato de Improbidade Administrativa e Crimes de Responsabilidade

Vimos que parte da doutrina atribui caráter penal aos chamados crimes de responsabilidade e que, diante dessa ótica, jamais poderiam ser confundidos com atos de improbidade administrativa.

Longe de corresponder a um tipo penal, o crime de responsabilidade tem natureza estritamente política, relacionada apenas ao exercício da função pública:

Entre nós [...] como no direito norte-americano e argentino o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas

políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos – julgamento que não exclui, antes supõe, é obvio, a adoção de critérios jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário. [...] Não visa a punir delinqüentes, mas proteger o Estado. [...] tem por objeto separar a autoridade do cargo, independentemente de considerações de ordem criminal. (PINTO, 1992, p. 76 a 78).

A Lei 1.079/1950 disciplina o processo e julgamento do agente político por infrações de natureza político-administrativa e carrega em seu bojo a responsabilidade do *Presidente da República*, dos *Ministros de Estado*, do *Procurador Geral da República*, dos *Ministros do Supremo Tribunal Federal*, dos *Governadores dos estados* e seus *Secretários*.

Quanto aos *prefeitos* e *vereadores* a regulamentação é feita pelo Decreto-lei 201/1967.

As infrações praticadas pelo Presidente da República (e todas aquelas que forem conexas a elas) serão processadas e julgadas pelo Senado Federal. Já os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República e os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão julgados pela Corte Suprema. Os Governadores de Estado, do Distrito Federal ou de Territórios serão julgados pela respectiva Assembléia Legislativa. Por sua vez, o julgamento dos Prefeitos será realizado pela Câmara de Vereadores.

É evidente o caráter eminentemente político de suas sanções. Aquele que incorrer em infrações político-administrativas pode sofrer a perda do cargo ou função e a inabilitação, por até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública.

A intenção do legislador foi, nitidamente, visando o interesse público, retirar do cenário político aquele que se mostre incapaz de exercer a função para a qual foi designado, e só.

Assim, não seria sensato sustentar uma possível coincidência entre os referidos dispositivos e a lei 8.429/1992 mesmo que considerados em sua natureza político-administrativa.

Enquanto a finalidade dos primeiros é a extirpação política daquele que lesionar o interesse público, a Lei 8.429/1992 se propõe, especificamente, a albergar o patrimônio público e cercar a Administração pública de lealdade e de ética com esse intuito primordial, baseada, a nosso ver, nas máximas jurídicas do *neminem laedere* e da proibição do enriquecimento indevido.

Tanto é assim que, em análise às sanções dirigidas aos atos ímprobos, notamos que elas se prestam fundamentalmente a recompor ao erário o que dele haja sido subtraído, e recuperar das mãos do agente público faltoso o que quer que tenha aproveitado ilicitamente, ao passo que as demais sanções se aplicam – quando assim o permitir a Constituição – a depender da gravidade do ilícito.

Ora, seria interessante ao Estado manter no cargo um agente que lhe cause danos ou aja de forma lesiva a seus interesses? Por certo que não.

Assim, quando já houver previsão constitucional atribuindo competência a órgãos diversos do juiz de primeira instância para o afastamento do cargo do agente político, em procedimento específico para tanto, haverá duas ações: uma de improbidade administrativa, para que se restabeleça o patrimônio público, impondo-se sanção pecuniária ao agente faltoso, de modo que o Estado se recomponha e o interesse público seja protegido, e outra, de conotação política, para que se possa analisar a hipótese de perda do cargo ou função, determinada constitucionalmente.

Porém, quando não houver qualquer previsão de competência específica para que se retire do cargo o agente de que trata a ação de improbidade, poderá fazê-lo o próprio juiz singular designado para apreciar a ação de improbidade, de acordo com o que determina a própria Constituição em seu artigo 37, § 4º.

O entendimento pelo Supremo Tribunal Federal de que há coincidência de tipificação entre as duas leis também não pode prosperar.

Tal juízo estabelecido na Reclamação 2138 se baseia no artigo 9º da Lei 1.079/1950 que dispõe sobre os crimes de responsabilidade que atentam contra a probidade na Administração. Todavia, os sete incisos do referido artigo,

considerados em sua vagueza, em nada coincidem com os tipos legais da Lei 8.429/1992, como veremos em momento oportuno.

Tal reforça o entendimento de que se trata de dois diplomas legais distintos, cujos escopos se fazem totalmente diversos.

No tocante aos agentes políticos [...] não se vê em que medida possam estar descartados do raio de incidência da [Lei 8.429/1992], conquanto o STF possa decidir em sentido contrário, acolhendo a tese de que tal diploma legal consagraria crimes de responsabilidade para determinados agentes políticos. [...] Deve se dizer, em realidade, que se trata de legislações distintas, a Lei de Crimes de Responsabilidade e a [Lei de Improbidade Administrativa], com objetivos diversos [...]. (OSÓRIO, 2007, p. 208-209)

A própria Exposição de Motivos que acompanhava a Lei nº1.079/1950 dispunha a respeito dessa diferenciação:

[...] ao conjunto de providências e medidas que o constituem, dá-se o nome de processo, porque este é o termo genérico com que se designam os atos de acusação, defesa e julgamento, mas é, em última análise, um processo *sui generis*, que **não se confunde e se não pode confundir com o processo judiciário, porque promana de outros fundamentos e visa outros fins** (GARCIA & ALVES, 2006, p. 436, grifo nosso).

Questão altamente discutível é o fato de que, embora a Lei 1.079/1950 e o Decreto-lei 201/1967 disponham sobre os crimes de responsabilidade que atingem os agentes políticos citados, a Constituição da República impõe a um sem número de agentes públicos o julgamento por essas mesmas infrações (artigo 102, I, c; artigo 105, I a; artigo 108, I, a, CRFB/1988).

Portanto, julgamos ser inadmissível e altamente nociva ao bom andamento da máquina administrativa e ao interesse público, de forma geral, a adoção da teoria pretendida pela Egrégia Suprema Corte.

### 3.4.3 Ato de Improbidade Administrativa e Ilícito Administrativo

Francisco Octavio de Almeida Prado (2001) nos ensina que as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa não se confundem com sanções disciplinares, nem ao menos tem mesma natureza e fundamento destas. O próprio artigo 12 da lei determina que somente o Judiciário poderá aplicar as sanções nela contidas: “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”, além de esclarecer que o responsável pelo ato estará sujeito a suas cominações “**independentemente das sanções penais, civis e administrativas**, previstas na legislação específica”. (BRASIL, 1992, grifo nosso).

Dessa forma, quando praticado por servidor público, o ato de improbidade corresponde também a um ilícito administrativo já previsto na legislação estatutária de cada ente da federação (Estatutos dos Servidores), o que obriga a autoridade administrativa competente a instaurar procedimento adequado para apuração da responsabilidade (Processo Administrativo Disciplinar- PAD), sem prejuízo da ação de improbidade. (DI PIETRO, 2004).

Ressalte-se que as medidas sancionatórias em pauta podem ser aplicadas a particulares, que não se enquadram no conceito de servidores ou de agentes públicos e sobre os quais a Administração Pública não poderia exercer poder disciplinar (DI PIETRO, 2004).

Nesse diapasão, é certo que o ato de improbidade administrativa não caracteriza ilícito administrativo quando considerado como aquele ato punível pela pessoa jurídica lesada, da qual fizer parte o agente, por meio de sindicância ou processo administrativo disciplinar (Lei 8.112/1990).

