

**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE – FANESE
ASSOCIAÇÃO DE ENSINO E PESQUISA “GRACCHO CARDOSO”
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

TERTULIANO DOS SANTOS

**LEI Nº. 8.428 DE 2 DE JUNHO DE 1992: IMPORTANTE PAPEL EM DEFESA DA
MORALIDADE PÚBLICA**

Aracaju

2014

TERTULIANO DOS SANTOS

**LEI Nº. 8.428 DE 2 DE JUNHO DE 1992: IMPORTANTE PAPEL EM DEFESA DA
MORALIDADE PÚBLICA**

Monografia apresentada à Faculdade de
Administração e Negócios de Sergipe – FANESE –
como um dos pré-requisitos para obtenção de grau
de bacharel em Direito.

**ORIENTADORA:
Prof.^a Alessandro Buarque Couto.**

**Aracaju
2014**

TERTULIANO DOS SANTOS

**LEI Nº. 8.428 DE 2 DE JUNHO DE 1992: IMPORTANTE PAPEL EM DEFESA DA
MORALIDADE PÚBLICA**

Monografia apresentada como exigência parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito à comissão julgadora da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe – FANESE.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Alessandro Buarque Couto

Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

Prof. Dr. Pedro Durão

Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

Prof.^a Geisa Garcia Bião Luna

Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

Dedico este trabalho aos meus pais, Vilma e Fernando, pelo amor, dedicação, ensinamento e exemplos de humildade, responsáveis por me fazer acreditar nos sonhos e de buscar meus objetivos com caráter e respeito

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro a Deus, pela vida e sabedoria, por me colocar ao lado de pessoas maravilhosas e de me acolher em todos os momentos.

Agradeço aos meus pais por todos os esforços para garantir meus estudos e pelos ensinamentos de vida; à minha amada Jamile, por todo respeito, carinho e paciência ao longo desses anos.

Agradeço ao meu Tio Francisco, por ser um exemplo de sabedoria e de mostrar que com esforço, dedicação, planejamento e respeito podemos alcançar todos os objetivos; por contribuir para minha formação e de acolher a família nos momentos mais difíceis.

Ao meu querido amigo, professor e orientador Alessandro Buarque Couto, pelos valorosos ensinamentos e sobretudo pela acessibilidade e humildade no trato; por ser meu primeiro professor da disciplina e contribuir com motivação para percorrer os valorosos caminhos do ramo.

Agradeço ao Prof. Dr. Pedro Durão, por todo ensinamento de Direito Administrativo e pelas lições de metas e objetivos na vida.

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 da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto.

Rui Barbosa

RESUMO

O Direito representa um importante papel de controle social no combate aos desvios ético-morais. Através de sua carga imperativa é possível definir a estrutura do Estado e o padrão de conduta a ser adotados pelos administradores da coisa pública. A partir do momento em que o agente passa a gerir bens e direitos públicos, manifestando através dos seus atos uma vontade do Estado, estará sob o olhar máximo de diversos diplomas coercitivos, dentre os quais trataremos da Lei de Improbidade Administrativa. A respectiva Lei surge como importante marco do Direito Administrativo, tipificado uma série de condutas e desvios de moralidade, sujeitando os envolvidos a diversas penalidades, onde o objetivo principal é a imediata reestruturação a máquina pública e o ressarcimento do dano sofrido pelo Erário. O objetivo deste trabalho é conhecer o conteúdo tipificado da Lei nº 8.429/92, identificando se a mesma representa um importante papel na defesa da moralidade pública.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; Administração Pública; Princípios Norteadores.

ABSTRACT

The right is an important part of social control in the fight against ethical and moral deviations. Through its imperative load you can set the state structure and the standard of conduct to be adopted by the management of public affairs. From the time the agent starts to manage public assets and rights, expressing through their actions a government will be under the maximum look of various coercive acts, among which treat of the Administrative Misconduct Law. Their Law emerges as major milestone of Administrative Law, typified a series of pipes and morality shifts, subjecting those involved to various penalties, where the main objective is the immediate restructuring the public administration and compensation for the damage suffered by the Treasury. The objective of this work is to know the typed content of Law No. 8,429 / 92, identifying whether it plays an important role in the defense of public morality.

