



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO

BRUNO DE ARAUJO AZEVEDO

**A LEI 8.429/92 COMO MANIFESTAÇÃO DA VONTADE POLÍTICA DA
SOCIEDADE**

CAMPINA GRANDE

2014

BRUNO DE ARAUJO AZEVEDO

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO:
A LEI 8.429/92 COMO MANIFESTAÇÃO DA VONTADE POLÍTICA DA
SOCIEDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para conclusão do Curso de
Bacharelado em Direito. Orientador:
Professor Plínio Nunes Souza

CAMPINA GRANDE

2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

A994I Azevedo, Bruno de Araujo
A lei 8.429/92 como manifestação da vontade política da sociedade [manuscrito] / Bruno de Araujo Azevedo. - 2014.
29 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas,
2014.

"Orientação: Prof. Esp. Plínio Nunes de Sousa, Pró-Reitoria
de Graduação".

1. Direito Administrativo. 2. Lei de Improbidade
Administrativa. 3. Lei nº. 8.429/92. I. Título.

21. ed. CDD 342

BRUNO DE ARAUJO AZEVEDO

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO:
A LEI 8.429/92 COMO MANIFESTAÇÃO DA VONTADE POLÍTICA DA
SOCIEDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para conclusão do Curso de
Bacharelado em Direito. Orientador:
Professor Plínio Nunes Souza

Aprovado em: 17/11/2014


BANCA EXAMINADORA



Professor Especialista Plínio Nunes Souza (Orientador)
União de Ensino Superior de Campina Grande (UNESC)



Professora Mestre Raíssa de Lima e Melo
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Professor Especialista Jaime Clementino de Araújo
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

A LEI 8.429/92 COMO MANIFESTAÇÃO DA VONTADE POLÍTICA DA SOCIEDADE

AZEVEDO, Bruno de Araujo¹

RESUMO: Este trabalho apresenta uma análise dos aspectos principais da Lei 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa. Tem como objetivo evidenciar sua relevância, suas particularidades e divergências. Trata-se de um estudo descritivo-analítico, desenvolvido através de pesquisa bibliográfica e documental. Dentre os pontos estudados destacam-se sua evolução histórica, partindo de toda a legislação precedente e tendo como ápice a Constituição Federal de 1988. São apresentadas as definições e classificações, e são trabalhados os conceitos de probidade, moralidade e corrupção, bem como os tipos de improbidade administrativa, os requisitos necessários para a instauração de procedimento administrativo e judicial, as sanções aplicáveis aos agentes públicos ímprobos, e as tentativas de modificações que ameaçam a Lei, desde sua edição. Desta forma, será comprovada a eficácia do diploma legal como o principal meio de combate à corrupção e ao enriquecimento ilícito.

PALAVRAS-CHAVES: Direito Administrativo. Lei de Improbidade Administrativa. Lei 8.429/92.

ABSTRACT: This paper presents an analysis of the main aspects of Law 8,429/92, Law of Administrative Misconduct. Aims to show its relevance, its peculiarities and differences. This is a descriptive-analytic study, developed through literature and documentary research. Among the highlights are studied its historical evolution, starting from any previous legislation and with the apex the Federal Constitution of 1988. The definitions and classifications are presented, and are worked on the concepts of integrity, morality and corruption, as well as the types of improper conduct, required for the initiation of administrative and judicial procedure requirements, the penalties for unrighteous public

¹ Graduando no Curso de Bacharelado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB
bruno8809@gmail.com

officials, and the attempted changes that threaten the Law, since its publication. Thus, it will be proven the effectiveness of the statute as the principal means of combating corruption and illicit enrichment.

KEYWORDS: Administrative law. Administrative Misconduct Law. Law 8.429/92.

SUMÁRIO: Considerações Iniciais; 1 A Lei 8.429/92 como Manifestação da Vontade Política da Sociedade; 1.1 Considerações Históricas; 1.2 Definições de Improbidade Administrativa; 1.3 Elementos Constitutivos; 1.4 Sanções Aplicáveis; 1.5 Instauração de Procedimento Administrativo Disciplinar; 1.6 Tentativas de Alteração na Lei; 1.7 Criação de um Tribunal Superior da Probidade Administrativa; Considerações Finais; Referências.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Tomando por escopo o atual cenário político e administrativo brasileiro, verifica-se que a ética e a moral são conceito utópicos, uma vez que diuturnamente pode-se acompanhar notícias de corrupção, nepotismo, desvio de dinheiro público, dentre outros.

Historicamente, percebe-se uma tímida tentativa de quebra desse paradigma, ao se acompanhar as legislações que tratavam do assunto antes da Constituição Federal de 1988. Tratando mais profundamente do tema, surge em 1992, a Lei 8.429, Lei de Improbidade Administrativa, também conhecida como LIA.

Está clara a relevância desta lei na sociedade atual. É preciso que os bens públicos sejam geridos honestamente, sempre passando pelo crivo do Interesse Público. Mesmo assim, é comum se observar uma falta de consciência cidadã no que se refere à fiscalização da gerência da grande quantidade de dinheiro arrecadado pelos impostos.

Mesmo os mais esclarecidos neste país, muitas vezes fecham os olhos para a questão da fiscalização da gerência do dinheiro público. Talvez por estar impregnado na cultura, ou mesmo pela dificuldade de assumir uma postura e tomar uma atitude transformadora, esse debate vai sendo deixado de lado.