Entretanto, forçoso admitir que aos atos de improbidade que atentem contra os princípios da Administração, previstos no artigo 11 da Lei 8.429/1992, podemos atribuir natureza administrativa, vez que fogem do caráter eminentemente civil das outras duas modalidades de atos (que causem dano ao erário ou gerem enriquecimento ilícito), de acordo com o que veremos em seguida.

#### 3.4.5 Ato de Improbidade Administrativa e Ilícito Civil

Vimos que a doutrina e a jurisprudência divergem amplamente sobre a natureza jurídica do ato de improbidade administrativa. No entanto, é majoritária a compreensão de que tais atos não se encaixam na esfera penal, nem tampouco na esfera das infrações político-administrativas, embora possam ter conseqüências em tais esferas, com a concomitante instauração de processo-crime ou de procedimento político (conforme o caso). (DI PIETRO, 2004).

A nosso ver, a posição mais plausível é a de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2004, p. 703) que assim define o ato de improbidade administrativa: “um ilícito de *natureza civil e política*, porque pode implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário”.

Apesar de se pautar somente nas sanções previstas aos atos de improbidade administrativa para definir sua natureza – o que é arriscado visto que, muitas vezes, os ramos do Direito se misturam quanto a elas, a exemplo da prisão civil por débitos alimentares – tal postura nos parece razoável.

O ato de improbidade administrativa configura, essencialmente, uma ofensa a bens jurídicos civilmente tutelados. A Lei 8.429/1992 tem como objetivo principal – porém, não exclusivo – a tutela do patrimônio público.

Causar prejuízo ao erário, ou seja, ao conjunto de bens do ente estatal, gera o dever de ressarcir, de acordo com a Teoria Geral da Responsabilidade Civil do Código Civil Brasileiro (artigo 927, Código Civil, 2002). (BRASIL, 2002).

O enriquecimento ilícito também é um fenômeno punível no âmbito civil, gerando a necessidade de restituição do que haja sido indevidamente auferido (artigos 884 a 886, Código Civil, 2002). (BRASIL, 2002).

Como já pincelado, as sanções destinadas a quem atentar contra os princípios da Administração, visam a proteção ao bom andamento da máquina administrativa de uma forma geral, e abrangem todos os outros atos ímprobos que não necessariamente gerem enriquecimento ilícito ou causem prejuízo ao erário.



Os princípios da Administração têm guarida no Direito Administrativo, o que nos leva a concluir que tais atos também são vinculados a esse ramo do Direito.

Nesse íterim, podemos inferir que a natureza jurídica do ato de improbidade administrativa é de ilícito civil e administrativo.

Pode-se questionar se as duas sanções políticas previstas aos atos de improbidade (perda do cargo ou função política e suspensão dos direitos políticos), afastam o caráter primordialmente civil do ilícito, uma vez que o Direito Civil não encampa tais espécies de sanção. Todavia, a existência de sanções de natureza diversa do ilícito praticado não o desnatura, uma vez que, como já mencionado, a natureza de um ilícito é determinada pelas características intrínsecas a ele e não pelas sanções a ele impostas – a exemplo do que ocorre com o referido ilícito civil praticado pelo devedor de alimentos.

Outrossim, visto que foram constitucionalmente instituídas de forma específica aos atos de improbidade, que, como vimos, de forma geral configuram ilícitos civis, não há o que se discutir quanto a elas, a não ser o fato de que a própria Constituição se excepciona, afastando-as em alguns casos, como veremos.

Vários precedentes jurisprudenciais pacificaram a natureza de ilícito civil ou administrativo dos atos de improbidade administrativa<sup>6</sup>. O próprio Supremo Tribunal Federal, curiosamente, vislumbrou tal entendimento no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2797, que assentou a inconstitucionalidade da Lei 10.628/2002, que acrescentou os parágrafos primeiro e segundo ao artigo 84 do Código de Processo Penal:

EMENTA: [...] De outro lado, pretende a lei questionada equiparar a **ação de improbidade administrativa, de natureza civil** (CF, art. 37, § 4º), à ação penal contra os mais altos dignitários da República, para o fim de estabelecer competência originária do Supremo Tribunal, em relação à qual a jurisprudência do Tribunal sempre estabeleceu nítida distinção entre as duas espécies. (BRASIL, ADI 2797/DF. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 15 de setembro de 2005. Órgão Julgador: Tribunal Pleno, grifo nosso).

Assim, ao adentrarmos a natureza jurídica do ato de improbidade administrativa, criamos uma forte ferramenta argumentativa contra o entendimento da maioria dos membros do Supremo Tribunal Federal de que as sanções aos atos de improbidade administrativa (de natureza civil e administrativa) não podem ser cumuladas com as sanções a agentes políticos pelo chamado crime de responsabilidade (de natureza político-administrativa), pois isso caracterizaria *bis in idem*, isto é, se estaria punindo duas vezes uma pessoa pelo mesmo ato, o que é inadmissível visto se tratarem de institutos bem diferentes, que podem ser simultaneamente aplicados, como se objetiva demonstrar ao longo desta reflexão.

### 3.5 Sujeito ativo e passivo da improbidade administrativa

O artigo 1º da lei elenca os sujeitos passivos do ato de improbidade, ou seja, todos aqueles que podem sofrer os danos causados pelos atos de improbidade administrativa constantes da lei. São eles:

[...] a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual. (BRASIL, 1992).

O § 1º ainda acrescenta:

[...] estão também sujeitos às penalidades desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (BRASIL, 1992).

Notamos, assim, que o rol de pessoas jurídicas passíveis de sofrer atos de improbidade administrativa se faz bastante notável, abrangendo, inclusive, aquelas que não compõem a Administração, mas que a ela estejam vinculadas.

São sujeitos ativos os agentes públicos (artigo 1º) e os terceiros que eventualmente induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficiem sob qualquer forma direta e indireta (artigo 3º). Agente público, na acepção da lei (artigo 2º), é “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”. Existem algumas peculiaridades quanto à aplicação da lei aos agentes políticos, o que será discutido adiante. (BRASIL, 1992).

### 3.6 Atos de improbidade administrativa

Ao contrário do que se podia encontrar nos dispositivos anteriores, a nova lei referiu-se ao enriquecimento ilícito como apenas uma das hipóteses de ato de improbidade (artigo 9º), ao lado dos atos que causam prejuízo ao erário (artigo 10) e dos que atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11). (BRASIL, 1992).

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2004) explica que o vocábulo “ato” de improbidade, ora empregado, não é sinônimo de ato administrativo porque compreende, além desse, uma omissão, uma conduta.

O artigo 9º prevê que “constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º e notadamente” os atos indicados nos doze incisos nele contidos. (BRASIL, 1992).

Segundo o artigo 10 “constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbarateamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º e notadamente” os atos indicados em seus treze incisos. (BRASIL, 1992).

Finalmente, o artigo 11 prevê que “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” os atos indicados em seus sete incisos. (BRASIL, 1992).

Este último artigo deve ser interpretado com cautela visto que sua aplicação pode vir a ser muito abrangente, uma vez que inúmeros são os princípios que regem a Administração Pública. Há que se analisar precipuamente a intenção do agente, ou seja, verificar se houve dolo ou culpa. (DI PIETRO, 2004).