Keywords: Administrative Misconduct; Public Administration; Guiding Principles.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	14
1.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	14
1.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.....	15
1.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE.....	15
1.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	16
1.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	17
1.6 PRINCÍPIO DA SUPREMA DO INTERESSE PÚBLICO.....	17
1.7 PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE.....	18
1.8 PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE.....	19
1.9 PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO.....	19
1.10 PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA.....	21
1.11 PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE.....	21
1.12 PRINCÍPIO DA TUTELA OU CONTROLE.....	22
1.13 PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA.....	23
2 CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	25
3 CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	28
3.1 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE IMPORTAM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.....	28
3.2 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE CAUSAM PREJUÍZO AO ERÁRIO.....	30
3.3 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	33
4 ASPECTOS PROCESSUAIS.....	36
4.1 SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	36
4.2 DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVA E JUDICIAL.....	37
4.3 EFETIVAÇÃO DA LEI ATÉ NOS ÚLTIMOS ANOS.....	41

5 O PAPEL DA MORALIDADE PÚBLICA.....	43
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
REFERÊNCIAS.....	47

INTRODUÇÃO

A questão do combate a Improbidade Administrativa, desde muito tempo, vem sendo debatida no direito brasileiro, principalmente em virtude dos altos níveis de corrupção observados na Administração Pública. Diante disso, e após importante evolução da legislação, a Constituição de 1988, no art. 37, § 4º, expressamente reprimiu a prática dos atos de improbidade administrativa e previu as sanções cabíveis.

Em consonância, para regulamentar o mencionado artigo da Constituição Federal, restou promulgada a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Ressalta-se que essa lei é considerada pela doutrina como um importante instrumento na luta contra a corrupção no Brasil.

Com o passar dos anos, após a criação da lei, o cenário político ainda é acometido por inúmeros casos de corrupção, diariamente divulgados pela imprensa. As informações de agentes públicos envolvidos em grandes esquemas de desvio de verbas e usurpação do patrimônio público tornou-se constante na rotina do brasileiro, refletindo negativamente na credibilidade do Estado e no Regime Democrático.

O principal meio de combate a corrupção no ordenamento pátrio ainda é a Lei de Improbidade Administrativa. Busca esta pesquisa conhecer a importância do papel que a Lei 8.429 desempenha em defesa da moralidade pública, através da elucidação simplificada de seu comando normativo, bem como através das explicações doutrinárias, conhecimento esse que congrega esforços para formar uma base para correta compreensão e aplicabilidade.

O problema, por seu turno, consiste no debate acerca do mecanismo criado para defesa da moralidade pública, cumulativamente analisando os reflexos objetivos das penalidades trazidas, nas três esferas de tipificação, por atos que propiciam enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e atos contrários aos princípios da Administração Pública.

Registra-se, portanto, que o presente trabalho justifica-se na análise dos três pontos mencionados e, por esse motivo, pode-se afirmar que o tema da pesquisa representa um assunto muito polêmico, dado que o país vive uma crise social, influenciada por acreditar o senso comum que ao longo dos anos nada foi feito para preservar a moralidade do setor público e suas instituições.

Quanto ao procedimento metodológico, utiliza-se a pesquisa bibliográfica, uma vez que todo o estudo será fundamentado na leitura, análise e interpretação de materiais publicados em livros, legislação, periódicos jurídicos e revistas.

No que tange à estrutura do trabalho monográfico, registra-se que o tema se desdobra em cinco capítulos.

No primeiro capítulo analisam-se os princípios regentes da Administração Pública, conhecendo a vasta gama de princípios formadores da ciência administrativa e responsáveis por justificar a importância do mecanismo criado em combate à corrupção.

No capítulo dois estuda-se o conceito de Improbidade Administrativa, através da formulação de diversos doutrinadores, abordando desde a origem histórica até a definição que atualmente se enquadra nos ditames constitucionais e da Lei 8.429/92.

O terceiro capítulo, por sua vez, é dedicado ao estudo das três vertentes onde a Improbidade Administrativa se manifesta, conhecendo os três importantes artigos onde são tratados os Atos de Improbidade Administrativa que Importam em Enriquecimento Ilícitos, os Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário e, por fim, os Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública. No mesmo ponto serão aprofundadas as penalidades impostas para cada modalidade de incidência.

No quarto capítulo, serão analisados os aspectos processuais descritos na Lei, através das atuações administrativas e judiciais, conhecendo a postura da Administração Pública ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade que possa conter indícios de autoria e materialidade da prática de corrupção para com bens e direitos públicos. Na sequência buscará esta pesquisa fazer um apanhado através de dados com Conselho Nacional de Justiça, registrando o número de casos julgados em todo território brasileiro, desde o surgimento da Lei de Improbidade Administrativa até os dias atuais, bem como a definição legal dos sujeitos ativos e passivos.

O quinto e último capítulo analisa de forma objetiva o papel que a Lei 8.429/92 representa em defesa da moralidade pública, abordando como a Improbidade era tratada antes e depois da Constituição Federal de 1988.

Por derradeiro, registra-se a importância da presente pesquisa para a comunidade acadêmica, bem como para a sociedade em geral, haja vista que o conhecimento da atuação repressiva da Lei de Improbidade Administrativa possibilita

um resguardo em defesa da moralidade, das instituições, da democracia e ordem pública, atuando para restituir as transgressões e recuperar a credibilidade estatal.

