

**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE  
BACHARELADO EM DIREITO**

**MAYRA GORDIANO PINTO**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**Aracaju**

2016

**MAYRA GORDIANO PINTO**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada a Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe como requisito básico para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

**Orientador:**

Prof. Me. Afonso Carvalho de Oliva.

**Aracaju**

**2016**

**MAYRA GORDIANO PINTO**  
**AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada como exigência parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito á comissão julgadora da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe.

Aprovada em \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Me. Afonso Carvalho de Oliva.**  
**Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe**

---

**Prof. Dr. Pedro Durão**  
**Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe**

---

**Prof. Marcel Figueiredo Ramos**  
**Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe**

A meus pais e a toda minha família, em especial a Alice, que foi concebida durante essa trajetória.

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é reconhecer a importância de todos aqueles que foram importantes ou fizeram parte de forma significativa dessa trajetória.

Primeiramente, a Deus, fonte inesgotável de fé e bondade, que tornou esse sonho possível.

Aos meus pais, Eliana e Renivaldo, por serem exemplos reais da dedicação e amor, por estarem sempre ao meu lado, apoiando, ajudando, incentivando e auxiliando para seguir adiante. Sem dúvida alguma, a conclusão desse curso é para vocês. Sem palavras para expressar minha gratidão!

Aos meus irmãos Diego, Raiane e Wilton por todo o carinho dispensado, pelos conselhos, ajudas e companheirismo. Vocês são importantes demais em minha vida.

À John, meu bem, por ter chegado para somar, pelo auxílio, incentivo, preocupação e amor. Agradeço também aos seus familiares pela acolhida, em especial a sua mãe Maria pelo carinho.

A Alice, que chegou durante essa trajetória (meu diploma antecipado), tão pequenina e ao mesmo tempo tão sábia, chegou para me mostrar o significado do verdadeiro amor, do ser humano que devemos ser e do respeito que devemos ter ao próximo. Você, minha pequena, foi o melhor acontecimento de minha vida. Amo além de mim!

Não poderia deixar de expressar minha gratidão ao Boaventura Advogados Associados, que me ensinou a importância, o respeito e a alegria do trabalho em equipe. Agradeço imensamente também a Defensoria Pública da União, por me mostrar o direito justo e humano, que se preocupa com o próximo e procura atender aos mais necessitados. Foram experiências singulares! Gratidão também ao Dr. Lonarde Lima, que chegou ao fim e abriu as portas do mundo da advocacia pra mim. Obrigada pela acolhida, respeito, generosidade, incentivo, compreensão, e principalmente, pelo carinho de amigo/pai recebido diariamente.

Aos meus colegas de faculdade, principalmente à Letícia, Carol, Maria, Fran, Glécia, Dani, Larissa, Mônica, Max e Ellen por todos os conhecimentos compartilhados, pelo convívio diário e pela ajuda mútua. Amizades que ultrapassam as barreiras da faculdade.

Aos amigos André Henrique, Anna Maria e Elenilza, que tive o privilegio de conhecer na DPU e se tornaram pessoas muito especiais em minha vida. Às minhas amigas queridas e de longas datas Adriele, Elys e Cris, por não medirem esforços pra me incentivar e ajudar. Agradeço também a Higor que chegou ao fim da graduação, mas foi de suma importância, especialmente por sempre estar disposto a me ouvir e aconselhar.

Por fim, a todo o corpo docente da FANESE, por todo o conhecimento partilhado e adquirido. Não poderia deixar de expressar minha gratidão também a Val da secretaria, que tanto me ajudou nas urgências, compreendendo e suprindo quando eu não podia estar presente. Enfim, a todos, meu muito obrigada!

De tanto ver triunfar as nulidades; de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça. De tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar-se da virtude, a rir-se da honra e a ter vergonha de ser honesto.

*Rui Barbosa*

## RESUMO

O objetivo da presente pesquisa é demonstrar a importância da utilização da Ação Civil Pública no Ordenamento Jurídico Brasileiro, tendo em vista ser um instrumento processual extremamente relevante frente aos casos que afrontam os direitos transindividuais, coletivos ou difusos, ou seja, direitos que envolvem um grande número de pessoas, um determinado grupo ou toda uma sociedade, a conceituando, definindo-a, apontando suas características e seus principais objetivos. A partir do tema proposto será analisada a Ação Civil Pública no que diz respeito aos casos de improbidade administrativa, que se tornou um problema corriqueiro e presente na Administração Pública Brasileira, destacando seus efeitos jurídicos, eficácia e impactos na proteção da sociedade, objetivando coibir e diminuir tais atos, dar efetividade a Administração Pública e, juntamente com ela, aos direitos do cidadão.

**Palavras-chave:** Ação Civil Pública. Interesses Difusos e Coletivos. Improbidade Administrativa.

## **ABSTRACT**

The objective of this research is to demonstrate the importance of using public civil action in the Brazilian legal system, in order to be an extremely important procedural instrument front to cases that confront the transindividual rights, collective or diffuse, ie rights that involve a large number of people, a group or an entire society, conceptualizing, defining it, pointing out its features and its main objectives. From the proposed theme will be analyzed public civil action with regard to cases of improper conduct, which has become a commonplace problem and present in the Brazilian Public Administration, highlighting its legal effects, effectiveness and impact on the protection of society, to curb and reduce such acts, make effective public administration and, along with it, the citizen's rights.

**Keywords:** Public Civil Action. Diffuse and collective interests. Administrative Dishonesty.

## Sumário

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....</b>	<b>15</b>
2.1 Contexto Histórico e Previsão na Constituição de 1988.....	15
<b>3 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....</b>	<b>18</b>
3.1 Ação Civil Pública como Instrumento de Defesa dos Interesses Transindividuais, Difusos e Coletivos: Conceito e Importância.....	18
3.2 Legitimados para a sua Propositura.....	20
3.3 Ministério Público: Papel e Importância.....	25
3.4 Objetivo da Ação.....	28
<b>4 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>34</b>
4.1 Conceito de Improbidade Administrativa.....	34
4.2 Sujeitos Ativos e Passivos dos Atos de Improbidade Administrativa.....	37
4.3 Diferença entre Improbidade Administrativa e Crimes contra a Administração Pública.....	39
4.4 Sanções Aplicáveis aos Atos de Improbidade Administrativa.....	45
<b>5 AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A LEI N° 8.429/1992.....</b>	<b>47</b>
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>54</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo destacar a importância da Ação Civil Pública no Ordenamento Jurídico Brasileiro, demonstrando a extensão desse instrumento processual, sua atuação frente a problemas que envolvem um grande número de pessoas, enumerando suas características, enfocando a atividade do Ministério Público que é extremamente relevante e, especialmente correlacionando essa ação com a improbidade administrativa.

A Ação Civil Pública (ACP) não está na seara dos direitos fundamentais em nossa Constituição Federal, apesar de ser uma ferramenta importante para a proteção de direitos essenciais inerentes ao ser humano, que envolve um extenso contingente de pessoas ou interesses de uma sociedade, como exemplo, destaca-se a defesa do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, a defesa do consumidor, da moralidade administrativa, dentre outros direitos que podem ser caracterizados como transindividuais, coletivos ou difusos, sendo, todavia, enquadrada na Constituição Federal Brasileira no capítulo que fala das funções institucionais do Ministério Público.

Assim, o Ministério Público (MP), que não é o único legitimado para a propositura da ação civil pública, é de suma importância nesse tipo de ação que visa tutelar esses direitos coletivos, pois ao mesmo tempo que pode ser o autor da ação, atua como custos legis (fiscal da lei) e ainda poderá servir como substituto processual caso haja desistência do autor.

Importa salientar também que a Lei da Ação Civil Pública (LACP) é anterior à Constituição Federal de 1988, tendo a mesma surgido em meados de 1985 em decorrência da apresentação de um projeto de lei ao Legislativo pelo Poder Executivo, em que se via a necessidade de um instrumento que fosse capaz de tutelar os direitos coletivos, primeiramente surgindo a ação popular através da Lei 4.717 de 1965, que apresentava diversas limitações; após, a Lei 6.938 de 1981 que regulamentava a Política Nacional do Meio Ambiente e a Lei Complementar nº 40 que instituiu a Lei Orgânica do Ministério Público (que em seu art. 3º, inciso III, destacou a Ação Civil Pública como umas das funções institucionais do Ministério Público), no entanto, todas essas legislações foram omissas quanto as regras

procedimentais, precisando de uma legislação própria e surgindo, dessa forma, a Lei da Ação Civil Pública de nº 7.347/85, editada em 24 de julho de 1985.

A ação civil pública também objetiva tutelar o patrimônio público, que é o conjunto de bens de uma sociedade, sejam eles histórico, artístico, cultural, estético, econômico, ambiental, dentre outros, incluindo-se aí, sobretudo, o patrimônio constitucional e moral daqueles que lidam com o Erário e o Estado, que concomitantemente envolve o dinheiro público, bem como os princípios explícitos e implícitos da Administração Pública e a corrupção, que traz grande prejuízo a Administração.

A probidade administrativa é um dever que se torna inerente ao ser humano no exercício de qualquer atividade pública, pois se relaciona com valores morais e éticos, objetiva desempenhar atividades claras em nome do Estado com o intuito de atender da melhor forma e com transparência os anseios de uma sociedade. No entanto, a improbidade administrativa, apesar de ser assiduamente combatida, tornou-se um grande mal que assola a nossa sociedade desde os tempos antigos, pois atenta principalmente contra os deveres da moralidade e honestidade da Administração Pública.

Importante frisar que atividade de improbidade administrativa são aquelas elencadas na Lei 8.429/92, ou Lei de Improbidade Administrativa (LIA), em especial nos artigos 9º ao 11, e as sanções possuem natureza de responsabilidade civil.

Atualmente a Ação Civil Pública tem sido bastante questionada no que diz respeito à improbidade administrativa, pois, segundo alguns doutrinadores a ação de improbidade administrativa pode perfeitamente se enquadrar como ação civil pública, pois ambas objetivam a defesa de bens em prol da coletividade ou do patrimônio público, regidas por princípios públicos, sendo a ação civil pública de improbidade destinada a atacar o ato de improbidade realizados por agentes públicos, àqueles que se beneficiaram ou violaram princípios primordiais do Estado.

Assim, no segundo capítulo desta pesquisa analisa-se o contexto histórico para o surgimento da ação civil pública, discorrendo sobre os motivos e objetivos para a sua criação.

No terceiro capítulo, faz-se uma breve diferenciação sobre direitos transindividuais, coletivos ou difusos, destaca-se o conceito e a importância da ACP, os legitimados para a sua propositura e o papel importante e significativo do

Ministério Público, finalizando com um apanhado sobre o objetivo principal desse tipo de ação.

No quarto capítulo entra-se no mérito da improbidade administrativa, elencando seus sujeitos ativos e passivos, estabelecendo as diferenças entre a mesma e os crimes contra a administração pública, bem como as sanções aplicadas.

Já no quinto capítulo, último deste trabalho, discorre-se sobre a Lei nº 8.429/1992, tendo em vista a Ação de Improbidade Administrativa ser considerada uma espécie de Ação Civil Pública, devido a sua tutela ser um bem difuso.