A sociedade espera de um agente público, é que mantenha uma conduta coerente com a probidade administrativa. De acordo com o renomado jurista José Afonso da Silva, probidade administrativa representa uma obrigação do agente público de atuar a serviço da Administração Pública com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem

aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.²

Se faz necessária, porém, extrema cautela na análise do que seria uma conduta ímproba, uma vez que nem toda conduta que atente contra a moralidade administrativa pode ser qualificada como ato de improbidade administrativa, podendo ser somente caso de falta disciplinar de menor gravidade. A leviandade nessa classificação poderia ferir o princípio da segurança jurídica.³

A relevância do tema e a necessidade de conscientização da sociedade dá corpo ao presente trabalho, pois o número de casos relacionados com o descaso com coisa pública é realidade latente na sociedade brasileira, causando grandes prejuízos aos cofres públicos. E, qualquer chance de mudança dessa realidade passa pela mudança de paradigma mental individual.

O presente estudo tem como objetivo a realização de uma análise crítica da Lei de Improbidade Administrativa, do ponto de vista prático, a partir da qual, inicialmente, serão definidos os conceitos de improbidade administrativa, corrupção e moralidade administrativa, alertando para os meios disponíveis, que auxiliam na fiscalização das contas públicas, envolvendo, além dos valores, os critérios usados e as prioridades estabelecidas pelos gestores.

Em seguida, devido à ampla seara que enseja o tema, serão abordados os aspectos gerais da Lei de Improbidade Administrativa, suas particularidades e divergências, serão apresentados conceitos e definidos os sujeitos ativos e passivos, os tipos de atos de improbidade administrativa, inclusive, com enfoque nos principais aspectos materiais e processuais necessários à apuração dos referidos atos.

Busca-se ainda essaltar o Interesse Público como elemento basilar da boa Administração Pública, criando uma consciência social crítica, no que se refere à forma como são geridos os bens públicos.

O trabalho será realizado com base numa perspectiva teórica, tendo como ponto de partida o surgimento da legislação voltada ao tema, e abordando o desenvolvimento deste, no decorrer do tempo.

Em seguida, serão abordadas as formas práticas disponíveis relacionando-as com uma possibilidade de quebra de paradigma.

² SILVA, José Afonso da, Curso de Direito Constitucional Positivo, 24ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p-669.

³ PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Improbidade Administrativa Comentada. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

A metodologia de pesquisa utilizada é caracterizada como um estudo descritivo-analítico, desenvolvido através de pesquisa bibliográfica e documental: doutrina especializada e acervo normativo.

Além da Lei 8.429/92, a Constituição Federal de 1988, serão abordados os amplos estudos de doutrinadores relacionados ao tema. Dentre eles destacam-se autores renomados como Emerson Garcia, Alexandre Mazza, Alexandre de Moraes e Celso Antônio Bandeira de Melo.

Como suporte, será usada também, a legislação infraconstitucional que precede o diploma legal centro desse estudo, toda a sua evolução acompanhando as modificações sociais brasileiras, e ainda todas as tentativas de reformulações deste, tais como Leis, Medidas Provisórias, Propostas de Emendas à Constituição, entre outros

1 A LEI 8.429/92 COMO MANIFESTAÇÃO DA VONTADE POLÍTICA DA SOCIEDADE

1.1 Considerações Históricas

O surgimento da Lei 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, se deu num contexto de anseio da sociedade por providências e por medidas sólidas na busca pela ética no serviço público, da luta constante para que o administrador não trate com total incúria e desmazelo o patrimônio estatal. A partir da criação e, conseqüentemente, entrada em vigor, esta lei tornou-se um dos mais importantes instrumentos no combate em defesa do tão sofrido interesse público.

Antes da criação da Lei de Improbidade Administrativa, outras legislações, de maneira superficial, tratavam do mesmo tema, como por exemplo o Decreto Lei nº 3.240, de 08 de maio de 1941, a Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957 (revogada), a Lei nº 3.502, de 21 de janeiro de 1958 (revogada), e o Decreto Lei nº 359, de 17 de dezembro de 1968, todos determinando o sequestro de bens das pessoas indiciadas por crimes contra a Fazenda Pública. por sua vez, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que trata dos crimes de responsabilidade, no seu Art. 4º, V, prevê como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Probidade Administrativa.

Regulação mais efetiva, surgiu somente durante o processo de redemocratização, período em que os anseios sociais aumentaram, sendo traduzido, esse momento histórico, com a Constituição Federal de 1988, através da qual, a administração pública passou a ser regida,

dentre outros, pelo princípio da moralidade. A Carta Magna determinou que os atos de Improbidade Administrativa seriam punidos com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível.

1.2 Definições de Improbidade Administrativa

Ao se falar em Improbidade Administrativa, a primeira referência que se tem é a de desonestidade, imoralidade, quando na verdade, sua definição é mais ampla, abrangendo outros, além desses conceitos, inclusive a atitude ou omissão culposa praticada por agente público ou não.

Gramaticalmente, considera-se que improbidade é o oposto de probidade, que por sua vez, segundo o Dicionário Aurélio, é a característica ou particularidade do que é probo, reto, com integridade de caráter, que possui honestidade e honradez.⁴

O surgimento do termo tem suas raízes na expressão *improbitas actis*, intimamente ligada à característica da corrupção e desonestidade. E desonestidade na Administração Pública, com obviedade ofuscante, é atitude dirigida à finalidade de desonrar os princípios administrativos, mediante tráfico da função pública exercida.

Para o Direito, depreende-se um conceito na doutrina e, de forma implícita, na Lei 8.429, de 02 de junho de 1992, conhecida como LIA (Lei de Improbidade Administrativa), através dos quais entende-se como Improbidade Administrativa toda conduta considerada inadequada, por desonestidade, descaso ou qualquer outro comportamento impróprio ao exercício da função pública, gerando, ou não, enriquecimento do servidor ou de terceiro, lesão ao erário, ou ainda violação dos princípios da administração pública.⁵

Fica claro no conceito supratranscrito que o ato ímprobo está vinculado, em regra, ao agente público, Art. 2º, da Lei 8.429/92. No entanto, em conformidade com o Art. 3º, a Lei de Improbidade Administrativa também será aplicável, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficie direta ou indiretamente.