### 3.7 Sanções

A Constituição da República relaciona as medidas aplicáveis aos agentes públicos e terceiros que incorrerem em atos de improbidade administrativa.

De acordo com os parágrafos 4º e 5º do artigo 37 da Lei Maior, o agente ficará sujeito, sem prejuízo da ação penal cabível, à suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento do erário, na forma e gradação previstas em lei, “sendo *imprescritível* a ação de ressarcimento por ilícitos praticados por qualquer agente que cause prejuízo ao erário”. (BANDEIRA DE MELLO, 2004, p. 264).

Na Lei 8.429/1992 as sanções cabíveis (relacionadas no artigo 12) vão além do que foi determinado pela Constituição. Assim, o agente ímprobo também poderá sofrer:

[...] a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio (para a hipótese de enriquecimento ilícito), a multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. (DI PIETRO, 2004, p. 715).

O artigo 12 é bem específico quanto à aplicação das sanções previstas na lei, dosando-as de acordo com cada espécie de ato praticado pelo agente. Maria Sylvia Zanella di Pietro (2004) facilita o entendimento do artigo ao perceber que o legislador estabeleceu uma gradação decrescente em termos de gravidade do ato praticado: os atos mais graves, que acarretam enriquecimento ilícito, teriam sido dispostos em primeiro lugar; em segundo lugar viriam os atos que causam prejuízo ao erário; e, em terceiro, os atos que atentam contra os princípios da Administração.

O inciso I prevê que, nas hipóteses do artigo 9º (atos que importam enriquecimento ilícito), caberá:

**[...] perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos; [...]. (BRASIL, 1992, grifo nosso).**

O inciso II, por sua vez, dispõe sobre as sanções cabíveis quando o ato praticado inserir-se no artigo 10 (atos que causam dano ao erário):

**[...] ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos; [...].(BRASIL, 1992, grifo nosso).**

Finalmente, no inciso III, temos as sanções direcionadas àqueles atos que atentam contra os princípios da Administração (art. 11):

[...] **ressarcimento integral do dano**, se houver, **perda da função pública**, **suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos**, **pagamento de multa civil** de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e **proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios**, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos. (BRASIL, 1992, grifo nosso).

A *perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente* objetiva devolver ao acervo patrimonial tudo o que lhe foi retirado (BARBOSA, 1999). Tal sanção, não prevista no texto constitucional, não constitui de maneira alguma uma inconstitucionalidade por não se tratar propriamente de uma punição e sim de um restabelecimento do *status quo ante*.

A Constituição prevê apenas a indisponibilidade dos bens do agente, uma medida cautelar claramente instituída para impedir que sejam dissipados os valores extirpados do erário público. (PAZZAGLINI FILHO; ROSA & FAZZIO JÚNIOR *apud* BARBOSA, 1999).

O *ressarcimento integral do valor do dano* se refere a qualquer tipo de dano causado ao patrimônio público, diferenciando-se da perda dos valores acrescidos do artigo 9º porque independe de enriquecimento ilícito pelo agente, tendo como requisito apenas a ocorrência do dano. (BARBOSA, 1999).

A *multa civil* imposta traduz claramente a natureza civil da sanção por ato de improbidade administrativa. Ela será exigida em “qualquer ato de improbidade cometido pelo agente, independentemente de enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário”. (BARBOSA, 1999).

A *perda da função pública* é aplicável em todos os níveis de atos de improbidade administrativa previstos na lei. Sua aplicação sofre restrições constitucionais por razões de segurança nacional, sendo indicados textualmente a forma e os limites desta penalidade, como veremos oportunamente. (BARBOSA, 1999).

Por sua vez, a *proibição de contratar com a Administração Pública ou receber os benefícios fiscais ou creditícios* se estende à pessoa jurídica da qual o agente da improbidade seja sócio majoritário, bem como à pessoa do cônjuge, nos

casos de casamento com comunhão de bens, haja vista a comunicabilidade dos aqüestos dele decorrente. (OSÓRIO *apud* BARBOSA, 1999).

Já a *suspensão dos direitos políticos* é uma sanção retirada da própria Constituição sendo aplicada gradualmente, a critério do juiz, de acordo com a gravidade do ato ímprobo (artigo 37, § 4º, CRFB/1988; artigo 12, parágrafo único, Lei nº 8.429/1992). Ela consiste na privação temporária ao exercício da cidadania, com o que a pessoa se vê impedida da prática de quaisquer atos para os quais se exija o pleno gozo desses direitos, como é o caso da capacidade eleitoral ativa e passiva (direito de votar e ser votado). No entanto, ressalte-se, tal privação não gera perda do cargo que já esteja sendo exercido, nem tampouco a perda da nacionalidade.

Imperioso ressaltar que o juiz, na fixação de todas as penas aludidas, deve atentar à extensão do dano causado, e ao proveito patrimonial obtido pelo agente (artigo 12, parágrafo único, Lei nº 8.429/1992). (BRASIL, 1992).

Pela análise do artigo 21 podemos inferir, ainda, que a aplicação das sanções previstas na lei independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público e da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas. Isso quer dizer que não é requisito indispensável para a configuração da improbidade administrativa o prejuízo causado ao erário público. (BRASIL, 1992).

Marcelo Figueiredo (*apud* DI PIETRO, 2004, p. 713) entende que, com essa disposição, a lei intentou demonstrar que não se presta a punir apenas danos materiais causados à Administração, mas também violações ao princípio da moralidade administrativa, ou seja, danos morais causados a ela, mesmo que isso não resulte em prejuízo de ordem econômica.

Ressalte-se que o dano ao patrimônio público referido no inciso I do artigo em questão deve ser interpretado restritamente, significando dano ao patrimônio de valor econômico somente (e não aos bens de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, como define a Lei de Ação Popular). (DI PIETRO, 2004).

Por fim, podemos destacar um detalhe importante: o mesmo ato pode configurar qualquer das hipóteses de atos de improbidade e, até mesmo, todos eles, sendo que todas as sanções descritas podem ser aplicadas independentemente das sanções administrativas, civis e penais cabíveis, como visto na subseção 3.4.

### 3.8 Prescrição

No que diz respeito à prescrição das ações de improbidade administrativa, o artigo 23 da Lei 8.429/92 estabelece que:

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

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

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

Podemos perceber que a o artigo 23 estabelece em seu inciso I o prazo de cinco anos para que seja proposta ação contra agentes públicos eleitos, comissionados e ocupantes de cargo de confiança a partir do termino do exercício de sua função.

No entanto, o mesmo não acontecerá nas ações de ressarcimento onde agentes públicos, ilicitamente, geram lesão ao patrimônio público, ou seja, são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário em face de comprovado prejuízo decorrente de ato ilícito cometido por agentes públicos no exercício do cargo ou função, como bem determina o §5º do artigo 37, da nossa Constituição Federal, onde essa deixa claro que:

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.



Já no caso de exercício de cargo efetivo ou emprego, temos que o termo inicial para a contagem do prazo de prescrição será a data em que se consumou a prática do ato de improbidade, bem como determina o inciso II do artigo 23, acima citado.

### 3.9 Constitucionalidade da Lei 8.429/92

Recentemente determinou o STF que:

#### **Ementa**

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.429, DE 02.06.1992, QUE DISPÕE SOBRE AS SANÇÕES APLICÁVEIS AOS AGENTES PÚBLICOS NOS CASOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO NO EXERCÍCIO DE MANDATO, CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, INDIRETA OU FUNDACIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL OCORRIDO NA FASE DE ELABORAÇÃO LEGISLATIVA NO CONGRESSO NACIONAL (CF, ARTIGO 65).