1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para a exata compreensão do tema é preciso conhecer o alicerce do Direito Administrativo. Toda ciência pauta-se em princípios norteadores e indicativos da máxima que se buscar. Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 130):

Princípios são a base de um sistema, disposições fundamentais que se irradiam sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão, justamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Os Princípios do Direito Administrativo podem estar presentes no texto constitucional ou presentes em diplomas esparsos, o que não altera sua importância e nem gera a sobreposição de um princípio sobre o outro.

Princípios do Direito Administrativo integrantes do texto constitucional estão presentes no caput do artigo 37 da Constituição Federal:

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.

1.1 Princípio da Legalidade

Legalidade é o primeiro postulado do Estado de Direito, é um valor que se agrega inclusive à noção de República. Quando o art. 5º da Constituição Federal nos ensina que “todos são iguais perante a lei” e ainda reforça em seu inciso II que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

A tal princípio não cabe apenas uma interpretação, uma vez que para o particular a legalidade significa que qualquer exigência do mesmo por parte do Estado deve estar prevista em lei, não cabendo arbitrariedades comumente vistas na forma de governo monárquica. Para a Administração Pública legalidade significa que ao administrador público apenas é possível fazer o que está previsto em lei. É uma indicação taxativa de atuação, não podendo em nenhuma hipótese o administrador

fugir de tal regra, pois assim estaria incidindo em alguma das espécies de abuso de poder.

Hely Lopes Meirelles (2004, p. 187) ensina sobre o princípio que:

A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

1.2 Princípio da Impessoalidade

Impessoalidade para Administração Pública significa o dever de portar-se com neutralidade perante os administrados, sem favorecer uns em detrimento de outros. As obras e serviços realizados pelo Estado não deve conter propaganda nem destaque com o nome da administração incumbida de realizá-las.

Elias Freire (2011, p. 73) orienta que:

Este princípio, que aparece pela primeira vez com tal denominação, tem dado margem a diferentes interpretações. Em um primeiro sentido, nada mais é do que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe que o administrador tenha seus atos voltados, exclusivamente, para o interesse público. Caso contrário, ocorrerá desvio de finalidade, o que constitui modalidade de abuso de poder. Os atos e provimentos administrativos são imputáveis, não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade da Administração Pública, de sorte que ele é autor institucional do ato'. Encontramos aplicação deste princípio, quando reconhece a validade dos atos praticados por funcionário irregularmente investido no cargo ou função, visto que os atos são do órgão e não do agente.

1.3 Princípio da Moralidade

A moralidade administrativa, como representante basilar do caráter com que o administrador deve ser portar e estabelecer suas decisões; advém dos conceitos éticos e lícitos que devem permear sua conduta. Representa a atitude honesta, a postura voltada exclusivamente aos fins do Estado e dos administrados.

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2004, p.79) estabelece que:

Sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se

relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Fabiano Pereira (2011, p. 13), aponta o conceito de moralidade administrativa interpretando a Lei de Improbidade:

Em virtude de o conceito de moral administrativa ser um pouco vago, impreciso, cuidou-se o legislador de criar a Lei 8.429/92, estabelecendo hipóteses que caracterizam improbidades administrativas, bem como estabelecendo as sanções aplicáveis a agentes públicos e a terceiros, quando responsáveis pela prática de atos coibidos pelo texto normativo. A doutrina majoritária entende que a “proibidade administrativa” seria uma espécie do gênero “moralidade administrativa”, já que estaria relacionada mais propriamente com a má qualidade de uma administração, não se referindo, necessariamente, à ausência de boa-fé, de lealdade e de justiça do administrador público.

1.4 Princípio da Publicidade

Atualmente como o mesmo sentido que transparência, tal princípio exige da Administração ampla divulgação dos seus atos e obras, sendo requisito de eficácia dos atos administrativos.

Hely Lopes Meirelles (2004, p. 95) esclarece que: “A publicidade que produz efeitos jurídicos é a do órgão oficial da Administração, e não a divulgação pela imprensa particular, pela televisão ou pelo rádio, ainda que em horário oficial”.

Como exceção, a publicidade poderá ser restringida em defesa da intimidade ou do interesse social diretamente afetados ao fato.

Cintha de Campos Mangia (2013, p. 12), citando Cármen Lúcia Antunes Rocha (1994, p. 42), explica sobre o tema:

A publicidade de agentes e órgãos públicos sem limites bem definidos juridicamente constitui uma das maiores fontes de desmandos, de corrupção e de descumprimento do sistema democrático de Direito formulado. Por outro lado, não se há desconhecer que não se pretende mais aceitar, como legítima, a democracia da ignorância, aquela na qual todos são iguais no desconhecimento do que se passa no exercício do Poder usurpado e silenciosamente desempenhado. A publicidade administrativa é imprescindível à existência da democracia e à garantia dos direitos. O abuso praticado em seu nome é um dos mais acintosos agravos a elas.