⁴ FERREIRA, A. B. de H. Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009. Edição atualizada e revista conforme o Novo Acordo da Língua Portuguesa de 7 de maio de 2008.

⁵ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 4 ed. Rev. Ampl., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

Como já foi mencionado, não existe um conceito concreto em lei para definir Improbidade Administrativa. Porém, doutrinadores como Emerson Garcia, afirmam que probidade é um princípio regente dos atos da administração, é um conceito mais amplo que o de moralidade, uma vez que submete os atos administrativos à observância de todo o ordenamento jurídico, o que inclui toda a ordem de princípios, e não apenas o princípio da moralidade.⁶

Isto posto, se faz mister afirmar que probidade administrativa não é a mesma coisa que moralidade administrativa. Esta última, é na verdade, uma norma do tipo princípio, que trata do tema em questão de maneira generalizada. Aquela, trata do tema de maneira mais específica, definindo as condutas vedadas e lhes atribuindo sanções. Cabe ainda ressaltar que a probidade administrativa tem embasamento normativo, dentre outros, no próprio princípio da moralidade.⁷

Tal afirmativa encontra embasamento na doutrina relacionada ao Direito Administrativo, através da qual entende-se que não é necessário provar a ilegalidade do ato para enquadrá-lo como Improbidade Administrativa, basta demonstrar que houve lesão à moralidade administrativa.⁸

Cabe ainda diferenciar o objeto deste trabalho do conceito de corrupção, que pode ser definido como o ato de levar vantagem em detrimento de outrem, tendo como pressuposto, o mau uso da coisa pública. O Código Penal apresenta como figuras típicas corrupção passiva e corrupção ativa, nos artigos 317 e 333, respectivamente.⁹

Corrupção passiva

Art. 317 caput - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

...

Corrupção ativa

⁶ GARCIA, Emerson; Sujeição dos agentes políticos à Lei de Improbidade Administrativa. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 50, out. 2012.

⁷ ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 887.

⁹ BRASIL. Decreto nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal.

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Pode-se entender, desta forma, que as condutas previstas no Art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa consistem em corrupção. De maneira sintetizada, portanto, esses fatos típicos constantes na lei penal configuram atos de improbidade administrativa, mas nem todo ato de improbidade administrativa configura corrupção.

A Lei de Improbidade Administrativa é, no entanto, uma norma de natureza civil. As condutas previstas, bem como as sanções aplicáveis, não têm natureza penal. Excetuando-se as condutas que por ventura estejam contempladas em ambas as legislações.

1.3 Elementos Constitutivos

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, para que haja o enquadramento nas definições da Lei de Improbidade Administrativa, bem como a possibilidade de aplicação das sanções nela previstas, o ato praticado deve preencher alguns requisitos, classificados pela doutrinadora como Elementos Constitutivos do Ato de Improbidade Administrativa. São eles: Sujeito Ativo, Sujeito Passivo, Ato danoso e Elemento Subjetivo (dolo ou culpa).¹⁰

De acordo com a própria Lei nº 8.429/92 podemos definir como sujeito ativo qualquer agente público (servidor ou não), e ainda qualquer pessoa que não seja agente público, desde que concorra ou induza à prática do ato lesivo, ficando sujeitos também os sucessores, até o limite da herança.

Para este enquadramento, é necessário entender que a Lei de Improbidade Administrativa define como agente público 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 pública.

O rol que define sujeito passivo, de acordo com Alexandre Mazza, está definido por Administração Pública Direta; Administração Pública Indireta; Empresas incorporadas ao patrimônio público ou de entidade cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual; Entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, provenientes de órgão público;

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 887.

Entidades cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% do patrimônio ou receita anual.¹¹

No tocante ao Ato Danoso, cabe esclarecer que há divergência entre o texto da lei e o entendimento do Superior Tribunal de Justiça - STJ. De acordo com a Lei de Improbidade Administrativa, em seu Art. 21, I, serão aplicadas as sanções previstas no diploma legal independente da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio Público. Por outro lado, o STJ, por diversas vezes decidiu em sentido contrário, afirmando que para a aplicação das sanções, será necessária a presença de efetivo dano ao erário¹²

Com relação ao último elemento constitutivo, o Elemento Subjetivo (dolo ou culpa), é importante esclarecer que exige-se dolo para que se configurem as hipóteses típicas do artigo 9º (ato que resulta em enriquecimento ilícito) e artigo 11 (ato que atenta contra os princípios da Administração) da Lei n. 8.429/92; e exige-se pelo menos culpa, nas hipóteses do artigo 10 da mesma lei (ato que cause prejuízo ao erário). No entanto, é importante observar que para configuração do tipo culposo, não é suficiente a culpa simples (ordinária), mas sim a culpa na forma grave, caracterizada por uma absurda inobservância do dever de cuidado objetivo do agente.

1.4 Sanções Aplicáveis

De acordo com o que normatiza a Lei de Improbidade Administrativa, ao tipificar os atos de improbidade administrativa, as condutas descritas podem ser classificadas em três grupos, em conformidade com o bem jurídico lesado. São eles:

- Atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito;
- Atos de improbidade que causam prejuízo ao erário;
- Atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública.

A LIA, em seu Art. 12, I a III, atribui sanções específicas para cada uma das condutas supracitadas. Ressalte-se que em todas elas são previstas a perda da função pública e o ressarcimento integral do dano, se houver.¹³

¹¹ MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

¹² STJ - AgRg no REsp: 1330664 MS 2012/0129084-0, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 14/05/2013, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 22/05/2013. Ver anexo.

¹³ Ver anexo.