Diante de tais informações surgem algumas questões norteadoras: a) A Ação Civil Pública é realmente um meio eficaz para a proteção dos direitos transindividuais, difusos ou coletivos? b) O Ministério Público atua de forma correta e com maestria frente as ações civis públicas conforme a legislação estabelece? c) No tocante a improbidade administrativa tem as ações civis públicas de improbidade administrativa cumprido o seu papel e beneficiando toda a sociedade, se mostrando um meio eficaz para a proteção dos direitos que regem a Administração Pública?

A presente pesquisa usa como justificativa os numerosos casos de improbidade administrativa existentes que podem ser combatidas através de ações civis públicas, mostrando-se como uma alternativa eficaz no combate á violações da moralidade administrativa e no desrespeito aos princípios norteadores da Administração Pública. Assim, significativa e relevante à abordagem do respectivo tema, tendo em vista que nos possibilita novos estudos e questionamentos.

Possui como objetivo principal analisar a eficácia da ação civil pública no Ordenamento Jurídico Brasileiro referente aos casos que envolvem a improbidade administrativa praticada por agentes públicos e afins. Seus objetivos específicos são: a) compreender a importância da ação civil pública; b) relatar o papel significativo do Ministério Público; c) demonstrar a importância dessa ferramenta para a proteção de direitos coletivos que afrontam os princípios morais de uma sociedade.

A técnica utilizada para fomentar a pesquisa foi à técnica bibliográfica, servindo como base a legislação, livros acadêmicos, artigos científicos publicados na internet, dissertações, dentre outras ferramentas.

Na pesquisa fora adotado o método dedutivo e investigativo, pois, abordou-se desde o contexto histórico para a criação da Lei 7.347 em meados do ano de 1985, fez-se referência sobre o tema na Constituição Federal de 1988, o modo como fora abordado, trazidos aspectos relevantes sobre a conceituação e características da ação civil pública e da improbidade administrativa, principalmente as correlacionando e mostrando-a como um meio processual possível para dirimir eventuais abusos da Administração Pública.

## **2 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

### **2.1 Contexto Histórico e Previsão na Constituição de 1988**

A Revolução Industrial transformou significativamente a realidade da sociedade como um todo, pois surgiu a produção em massa, houve mudanças no estilo de vida, a migração do campo para a cidade, aglomeração dos núcleos urbanos, e em decorrência desse crescimento desorganizado e desordenado, a destruição dos patrimônios histórico e cultural e com eles as degradações ambientais, devido à falta de condições básicas para a sobrevivência humana, surgindo, portanto, a necessidade de um instrumento processual que se preocupasse com o direito de toda a coletividade, como leciona Arnaldo Rizzardo (2014, p. 32):

Não que em outras épocas inexistisse o fenômeno da degradação do meio ambiente, ou a violação de direitos universais dos indivíduos considerados socialmente e próprios do bem-estar, da vida e da saúde do gênero humano. Com a industrialização e a exploração das riquezas naturais, houve um crescimento da deterioração do ambiente, do relevo, das águas, da atmosfera. Dada a crescente conscientização da dignidade humana, despertou e evoluiu com mais intensidade a preocupação dos direitos e valores da pessoa. Daí a formalização doutrinária e legislativa de um novo direito, voltado para o campo dos interesses transindividuais, comuns, coletivos, homogêneos, mesmo que difusos, com a criação de instrumentos jurídicos de defesa e proteção.

No Brasil, no que se refere aos direitos coletivos, não existia em nosso Ordenamento Jurídico uma lei ou instrumento processual específico para a proteção ou com o intuito de tutelar direitos coletivos ou supraindividuais, surgindo primeiramente, a Ação Popular no ano de 1965 por meio da Lei 4.717, que apesar de inovadora apresentou diversas limitações, dentre elas os legitimados a sua propositura, pois só poderia ser apresentada pelo cidadão eleitor – o que ocorre até hoje -, além de o objeto da ação ser restrito aos bens jurídicos elencados na lei, bem como não existia a modalidade da ação popular preventiva, cabendo apenas a ação popular repressiva que objetivava somente a anulação do ato lesivo depois de ocorrido.

Posteriormente, houve o advento da Lei 6.938/81 que regulamentou a Política Nacional do Meio Ambiente e deu legitimidade ao Ministério público para propor ações para responsabilização daqueles que causarem danos ao meio ambiente. Concomitantemente, surgiu a Lei Complementar nº 40 que instituiu a Lei orgânica do Ministério Público e previu em seu artigo 3º, inciso III, a Ação Civil Pública como uma das funções institucionais do Ministério Público. Todas as legislações acima foram importantes para a realidade da época, mas omissas quanto às regras procedimentais, devendo então o Código de Processo Civil regular essa omissão.

Com o objetivo de suprir essa omissão e pela necessidade de um mecanismo que não tivesse limitações e envolvesse os interesses da população ou de um grande grupo social, é editada em 24 de julho de 1985, a Lei da Ação Civil Pública, ou LACP – Lei nº 7.347/1985 de natureza processual, a partir de um projeto de lei apresentado ao Legislativo pelo Poder Executivo, fruto de um estudo realizado por membros do Ministério Público paulista, ocasionando um forte impacto e assegurando a tutela dos direitos coletivos, possibilitando o acesso coletivo à Justiça, incluindo instrumentos inovadores como o inquérito civil, a ação cautelar, dentre outros.

Segundo Wallace Paiva Martins Júnior (1996, p. 83), o surgimento da ação popular:

Registra, portanto, um marco divisor na história processual civil brasileira o ano de 1985, de inauguração de um sistema processual novo, onde a sociedade organizada pode atuar de forma coletiva para o trato de questões pertencentes a todos, ou a um grupo particularizado, de questões coletivas, buscando no Judiciário a solução de conflitos qualificados pela extensão e dimensão social inerentes, cuja característica impunha um tratamento diferenciado e especial incompatível com as formas então vigentes.

Nesse mesmo sentido coaduna o autor Paulo de Bessa Antunes no livro Ação Civil Pública 15 anos, coordenado pelo autor Édis Milaré (2001, p. 656):

Hoje já é considerado um truísmo a afirmação de que a Lei 7.347/85, que instituiu entre nós a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e outros interesses difusos, se constitui em uma grande inovação em nosso sistema processual civil. Um aspecto extremamente importante da mencionada lei é o chamado inquérito civil que se constitui em instrumento de investigação poderoso e apto a elucidar a verdade real.

Depois da LACP, com o advento da Constituição de 1988 houve a ampliação dos direitos coletivos, como a defesa do meio ambiente, do patrimônio público e social, surgindo então a figura do inquérito civil em seu art. 129, inciso III, que enfatizou o Ministério Público estar autorizado a instaurá-lo, sendo que os demais legitimados enquadrados na Lei só poderiam propor a Ação Civil pública quando juntados os elementos para a convicção necessária.

A Constituição Federal de 1988 também foi a primeira norma a alterar a LACP, ampliando o campo de atuação e incluindo a defesa do meio ambiente, do patrimônio público e social, bem como de outros interesses difusos e coletivos, surgindo após diversas leis esparsas, como exemplo a Lei nº 7.853/89 – da proteção das pessoas portadoras de deficiência, a Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 10.741/03 – Estatuto do Idoso – e a Lei nº 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor, que ampliaram a propositura para outros direitos elencados pela ação civil pública.

### 3 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

#### 3.1 Ação Civil Pública como Instrumento de Defesa dos Interesses Transindividuais, Coletivos ou Difusos: Conceito e Importância

Direito transindividual é gênero, que tem como espécie os interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Em um primeiro momento, tenha-se em contra que os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos se colocam como transindividuais, ou metaindividuais, ou superindividuais, eis que transcendem a esfera individual. Inclusive quanto aos individuais homogêneos, embora cindíveis e permitida a procura da satisfação individual, o pleito terá maior probabilidade de satisfação se exercido coletivamente, mormente quando a violação de direitos é provocada em série ou em massa, trazendo, outrossim, um resultado profilático maior. (RIZZARDO, 2014, p.156)

Portanto, importante estabelecer a diferença entre interesse coletivo e interesse difuso. Nesse sentido estabelece o professor Kildare Gonçalves Carvalho em seu livro Direito Constitucional (2006, p. 467) ser o interesse coletivo:

Tem-se assim, inicialmente, o interesse coletivo, cujo sujeito, apesar de plural, é determinado, havendo uma relação-base jurídica que permite sua identificação, qualificando-se ainda pelo pólo de concentração que reside sempre num grupo social diferenciado. Não é a soma de interesses individuais, mas um *tertium genus*, conflitando-se, em alguns casos, com os interesses individuais e até mesmo a eles se sobrepondo.

Na mesma obra elenca o autor sobre o interesse difuso:

Já o interesse difuso traduz-se na indefinição subjetiva e na indivisibilidade objetiva: trata-se de direito que a muitos cabe, impassível de fruição individualizada excludente. Sem polo de concentração, manifesta-se na indisponibilidade e na inexistência de titularidade identificável (interesse que é de todos e ao mesmo tempo de ninguém, nem mesmo grupo definido). (CARVALHO, 2006, p. 467)

Assim, coletivos são os direitos plurais, porém indeterminados que permitem sua identificação, e podemos apontar como exemplo o direito de associação, enquanto que os difusos são os direitos indefinidos que cabe a todos, e são

indisponíveis, como exemplo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao patrimônio e o direito do consumidor.

Saliente-se que a jurisprudência brasileira quanto aos direitos individuais homogêneos, que são direitos em que o sujeito é determinado, tem entendido que havendo interesse socialmente relevante, estes podem ser pleiteados através de ações civis públicas, conforme entendimento do relator Ministro Maurício Corrêa no Recurso Extraordinário n.º 162.231-3/SP – Informativo STF, 62:

São "interesses ou direitos individuais homogêneos, os de origem comum, permitindo a tutela deles a título coletivo. Origem comum não significa, necessariamente, uma unidade factual e temporal", endossando igual escólio Hugo Nigri Mazzini (A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, Saraiva, pág. 10, 7ª edição, 1995), para quem "os interesses individuais homogêneos, em sentido lato, na verdade não deixam de ser também interesses coletivos". 19. Quer se afirme na espécie interesses coletivos ou particularmente interesses homogêneos, *stricto sensu*, ambos estão nitidamente cingidos a uma mesma relação jurídica-base e nascidos de uma mesma origem comum, sendo coletivos, explicitamente dizendo, porque incluem grupos, que conquanto atinjam as pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais, no sentido do alcance da ação civil pública, posto que sua concepção finalística destina-se à proteção do grupo.