1. Preliminar de não-conhecimento suscitada pela Advocacia Geral da União: é desnecessária a articulação, na inicial, do vício de cada uma das disposições da lei impugnada quando a inconstitucionalidade suscitada tem por escopo o reconhecimento de vício formal de toda a lei.
2. Projeto de lei aprovado na Casa Iniciadora (CD) e remetido à Casa Revisora (SF), na qual foi aprovado substitutivo, seguindo-se sua volta à Câmara (CF, artigo 65, par. único). A aprovação de substitutivo pelo Senado não equivale à rejeição do projeto, visto que "emenda substitutiva é a apresentada a parte de outra proposição, denominando-se substitutivo quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto" (§ 4º do artigo 118 do RI-CD); substitutivo, pois, nada mais é do que uma ampla emenda ao projeto inicial
3. A rejeição do substitutivo pela Câmara, aprovando apenas alguns dispositivos dele destacados (artigo 190 do RI-CD), implica a remessa do projeto à sanção presidencial, e não na sua devolução ao Senado, porque já concluído o processo legislativo; caso contrário, dar-se-ia interminável repetição de idas e vindas de uma Casa Legislativa para outra, o que tornaria sem fim o processo legislativo.

Medida cautelar indeferida.

Muito se questionou atualmente sobre a inconstitucionalidade da Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92). Tal fato ocorreu por propositura de uma ação de inconstitucionalidade pelo Partido Trabalhista Nacional (PTN), alegando

que a Lei em tela não respeitou o processo bicameral quando esta foi sancionada, como bem é previsto pela nossa Constituição Federal. Dessa forma, seria indiscutível a realização de controle de constitucionalidade difuso *in casu* ou concentrado em relação a normas elaboradas ao devido processo legislativo, por flagrante inconstitucionalidade formal.

Vale salientar que, para um projeto de lei ser sancionado é preciso que ele seja aprovado pelas duas casas do Congresso Nacional, como bem determina o artigo 65 da Carta Maior, ou seja, o projeto deve passar pela casa revisora, onde se nessa ele for rejeitado será arquivado.

Inicialmente, no dia 23 de maio de 2010, o plenário começou a julgar o mérito da matéria, onde o relator do caso o Ministro Marco Aurélio entendeu que o processo legislativo teria sido violado, justificando que quando ele foi aprovado pela Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado para votação, teria sido totalmente modificado, e ao voltar para Câmara mais uma vez foi modificado, onde, ao invés de ser arquivado ou retornado ao Senado, o projeto foi encaminhado para sanção presidencial.

Abriu-se então divergência pelos ministros Lewandowski e Carmem Lúcia, ao entenderem que a modificação feita na lei foi de mera formalidade, e não no seu conteúdo, entendendo assim que não seria necessário que o projeto fosse mais uma vez votado pela Senado. No mesmo sentido também decidiram pela improcedência da ação de inconstitucionalidade mais cinco ministros, formando a maioria, e então decidindo pela constitucionalidade da lei 8.429/92.

Vejamos então o que determinou o STF:

#### 4. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os primeiros pressupostos de formas de controle da Administração Pública surgiram com a Constituição de 1934, no seu art. 113, que estabelecia a legitimidade para que qualquer cidadão contestasse a anulação de atos lesivos ou danosos ao patrimônio da União, dos Estados e Municípios. A Constituição de 1946 aumentou a previsão da Carta de 1934, instituindo o controle das autarquias e das sociedades de economia mista. Prevendo também, o seqüestro e o perdimento dos bens oriundos do enriquecimento ilícito, por abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica. A Constituição Federal de 1988, ao tratar da organização do Estado, destina todo o capítulo VII à regência da Administração pública, com base nos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e da publicidade.

A jurisprudência e a doutrina têm buscado definir, utilizando-se dos métodos adotados por interpretações sistêmicas, qual a natureza jurídica assumida pela Lei nº 8.429, de 2.6.1992, nos limites estatuídos pelo nosso ordenamento jurídico.

A Administração Pública deve ser devidamente regulamentada e desempenhada dentro do que determina a Constituição Federal e suas leis complementares. Direitos são auferidos à administração, mas limites são estabelecidos, não devendo os mesmos, jamais, ser extrapolados.

Quando se tenta realizar uma distinção entre moralidade e probidade, na prática a grande maioria do público acaba utilizando ambos os substantivos como sinônimos, mas de fato, dizem os cientistas e técnicos que quando se fala em moralidade se fala em um sentido amplo de ética. A moralidade retrata na verdade a valoração ética é a parte da filosofia que trata dos costumes que resultam da interação entre os cidadãos, outros estudiosos definem a probidade como dignidade de caráter que leva a observância estrita dos deveres do homem, quer público quer privado, também a honradez, honestidade, virtude. Probidade é como

que o fator de operacionalização dos preceitos morais. Ela decorre naturalmente da observância desses preceitos, é a qualidade que a pessoa já possui e é para alguns autores considerada inerente da natureza humana.

Alguns autores dizem que a lei de improbidade administrativa se resume apenas ao âmbito administrativo que posteriormente fornece subsídios para a condenação civil e penal outros doutrinadores, porém acreditam que os danos causados ao erário público são determinados e inseridos diretamente nas esferas cíveis, penais e administrativas e até mais, quando existe uma parcela política envolvida, o ente público tende a ter suprimidos seus direitos políticos, sua atuação no cenário político e mais atualmente até com a impossibilidade de ser ativo ou passivo politicamente.

Considera-se, ainda, que, após a vigência da CF de 1988, dois diplomas legais cuidaram da improbidade administrativa: a Lei nº 8.429, de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos, nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e a Lei nº 8.112, de 1990, que, no seu art. 132, IV, considerou a prática de improbidade administrativa como causa de demissão do servidor público, sendo que em ambas é sempre resguardado o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Ao analisar a natureza do primeiro diploma legal, José Armando da Costa (2000, p. 16), afirma:

Agora, sim, a improbidade administrativa adquiriu realmente o feitiço legal de infração jurídica-disciplinar capaz de ensejar a demissão do servidor público que exterioriza desvio de conduta enquadrada no domínio de incidência dos tipos de improbidade previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da mencionada lei.

#### 4.1 Formas de controle dos atos praticados por agentes públicos

A lei 8429/92 ao identificar os atos de improbidade administrativa praticados

por agentes públicos no exercício de seus deveres funcionais também infere diretamente ao ente responsabilizado pelo ato, sanções que deverão ser aplicadas sempre que se fizerem necessárias, estendendo até mesmo ao particular não agente público que atuou em cooperação dolosa com o agente público.

Na linha do entendimento acima focado, merece lembrar o registro feito por Fábio Medina Osório, Promotor de Justiça no RS, Mestre em Direito Público e Professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul no sentido de que:

Muito se discutiu a respeito do caráter penal das sanções previstas no art. 12, I, II e III, da Lei nº 8.429/99, resultando consagrado o entendimento de que não se trata de normas típicas penais ou sanções rigorosamente penais, seja pela dicção inquestionável do constituinte de 1988 (art. 37, § 4º, da CF/88), seja pela legítima opção do legislador ordinário, seja, finalmente, ausência de vedação constitucional a que se consagrem sanções extrapenais nos moldes previstos na Lei nº 8.429/92. (OSÓRIO, 1999, p. 31)

O controle dos atos de improbidade pode ser exercido diretamente ou indiretamente pela própria administração, pelo Ministério Público, por várias entidades jurídicas ou civis que venham a tomar ciência do caso de improbidade, sendo que no caso dos entes públicos a responsabilidade subjetiva e objetiva perante a apuração do fato ímprobo e sua posterior punição é de fato contido na normatização vigente.