Complementando as sanções previstas, a Lei 8.429/92, em seu Art. 12, prevê ainda que estas independem das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, as quais podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato.¹⁴

Destarte, o sujeito ativo do ato de Improbidade Administrativa poderá ser submetido às penalidades referentes às três esferas do ordenamento jurídico, quais sejam penal, civil e administrativa, sem que possa alegar a ocorrência do *Bis in Idem*, ou seja, ser condenado mais de uma vez tendo como pressuposto a existência de um único fato.

São elencados no Art. 9º, da Lei de Improbidade Administrativa, os casos de improbidade que importam enriquecimento ilícito, sendo consideradas como tal, as condutas comissivas que resultam na obtenção de vantagem patrimonial indevida, ilícita, em razão do cargo, mandato, função ou emprego público.¹⁵

Nesse caso, não se admite a prática na modalidade tentada. Somente haverá improbidade administrativa no caso de consumação. A tentativa, no entanto, poderá ser enquadrada no que dispõe o Art. 11 da mesma lei, por ser considerada uma afronta aos princípios da administração pública.¹⁶

Já os casos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, constantes no Art. 10, da Lei de Improbidade Administrativa, são ações ou omissões dolosas ou culposas que causam a perda patrimonial, desvio, apropriação ou malversação dos bens públicos. Nestes casos, além da conduta dolosa, também é punida a conduta culposa do agente, consubstanciadas as ações ou omissões, na aplicação das regras de gestão de recursos, bens e direitos que formam o patrimônio público.¹⁷

Cabe ainda ressaltar que a noção de patrimônio público, neste caso, vai além dos bens e recursos financeiros, sendo entendidos como tal todo e qualquer bem de natureza moral,

¹⁴ Eis a redação do Art. 12 *caput*, da Lei 8.429/92: 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:

¹⁵ Preceitua o Art. 9º *caput*, da Lei 8.429/92: Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

¹⁶ O que dispõe o Art. 11 *caput*, da Lei 8.429/92: 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:

¹⁷ Redação do Art. 10 *caput*, da Lei 8.429/92: Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

econômica, ambiental, cultural, artística e histórica. Essa interpretação teleológica do que compõe o patrimônio público, enseja uma proteção mais ampla e mais efetiva da coisa pública.¹⁸

Tendo em vista a abrangência desses conceitos o operador do direito deve analisar detalhadamente cada caso específico a fim de observar se realmente é caso de improbidade, uma vez que diversas atividades estatais, especialmente aquelas relacionadas a planos econômicos e implantação de políticas públicas de alto custo financeiro, como a utilização de novas tecnologias para desenvolvimento da saúde e dos meios de transporte, envolvem riscos cujas consequências não podem ser previstas antecipadamente.

Já o Art. 11, da Lei 8.429/92, prevê os atos de improbidade administrativa que ferem os princípios da administração pública, classificando-os como ações e omissões violadoras dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições públicas. Estes atos não dependem da ocorrência de enriquecimento ilícito do agente, nem tampouco de lesão ao erário, o que faz com que a doutrina classifique como uma norma de reserva, que será aplicada nos casos em que a conduta do agente não tenha causado danos ao patrimônio público e nem dado causa ao enriquecimento ilícito.¹⁹

É dever de todo aquele que atua em nome da administração pública, no exercício do cargo, emprego ou função, obedecer a todo tempo, aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme preceitua o Art. 4º da Lei de Improbidade Administrativa. Ainda neste contexto, cabe frisar que é prudente ao aplicador da lei, realizar uma análise aprofundada no caso concreto, a fim de classificar os atos ímprobos violadores dos princípios da Administração Pública, em razão do maior grau de generalidade e abstração desses princípios.²⁰

1.5 Instauração de Procedimento Administrativo e Judicial

Para que se possa executar um procedimento administrativo ou judicial, se faz necessário o preenchimento de alguns requisitos previstos em lei. Em caso de não observância

¹⁸ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 4 ed. Rev. Ampl., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

¹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18ed. Rev. Ampl., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

²⁰ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Atos de Improbidade Administrativa. Doutrina, Legislação e Jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2007.

desses requisitos, o ato estará sujeito a anulação. Em conformidade com a Lei 8.429/92, estes requisitos são: representação escrita ou reduzida a termo, assinada, nela constando a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria, bem como a indicação das provas de que tenha conhecimento.

Desde que se utilize de despacho fundamentado, a autoridade administrativa poderá rejeitar a representação, por não conter as formalidades estabelecidas. Ressalte-se que mesmo sendo rejeitada, a representação poderá ser realizada junto ao Ministério Público. No caso de servidor público federal, a apuração dos fatos será regida pelos Artigos 148 a 182 da Lei 8.112/90, em se tratando de servidor militar, a apuração se dará de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

De acordo com o Art. 14, *caput*, da mesma lei, qualquer pessoa será agente capaz a fim de representar à autoridade administrativa competente para que se instaure o procedimento para verificação de atos de improbidade administrativa.

O Ministério Público e o Tribunal ou Conselho de Contas tomará ciência da instauração do procedimento, que visa apurar os atos de improbidade, por parte da comissão processante (Art. 15), o Ministério Público e o Tribunal ou Conselho de Contas poderá indicar um agente para que acompanhe o desenrolar do procedimento. E havendo indícios de responsabilidade o Ministério Público requererá ao juiz que tome as providências cabíveis.

A ação principal será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada. De acordo com Alexandre Mazza, existem dois tipos de ações que são cabíveis de aplicação diante dos atos de improbidade administrativa, são elas:²¹

- a) Ação popular – artigo 5^a, LXXIII da CF/88;
- b) Ação de Improbidade Administrativa – artigo 37, § 4^o da CF/88.

O § 4^o do artigo 17, da Lei de Improbidade Administrativa expressa que o Ministério Público, deverá intervir no processo como parte, caso contrário atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

Conforme já foi explicitado anteriormente, a qualquer das categorias do ato de improbidade, a lei estipulou as cominações que se seguem: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; ressarcimento integral do dano, quando houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios fiscais ou creditícios.