A Ação Civil Pública constitui-se como importante garantia instrumental destinada à defesa dos direitos voltados a coletividade, também considerados de interesse geral, direitos esses que envolvem uma grande massa da sociedade ou de determinados grupos sociais, sendo assim um mecanismo da defesa de um direito da totalidade dos indivíduos. No entanto, a mesma não se encontra enquadrada na seara dos direitos fundamentais em nossa Constituição Federal, mas sim no art. 129, III, que trata sobre as funções institucionais do Ministério Público:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:  
III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, e de outros interesses difusos e coletivos;

Sobre o tema e a importância da Ação Civil Pública coaduna os juristas Mendes, Coelho e Branco (2009, p.590):

A ação civil tem se constituído em significativo instituto de defesa de interesses difusos e coletivos e, embora não voltada, por definição,

para a defesa de posições individuais ou singulares, tem-se constituído também em importante instrumento de defesa dos direitos em geral, especialmente os direitos do consumidor.

Quanto à nomenclatura, alguns doutrinadores entenderam que esta deveria variar entre Ação Civil Pública e Ação Coletiva, sendo a primeira destinada àquelas propostas somente pelo Ministério Público e a Coletiva proposta pelos demais legitimados na lei. Contudo, a própria lei 7.347/85 não diferencia tal fato, devendo ser adotada a nomenclatura Ação Civil Pública quando propuser qualquer legitimado e em defesa de qualquer interesse que trata a respectiva lei, vejamos seu preâmbulo:

Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências.

A Ação Civil Pública tutela bens jurídicos que interessam ou envolvem toda uma coletividade, e por isso tem se mostrado ao longo dos anos um mecanismo extremamente eficaz, sendo que, a partir da Lei 8.429/92 (ou Lei da Improbidade Administrativa) se mostrou também como um instrumento apto na defesa da probidade administrativa, pois apesar de existir uma lei que disciplinasse a Ação Civil Pública, ela era muito processual, e dependia no que diz respeito à moralidade pública, de lei específica.

Por isso, a ACP é uma ação de notável importância, cabível em conflitos de massa, em busca de soluções que se qualificam pela extensão ou dimensão, interferindo inclusive em varias searas, como a assistência social, saúde, consumidor, meio ambiente, tributos, dentre outras, ou seja, áreas que são importantes para o bem estar da sociedade, inexistindo, inclusive, taxatividade quanto aos assuntos que por ela possam ser protegidos.

### **3.2. Legitimados para a sua Propositura**

A lei da Ação Civil Pública, não reconhece os indivíduos isoladamente a propor a ação, embora lesados ou como o principal interessado, para figurarem no polo ativo, devendo estes ser representados judicialmente por um só legitimado que

seja pessoa jurídica elencada na lei ou o Ministério Público. Portanto, segundo a Lei 7.347/85, artigo 5º, os legitimados ativos para a propositura desse tipo de ação, são:

- I – o Ministério Público;
- II – a Defensoria Pública;
- III – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
- V - a associação que, concomitantemente:
  - a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;
  - b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Nesse mesmo sentido enfatiza o autor Arnaldo Rizzardo (2014, p. 50):

De modo geral, parte-se, para a definição da ação civil pública, do direito conferido ao Ministério Público e a outros órgãos e entes especiais, expressamente nominados na lei, para o exercício de ação, ou de provocar a atividade jurisdicional do órgão judiciário, em matérias específicas e também discriminadas na lei. Daí se conceber esta ação como a ajuizada pelo Ministério Público e por entidades públicas ou privadas que tenham como objeto o trato de interesses transindividuais e individuais homogêneos, desdobrados em públicos por dizerem respeito a bens e valores do Estado, de dimensão material, ou institucional, ou moral, e em difusos, ou coletivos, ou individuais homogêneos, comuns do povo, da coletividade, de categorias, de classes de pessoas, e de indivíduos em questões homogêneas. Mais singelamente, corresponde à ação proposta por um legitimado autônomo, em defesa de interesses transindividuais.

O Ministério Público está elencado no primeiro inciso do respectivo artigo citado acima, sendo um dos legitimados ativos para a propositura da ação. Quanto a esse órgão importante destacar que é o único órgão autorizado a instaurar o inquérito civil, pois “os demais legitimados ativos para a propositura da ação civil pública ou requerem a abertura de inquérito civil ou devem juntar os elementos de convicção necessários para o ajuizamento da demanda” (CAMBI, s.d, p. 9-10). Portanto, o MP que é o detentor do inquérito civil, pode atuar também como autor da demanda, deverá servir como custos legis e ainda como substituto processual na ACP caso haja desistência infundada ou abandono da causa.

Imperioso destacar que “... Aos demais legitimados também se estende a faculdade de assumir a titularidade, desde que haja pertinência entre a sua função e o objeto da ação civil pública” (RIZZARDO, 2014, p. 309), dessa forma, o MP naturalmente atua como substituto processual caso haja desistência ou abandono da ação, cabendo aos demais legitimados na Lei assumir a titularidade desde que haja pertinência, alguma proximidade ou correlação com a natureza do interesse defendido em juízo.

Outro legitimado que merece destaque são as associações, pois como expressamente exposto no artigo 5º, inciso V, alíneas a e b (ambas escritas acima), existem dois requisitos para que as mesmas possam figurar no polo ativo, quais sejam, estarem constituídas há mais de 1 (um) ano e possuir alguma das finalidades institucionais elencadas na alínea b. Com esses requisitos o legislador tentou evitar que associações fossem criadas somente com o objetivo de ajuizar ações civis, se preocupando com a seriedade, viabilidade e importância da demanda coletiva, visando a representar adequadamente o bem jurídico coletivo e dar maioria segurança jurídica nas relações.

São comuns as ações propostas por associações constituídas para a defesa do meio ambiente, ou para a defesa de valores e interesses de um bairro, de uma classe social, de uma entidade estudantil ou mesmo profissional, do patrimônio cultural, e pelas Organizações Não Governamentais – ONGs voltadas para finalidades sociais e comuns de entidades. Na verdade, por meio das associações a própria comunidade ou coletividade titular do direito material se manifesta e busca a recomposição do direito. Pode-se concluir que se está diante da revelação da democracia, pois os grupos organizados e que são forças representativas da população se manifestam para a defesa das instituições e de valores das mais diversas esferas. (RIZZARDO, 2014, p. 235)

Ainda sobre as associações, importante frisar que os requisitos para ajuizar a ACP devem ser observados porque estas agem em nome próprio, mas substituindo uma classe ou categoria, englobando várias pessoas, assim o interesse por ela representado é relevante e impactará na vida de uma grande quantidade de cidadãos. No entanto, se aceita que estes requisitos sejam dispensados em uma situação excepcional, que é a de manifesto interesse social.

Nela, permite-se, ao magistrado, no máximo, verificar o tempo de existência da associação, quando esta for autora, se constituída a menos de um ano, além de se estão incluídos entre suas finalidades

institucionais a proteção do interesse transindividual ou individual homogêneo (art. 5º, inc. I e II), podendo tais requisitos ser dispensados quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido (art. 5º, par. 4º, LACP). (CAMBI, s.d., p. 35).

Ato contínuo, com o advento da Constituição Federal de 1988, além de outras normas infraconstitucionais que também ampliaram o rol de legitimados, não existe, atualmente, taxatividade no rol de bens jurídicos que podem ser tutelados pela ação civil pública, nesse sentido aborda Manzilli (2005, apud DA SILVA, 2006, p.54):

Inexiste taxatividade de objeto para a defesa judicial de interesses transindividuais. Por isso, além das hipóteses já expressamente previstas em diversas leis (defesa do meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, crianças e adolescentes, pessoas portadoras de deficiência, investidores lesados no mercado de valores mobiliários, ordem econômica, economia, economia popular, ordem urbanística) – quaisquer outros interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos podem em tese ser defendidos em juízo por meio da tutela coletiva, tanto pelo Ministério Público como pelos demais co-legitimados do art. 5.º da LACP e art. 82 do CDC.

No mesmo diapasão DA SILVA (2006, P. 52) aduz o ensinamento da professora Ada Pellegrini Grinover (2005, p. 268), sobre o tema:

A constituição de 1988, contudo, ampliou sobremaneira os estreitos limites do art. 6.º do Código de Processo Civil, que vinha sendo criticado pela doutrina por impedir, com o seu individualismo, o acesso ao Poder Judiciário (sobretudo para a defesa de interesses difusos e coletivos). O caminho evolutivo havia se iniciado pela implantação legislativa da denominada 'ação civil pública' em defesa do meio-ambiente e dos consumidores, à qual a lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, legitimou, além do Ministério Público e de outros órgãos do Poder Público, as associações civis representativas; e foi depois incrementado pela Constituição de 1988, que abriu a legitimação a diversas entidades para a defesa de direitos supra-individuais (art. 5.º, incs. XXI e LXX; art. 129, inc. III e § 1.º, art. 103, etc.).

O Promotor de Justiça Wallace Paiva Martins Junior, em artigo intitulado Utilidade social da ação civil pública, publicado na Revista Justitia (1996, p. 84) compactua do mesmo pensamento, enfatiza a importância da ação civil pública no tocante aos direitos supraindividuais e, sobretudo, destaca a inexistência da taxatividade quanto aos direitos por ela auferidos, concordando que o rol seja exemplificativo, tendo em vista a complexidade das relações sociais.

A complexidade orgânica das relações sociais faz surgir a cada momento, interesses supra individuais não concebidos pelo legislador, e que sob pena de comprometimento do Estado Democrático de Direito, não poderiam ficar sem solução jurisdicional e à mercê de sucessivas reformas legislativas. A comunidade usuária de um serviço público, a categoria dos idosos, a comunidade contribuinte de tributos, por exemplo, são titulares de direitos, notadamente supra-individuais, previstos em legislação específica de direito material, servindo a ação civil pública como meio para garanti-los.

Ainda há se contar que, na maioria dos casos, a solução exclusivamente dependente das instâncias política e administrativa não respeitava tais interesses, por ação ou omissão. O respeito aos direitos das minorias étnica, a observância dos princípios constitucionais da administração pública, a gestão proba da coisa pública, a regular, contínua, adequada e eficiente prestação dos serviços públicos, o respeito pelos direitos assegurados constitucionalmente, a ordem jurídica, a observância dos princípios constitucionais do poder de tributar, para não falar de outros, são fortes exemplos.

Uma das peculiaridades que difere a Ação Popular da Ação Civil Pública, é que a primeira somente pode ser proposta por pessoa física e que esteja no gozo das suas atividades políticas, ou seja, é uma ação proposta pelo cidadão eleitor no gozo dos seus direitos políticos, enquanto que a ACP possui como legitimadas pessoas jurídicas.

Por fim, de suma importância destacar que o inquérito civil é uma ferramenta do Ministério Público destinada a fornecer subsídios para o ajuizamento da ação civil pública, assim, quanto aos demais legitimados autorizados a ajuizar a ação civil pública de improbidade administrativa, imprescindível que sejam juntadas na exordial elementos que possam demonstrar o interesse de agir, conforme o art. 17, §6º da Lei de Improbidade Administrativa. No entanto, obstante afirmar que o inquérito civil não é imprescindível para o ingresso da ação, pois "... Existindo elementos bastantes, devidamente instruídos com a necessária documentação, enseja-se a formalização da lide competente, que será devidamente processada. Ao invés do inquérito, faculta-se que se faça a requisição de documentos, como certidões e informações próprias". (RIZZARDO, 2014, p. 346).