Uma vez constatado o ato de improbidade pelo agente público, é dever imediato do mesmo levar ao conhecimento do seu superior hierárquico para instantaneamente serem apuradas as responsabilidades e o ente que o praticou se defender e se for considerado responsabilizado pela improbidade, sofrer as sanções previstas na Lei 8.429/92.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2004, p. 357):

O controle da administração no âmbito da administração centralizada ou direta é proveniente da subordinação hierárquica e na área da administração descentralizada e indireta resulta diretamente pela vinculação administrativa, nos termos da lei que as instituiu, pois como sabemos a administração indireta é composta em sua totalidade por

entidades que foram criadas por leis e netas leis estão delimitados todos os seus objetivos e campo de atuação, sendo considerado apenas um controle finalístico.

*Latu sensu*, o controle é exercitável em todos e por todos os Poderes de Estado, abrangendo através da lei 8.429/92 todos os entes da administração pública abrangendo todas as suas atividades e agentes.

Os responsáveis por atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba direta ou indiretamente qualquer recurso proveniente do poder público ou que para sua constituição concorra com pelo menos 50% do erário serão responsabilizados diretamente penal e civilmente por tais atos. Quanto às formas de controle podemos destacar o controle interno e externo da administração, cujo lei de improbidade faz explícita alusão.

#### 4.2 Controle externo e interno

O controle externo é o controle realizado por instituição estranha à administração, como por exemplo a atuação do Tribunal de Contas, da análise das contas do executivo e judiciário pelo legislativo dentre outros, como também existe o controle externo popular, ou seja aquele exercido diretamente pelos cidadãos através de ação popular ou mandado de segurança ou até mesmo representação por ação de improbidade ao judiciário.

Em suma o controle externo da Administração pública, é aquele exercido pelo Poder Legislativo com apoio dos Tribunais de Contas, pelo Poder Judiciário e pela sociedade através do Controle Social.

Já no controle interno a própria administração realiza o controle da conduta de seus agentes, ou seja, de acordo com a Lei 8.429/92 apenas complementa o que já se encontra disposto na CF/88, quando determina que os poderes de estado mantenham sistema de controle interno de forma integrada e que os

responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade deverá dar ciência imediata ao Tribunal de Contas, sob pena de ser responsabilizada de forma imediata.

O controle interno também pode ser exercido mediante provocação. Os instrumentos mais utilizados e geralmente citados na doutrina, para exercitar esse direito estão assim compreendidos: direito de petição, reclamação, recursos administrativos, representação, pedido de reconsideração, recurso hierárquico, pedido de revisão e processo administrativo.

A Lei nº 8.429/92, quando avaliada sistematicamente, estabeleceu norma de direito material e processual com finalidade específica de punir, na esfera cível *lato sensu*, aqueles que praticam improbidade administrativa, sem afastar os aspectos penais incidentes, de acordo com o princípio da legalidade, sobre ações consideradas ilícitas cometidas pelo mesmo agente.

Esse parâmetro exposto acima se confirma, de acordo com vários autores, como forma direta de controle dos atos de improbidade elencados pela lei 8.429/93, também correta a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello ao afirmar que:

Em casos de atos de improbidade administrativa, sem prejuízo da ação penal cabível, o servidor público ficará sujeito à suspensão dos direitos políticos, perda de função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento do erário, na forma e gradação previstas em lei (art. 33, § 4º), sendo imprescritível a ação de ressarcimento por ilícitos praticados por qualquer agente que cause prejuízo ao erário (art. 37, § 5º). (MELLO, 2003, p. 149)

As autarquias têm personalidade de direito público, porque estão muito próximas ao estado (INSS, Banco Central, e etc.), já as empresas públicas e sociedades de economia mista são pessoas dotadas de personalidade jurídica de direito privado, mesmo vinculadas ao Estado. Por isso que com relação a elas há alguns problemas, porque as mesmas uma vez criadas pelo poder público, mas desempenham atividades de natureza tipicamente privada, ou seja, são pouco públicas também, estão sob o controle do poder público, mas com participação em sua constituição de capital privado, então terão também que se sujeitar às regras de direito público. Mas externamente têm personalidade jurídica de direito privado.

Por isso, são reconhecidas pela natureza híbrida de sua formação, e não escapam ao controle da Lei de Improbidade, uma vez que todo e qualquer ente público passa por esse referido controle.

De acordo com essa idéia poderia destacar o art. 14 da Lei 8.429/92, onde: "Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade", devemos considerar também em relação à idéia de representar. Representar significa oferecer uma denúncia.

Toda vez que a lei admite que alguém tenha a prerrogativa de representar, esse processo administrativo que será constituído pela petição inicial do representante, que também é elencada como um dos mecanismos recursais de controle da Administração. Assim, representação é um direito pela qual a pessoa denuncia a prática de uma eventual improbidade, sendo um direito do indivíduo, podendo lhe ser facultado solicitar, que sejam tomadas as devidas providências pela autoridade administrativa competente sobre determinada denúncia de ato de improbidade para com a Administração Pública.

A legitimação ativa para instaurar o processo de representação é ampla, estando relacionada diretamente com a cidadania. Portanto, qualquer pessoa poderá representar por haver presenciado ou sofrido por ato de improbidade, direito este mais amplo do que aquele presente quando se fala da propositura da Ação Popular uma vez que nesta é exigido que o autor junte à petição inicial a comprovação de seu alistamento eleitoral, o que não acontece na lei de improbidade.

Assim, a pessoa pode estar até mesmo com os seus direitos políticos suspensos e ainda assim lhe é facultado representar à autoridade competente, denunciando a prática de um ato de improbidade. A lei de improbidade fala em qualquer pessoa, não fazendo menção ao seu alistamento eleitoral, isso por alguns autores é considerado um enorme avanço, principalmente na questão das liberdades, uma vez que abre totalmente ao cidadão sem nenhuma limitação o direito de representar contra ato lesivo cometido por gestor à frente da



administração pública.

Outro ponto muito importante no controle exercido pela lei de improbidade é a atuação direta de órgãos reguladores, dentre eles o mais abrangente e disponível de todos que é o Ministério Público, seguido pelo Tribunal de Contas e o Poder Legislativo. O primeiro é que o legislador reconhece o caráter controlador do MP e do Tribunal de Contas, pois senão não determinaria que os mesmos fossem cientificados da existência de procedimento administrativo de apuração de improbidade um dos pontos cruciais na participação do Ministério Público ou Tribunal de Contas é que a lei admite a figura de um *custos legis* na via administrativa, que pode ser um membro do MP ou um membro indicado pelo Tribunal de Contas, mas é importante destacar que tal só é possível na via administrativa.