²¹ MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 2^a ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

A determinação das sanções cabíveis dentre as previstas no Art. 12 da LIA ficará a cargo do juízo competente para a apreciação e julgamento da ação de improbidade administrativa que, deverá, de acordo com o parágrafo único desse dispositivo, considerar a extensão do dano causado, assim como o proveito material obtido pelo agente. Devendo, em todo caso, ser analisado o caso concreto.

1.6 Tentativas de Alteração na Lei

Desde sua publicação até os dias atuais, em razão de ser considerada uma legislação efetiva na luta contra os atos de Improbidade Administrativa, e ainda fortalecer a conscientização popular na busca por uma representação honesta, a Lei 8.429/92, foi alvo de mudanças e tentativas de mudanças, que visivelmente pretendiam enfraquecer a eficácia normativa e sancionadora a ela conferida.²²

Em 27 de dezembro de 2000, período do ano em que a maioria das pessoas, até mesmo as mais preocupadas com os rumos políticos do país, distraem-se em função das belíssimas festividades de réveillon que o Brasil oferece, o Poder Executivo publica a Medida Provisória nº 2088-35, sob alegação de urgência e necessidade, diante do aumento do número de instaurações de procedimentos investigatórios e ações judiciais por improbidade administrativa por parte do Ministério Público, instituição legitimada para o combate à improbidade.

Esta medida passou a considerar como ato de improbidade administrativa a instauração temerária de inquérito policial, procedimento administrativo ou a propositura de ação civil, criminal ou de improbidade em face de réu que saiba inocente; instituiu uma fase prévia no rito processual, determinando a notificação do indiciado para oferecer resposta por escrito; permitiu ao réu, em reconvenção, no prazo da contestação, ou em ação autônoma, suscitar a improbidade do agente público proponente da ação configurada nos termos do artigo 11, incisos I e VIII da Lei nº 8429/92, pleiteando aplicação das sanções ao autor da ação, dentre outras mudanças.

Com o disparatado argumento de que a intenção da referida medida era conter os abusos de utilização do instituto por parte do Ministério Público, que por sua vez, eivado de paixões políticas, estava colocando os agentes públicos indevidamente no pólo passivo da

²² MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Probidade Administrativa. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ação, causando-lhes injustiça e desconforto, a medida foi alvo de diversas críticas de doutrinadores como Emerson Garcia, que considerou como “...um dos mais graves atentados à incipiente democracia pátria. Ao invés de municiar aqueles que se encontram entrincheirados na luta contra a corrupção, o Executivo apontou-lhes pesada artilharia; em lugar de um escudo, pintou-lhes um alvo no peito”.²³

É notório que a medida provisória não passava de um descontentamento de quem se sentia ameaçado pelo combate à corrupção, pois não apresentava urgência nem relevância, requisitos indispensáveis à edição da Medida Provisória. Chegando ao absurdo de permitir a reconvenção contra a pessoa do agente público, e não contra o órgão que ele representa, e a instituição de multa contra a pessoa física e não contra o autor da ação.

Diante disso, somado à indignação popular, o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 2088-36, de 26 de janeiro de 2001, e posteriormente a Medida Provisória nº 2225-45, de 04 de setembro de 2001, cujas disposições vigoram até hoje por força da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, que determinou em seu artigo 2º que “as medidas provisórias editadas em data anterior à publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.”

Após isso, em 24 de dezembro de 2002 – mais uma data estratégica – foi publicada a Lei nº 10.628, alterando o Art. 84, do Código de Processo Penal, estabelecendo competência especial por prerrogativa de função para a Ação de Improbidade Administrativa e estendendo a prerrogativa de função do agente para após a cessação do exercício da função pública, pelos atos praticados durante o mandato.

É constitucional o foro por prerrogativa de função destinado a algumas autoridades de relevância jurídica e política, os quais deverão ser julgados com competência originária em razão da pessoa, iniciando-se o processo em órgão colegiados.

Porém, é latente a inconstitucionalidade da lei supracitada, uma vez que as hipóteses de foro por prerrogativa de função instituídas pela Constituição Federal se restringem ao campo penal. Por sua vez, as sanções estabelecidas pela Lei de Improbidade Administrativa são de natureza civil.

²³ GARCIA, Emerson. O Combate à Corrupção no Brasil: Responsabilidade Ética e Moral do Supremo Tribunal Federal na sua Desarticulação. p. 291-307. Revista Boletim de Direito Administrativo – BDA. Ed. NDJ, Ano XXIII, vol. 03, março/2007.

Essas questões já haviam sido sucitadas no Superior Tribunal de Justiça – STJ e no Supremo Tribunal Federal – STF. No primeiro com a Reclamação nº 591/SP, julgada em 1º de dezembro de 1999 e no último com a Reclamação nº 1110/DF, julgada em 25 de novembro de 1999. Em ambos os casos foi decidido pela competência jurisdicional do Juízo de primeiro grau, em razão da natureza civil da Ação de Improbidade Administrativa, observando que a atribuição de competência originária dos tribunais, estabelecida pela Constituição Federal taxativamente, restringe-se ao âmbito criminal.

Em razão disso, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) propôs a ADI nº 2797, e a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) propôs a ADI nº 2860. Tendo sido declarada a inconstitucionalidade da referida lei, em 15 de setembro de 2005, quando o STF entendeu que somente por meio de Emenda Constitucional, portanto pelo legislador constituinte derivado, poderia ser acrescentada competência originária no rol taxativo da Constituição.