Frise-se, que quanto à legitimidade passiva, tanto pessoas físicas quanto jurídicas podem sofrer a ação, assim como entes públicos ou particulares, uma vez que o que está em evidência é o dano causado, devendo ser responsabilizados objetivamente (independente de culpa, bastando a

comprovação do fato) todos aqueles que deram causa ao ato que ofendeu os interesses da coletividade protegidos em lei.

A responsabilidade dos sujeitos passivos independe da pesquisa da culpa, sendo objetiva, isto é, bastando a comprovação do fato para a sua incidência. Além disso, todos os demandados são corresponsáveis solidariamente. Busca-se a cominação das penalidades a todos os envolvidos, ao mesmo tempo em que, no pertinente à indenização, poderá ser suportada por um único dos codemandados. (RIZZARDO, 2014, p. 280 – 281)

### **3.3 Ministério Público: Papel e Importância**

Desde a Lei Complementar nº 40 de 14 de dezembro de 1981, diploma normativo anterior à Constituição Federal vigente, fora conferido ao Ministério Público a função de promover a ação civil pública.

Contudo, o Ministério Público recebeu tratamento singular e atingiu maior autonomia e independência, bem como papel fundamental no controle da moralidade administrativa somente com a Constituição de 1988, tendo em vista que a mesma abriu capítulo específico para tratar desse órgão, que dentre tantas novidades, deu garantias que somente existiam para os magistrados, como inamovibilidade e vitaliciedade, e o transformou numa instituição independente, financeiramente e funcional, podendo atuar em defesa de qualquer interesse difuso ou coletivo, podendo inclusive, promover o inquérito civil e ação civil pública, conforme leciona o art. 129, III, CF.

Sobre a importância do Ministério Público leciona o Promotor de Justiça Eduardo Ritt em artigo na Revista do Ministério Público do RS (2013, p. 32 - 33):

Neste sentido, é indubitável que a Carta Magna de 1988 fortalece o Ministério Público como uma instituição particularmente direcionada para a defesa da cidadania, por vezes pouco compreendida por certos setores da sociedade, mas que adquiriu grande credibilidade social, após mais de 20 anos da edição da Constituição, justamente pela sua atuação engajada em todo o Brasil, pois sua função é de buscar, justamente, dar efetividade aos direitos individuais indisponíveis, bem como aos direitos sociais e difusos previstos na Constituição.

Tal Instituição recebeu, consoante o artigo 127 da Carta Magna, autonomia e independência, e seus agentes, as garantias de independência funcional, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios, numa equivalência com os magistrados

do Poder Judiciário, por óbvio, para atuar fortemente na defesa dos Direitos Fundamentais, em respeito às funções constitucionais.

O Ministério Público possui o dever de propor ações para obrigar o Poder Público a sanar hipossuficiências em diversas áreas, como saúde, educação, assistência, etc, frise-se que todos os direitos englobados nessas áreas podem ser objeto de ação judicial através da ação civil pública. No que diz respeito à moralidade administrativa possui papel essencial em seu controle, se constituindo como um dos autores da ação de improbidade administrativa, conforme a Lei 8.429/92. As pessoas físicas podem e o funcionário público possui o dever de informar ao Ministério Público sobre fatos que ensejem a propositura de uma ação civil pública, provocando-o através do envio de informações e documentos que possam ensejar tal ação, pois, o servidor público no exercício de suas funções, em tese, possui mais facilidade de ver e conhecer os abusos e desvios na Administração, possuindo também o papel de guardião da coisa pública.

Cabe também aos juízes e Tribunais remeter peças a órgãos do Ministério Público quando tiverem conhecimento de fatos. Por isso, o MP pode ser considerado pela nossa Constituição Federal como o órgão guardião constitucional da probidade, além de ser órgão imprescindível à fiscalização, conforme aborda Patrícia Beluzzo (s.d., p. 02):

O Ministério Público é a instituição responsável pela defesa dos cidadãos, na perspectiva dos direitos coletivos, e da fiscalização do cumprimento da lei, e casos em que haja o interesse público. Entre suas funções, destaca-se a promoção da responsabilização judicial de quem esteja envolvido em crime, a investigação através do Inquérito Civil e a promoção de Ação Civil Pública para defender as crianças e adolescentes, os idosos, as pessoas portadoras de deficiência, o patrimônio público, o meio ambiente, os consumidores, entre outros interesses difusos e coletivos.

Assim, o Ministério Público é sem dúvidas um dos órgãos que possui papel de extrema importância em nossa sociedade e, principalmente, na Ação Civil Pública, sendo um dos legitimados elencados no art. 5º, inciso I, da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), e podendo servir como fiscal da lei, conforme art. 5º, §1º da mesma lei e o art. 17, § 4º da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) que também elenca em um parágrafo suas funções:

Lei 7.347/85: Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I – O Ministério Público

§ 1º: O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

Lei 8.429/1992

art. 17, §4º: O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

Importante destacar que a legitimidade do MP para propor ações que dizem respeito sobre a improbidade administrativa no Brasil existe desde a Lei Federal nº 3.164/57 (Lei Pitombo Godói Ilha) que depois fora revogada pela Lei 3.502/58 (Lei Bilac Pinto), mas que em seu texto legal permaneceu a legitimidade do MP.

Quanto à improbidade administrativa, a Ação Civil Pública é ação de interesse público, cuja proteção, preservação ou reparação interessa a toda coletividade, devendo o MP atuar para acionar o Estado Juiz em defesa da coletividade e da integridade do bem público. Todavia, segundo Máira Vilas Boas Duarte (2009, p. 70):

No momento em que o Promotor de Justiça ajuíza ação civil pública contra o autor de ato de improbidade administrativa, no prazo de trinta dias da efetivação da medida cautelar, pode-se dizer que o Estado-Ministério Público ingressa na via judicial civil, provocando a atuação do Estado-Juiz para que assegure a integridade do patrimônio público e da moralidade administrativa. Caso não o faça caberá atuar como “custus legis”, ou seja, fiscal da lei.

O MP, por ser o órgão responsável por “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”, conforme consagra a Constituição Federal de 1988, em seu art. 129, inciso III, se encontra com os instrumentos processuais propícios a investigar situações onde haja suspeita de improbidade administrativa, com o objetivo de preservar a integridade material, moral e legal da Administração Pública, objetivando invalidar atos de improbidade, e conseqüentemente, evitar danos ao Erário ou a coisa pública.

Ao promover o inquérito civil, o Ministério Público possui o objetivo de colher provas, apurar a autoria e a materialidade dos atos que foram praticados para

verificar se houve crime e, posteriormente, formar a convicção se há a necessidade ou não da propositura da Ação Civil Pública.

A participação do Ministério Público em ACP quando intentada por qualquer outra entidade legitimada é obrigatória, justamente por ser órgão fiscalizador dos princípios e atos que regem a Administração Pública, podendo também atuar como autor, custos legis (fiscal da lei) ou substituto processual (caso haja desistência ou abandono da parte que a iniciou) também relativos aos casos de improbidade:

O Ministério Público desempenha importantes funções na ação civil pública, pois poderá atuar como autor, e se não tiver essa posição, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei; deve promover a execução, se o autor não o fizer no prazo de 60 dias do trânsito em julgado da sentença condenatória (art. 15) e em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, ele (o Ministério Público) ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa. (BELUZZO, s.d., p.08).

Importante destacar que as condutas praticadas pelos agentes públicos, sejam elas ativas ou omissivas e que configuram atos de improbidade administrativa também podem configurar-se como infrações penais, que deverão ser julgadas em uma outra esfera, qual seja, a criminal. No entanto, é papel também do Ministério Público requisitar a instauração de inquérito policial ainda que em outra esfera judicial.

O Ministério Público pode, possui legitimidade, e deve ser um agente de transformação social, pois através da instauração do inquérito civil para a fase da colheita de provas pode se originar uma ação civil pública que poderá frear vários abusos na Administração que trariam prejuízos a toda a população, sendo, portanto, agente essencial e transformador no combate da moralidade.

### **3.4 Objetivo da Ação**

A ação civil pública visa tutelar bens e valores, que podem ser materiais, morais, institucionais e difusos. É um processo que envolve direitos coletivos de um determinado grupo ou de vários integrantes, tutela interesse público ou que envolvam o domínio do Poder Público, se encontrando “A par de ensejar a realização da tutela dos interesses difusos mencionados, o uso da ação civil pública

tem se revelado um magnífico instrumento de educação social e democrática”. (BURLE FILHO, 2001, p. 362).

O bem tutelado na ACP geralmente são bens fundamentais, que impactam uma grande parte da população, mas também podem ser coisas de valores pequenos ou ínfimos que tomam uma grande proporção quando atingidas uma grande parte da população, o que não teria tanta repercussão e relevância social caso atingisse somente a um indivíduo, sendo ampla a gama de interesses da ACP, inexistindo *numerus clausus*, tendo em vista que com o tempo só vão se ampliando.

Sem dúvida, na extensa relação, que não pode se esgotar em *numerus clausus*, além dos que versam sobre o patrimônio público, o ecossistema, os sítios arqueológicos, as riquezas do meio ambiente, citam-se os excessos do poder de tributar, os empréstimos e concessões de crédito bancários, a cobrança indevida de taxas, a arbitrariedade na cominação de multas, as majorações de impostos municipais, o péssimo atendimento dos doentes e beneficiários de planos de saúde, os atentados à moralidade pública, as indevidas retenções de descontos por fontes pagadoras, as cláusulas írritas e leoninas em contratos, a falta de reposições de salários, as arbitrariedades perpetradas pelos institutos previdenciários contra os aposentados, as defasagens de remunerações de funcionários públicos, a demora ou atraso no pagamento de salários, as manobras monetárias para lograr os investidores no mercado mobiliário, a falta de recolhimento de contribuições devidas pelas instituições públicas em favor de seus agentes, a aplicação de fórmulas ininteligíveis de cálculos de juros que levam à capitalização em financiamentos do Sistema Financeiro da Habitação, a comercialização de produtos defeituosos, o constrangimento impingido para conseguir o recebimento de créditos, os atentados contra a saúde pública, a poluição às fontes e outros mananciais, a destruição de matas e reservas florestais, os atentados contra o patrimônio histórico e os monumentos, os abusos econômicos dos fornecedores de bens, o descuido e abandono dos portadores de deficiências físicas e mentais e dos doentes em geral, a exploração dos carentes de recursos econômicos, o desleixo público para a criança e o adolescente e os idosos. (RIZZARDO, 2014, p. 81)

A ação civil pública, como já mencionada acima, engloba vários campos do direito, começando pelas matérias constantes na Constituição Federal (art. 129, III, CFRB 1988) que é o patrimônio público e social, o meio ambiente, e as constantes da lei 7.347/85, art. 1º:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:  
I – ao meio ambiente;  
II – ao consumidor;

- III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;
- V – por infração da ordem econômica;
- VI – à ordem urbanística.