De acordo com o artigo 22, da lei 8.429/92:

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

Na prática, no entanto, não há a indicação de tais litisconsortes e nem esta cientificação dos órgãos estaduais e municipais ao MP

Nos Tribunais de Contas, que são órgãos especializados, com competências constitucionais exclusivas, que exercem o Controle Externo, os técnicos e auditores dispõem de todo um aparato de leis e rotinas contábeis que através de relatórios periódicos emitidos pela administração pública buscam analisar e controlar os gastos e fiscalizar junto com o Poder Legislativo as aplicações das receitas e o pagamento das despesas por parte do agente público, responsabilizando o mesmo pela mal gerencia dos recursos públicos.

De acordo com Patrícia Cardoso Rodrigues, os Tribunais de Contas são Órgãos auxiliares do Poder Legislativo, de atividade autônoma e execução independente, cuja atividade preponderante consiste no exame da realização de auditorias operacionais e acompanhamento de execuções financeiras e

orçamentárias do estado e fiscalizadora junto a todos que manipulam bens e valores públicos, de quaisquer das esferas da Administração Pública.

Os Tribunais de Contas atuam de forma independente, exercendo o controle externo, e o produto dessa ação destina-se a auxiliar o Poder Legislativo em sua incumbência constitucional. (GUERRA, 2002, p. 01).

O controle dos atos dos agentes públicos é realizado diretamente pelos órgãos elencados na CF e que atuam de acordo com a Lei de Improbidade Administrativa, que cuida de reparar atos de improbidade praticados contra a administração pública por uma via específica que não se confunde com a ação penal comum, nem com a ação que apura os crimes de responsabilidade das autoridades mencionadas na Constituição Federal. Ela adota uma terceira espécie, a ação civil de reparação de danos ao erário público, com conseqüências não penais propriamente ditas, apenas, visando o ressarcimento ao erário dos danos que contra si foram praticados e aplicando, aos infratores, sanções civis e políticas, como multa, suspensão dos direitos políticos e perda da função pública, isso para alguns doutrinadores já é considerada como a forma principal de controle dos atos dos agentes públicos, e uma forma de resguardar diretamente os interesses do poder público e da sociedade como um todo.

Portanto, o último tipo de controle é o controle conhecido como finalístico, onde através do princípio da finalidade é que os objetivos da administração para com o bem comum serão sempre atingidos, e a finalidade terá sempre o objetivo único de qualquer ato administrativo: o interesse público.

Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á à invalidação por desvio de finalidade, que a nossa Lei de Ação Popular conceituou como o "fim diverso daquele previsto, e que a Lei de Improbidade combate sempre em todo seu âmbito.

Uma vez que o princípio da finalidade exige que o ato praticado pelo agente

público seja sempre praticado com finalidade pública, o administrador fica impossibilitado de trazer outro objetivo ou de praticá-lo em seu interesse próprio ou de terceiros. Pode, entretanto, haver coincidências entre o interesse público e o de particulares, como ocorre corriqueiramente nos atos administrativos negociais e nos contratos públicos regidos pela Lei de Licitações, casos em que é lícito conjugar a pretensão do particular com o interesse coletivo, uma vez observadas as vantagens para a administração e conseqüentemente para o interesse público.

O que o controle finalístico veda é a prática de ato administrativo pelo agente público de maneira a beneficiar terceiros ou a si próprio, obtendo para isso qualquer vantagem material que estejam fora da licitude e contrários ao interesse coletivo.

#### 4.3 Controle da administração pública pelo judiciário

Por força do artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, que adotou o sistema de jurisdição una, nenhuma lei pode excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito. Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1998, p. 509), o administrado pode utilizar dos vários tipos de ações previstas na legislação ordinária para impugnar os atos da Administração; pode propor ações de indenização, possessórias, reivindicatórias, de consignação em pagamento, cautelar, etc.

Mas a Constituição prevê ações específicas de controle da Administração Pública, que são o habeas corpus, o habeas data, o mandado de segurança individual, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, a ação popular. De acordo com Diógenes GASPARINI (1995, p. 544), "o objetivo do

controle jurisdicional é examinar a legalidade do ato ou atividade administrativa". A autoridade judicial não age de ofício, devendo ser provocada. Não compete ao Judiciário o exame de mérito, ou seja, de conveniência e oportunidade do ato administrativo, por ser poder discricionário da administração, da mesma forma, não lhe compete o exame de mérito das decisões do Poder Legislativo quando se tratar de matéria interna corporis.

Cabe-lhe, entretanto, a palavra final e definitiva para dizer o direito aplicável a cada caso. Parece-nos que o Poder Judiciário tem sido pouco acionado no que concerne ao julgamento dos atos da administração pública, ante a enxurrada de denúncias de desvio de dinheiro público; talvez a dificuldade de provas e a falta de condições que assegurem o exercício do direito, sem contar as deficiências estruturais e humanas do Poder Judiciário para atender à demanda; Daí a responsabilidade dos Tribunais de Contas que existem exclusivamente para cuidar da fiscalização dos atos da administração pública.

#### 4.4 Controle da administração pública pelo ministério público

O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas – incluído neste tópico sem pretensão de enquadrá-lo como de controle judicial – tem a importante missão de questionar amplamente o comportamento do administrador público, em face dos preceitos constitucionais da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, razoabilidade e eficiência.

Cabe-lhe o exame, não só do aspecto formal do ato administrativo, como também de sua substância, compreendendo os motivos e finalidades do ato (controle de mérito), visando analisar se a Administração Pública atingiu seu

objetivo de forma adequada, com menor custo e com os meios apropriados, visando a eficiência e eficácia dos resultados da gestão administrativa. Compete, também, ao Ministério Público, respeitadas as competências dos demais órgãos de controle, exercer sua função de fiscal do erário, utilizando-se dos instrumentos colocados à sua disposição, para assegurar a fiel aplicação da lei:

- promoção do inquérito civil
- ação civil pública
- ação de improbidade
- ação penal pública.

Na dicção de Alberto Sevilha, in *Revista de Direito e Administração Pública*, n.31, jan/2001:

O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas é uma instituição permanente, essencial à função de controle externo do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem, do regime democrático, dos interesses e direitos subjetivos individuais e coletivos, bem como, pelo correto cumprimento de todos os princípios que regem a Administração Pública. (SERVILHA, p. 2001)

É uma instituição independente do Ministério Público Ordinário, mas seus membros detêm os mesmos direitos, vedações e forma de investidura atribuídos aos membros do *Parquet* comum.

Espera-se que este *Parquet* especializado se destaque no cumprimento de sua missão de *custus legis* e de efetiva atuação na função de controle externo do Estado junto aos Tribunais de Contas.

#### 4.5 Procedimento administrativo para apurar ato de improbidade

Este tópico relativo á instrumentalização da ação de improbidade visa indicar as possibilidades existentes para a deflagração da mesma, vale dizer, os meios que propiciam a iniciativa ou deflagração da ação com vistas à apuração da improbidade, uma vez que as ações que giram em torno do Estado podem ser deflagradas por provocação do interessado ou até mesmo ex officio nos casos de apuração de condutas que de alguma forma violem valores administrativos.

O primeiro ponto que merece destaque é justamente a utilização das expressões acima pelo legislador, vale dizer, “procedimento administrativo” e “processo judicial”. O mais lógico seria utilizar “dos procedimentos administrativo e judicial” ou então “dos processos administrativo e judicial”, pois a terminologia adotada pelo legislador pode levar à conclusão de que na via administrativa não há processo. Para o Prof. Carvalho, é um mito afirmar que processo só existe na via judicial sob o argumento de que este seria um instrumento da jurisdição. Sendo assim, ele destaca que já há estudiosos ressaltando a inexistência de qualquer norma estabelecendo que o processo é o instrumento da jurisdição. Assim, aqueles que assim pensam, deveriam na verdade afirmar que processo judicial é que é o instrumento da jurisdição, e não o processo pura e simplesmente, uma vez que este é uma categoria genérica e sua “leitura” não tem nenhuma relação com a função que nele se exerce.