Foi intentada ainda, em 17 de setembro de 2002, Reclamação nº 2138, proposta no STF, que considerava inadequada a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, com o argumento de que estes já estavam sujeitos às regras referentes aos crimes de responsabilidade. Tendo sido a reclamação, deferida liminarmente. Para tal, dentre outros argumentos, foi declarado que em virtude da função que exercem, esses agentes necessitam de maior liberdade funcional, razão pela qual estariam sujeitos a um regime especial de responsabilidade.

Esta decisão diverge do que defende a doutrina majoritária. Nesse sentido, com excelência advoga Celso Antônio Bandeira de Melo:²⁴

...São eles, justamente, os que desfrutam das condições mais propícias à prática de atos de improbidade administrativa e os que dispõem de melhores meios para se evadirem à conseqüente responsabilidade. Donde, o máximo temor há de ser o que a probidade administrativa seja afrontada pelos referidos agentes, pois são os que comandam todo o aparelho administrativo do Estado.

²⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Competência para o Julgamento de Agentes Políticos por Ofensa à Lei de Improbidade Administrativa. (Lei nº 8429, de 02.06.92). Revista Bimestral de Direito Público – Interesse Público. Ed. Nota DEZ. nº 42, 2007, p. 16.

Outrossim, o renomado jurista Alexandre de Moraes, considera esta decisão, um enfraquecimento no combate à Improbidade Administrativa, tornando ineficiente a luta contra a corrupção. Pois a Constituição, ao condenar a improbidade administrativa, não excluiu sua incidência aos agentes políticos.²⁵

Ademais, está claro que a Constituição Federal prevê o sistema da pluralidade de instâncias no que se refere à improbidade administrativa, bem como a Lei 8.429/92. Inclusive, uma instância jamais poderá excluir a outra. Em ambos os diplomas legais, são cominadas sanções próprias de aspecto administrativo, civil e penal.

A constrassenso, o STF decide em 03 de março de 2009, através da Petição nº 4497/AM, que não se convertem em crimes de responsabilidade, as condutas descritas na lei de improbidade administrativa, quando imputadas a autoridades detentoras de prerrogativa de foro. Desta forma, reafirmando que as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa são plenamente aplicáveis a qualquer agente público. E, fazendo com que a decisão proferida na Reclamação nº 2138 tivesse somente eficácia *inter partes*.

1.7 Criação de um Tribunal Superior da Probidade Administrativa

Em 10 de julho de 2007 foi apresentada uma Proposta de Emenda à Constituição, PEC nº 115/2007, propondo a criação de uma Tribunal Superior da Probidade Administrativa. Com a composição de onze ministros, este Tribunal receberia a competência para processar e julgar originariamente as ações penais referentes a crimes contra a administração pública e os crimes conexos, incluindo os polêmicos agentes políticos.

Antes dessa Proposta ser apresentada, uma outra já propunha a inclusão do Art. 97A, na Constituição Federal, a PEC nº 358/2005. Em decorrência dela, era trazida à tona novamente a discussão sobre foro por prerrogativa de função aplicável aos casos de improbidade administrativa. Discussão essa que não suportou a pressão popular, tendo oferecido espaço, entretanto, para a propositura da criação do Tribunal supramencionado.

²⁵ MORAES, Alexandre de. Improbidade Administrativa e a Questão do Princípio do Juiz Natural como Garantia Constitucional. Revista Fórum Administrativo – FA – Direito Público. Ed. Fórum, Ano 3, nº 30, novembro de 2003.

A justificativa utilizada para a criação do Tribunal Superior da Probidade Administrativa era que o mar de impunidade, no qual o país está imerso, tem fundamento no tempo demasiado longo de tramitação dos processos de improbidade administrativa.

O que não se levava em consideração era o que Alexandre de Moraes considera como uma das principais preocupações no que se refere ao combate à improbidade, que é a imparcialidade do juízo competente para processar e julgar esses casos.²⁶

O próprio processo de escolha dos ministros, apresentado na PEC nº 115/2007, da mesma forma que acontece com os Tribunais Superiores já existentes, deixa margem para críticas, no que pese à vinculação do indicador (agente político), ao indicado.

Ademais, o custo para criação de um novo tribunal superior seria mais um impacto aos já malversados cofres públicos. Em termos comparativos, segundo dados do Portal “Orçamento ao seu Alcance”, desenvolvido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC, em parceria com a Open Knowledge Foundation Brasil, o orçamento do ano de 2013 do STF foi de 535 milhões de reais, o STJ, no mesmo período tinha ao seu dispor, um orçamento de 1,08 bilhões de reais.²⁷

Não há dúvidas de que ao julgar atos de Improbidade Administrativa, os juízos de primeiro grau garantem maior imparcialidade, uma vez que estão exercendo cargo para o qual foram nomeados após aprovação em difícil Concurso Público. Ressalte-se ainda que concentrar essa prerrogativa a um ou mais Tribunais Superiores acarretaria um acúmulo de trabalho superior ao que já existe.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resta claro que a Lei nº 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, representou significativo avanço no combate à improbidade administrativa, dando continuidade e maior eficácia ao que foi iniciado pela Constituição Federal de 1988, e ainda pela legislação que a precedeu, que mesmo sem muita expressividade, uma vez que abordava o tema Improbidade

²⁶ Idem

²⁷ ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. Juízes Contra a Corrupção. Disponível em: <http://www.amb.com.br/portal/docs/noticias/estudo_corrupcao.pdf>.

de forma muito genérica, abriu os caminhos para que essa discussão se prolongasse até os tempos atuais.

A LIA, juridicamente falando, é o principal instrumento de combate à improbidade administrativa e à corrupção, é o principal meio de punição dos agentes públicos incorrentes em condutas ímprobas, e o principal defensor do patrimônio público e da moralidade administrativa.

Dessa forma, a Lei de Improbidade Administrativa se tornou alvo de diversas propostas de modificações, na tentativa disfarçada de diminuição de sua eficácia, a exemplo das Medidas Provisórias nº 2088-35, nº 2088-36 e nº 2225-45, bem como da Lei 10.628/02, conforme foi apresentado ao longo deste trabalho.