Patrimônio público é o conjunto de bens e interesses de natureza moral, econômica, estética, artística, histórica, ambiental e turística pertencente ao Poder Público, assim, pelo ato administrativo praticado pelo abuso de poder o patrimônio público é prejudicado, cabendo, contudo a respectiva ação: “Advindo lesão ao patrimônio público, especialmente por atender interesses privados ou pessoas, grupos sociais ou entidades sem nenhum vínculo com o bem coletivo, é pertinente a ação civil para estancar ou anular os efeitos que decorrem.” (RIZZARDO, 2014, p. 85).

Atualmente existe mais um inciso que foi incluído no art. 1º pela lei nº 12.966/14 quanto ao objeto da ACP, que incluiu a honra e a dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, *in verbis*:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:  
Art. 1º Esta Lei inclui na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), a proteção à honra e a dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.

Saliente-se, novamente, que inexistente taxatividade quanto aos direitos tutelados pela Ação Civil Pública, sendo o rol considerado exemplificativo, principalmente após o surgimento da Lei 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor -, pois a área desse tipo de ação se tornou mais ampla e passou a englobar outros interesses difusos e coletivos.

A ação civil pública também possui papel essencial para à defesa da Administração Pública, destinada à tutela do patrimônio público, que eventualmente inclui o erário, especialmente no tocante à moralidade, sendo que os bens tutelados pela respectiva ação podem ser materiais, institucionais, difusos e morais, passando a ser um grande instrumento de defesa da probidade administrativa com a vigência da lei 8.429/92.

Três são os objetivos de uma ação civil pública: primeiramente, poderá se dar como ação de conhecimento, que terá por objeto declarar um determinado

estado ou reconhecer uma situação especial, sendo que ocorrendo uma ou outra, deverá o juiz impor uma conduta, passando para a natureza de ação condenatória que após seguirá para a execução do cumprimento da obrigação, que poderá ser a imposição de fazer ou não fazer, de entrega de coisa, de reparar ou ressarcir o dano, ou como também poderá ser estabelecida qualquer outra obrigação, como exemplo, a restauração do bem afetado, emissão de declarações, dentre outras.

Encerra geralmente uma pretensão cautelar, se imprescindível a imediata intervenção para debelar, prevenir ou interromper um estado de perigo, que está ferindo ou ameaçando interesses e valores transindividuais, do domínio público e que repercutem nos indivíduos considerados indistintamente ou organizados em grupos, no que corresponde ao segundo conteúdo. Na própria ação se procura a tutela preventiva, ou satisfativa, ou mesmo restauradora de danos que estão acontecendo. (RIZZARDO, 2014, p. 75)

No entanto, nada impede que antes do ajuizamento da ação civil pública seja solicitada uma medida cautelar prévia ou que se antecipe a tutela pretendida, desde que atendidas aos requisitos do Código de Processo Civil e presentes às circunstâncias e requisitos inerentes às mesmas, conforme redação do art, 4º da Lei nº 7.347/85:

“Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”

Sem dúvida alguma, a ação civil pública atualmente se constitui como instrumento valioso de combate à corrupção, sendo um instituto de bastante relevância, pois inicialmente por ser uma ação de conhecimento declara algum fato ou reconhece alguma situação especial.

De outra banda, a ação civil pública, ao pugnar pelo cumprimento dos princípios e normas constitucionais, bem como das diversas leis infraconstitucionais protetoras dos interesses difusos (leis do consumidor, do meio ambiente, de improbidade administrativa, o ECA e outras), também revela e proclama quais são os anseios do Povo projetados pela Nação na Constituição e nessas leis, alertando e assim educando (a) as pessoas físicas e jurídicas para o cumprimento da lei em termos de interesses difusos e coletivos, e (b) os governantes e os agentes públicos sobre a necessidade de tal cumprimento, como condição para o bom e legítimo desempenho político-administrativo.

Averbe-se que esse ensinamento ocorre sem violência física ou intervenção policial, transformando a ação civil pública em

instrumento constitucional de convivência política e social não violento, no pertinente às regras democráticas. *A ação civil pública transformou-se desse modo em instituto de solução judicial e pacífica dos conflitos qualificados pela presença de interesses difusos e coletivos.* Poucos percebem esse lado da ação civil pública, notável e digno de registro. (BURLE FILHO, 2001, p. 363-364, grifo do autor)

Por fim, conclui Burle Filho (2001, p. 366) sobre a notável importância que possui a ação civil pública perante nossa sociedade, por ser uma ferramenta que remete aos anseios do social e fortalece a democracia:

Em suma, a ação civil pública, na medida em que cumpre o papel que a Constituição Federal lhe destinou de defesa dos interesses difusos e coletivos, converte-se em salutar e pacífico instrumento de aperfeiçoamento social e democrático, sendo, por tudo, na atualidade, o meio mais eficiente e relevante na permanente luta pela tutela desses interesses.

Portanto, não pairam dúvidas da importância da ação civil pública para a tutela dos interesses coletivos de uma grande parte da população, destacando-se, inclusive, quanto aos direitos ínfimos que se requeridos ou reclamados através de ações judiciais por apenas um único indivíduo seria considerado danos de bagatela, e quando tutelados pela ACP tomam grande abrangência.

Ações ajuizadas na dimensão coletiva possuem maior relevância social e econômica, tendo em vista a amplitude de pessoas que atingem e à proporção que tomam, além do que, vasta é atualmente a gama de direitos pela ACP tutelados, que não se esgotam em *numerus clausus*, podendo estes se enquadrarem nos direitos difusos, coletivos, e até mesmo individuais homogêneos.

A coisa julgada em processos enquadra-se como matéria de ordem pública, sendo que em relação aos direitos considerados transindividuais “objeto da tutela do art. 1º da Lei nº 7.347, e de outras leis específicas, a eficácia da coisa julgada será sempre erga omnes na circunscrição de atuação do juiz, e no sentido de não se tornar possível outra demanda sobre a mesma causa de pedir, não importando que terceiras pessoas tenham ficado fora do processo, a menos que improcedente a ação por falta de provas”. (RIZZARDO, 2014. p. 405 – 406)

Neste diapasão, a sentença se for procedente atingirá a todos, uma vez que em relação à coletividade se obteve adequadamente a prestação jurisdicional “não mais poderão os representados ingressar com uma nova demanda, a menos que

improcedente a ação por falta de provas, com a faculdade de outro legitimado intentar nova demanda, se conseguir trazer provas reais e diferentes ao feito” (RIZZARDO, 2014, p. 414).

No entanto, no que diz respeito aos indivíduos particulares “abre-se o caminho para a ação pessoal independentemente do resultado da ação civil pública, visando a proteção de seus interesses e o ressarcimento por danos suportados”. (RIZZARDO, 2014, p. 414) Portanto, cabível uma nova ação para a reparação de danos ainda que o particular integre a classe de pessoas definidas na ação coletiva.

## 4 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

### 4.1 Conceito de Improbidade Administrativa

Ser probo é o mesmo que ser ético, honesto, possuir lealdade e boa-fé, assim probidade se relaciona com a moralidade “tendo em vista que ambos se relacionam com a ideia de honestidade da Administração Pública” (Di Pietro, 2003, apud CUNHA JÚNIOR, 2006, p. 509). Portanto, improbidade é o inverso de probidade, sendo caracterizado como o “comportamento contrário aos padrões de honestidade e honradez” (Seligman, 2009, apud DUARTE, 2009, p.64).

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em sua obra *Direito Administrativo*, 2014, p. 899:

A inclusão do princípio da moralidade administrativa entre os princípios constitucionais impostos à Administração Pública é bem mais recente, porque ocorreu apenas com a Constituição de 1988. Vale dizer que, nessa Constituição, quando se quis mencionar o princípio, falou-se em moralidade (art. 37, caput) e, no mesmo dispositivo, quando se quis mencionar a lesão à moralidade administrativa, falou-se em improbidade (art. 37, §4º).

Waldo Fazzio Júnior (2007, p. 74), citado em Arnaldo Rizzardo (2014, p. 580) destaca:

tem-se o ato de improbidade administrativa como o ato ilegal, fundado na má-fé do agente público que, isoladamente ou com a participação de terceiro, viola o dever de probidade administrativa, com ou sem proveito econômico, produzindo ou não lesão ao patrimônio público econômico.

A probidade significa agir de acordo com a moral e os bons costumes, por vezes sendo confundida com a moralidade. Agir com probidade é zelar pelo patrimônio público, se comportar respeitando os padrões da lealdade, honestidade e moralidade na Administração Pública:

quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública. (DI PIETRO, 2014, p. 899)

Assim, a improbidade é o distanciamento de tais atos e princípios consagrados pelo art. 37, caput, da nossa Constituição Federal, sendo os atos de improbidade elencados no mesmo artigo, § 4º, conforme vê-se abaixo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Arnaldo Rizzardo (2014, p. 580) fazendo referência ao tema acentua:

Em geral, o ato de improbidade atinge o erário e revela-se sobretudo no desvio de poder ou desvio de finalidade, no abuso do direito, no uso indevido do poder, na realização de atos em desacordo com as finalidades que o determinam, na malversação de dinheiro público e corrupção administrativa.

Meirelles (2013, apud DURÃO, 2014, p. 139) aduz ser a improbidade administrativa: “Ato que afronte os princípios norteadores da atuação administrativa, ou ainda, designativo da chamada corrupção administrativa”.

A Constituição de 1934 foi uma das primeiras normas que se preocupou com a improbidade, pois trouxe a possibilidade do cidadão anular atos lesivos ao patrimônio público, seja da União, Estados ou Municípios. Como se percebe, desde longas datas já existiam legislações prevendo sanções para atos que trouxessem prejuízos para a Fazenda Pública, dentre eles, na história brasileira, o Decreto-lei nº 3.240 de 1941, que permitia o sequestro de bens de pessoas que haviam cometido crimes que resultaram em prejuízos para a Fazenda Pública, existindo similarmente a Constituição de 1946 que em um dos seus artigos determinava o sequestro e perda de bens em caso de enriquecimento ilícito, abuso ou influência do cargo público.

Com a mesma entoação, existiu a Lei 3.164/57 ou também chamada de Lei Pitombo Godói Ilha que possibilitou o sequestro dos bens daqueles servidores públicos que foram adquiridos através do cargo, influência, sem prejuízo da responsabilidade criminal, surgindo 1(um) ano após a Lei 3.502/58 ou também

chamada de Lei Bilac Pinto, que não revogou a anterior, e, concomitantemente, trouxe as hipóteses de enriquecimento ilícito.

Em suma, a Constituição Federal de 1988 inovou quando previu o conceito de moralidade no art. 37, caput, elencou os demais princípios norteadores da Administração Pública e introduziu o ato de improbidade no capítulo que trata sobre a mesma.

Os princípios norteadores da Administração Pública são a legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, e encontram-se expressos no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

A legalidade remota a ideia de que o Administrador Público no exercício de suas atividades deve obedecer a lei, ou seja, a Administração Pública só pode atuar quando autorizada por lei. O princípio da moralidade estabelece que o administrador público deve agir em conformidade com a moral administrativa, ou seja, dentro da lei e dos bons costumes, visando a boa administração e a boa-fé, devendo o mesmo ser justo e honesto. Já a impessoalidade coaduna que os atos praticados do Poder Público devem atender finalidades coletivas, não interesses pessoais ou subjetivos do agente que os praticam, ou seja, não deve envolver sentimentos pessoais desvinculado da visão da coletividade, nem favorecimento ou vínculos de amizade, tampouco existir nepotismo.