Processo, portanto, é uma relação jurídica com um determinado objetivo. Todo processo é teleológico. Então, utilizando um pouco a lógica, a gente pode perceber que o processo enquanto categoria jurídica pode encerrar em sua relação jurídica não só a função jurisdicional, mas também a função administrativa e legislativa, já que estas são as três funções básicas do Estado. Assim, repita-se, é equivocado falar que o processo é o instrumento da jurisdição, de tal sorte que sob esta ótica não seria possível processo administrativo já que na via administrativa não há exercício de jurisdição. Isto não é verdade. Ainda que na via administrativa não haja o exercício da jurisdição, isso não quer dizer que na mesma não haja processo. O que na verdade ocorre é que neste caso o processo não será judicial e sim administrativo. Então, há na verdade processo judicial,

processo administrativo e processo legislativo. O processo judicial é o instrumento da jurisdição, o processo administrativo é o instrumento da Administração e o processo legislativo é o instrumento da legislação. Todos eles são uma relação jurídica e envolvem uma seqüência de atos e todos visam atingir um objetivo final. Além disso, a própria CR se refere a estes três tipos de processo. Assim, por exemplo, o art.59 da CF menciona o processo legislativo. Com esta expressão o legislador constituinte quis dizer que o processo legislativo, como qualquer outro processo, tem um objetivo que no caso é a edição da lei. A elaboração da lei envolve uma série de atos e atividades que são praticados pelas pessoas que fazem parte do referido processo (Presidente da República, Congresso Nacional, Comissão das Casas Legislativas).

Todo processo é formado por uma seqüência de atos que serão praticados de acordo com um procedimento. Assim, processo não se confunde com procedimento: o processo é a relação que o direito positivo estabelece entre as pessoas que irão participar daquela relação, enquanto que o procedimento é a forma de desenvolvimento dos atos e atividades daquelas pessoas. Não há processo sem procedimento. Em alguns casos a lei pode estabelecer um procedimento altamente minucioso e em outros o mesmo não será rigoroso, podendo até mesmo ser orientado pelo bom senso dos participantes da relação jurídica.

Feitas estas considerações, vamos analisar o que dispõe o art.14:

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

O primeiro ponto que deve ser considerado é em relação à idéia de representar. Representar significa oferecer uma denúncia. Toda vez que a lei admite que alguém possa representar, esse processo administrativo que será

formado pela petição inicial do representante receberá o nome de representação (que também é elencada como um dos mecanismos recursais de controle da Administração). Assim, representação é um provimento em que a pessoa denuncia a prática de uma eventual improbidade. Ela é um direito do indivíduo, lhe sendo facultado solicitar, no máximo, que sejam tomadas as devidas providências pela autoridade administrativa competente.

A legitimação ativa para instaurar o processo de representação é ampla, estando relacionada com a cidadania. Assim, qualquer pessoa poderá representar por “direito cidadão”, direito este mais amplo do que aquele presente na propositura da ação popular uma vez que nesta se exige que o autor popular junte à petição inicial a comprovação de seu alistamento eleitoral, o que não acontece na lei de improbidade. Assim, a pessoa pode estar até mesmo com os seus direitos políticos suspensos e ainda assim lhe é facultado representar à autoridade competente, denunciando a prática de um ato de improbidade. A lei de improbidade fala em qualquer pessoa, não fazendo menção ao seu alistamento eleitoral.

A representação será dirigida à autoridade administrativa competente. Assim, se a autoridade administrativa que a receber não for a competente, encaminhará o processo a quem tenha condição de apurar os fatos.

No § 1º do art.14, a lei fixa alguns requisitos formais para a representação. Vejamos:

Parágrafo primeiro: 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.

Já o § 2º determina:



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

Como se pode perceber pela leitura dos dispositivos legais acima transcritos, uma vez não preenchidos os requisitos legais da representação, a mesma deverá ser rejeitada pela autoridade administrativa. É importante, no entanto, destacar como a jurisprudência vem encarando essa exigência formal de qualificação.

Primeiramente é importante ressaltar que com a exigência da qualificação do representante, o legislador quis evitar a prática do denunciismo, vale dizer, a realização de denúncias destituídas de um grau mínimo de seriedade.

Para utilizar a regra com razoabilidade, os tribunais vem apontando para a necessidade de distinguir as representações que tenham a priori um nível de seriedade daquelas que sejam meras práticas de denunciismo. Assim, em relação a estas primeiras, vem sendo dispensada esta exigência formal muitas vezes em nome de um outro princípio, que é justamente a segurança do denunciante. É sabido que muita gente não denuncia com medo de represálias. "Quando o MP recebe estas denúncias, vem fazendo esta triagem: naquelas em que não haja identificação do denunciante, às vezes este processo entra em contato com o promotor que assegura o sigilo de depoimento para proteção do denunciante."

A representação produz efeito vinculado, pois uma vez preenchidos os requisitos formais, a autoridade administrativa deve proceder à apuração da improbidade.

A incumbência para apuração do ato de improbidade administrativa é da autoridade relacionada ao autor do fato. Assim, por exemplo, se o ato de improbidade foi praticado pelo Secretário de um determinado Estado, a apuração

do mesmo deve ser realizada na via administrativa do referido ente, sendo o procedimento àquele previsto no estatuto dos servidores do Estado em questão. Já no caso de servidor federal, deve ser seguida a Lei 8.112/80; no caso de agente municipal, será aplicada a lei municipal. No caso dos militares, deve ser observado o disposto nos regulamentos disciplinares. Neste sentido, o parágrafo terceiro, do art. 14, dispõe que:

Parágrafo terceiro: Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 e 182 da Lei 8112 de 11 de dezembro de 1999, e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos.

A comissão processante deve dar ciência do procedimento instaurado ao MP e ao respectivo Tribunal de Contas, senão vejamos:

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

Há tal exigência em lei porque estas duas instituições poderão indicar representantes para acompanhar o procedimento administrativo.

Ainda em relação à ciência do processo, há dois pontos interessantes:

O primeiro é que o legislador reconhece o caráter controlador do MP e do Tribunal de Contas, pois senão não determinaria que os mesmos fossem cientificados da existência de procedimento administrativo de apuração de improbidade. O segundo ponto é que a lei admite a figura de um *custos legis* na via administrativa, que pode ser um membro do MP ou um membro indicado pelo Tribunal de Contas, mas é importante destacar que tal só é possível na via

administrativa. Na prática, no entanto, não há a indicação de tais litisconsortes e nem esta cientificação dos órgãos estaduais e municipais ao MP.

Sobre o poder requisitório do Ministério Público, é importante mencionar o art.22 da lei:

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

De acordo com este dispositivo legal, pode-se afirmar que mesmo que haja um procedimento administrativo em curso, o MP pode instaurar um procedimento administrativo institucional, paralelo.

Pode ocorrer conflito entre o procedimento administrativo e o procedimento interno do MP. Por exemplo, a autoridade administrativa competente para a apuração da prática de eventual ato de improbidade, após o transcurso do procedimento administrativo, entende que o mesmo não restou comprovado, mas o MP em seu procedimento acha que o mesmo ocorreu. Deve prevalecer a posição do MP, pois como ele pode ser autor da ação, não depende do que foi apurado no procedimento administrativo.