Está impregnado na cultura brasileira, o ato de corrupção. Diuturnamente se vê, um caso após outro, de agentes públicos envolvidos com desvios de dinheiro público, favorecimentos pessoais, dentre outras formas de ferir a moralidade pública, sem prezar pelo interesse coletivo. É latente o pensamento de que a coisa pública é coisa de ninguém.

Apesar dos preceitos constitucionais da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular e da Indisponibilidade do Interesse Público, na prática prevalece o interesse individual em detrimento da coletividade, cada um quer levar vantagem em tudo e esse desejo nunca é saciado.

Quando da exposição de motivos da referida lei, o então Ministro de Estado da Justiça declarou que o combate à corrupção era tão necessário por se tratar de uma das maiores mazelas que afligem o país. Afirmou ainda, que a Lei 8.429/92 teria imensa relevância política e administrativa, considerando-a como um marco no processo de modernização do país.²⁸

Ora, 22 anos depois, a corrupção ainda é um grave problema na sociedade brasileira. Problema este de difícil solução, que poderia ser encarado como a raiz de todos os crimes, uma vez que cada centavo usurpado dos cofres públicos, que banca a compra de um hiate para os “colarinhos brancos”, significa diminuição dos recursos que financiariam, por exemplo, um atendimento médico a um cidadão, que saciaria a fome e daria oportunidades iguais a todos os brasileiros.

²⁸ Exposição de Motivos nº EM.GM/SAA/0388, de 14 de agosto de 1991, do Senhor Ministro de Estado da Justiça. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1991.pdf#page=68>>

Em notícia publicada pela Agência Estado, em 01 de janeiro de 2014, foram apresentados os dados de que a justiça brasileira, em 2013, somente julgou 53,97% dos processos de Improbidade Administrativa. Valores referente à meta estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), relativa ao julgamento de ações sobre crimes contra a administração pública e de improbidade. Ao todo, eram 114.336 processos distribuídos no Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal e Tribunais de Justiça dos estados até dezembro de 2011. Desses, foram julgados 61.707 processos.²⁹

Exemplo da efetividade da Lei de Improbidade Administrativa nos dias atuais, refletida em números, foi apresentado pelo Portal “Último Segundo”. Esta agência publicou no início deste ano, dados do Ministério Público Federal, referentes ao ano de 2013, que demonstram que as cinco Procuradorias Regionais da República instauraram 1.853 ações civis públicas por Improbidade Administrativa. O que significa que esses órgãos, em média, abriam cinco ações por dia contra os gestores públicos que praticaram o mau uso dos recursos federais.³⁰

Esses dados, distribuídos por região, apontam a Paraíba, com 142 ações abertas, como o quarto estado da federação com maior número de ações, de acordo com o Mapa da Improbidade do Ministério Público Federal. Ranking encabeçado pelo estado da Bahia, com 198 ações, seguido por Maranhão, com 180 e Minas Gerais, com 145. A maioria deles por desvios de recursos destinados à saúde e educação.

Segundo a mesma fonte, o secretário jurídico adjunto do Ministério Público Federal atribui esses números à atuação mais intensa e direta do MPF, nos casos de Improbidade Administrativa e corrupção. Além dos esforços efetivos do órgão, a estrutura do MPF é crescente, estando presente atualmente em 200 municípios, com mil procuradorias em todo o país.

Os números refletem o quanto foi possível, desde a criação da Lei 8.429/92, o início de uma batalha acirrada contra a corrupção e a favor do princípio constitucional da Supremacia do Interesse Público, demonstram o motivo de tantas tentativas contra a legislação atual. Esta luta é contínua. Como foi visto, há ainda um longo caminho pela frente,

²⁹ Agência Estado. Justiça julga só 50% de crimes de improbidade. 01/01/2014. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2014-01-01/justica-julga-so-50-de-crimes-de-improbidade.html>>.

³⁰ LIMA, Wilson. Ministério Público instaurou 1,8 mil ações de improbidade administrativa em 2013. 22/01/2014. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2014-01-22/ministerio-publico-instaurou-18-mil-aco-es-de-improbidade-administrativa-em-2013.html>>.

que deve ser trilhado em benefício da sociedade, livre das paixões individuais, pautado nos preceitos da moral e da ética.

A busca por esses valores é de fato um alvo difícil de atingir. Exemplo dessa dificuldade é quando o Superior Tribunal de Justiça legisla e comete o absurdo de decidir em contrário ao texto claro da lei, exigindo a efetiva ocorrência de dano ao erário para que se configure o ato de improbidade, não levando em consideração que o próprio ato já fere um princípio constitucional; quando, conforme o pensamento de Celso Antônio Bandeira de Melo, os que apresentam condutas ímprobas são os mesmos que comandam o aparelho administrativo do Estado; quando se tenta atrelar ações de natureza civil ao foro por prerrogativa de função, dentre outros.

O mais absurdo de tudo isso é a tentativa de criação de um Tribunal Superior da Probidade Administrativa, através da PEC nº 115/2007, aumentando assim os já exacerbados gastos públicos e interferindo ainda mais na imparcialidade das decisões e na já prejudicada celeridade da justiça brasileira.

A concientização popular é o aspecto mais difícil a ser tratado. Num país onde o nível de educação beira ao lastimável, é quase impossível que a sociedade de fato fiscalize a conduta do agente público, que consiga discernir entre o honesto e o ímprobo, que seja capaz de escolher gestores públicos comprometidos com o interesse público.