Com o princípio da publicidade temos a concepção de que todos os atos praticados pela Administração Pública devem ser publicados, com o objetivo de levar ao conhecimento do maior número de pessoas, devendo haver, dessa forma, transparência na atividade administrativa. Conquanto, com o princípio da eficiência “repousa no binômio menores custos e melhores técnicas, mediante a adoção de critérios de racionalidade, modernidade, qualidade, celeridade e regularidade na gestão pública” (BARRETO, 2015, p.113). Assim, por esse princípio temos a ideia de que a Administração Pública deve procurar atender aos anseios e necessidades da sociedade de forma mais eficiente e célere, utilizando-se de métodos qualitativos e racionais.

Com a inserção do princípio da moralidade em nossa Constituição, tornou-se uma exigência sua observação por toda a Administração Pública, e conseqüentemente, a improbidade tomou uma dimensão maior, uma vez que apenas não seriam somente responsabilizados os agentes políticos, mas ela se

aplicaria para todas as categorias de servidores públicos, e, ato contínuo, começou-se a abranger outras infrações, não apenas o enriquecimento ilícito.

A Lei 8.429/92 incluiu a moralidade administrativa como uma das inúmeras hipóteses de atos de improbidade elencadas em lei, disciplinando serem atos de improbidade administrativa aqueles que importarem em enriquecimento ilícito (art. 9º), que causarem prejuízo ao erário (art. 10) e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11), ressaltando-se que pouco importa se nesses atos houve uma omissão ou uma conduta, dolosa ou culposa, pois para aqueles atos que causem lesão ao Erário uma ação ou omissão culposa pode constituir improbidade.

Quanto às sanções, estas estão expressas na Constituição Federal de 1988, art. 37, §4º, destacando-se a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo de ação penal eventualmente cabível. Ressalte-se que a Lei de Improbidade Administrativa – lei nº 8.429/92 estabelece quanto aos atos de improbidade uma ordem de gravidade, sendo o enriquecimento ilícito o mais grave, seguido dos atos que causam prejuízo ao erário e após, os atos que são contra os princípios da Administração Pública.

Na ação judicial por ato de improbidade é aplicada subsidiariamente a lei da ação civil pública, ou lei nº 7.347/95, pois esse tipo de ação possui a natureza jurídica de ação civil pública, sendo que o rito será ordinário, proposta pelo Ministério Público ou pessoa jurídica interessada.

#### **4.2 Sujeitos Ativos e Passivos dos Atos de Improbidade Administrativa**

Os sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa são todas aquelas pessoas jurídicas de direito público ou privado que sofrerem as consequências ou forem atingidas pelas consequências dos atos ímprobos. Encontram-se elencadas no art. 1º, “caput” da Lei nº 8.429/92:

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.

Dessa forma, sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa são todos os que integram a Administração Pública Direta e Indireta, os órgãos dos três poderes do Estado, e as empresas que são controladas pelo Poder Público. Frise-se que a Lei 8.429/92 incluiu no âmbito de proteção quaisquer outras entidades que recebam benefícios, subvenções, incentivos, dentre outros similares, de órgãos públicos, assim como aquelas entidades que para a criação ou manutenção o Estado haja concorrido, desde que com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, conforme determina o art. 1º.

Pelo dispositivo legal, verifica-se que o sujeito passivo abrange todas as pessoas jurídicas públicas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); os órgãos dos três Poderes do Estado; a administração direta e a indireta (esta última correspondendo as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista); as empresas que, mesmo não integrando a administração indireta e não tendo a qualidade de sociedade de economia mista ou empresa pública, pertencem ao Poder Público, porque a eles foram incorporadas; e também as empresas para cuja criação o erário público concorreu com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual. É evidente que, neste último caso, trata-se de empresas que estão sob controle direto ou indireto do Poder Público, pois, de outro modo, não teria sentido o Estado contribuir com parcela tão significativa para a formação do patrimônio da entidade e deixar seu controle em mãos de particular, em um ato de liberalidade inadmissível quando se trata de dinheiro público. (DI PIETRO, 2014, p. 910)

Já o sujeito ativo é o agente público, intitulado no art. 1º da LIA, e o terceiro que se beneficia de alguma forma, direta ou indiretamente. O conceito de agente público encontra-se no art. 2º da LIA, sendo considerado “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”.

Para ser sujeito ativo do ato de improbidade administrativa não é necessário que a pessoa possua vínculo empregatício com a Administração Pública, podendo ser considerado sujeito ativo toda pessoa que preste algum tipo de serviço, como exemplo, agentes políticos, servidores públicos, militares, e inclusive, os particulares que possuem alguma conexão, seja mediante delegação, requisição ou atue espontaneamente.

Importa salientar, que o STF através do Relator Ministro Eros Grau, no RE nº 579799 AgR/SP, possui entendimento no sentido de que quanto aos agentes políticos, nem todos se encaixam como sujeitos ativos da improbidade, excluindo-se os Chefes de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, por entender que não existe na Constituição Federal Brasileira concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa, sendo, portanto, inaplicável a LIA a esses agentes, já que os mesmos gozam de prerrogativas especiais, como a imunidade parlamentar, que protegem o exercício do mandato e terão órgãos privilegiados para seu julgamento.

Segue abaixo decisão:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DESEMBARGADOR. AGENTE POLÍTICO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento nos termos do qual a Constituição do Brasil não admite concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento.

(STF - RE-AgR: 579799 SP, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 02/12/2008, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-241 DIVULG 18-12-2008 PUBLIC 19-12-2008 EMENT VOL-02346-15

Por fim, diferenciando sujeito ativo e passivo, segue ensinamento da autora Patrícia Beluzzo:

A improbidade administrativa tem como sujeito ativo o agente público (que abrange os agentes políticos, agentes administrativos e particulares colaboradores com a Administração), nos termos do art. 2º da Lei de Improbidade Administrativa e sujeito passivo a pessoa jurídica de direito público interno (União, Estado, Município e Autarquia) ou a pessoa jurídica de direito privado (empresa pública, sociedade de economia mista e empresa com envolvimento de capitais públicos), nos termos do art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa, ou seja, sujeito passivo da improbidade administrativa é qualquer entidade pública ou particular que tenha participação de dinheiro público em seu patrimônio ou receita anual.

#### **4.3 Diferença entre Improbidade Administrativa e Crimes Contra a Administração Pública:**

Embora às vezes objeto de confusão, os conceitos de improbidade administrativa e crimes contra a administração possuem peculiaridades próprias e algumas distinções. No entanto, um mesmo agente pode responder pelos dois, desde que em processos e procedimentos distintos.

Os atos de improbidade administrativa, como já ditos no subcapítulo anterior, estão previstos na sua legislação própria, qual seja, a Lei de Improbidade Administrativa de nº 8.429/92, que compreendem três modalidades: os prejuízos causados ao Erário, o enriquecimento ilícito e os atos que atentem contra a Administração Pública. Importante destacar que no Direito não existe Crime de Improbidade Administrativa, embora atos de improbidade administrativa sejam considerados como atos ilícitos, ou seja, contrários ao Direito, assim como a LIA não é de natureza penal, e sim cível.

Os atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito apresentam-se como um dos mais graves tipos, tendo em vista que houve o animus do agente no momento da conduta, assim como adquiriu-se riqueza às custas do Erário Público:

O enriquecimento ilícito trata-se da modalidade mais grave de improbidade administrativa, pois contempla o comportamento torpe do agente público que desempenha funções públicas de sua atribuição de forma desonesta e imoral. Aqui a vantagem percebida, sem respaldo legal pelo agente público tem de ser patrimonial, ou seja, o proveito ilegal auferido tem de ser economicamente apreciável, compreendendo numerário, bens móveis ou imóveis, valores mobiliários e qualquer outra espécie de ganho de bens ou direitos da natureza econômica. A conduta do agente público suscetível de causar enriquecimento ilícito é dolosa, ou seja, pressupõe sua ciência da ilicitude da vantagem patrimonial auferida para si ou para terceiro. O enriquecimento ilícito é a causa eficiente ou determinante de sua atuação funcional abusiva. Nenhuma das modalidades admite a forma culposa, todas são dolosas, ou seja, todas as espécies de atuação suscetíveis de gerar enriquecimento ilícito pressupõem a consciência da antijuridicidade do resultado pretendido e obtido. (BELUZZO, s.d., p. 05)

No mesmo sentido aduz Pazzagliani Filho (1996, apud DUARTE, 2009, p.41):

Tendo em conta que o ato de enriquecimento ilícito pressupõe a consciência da antijuridicidade do resultado pretendido e por isso nenhum agente desconhece a proibição de enriquecer-se às expensas do exercício de atividade pública ou de permitir que, por ilegalidade de sua conduta, outro o faça. Não há que se falar em forma culposa, mas sim dolosa.

Nessa modalidade há a existência do dolo, não se admitindo a culpa, pois o agente teve a intenção e se beneficiou se valendo do cargo que ocupa, estes estão elencados no art. 9º da LIA, *ipsis litteris*:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os prejuízos causados ao Erário são atos de improbidade administrativa que estão elencados no art. 10, que compreendem “todas as condutas ilícitas que provocam danos aos cofres públicos, praticadas no exercício das atribuições institucionais do Estado” (BARRETO, 2015, p. 399). Nesse tipo de modalidade de improbidade, é irrelevante se o agente auferiu qualquer vantagem indevida, devendo responder em decorrência da sua atuação ilegal, dessa forma, bastando a prova de que houve prejuízo ao Erário. *In verbis*:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública, conforme a lei, são caracterizados como aqueles que violam os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade. Apesar de ser modalidade menos gravosa, se objetiva que as condutas do administrador público sejam probas e honestas, capazes de transparecer confiança e respeito aos cidadãos. Estão previstos no art. 11 da LIA:

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

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

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

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

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

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

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

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

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.

Importante destacar que o art. 11 da LIA quanto ao agente público possui caráter residual, podendo ser aplicado quando não for possível enquadrá-lo nos dois artigos antecedentes.

Os crimes contra a Administração Pública não possuem legislação própria e possuem numerosas situações que estão englobadas no Título XI do Código Penal Brasileiro, dentre eles, destacam-se o exercício arbitrário do uso do poder, a falsificação de papéis públicos, contrabando ou descaminho, a corrupção ativa e passiva, peculato, prevaricação, dentre outros.

Insta salientar que crimes contra a administração são os cometidos por funcionários públicos, ou seja, aquele que exerça cargo, emprego ou função pública, legalmente investido de caráter efetivo ou temporário. Enquanto que os atos de improbidade administrativa podem ser cometidos pelos agentes públicos ou terceiros que se beneficiaram dos atos ilegais cometidos.