Agora, vamos supor que o MP tenha opinado pela inexistência do ato de improbidade em seu procedimento interno que no caso poderia configurar um inquérito civil. Na lei 7347/85 (Lei da Ação Civil Pública), há norma estabelecendo que o pedido de arquivamento de inquérito civil está sujeito à aprovação pelo Conselho Superior do MP (ou seja, o arquivamento é realizado sob condição suspensiva até que o Conselho Superior do MP se pronuncie sobre o mesmo). Assim, por exemplo, vamos supor que haja este pedido de arquivamento, mas que posteriormente ao mesmo, o MP em virtude de notificação a ele realizada, toma

conhecimento de que a autoridade administrativa em seu procedimento entendeu que restou configurada a prática do ato de improbidade, só que o Conselho Superior do MP já homologou o arquivamento realizado. Neste caso, ainda que pese à conclusão da autoridade administrativa, o MP não irá propor a ação de improbidade.

Agora, se a autoridade administrativa ou quem de direito entender que houve provas no procedimento administrativo de representação que não estavam presentes no inquérito civil do MP, poderá alegar a existência de prova nova para justificar pedido de desarquivamento do inquérito civil, à semelhança do que ocorre no inquérito policial.

Em relação a falsa representação, é importante ressaltar o art.19 da Lei: “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”.

Percebe-se que o legislador se preocupou com a chamada “denúncia caluniosa” que inclusive é crime tipificado pelo CP (art.339), podendo ser conceituada como a denúncia realizada com o dolo de prejudicar o denunciado uma vez que há convicção de que o fato não existiu.

Na verdade, o art. 19 cria um tipo penal, que é justamente a denúncia caluniosa, só que esta é específica para a improbidade administrativa. Inclusive a expressão “o sabe inocente” constante do art. 19 é justamente a indicação da conduta dolosa.

## CONCLUSÃO

A Lei 84.29/92 surgiu como meio de regulamentação do princípio da moralidade administrativa, inserido na Constituição Federal de 1988, meio este que refletiu na seara do controle sobre os ilícitos da administração pública, tendo em vista a sua aplicabilidade, mesclado com as diversas legislações de controle e proteção nas formas citadas no texto. Aliada ao poder de controle e fiscalização, conferindo importante ferramenta aos juízes e agentes do Ministério Público e bons gestores.

Em nosso sistema de divisão de poderes (harmônico) não se pode admitir as preferências de uns sobre os outros, o poderio econômico e político jamais poderão se sobrepôr aos interesses públicos.

Combater a impunidade daqueles que malversam os recursos públicos e conseqüentemente enriquecem ilícitamente, às custas do erário público; batalhar pela moralidade administrativa, pelos princípios éticos e morais de legalidade, probidade, impessoalidade, transparência e publicidade. É um duro desafio, porém necessário à construção de uma sociedade justa, homogênea no cenário que figuram as outras nações em desenvolvimento.

Ficam então diante de um amplo instrumento legal de controle dos atos administrativos públicos, a Lei 8.429/92, junto com a autonomia do Ministério Público e a ampliação do controle jurisdicional, quando o magistrado possui o poder real de transformação, pois quando julga, o mesmo busca reconstruir o fato, se municiando de provas, definindo a norma a ser aplicada para posteriormente extensionar o seu alcance determinado, garantindo assim a eficácia no controle e sanção dos ilícitos da Administração Pública.

O patrimônio público, é parte integrante do patrimônio da própria sociedade, se existem empecilhos diversos no que diz respeito às questões sociais de educação, segurança pública, previdência, saúde, e etc., é devido aos nossos

administradores públicos ainda não se enquadrarem, talvez pela cultura brasileira, desde os primórdios, do pensamento equivocado em que “o que é público não é de ninguém”. Ao contrário do raciocínio de que “o que é público é de todos”.

Portanto a Lei 8.429/92, trouxe medidas eficazes no combate aos ilícitos originados pelos maus gestores, implementando medidas diversas, independentemente das sanções aplicadas.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei Ordinária n. 8.429, de 02 de junho de 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**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm)> . Acesso em 07 jun. 2010.

\_\_\_\_\_, **Código Civil, 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 22 mar. 2008.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2797/DF – Distrito Federal**. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 15 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 12 de março de 2008. Publicação: DJ 19-12-2006; PP-00037; Ement. Vol.-02261; PP-00250.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Adi 2182. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei 8.429/92**. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=improbidade%20administrativa&processo=2182>>. Acessado em 07 jun. 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo. 18 edição, Editora Lumen Juris, 2007;

COSTA, José Armando da. **Contorno jurídico da improbidade administrativa**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 4º Ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias & FAZZIO JÚNIOR, PRADO, Francisco Octavio de Almeida. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SEVILHA, Alberto. **O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas**. Revista de Licitações e Contratos. Brasília, nº 31, p. 10/13, janeiro de 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

TOLEDO, Francisco de Assis. **Princípios Básicos de Direito Penal**. 5.ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

Waldo. **Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4. ed., São Paulo: Atlas, 1999.



## ANEXO A – Lei 8.429/92

LEI Nº 8.429 - DE 2 DE JUNHO DE 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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

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 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 crédito, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

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 agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoabilidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe 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 do 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 esquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

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

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 bem 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, mal barateamento 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 assistências, 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 da qualquer das entidades mencionadas no artigo 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV - celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela LEI Nº 11.107, DE 6 DE ABRIL DE 2005 - DOU DE 7/4/2005.)

XV - celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Incluído pela LEI Nº 11.107, DE 6 DE ABRIL DE 2005 - DOU DE 7/4/2005.)

### 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 à 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, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: **(Alterado pela LEI Nº 12.120, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2009 – DOU DE 16/12/2009)**

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 oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do 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 cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

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

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.

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

§ 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.(Parágrafo incluído pela Medida Provisória nº 2.180-34, de 24.8.2001)

§ 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. (Incluído pela MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.225-45, DE 4 DE SETEMBRO DE 2001 - DOU DE 5/9/2001 (Edição extra))

§ 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. (Incluído pela MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.225-45, DE 4 DE SETEMBRO DE 2001 - DOU DE 5/9/2001 (Edição extra))

§ 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. (Incluído pela MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.225-45, DE 4 DE SETEMBRO DE 2001 - DOU DE 5/9/2001 (Edição extra))

§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação. (Incluído pela MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.225-45, DE 4 DE SETEMBRO DE 2001 - DOU DE 5/9/2001 (Edição extra))

§ 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento. (Incluído pela MEDIDA PROVISÓRIA N° 2.225-45, DE 4 DE SETEMBRO DE 2001 - DOU DE 5/9/2001 (Edição extra))

§ 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito. (Incluído pela MEDIDA PROVISÓRIA N° 2.225-45, DE 4 DE SETEMBRO DE 2001 - DOU DE 5/9/2001 (Edição extra))

§ 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 (Incluído pela MEDIDA PROVISÓRIA N° 2.225-45, DE 4 DE SETEMBRO DE 2001 - DOU DE 5/9/2001 (Edição extra))

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 seis a dez meses de 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, salvo quanto à pena de ressarcimento; (Alterado pela LEI Nº 12.120, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2009 – DOU DE 16/12/2009)

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

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

#### 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

Célio Borja