REFERÊNCIAS

Agência Estado. Justiça julga só 50% de crimes de improbidade. 01/01/2014. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2014-01-01/justica-julga-so-50-de-crimes-de-improbidade.html>>.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. Juízes Contra a Corrupção. Disponível em: <http://www.amb.com.br/portal/docs/noticias/estudo_corrupcao.pdf>. acesso em: 01 de outubro de 2014.

ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BEZERRA FILHO, Aluizio. Lei de Improbidade Administrativa. Curitiba: Juruá, 2005.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Lei de Improbidade Administrativa, DF: Senado Federal.

BRASIL. Decreto nº 359, de 17 de setembro de 1968. Cria a Comissão Geral de Investigações e dá outras providências. Disponível em: < <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/126115/decreto-lei-359-68>>. Acesso em 09 de outubro de 2014.

BRASIL. Decreto nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2014.

BRASIL. Decreto Lei nº 3.240, de 08 de maio de 1941. Sujeita a sequestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resulta prejuízo para a fazenda pública, e outros. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3240.htm>. Acesso em 10 de outubro de 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm>. Acesso em 22 de outubro de 2014.

BRASIL. Lei nº 3.164, de 01 de junho de 1957. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3502.htm>. Acesso em 09 de outubro de 2014.

BRASIL. Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: < http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3164&tipo_norma=LEI&data=19570601&link=s>. Acesso em 09 de outubro de 2014.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2014.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de Junho de 1992. Lei de Improbidade Administrativa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em 29 de agosto de 2014.

BRASIL. Lei nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002. Altera a redação do art. 84 do Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10628.htm>. Acesso em 09 de outubro de 2014.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.088-35, de 27 de dezembro de 2000. Altera as Leis nos 6.368, de 21 de outubro de 1976, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.525, de 3 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2088-35.htm>. Acesso em 12 de outubro de 2014.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.088-36, de 26 de janeiro de 2001. Altera as Leis nos 6.368, de 21 de outubro de 1976, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.525, de 3 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2088-36.HTM>. Acesso em 12 de outubro de 2014.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.225-45, de 04 de setembro de 2001. Altera as Leis nos 6.368, de 21 de outubro de 1976, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.525, de 3 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2225-45.htm>. Acesso em 12 de outubro de 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18ed. Rev. Ampl., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 887.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº EM.GM/SAA/0388, de 14 de agosto de 1991, do Senhor Ministro de Estado da Justiça. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1991.pdf#page=68>>

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Atos de Improbidade Administrativa. Doutrina, Legislação e Jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2007.

FERREIRA, A. B. de H. Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009. Edição atualizada e revista conforme o Novo Acordo da Língua Portuguesa de 7 de maio de 2008.

GARCIA, Emerson. O Combate à Corrupção no Brasil: Responsabilidade Ética e Moral do Supremo Tribunal Federal na sua Desarticulação. p. 291-307. Revista Boletim de Direito Administrativo – BDA. Ed. NDJ, Ano XXIII, vol. 03, março/2007.

_____. Sujeição dos agentes políticos à Lei de Improbidade Administrativa. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 50, out. 2012. Disponível em: <http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Emerson_Garcia.html> Acesso em: 19 set. 2014.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 4 ed. Rev. Ampl., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LIMA, Wilson. Ministério Público instaurou 1,8 mil ações de improbidade administrativa em 2013. 22/01/2014. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2014-01-22/ministerio-publico-instaurou-18-mil-aco-es-de-improbidade-administrativa-em-2013.html>>.

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

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Competência para o Julgamento de Agentes Políticos por Ofensa à Lei de Improbidade Administrativa. (Lei nº 8429, de 02.06.92). Revista Bimestral de Direito Público – Interesse Público. Ed. Nota DEZ. nº 42, 2007, p. 16.

MORAES, Alexandre de. Improbidade Administrativa e a Questão do Princípio do Juiz Natural como Garantia Constitucional. Revista Fórum Administrativo – FA – Direito Público. Ed. Fórum, Ano 3, nº 30, novembro de 2003, p. 3043.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Improbidade Administrativa Comentada. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SILVA, José Afonso da, Curso de Direito Constitucional Positivo, 24ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p-669.

ANEXO I

STJ - AgRg no REsp: 1330664 MS 2012/0129084-0, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 14/05/2013, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 22/05/2013.

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISPENSA IRREGULAR DE LICITAÇÃO. ART. 10, II, XI E XII DA LEI 8.429/92. INDISPENSABILIDADE DE COMPROVAÇÃO DO EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DESPROVIDO.

1. Trata-se de Ação de Improbidade ajuizada em face dos ora agravados com fundamento na irregularidade no pagamento decorrente da prestação de serviço de transporte escolar na região de Águas do Miranda/MS sem a realização do correspondente procedimento licitatório, tendo a conduta sido tipificada no art. 10, II, XI e XII da Lei 8.429/92.

2. As Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte já firmaram a orientação de que a configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa **exige a presença do efetivo dano ao erário**. Contudo, as instâncias de origem não esmeraram a demonstração da ocorrência de prejuízo ao Tesouro Municipal.

* Grifo nosso

3. Agravo Regimental do Ministério Público Federal desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da PRIMEIRA Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento ao Agravo Regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Ari Pargendler votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima.

Brasília/DF, 14 de maio de 2013 (Data do Julgamento).

NAPOLEAO NUNES MAIA FILHO
MINISTRO R ELATOR

ANEXO II

Os atos que consubstanciam a prática de improbidade administrativa, nos termos da lei, sendo enquadrados como enriquecimento ilícito, apresentam os tipos de sanções descritos abaixo:

- 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;
- 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.

No que se refere aos atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário, as sanções aplicáveis são as seguintes:

- ressarcimento integral do dano, se houver;
- 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;
- 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.

Os casos de atos de improbidade administrativa, que atentam contra a moralidade e demais princípios da administração, pode acarretar como sanções:

- ressarcimento integral do dano;
- 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;
- proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefício 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.