Ao fim, destaque-se que os atos de improbidade são apurados em ação própria, que é a ação civil pública, ajuizada na área cível, ou através de processos administrativos ao qual o responsável é pertencente, dessa forma, se os atos de improbidade também se constituírem crimes contra a Administração deverá ocorrer o ajuizamento de processo distinto na área penal, para que se averigüe sua responsabilidade e o delito cometido.

#### 4.4 Sanções Aplicáveis aos Atos de Improbidade Administrativa

As sanções aplicadas aos atos de improbidade administrativa se encontram no art. 37, §4º da CRFB/88 e no art. 12 da Lei nº 8.429/1992.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Pelo dispositivo acima (art. 37, §4º, CF), observa-se que as sanções poderão ser a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível, portanto, sanções de natureza civil, tendo em vista que as medidas adotadas quanto aos bens são cautelares e possuem o objetivo de acautelar os interesses do erário até que se verifique a apuração dos fatos. Com a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública, o agente ímprobo fica afastado da vida pública.

Na Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/92 as sanções se encontram no art. 12, *in verbis*:

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

I - na hipótese do art. 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 art. 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 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.

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.

Por esse dispositivo (art. 12, lei nº 8.429/1992) as sanções foram além das previstas na Constituição Federal, pois determinou aplicação de multas, proibição de contratar com o serviço Público, receber benefícios fiscais, direta ou indiretamente, e a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente, estabelecendo uma espécie de gradação da menos ao mais gravosa. Compete destacar que um mesmo ato ou omissão pode se enquadrar como enriquecimento ilícito, pode causar prejuízo ao erário e ainda atentar contra os princípios da Administração Pública, ou seja, pode se enquadrar nos três tipos de improbidade administrativa.

Frise-se ao fim, que torna-se quase impossível não enquadrar qualquer ato de improbidade como atentatório aos princípios da Administração Pública, pois para causar enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário foram infringidos os princípios norteadores da Administração Pública, possuindo dessa forma o art. 11 da LIA caráter residual, podendo o mesmo ser aplicado inclusive isoladamente, sendo a sanção aplicada em sua gradação menos severa.

## 5 AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A LEI Nº 8.429/1992

A Lei 8.429/92 que disciplina a ação de improbidade administrativa surgiu, dentre outras finalidades, com o objetivo de regulamentar o art. 37 da Constituição Federal de 1988, especificando os atos de improbidade administrativa e discorrendo sobre suas sanções, sendo considerada como um marco para o combate da corrupção no Brasil.

A proteção está na Lei nº 8.429, de 02.06.1992, a chamada Lei da Improbidade Administrativa, que regulamentou o art. 37, § 4º, da Constituição Federal. Veio tratar concretamente da matéria e trazer efetividade à proibição administrativa, eis que já erigida na ordem constitucional, definindo e especificando os sujeitos ativos que podem praticar os atos prejudiciais ao patrimônio público; indicando as ações ou atos lesivos, mesmo que exemplificativamente; disciplinando o tipo de demanda apropriada para apurar as infrações; e prevendo as punições para as diferentes espécies de violações. Sem dúvida, constitui-se de uma lei forte no combate à corrupção, com graves repercussões na vida pública nacional, por muitos criticada e taxada de inconstitucional, que trouxe salutar impacto no cenário jurídico e político brasileiro, dadas as severas penalidades previstas para a gama de atos que atentam contra o patrimônio público. Busca a prevalência do império de certos princípios, como os da impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais devem ser rigorosamente obedecidos, sob pena da desestruturação e do enfraquecimento da Administração Pública. (RIZZARDO, 2014, P.09)

Marcelo Figueiredo (2000, apud RIZZARDO, 2014, p. 585-586) destaca:

A Lei nº 8.429/92 tem por escopo proteger a administração em seu sentido mais amplo possível; é ela, em seus mais variados matizes e representações orgânicas e funcionais, quase sempre, o alvo 'de corrupção', de favoritismos, de má-gestão; enfim, de toda sorte de malversações e ilícitos. Remarque-se novamente a abrangência do que se entende por administração. Nota-se claramente que a ratio legis volta-se para o controle dos dinheiros públicos (bens, direitos, recursos, com ou sem valor econômico) em todo espectro da Federação Brasileira e em qualquer categoria de empresas e órgãos públicos, entidades ou empresas particulares relacionadas na lei.

Com o advento da Lei 8.429 de 1992, a Ação Civil Pública passou a ser tida como um instrumento de defesa no tocante a moralidade administrativa, pois a lei da Ação Civil Pública por ser somente processual, dependia no que diz respeito a moralidade administrativa de lei específica. Frise-se que para que haja a aplicação das sanções estipuladas no art. 12 da Lei nº 8.429/92 é necessária a promoção da

ação civil pública, tendo em vista ser o bem jurídico tutelado - o patrimônio público e social - considerado bem de interesse difuso, possuindo a ACP a finalidade do reconhecimento judicial das condutas ímprobas na administração.

Contudo, a ação de improbidade administrativa regida pela lei 8.429/92 é uma espécie de ação civil pública:

A própria ação de improbidade administrativa, regida pela Lei nº 8.429, de 02.06.1992, enquadra-se como espécie de ação civil pública, seguindo o mesmo procedimento, tendo como finalidade a defesa dos entes públicos contra os atos de enriquecimento ilícito, ou que causam prejuízos ao erário público, ou que ofendem certos valores e princípios morais da administração pública.” (RIZZARDO, 2014, p. 64)

No entanto, a ação civil pública e ação de improbidade administrativa possuem legislações próprias e não possuem a mesma finalidade, nem causa de pedir, assim como objeto ou pedido, ao passo que a ação de improbidade é mais gravosa do que a ação civil pública “mesmo assim, ambas as ações se enquadram no ramo de demandas civis públicas porque dirigidas à defesa de valores metaindividuais, de envergadura pública, e em prol da coletividade ou do patrimônio público.” (RIZZARDO, 2014, p. 606)

Algumas vezes, no entanto, se levantam, opondo-se a essa evidência, ousando afirmar que a utilização da denominação ação civil pública revela linguagem leigo e pouco técnico. Na verdade, concepção desse teor é que revela tais adjetivos. Se a própria Carta Maior deu a natureza de ação civil pública à ação por ato de improbidade, é por razões sérias, e que têm em conta justamente a proteção de interesses supraindividuais. Com efeito, o patrimônio público, que envolve o erário e deve ser gerido dentro da moralidade e sem desvios, e cuja proteção foi delegada ao Ministério Público, está protegido pela ação civil pública. (RIZZARDO, 2014, p. 606)

Assim, imperioso destacar que os bens elencados pela ação civil de improbidade se encontram enquadrados na tutela dos direitos difusos tutelados pela ação civil pública no art. 129, III da Constituição Federal que diz ser a ação civil pública destinada a defesa de “outros interesses difusos e coletivos”. Assim, diante de tais alegações vê-se que o patrimônio público envolve a Administração Pública que inclui o erário, a moralidade e especialmente, a probidade, todos estes, frise-se, inseridas no conceito de patrimônio público, que é um direito coletivo tutelado pela

ação civil pública. Nesta visão manifesta-se Sérgio Ferraz (2002, apud RIZZARDO, 2014, p. 606-607):

Não obstante haja vozes divergentes, parece-nos clara a natureza civil da ação de improbidade administrativa, e assim o que textualmente a lei. Não a desnaturam sequer as copiosas e severas cominações aplicáveis na forma do art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992. Na gênese de toda a tipologia do ilícito e de sua sanção se encontra sempre um ato administrativo gerador de proveito para seu agente ou para terceiro, em detrimento do patrimônio público ou dos princípios regedores da administração pública.

Bertoncini (2007, apud RIZZARDO, 2014, p. 629) ressalta:

Em última análise, os atos de improbidade administrativa são cometidos contra o interesse público, contra o interesse da coletividade, contra o interesse do povo brasileiro, de cuja força ou poder emana o próprio Estado, como sociedade politicamente organizada (preâmbulo da Constituição de 1988).

Em suma, a lei 8.429/92 descreve os meios e os fins no que diz respeito a improbidade administrativa, elencando seus legitimados e a entidade da Administração Pública direta ou indireta. Quanto a diferenciação entre a ação civil pública e ação de improbidade administrativa, os meios e os instrumentos para a defesa dos interesses que as mesmas defendem pouco se diferenciam, não ocorrendo na prática consequências discrepantes ou vantajosas com relação a aplicação de uma ou da outra.

De salutar importância destacar que quanto às pessoas jurídicas aquelas que concorrerem para a prática do ato de improbidade administrativa sujeitam-se as penalidades da Lei nº 8.429/1992:

O art. 3º da Lei nº 8.429/1992, tido por violado, é claro ao estender a sua aplicação aos particulares que se beneficiem do ato de improbidade, in verbis: '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'. O sujeito particular submetido à lei que tutela a probidade administrativa, por sua vez, pode ser pessoa física ou jurídica. Com relação a esta última, somente se afiguram incompatíveis as sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos. Em tese, portanto, eventual condenação por improbidade administrativa sujeita as pessoas jurídicas ao ressarcimento integral do dano, à perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ao pagamento de multa civil e à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, nos termos e

limites do art. 12 da LIA. Conforme pontua Wallace Paiva Martins Júnior, o art. 3º da Lei nº 8.429/1992 ‘estende a sujeição do dever de probidade administrativa (e a correlata legitimidade passiva na ação de aplicação das sanções da improbidade) ao beneficiário e ao partícipe, cúmplice ou coautor do ato de improbidade administrativa, que podem ser agentes públicos ou não, pessoas físicas ou jurídicas’. (Probidade Administrativa, 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 313). Cito, ainda, a doutrina de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (Improbidade Administrativa, 2. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 253): ‘Também as pessoas jurídicas poderão figurar como terceiros na prática dos atos de improbidade, o que será normalmente verificado com a incorporação ao seu patrimônio dos bens públicos desviados pelo ímprobo. Contrariamente ao que ocorre com o agente público, o qual é o sujeito ativo dos atos de improbidade e é necessariamente uma pessoa física, o art. 3º da Lei de Improbidade não faz qualquer distinção em relação aos terceiros, tendo previsto que “as disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público...”, o que permite concluir que as pessoas jurídicas também estão incluídas sob tal epígrafe. (RIZZARDO, 2014, p. 615-616).

A ação civil pública de improbidade administrativa possui o objetivo de atacar os atos de improbidade realizados pelos agentes públicos, ou daqueles que de alguma forma se beneficiaram através do exercício da função pública, ou usou bens do Estado para seu próprio interesse pessoal, violando dessa forma os princípios estruturadores da Administração Pública, aplicando-se as medidas de perda da função, a suspensão dos direitos políticos, dentre outros, elencados no art. 12 da Lei nº 8.429/92.

Os legitimados para a interposição da ação civil de improbidade se encontram no art. 17 de sua legislação que estabelece somente serem o Ministério Público ou a pessoa jurídica interessada, diferentemente da ação civil pública, que possui várias entidades. O MP nesse tipo de ação também poderá ser o autor, servir como substituto processual e desempenhar o papel de fiscal da lei, segundo o art. 17, §4º.

Saliente-se que na ação civil de improbidade que tem forte caráter penal, são proibidos qualquer tipo de transação, acordo ou conciliação, conforme o §1º do art. 17 “É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput”, tendo em vista o princípio da indisponibilidade do patrimônio público, exceto quando for caso de reparação do dano com vistas ao ressarcimento do erário”. Existindo, contudo, uma exceção que é a restituição integral do acréscimo patrimonial:

Vislumbra-se, como exceção, uma única situação em que a transação, em caso de improbidade administrativa, poderia ser realizada, ou seja, quando o autor da ação (Ministério Público ou pessoa jurídica lesada) tão somente postular, no caso de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito, a restituição integral do acréscimo patrimonial indevido, e, na hipótese de ato de improbidade administrativa lesivo ao Erário, a reparação total da lesão patrimonial. (RIZZARDO, 2014, p. 650 apud PAZZAGLINI FILHO, 2007 p. 176).

Por fim, segundo Burle Filho (2001, p. 365-366) sobre as ações civis públicas por ato de improbidade administrativa:

Mesmo diante dessas notórias dificuldades na obtenção da prova dos atos atentatórios ao patrimônio público e de corrupção, é mister ter presente as inúmeras ações civis públicas e ações de responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa (estas, em um sentido mais amplo, são também ações civis públicas, para os fins deste trabalho), ajuizadas para condenar governantes, administradores públicos, particulares e empresas na reposição, se for o caso, do numerário obtido ou gasto de forma ilegítima ou nas penas da Lei de Improbidade Administrativa. Tais ações também cumprem uma função de educação democrática e social, relevando, igualmente, que tais condutas, se descobertas, tendem a não ficar impunes.

Concluindo Arnaldo Rizzardo (2014, p. 64) que:

A própria ação de improbidade administrativa, regida pela Lei nº 8.429, de 02.06.1992, enquadra-se como espécie de ação civil pública, seguindo o mesmo procedimento, tendo como finalidade a defesa dos entes públicos contra os atos de enriquecimento ilícito, ou que causam prejuízos ao erário público, ou que ofendem certos valores e princípios morais da administração pública.

Por fim, de grande importância à ação de improbidade administrativa, espécie de ação civil pública, sendo considerada uma ferramenta essencial para a defesa de um bem difuso ou coletivo, que interessa e interfere em toda uma coletividade.

## 6 CONCLUSÃO

A ação civil pública é, desde sua criação, uma das ferramentas mais importante, eficiente e relevante no direito brasileiro para a tutela dos direitos transindividuais, coletivos ou difusos, possuindo a peculiaridade de apenas uma ação procurar resolver o problema de uma grande quantidade de pessoas ou de uma coletividade, sendo o seu objeto os mais variados, ao passo que poderá envolver direitos ínfimos e amplos.

Com o advento da Lei nº 7.347/85 que disciplina ação civil pública, se criou uma nova conjuntura na defesa dos direitos coletivos, que possibilitou de forma conjunta/comum tutelar os mais variados campos do direito e minimizar parte dos anseios da sociedade, tendo a Constituição Federal de 1988 alargado o objetivo da ACP, e posteriormente, as diversas leis esparsas que foram promulgadas e cada vez mais ampliaram seu alcance.

Dentre os legitimados elencados na lei, é de salutar importância o papel do Ministério Público, elencado no art. 129, III da Magna Carta, que possui, dentre tantas funções, a proteção do patrimônio público e social, que envolve a probidade e a gestão da coisa pública.

O Ministério Público é atualmente o legitimado que mais ajuíza ações no combate aos atos que lesionam o bem público, sendo considerado o guardião constitucional da probidade. Não obstante, procura atuar conforme a legislação estabelece, agindo com severidade no combate a tais atos de improbidade, em contrapartida, com cautela, prudência e ponderação por ser um agente político de transformação social e que deve preservar a Ordem Jurídica.

O MP tem sido o fiscal por excelência das condutas administrativas que podem lesionar o Erário ou que estão em desacordo com os princípios constitucionais da Administração Pública, dessa forma órgão imprescindível para a fiscalização, possuindo o dever de preservar a integridade moral, material e legal da Administração, através de seus procedimentos administrativos, inquéritos civis e ajuizamento de ações civis públicas.

Com o surgimento da Lei 8.429/92, que instituiu a ação de improbidade administrativa, a Ação Civil Pública tornou-se também um instrumento de defesa da moralidade administrativa, tendo em vista a Lei nº 7.347/85 ser somente processual, precisando de lei específica para tutelar sobre a moralidade administrativa.

Moralidade na Administração significa ter condutas éticas, probas, com o objetivo de prestar serviços objetivando a atender os interesses coletivos, em obediência aos princípios que a regem, constituindo-a como pressuposto de validade de seus atos.

A improbidade é o seu inverso, possuindo dentre suas características o seu grave potencial lesivo que repercute na vida social, especialmente pelo mau exemplo que dissemina no tocante a Administração Pública.

Portanto, a ação de improbidade administrativa que é considerada uma espécie de ação civil pública, em decorrência do bem tutelado ser de interesse difuso, qual seja, o patrimônio público e social, objetiva reconhecer as condutas ímprobas da Administração, sendo uma ferramenta legal de combate aos atos ímprobos e que procura punir os abusos. Portanto, ação de grande relevância.

Destarte, imperioso informar que assim como as pessoas jurídicas elencadas na lei podem ajuizar a ação civil pública, a participação popular é de suma importância quando cobra, fiscaliza e supervisiona a Administração Pública, informando aos legitimados as irregularidades para possíveis ajuizamentos de demandas.

Por fim, fundamental e necessária é a ação civil pública em nosso Ordenamento Jurídico, que só se enriqueceu com esse instituto, pois alargou-se os direitos coletivos que podem ser tutelados, desencadeou a consciência da cidadania, além de ter se mostrado uma ferramenta que atua pacificamente, suscitando processos coletivos em prol da convivência democrática.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. O inquérito Civil (considerações críticas). In: Edis Milaré. (Org). **Ação Civil Pública lei 7.347/1985 – 15 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 657-667.

BURLE FILHO, J.E. Ação Civil Pública. Instrumento de educação democrática. In: Edis Milaré. (Org). **Ação Civil Pública lei 7.347/1984 – 15 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 361-372.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 30 set. 2016.

BRASIL. **Lei 7.347 de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em 03 out. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8. 078 de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8078.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm)>. Acesso em 03 out. 2016

BRASIL. **Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito do 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 30 set. 2016.

BRASIL. **Lei 12.966 de 24 de abril de 2014**. Altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), para incluir a proteção à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12966.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12966.htm)>. Acesso em 30 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 62. RE 162.231-3/SP**. Ação civil pública e legitimidade. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo62.htm>>. Acesso em 20 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário. Desembargador. Agente Político. Ação de Improbidade. Recurso Extraordinário nº. 579799RE (AgR 579799 SP). Agravante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Agravado: Paulo Theotonio Costa. Relator: Eros Grau. Brasília, 02 de dezembro de 2008. **Lex-Jurisprudência do STF**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2910517/agregno-recurso-extraordinario-re-agr-579799-sp>>. Acesso em 13 out. 2016.

BARRETO, Alex Muniz. **Direito Administrativo Positivo**. 4ª Ed. rev. e atual. São Paulo: Edijur, 2015.

BELUZZO, Patrícia. **Improbidade Administrativa e a atuação do Ministério Público**. Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yQ3a5yxOjEkJ:www.feb.br/index.php/institucional/normas/doc\\_download/345-improbidade-administrativa-e-a-atuacao-ministerio-publico-+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yQ3a5yxOjEkJ:www.feb.br/index.php/institucional/normas/doc_download/345-improbidade-administrativa-e-a-atuacao-ministerio-publico-+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em 25. Set. 2016.

CAMBI, Eduardo. **Ação Civil Pública – 20 anos – Novos Desafios**. Disponível em <<http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Eduardo%20Cambi%20-%20formatado.pdf>> Acesso em 10 out.2016.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 12ª Ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Lei 12.966/2014**: inclui a proteção da honra e da dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos como um dos objetivos da ACP. Disponível em: <<http://www.dizerodireito.com.br/2014/04/lei-129662014-inclui-protecao-da-honra.html>>. Acesso em: 03 out. 2016.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 5º Ed. Salvador: JusPODIVM, 2006.

DA SILVA, Johnny Pinto. **A ação civil pública como instrumento de defesa dos direitos das minorias a luz dos princípios e fundamentos constitucionais**. 2006. 106 f. Monografia (bacharelado em Direito) – Faculdades Integradas Antonio Eufrasio de Toledo, Faculdade de Direito de Presidente Prudente, Presidente Prudente.

DE SOUZA, Carolina Romero. **Ação Civil Pública como Instrumento Concretizador da Democracia Participativa**. Orbis: Revista Científica, v. 3, nº2, p. 263 – 279, ISSN: 2178-4809 Latindex Folio 19391 263. Acesso em: [www.cesrei.com.br/ojs/index.php/orbis/article/viewFile/68/68](http://www.cesrei.com.br/ojs/index.php/orbis/article/viewFile/68/68). Acesso em: 10 out. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DUARTE, Maíra Vilas Boas Duarte. **Ministério Público e a Lei de Improbidade Administrativa**. 2009. 80 f. Monografia (especialização em Ministério Público) – Fundação Escola do Ministério Público do Paraná – FEMPAR, Curitiba.

DURÃO, Pedro. **Direito Administrativo Objetivo**: resumos e aplicações. 4ª Ed. ver. e ampl. – Salvador: Via Jurídica, 2014.

LUCAS, Ana Cláudia. **Corrupção, como ilícito penal versus Improbidade Administrativa, ilícito de natureza diversa**. Disponível em:

<<http://profeanaclaudialucas.blogspot.com.br/2011/08/corruptao-como-ilicito-penal-versus.html>>. Acesso em 21 out. 2016.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Utilidade social da ação civil pública**. Revista do Ministério Público de São Paulo, v. 58, n. 173, p. 82 - 89, jan/mar. 1996. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/xwzb0x.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

MENDES, Gilmar F; COELHO, Inocencio M; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

NORAT, Lenise Maria Mota Schuler. **Improbidade administrativa e a atuação do Ministério Público**. 2011. 42 f. Monografia (Pós-Graduação em Direito Público) – Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes, Universidade Anhanguera – Uniderp, João Pessoa.

RITT, Eduardo. **O Ministério Público Brasileiro como guardião dos direitos fundamentais**. Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre, nº74, p. 31-59, jul. 2013 – dez. 2013. Disponível em: <[http://www.amprs.org.br/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1401214363.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1401214363.pdf)>. Acesso em 03 set. 2016

RIZZARDO, Arnaldo. **Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

SANTOS, Marisa Medeiros. Legitimidade na ação civil pública. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 45, 1 set. 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/348>>. Acesso em: 25 out. 2016.

SARAIVA, Wellington. **Crimes e atos de improbidade**. Disponível em: <<https://wsaraiva.com/2013/05/30/crimes-e-atos-de-improbidade/>>. Acesso em 21 out. 2016.