1.5 Princípio da Eficiência

O devido princípio exige do Estado um modo de atuar que produza resultados. Administração boa é aquela que concretiza os fins estatais, produz e satisfaz os administrados. É um princípio novo, inserido com a Emenda Constitucional nº 19/1998. O renomado mestre e doutor Pedro Durão (2014, p. 31) cita cinco elementos fundamentais de tal princípio; são eles: economia, desempenho, produtividade, qualidade e controle.

Não basta apenas planejar, é preciso concretizar, cumprir metas e demonstrar a real capacidade através de dados e resultados satisfatórios à coletividade. Embora seja recente no bojo constitucional, o princípio da eficiência se desdobra em uma série de medidas para com os agentes estatais, visando a concretização de resultados em prol da sociedade.

1.6 Princípio da Supremacia do Interesse Público

O interesse público sempre deverá prevalecer sobre o interesse privado. Isto indica que é dever do Estado visar em suas atividades o bem da coletividade quando este estiver em choque com algum direito individual.

Não bastando, reflete o princípio a defesa e a titularidade da máquina estatal, assumida e administrada temporariamente por um gestor, mas que se jamais deverá limitar o interesse dos seus administrados quando confrontado com uma situação que estiver em choque apenas vantagem particular alheia.

Débora Regina Barreto (2007, p. 2), citando definição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 36), informa a estrutura de tal princípio:

O princípio da supremacia do interesse público sobre o particular é o princípio geral do direito inerente a qualquer sociedade, e também condição de sua existência, ou seja, um dos principais fios condutores da conduta administrativa. Pois a própria existência do Estado somente tem sentido se o interesse a ser por ele perseguido e protegido for o interesse público, o interesse da coletividade. O princípio da supremacia do interesse público sobre o particular tem surgimento no século XIX, pois o direito deixa de ser apenas um instrumento de garantia dos direitos dos indivíduos e passa a objetivar a consecução da justiça social e do bem comum. Os interesses representados pela Administração Pública, está previsto no Art. 37 da Constituição Federal Brasileira, e se aplica na atuação do princípio da

supremacia do interesse público. Por tal princípio entende-se, que sempre que houver conflito entre um particular e um interesse público coletivo, deve prevalecer o interesse público. Essa é uma das prerrogativas conferidas a Administração Pública, porque a mesma atua por conta de tal interesse, ou seja, o legislador na edição de leis ou normas deve orientar-se por esse princípio, levando em conta que a coletividade está num nível superior ao do particular.

1.7 Princípio da Indisponibilidade

Este princípio ensina que aos administradores cabe apenas zelar pelos bens e interesses públicos, vez que tal ofício se traduz na máxima de cuidar do que é de outrem. É a obrigação de boa conservação do patrimônio público, de garantir que não haja perda em desfavor do erário.

Para Elias Freire (2011, p. 26):

Os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas administrá-los em prol da coletividade, esta, sim, a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos. Portanto, a Administração não tem a livre disposição dos bens e interesses públicos.

Cláudia Mara de Almeida Rabelo Viegas (2011, p. 12), seguindo mesma linha de raciocínio, leciona que:

A Administração deve realizar suas condutas sempre velando pelos interesses da sociedade, mas nunca dispondo deles, uma vez que o administrador não goza de livre disposição dos bens que administra, pois o titular desses bens é o povo. Isto significa que a Administração Pública não tem competência para desfazer-se da coisa pública, bem como, não pode desvencilhar-se da sua atribuição de guarda e conservação do bem. A Administração também não pode transferir a terceiros a sua tarefa de zelar, proteger e vigiar o bem. Ademais a disponibilidade dos interesses públicos somente pode ser feita pelo legislador.

Portanto, verificando-se que em ato administrativo o agente estatal sorrateiramente dilapida bens e direitos públicos em favor do particular, está aí configurado o vício do ato em virtude de afronta direta ao princípio da Indisponibilidade.

É de suma importância para caracterização das várias hipóteses descritas na Lei de Improbidade Administrativa, vez que se consolida pela transferência de patrimônio, seja ele material ou imaterial.

1.8 Princípio da Presunção de Legitimidade

Uma vez que o administrador público está obrigado a guiar-se pela estrita legalidade, os atos por ele praticados reputam-se legítimos até que se prove em juízo o contrário. Significa dizer que tal presunção é relativa (*juris tantum*), mas, até que posto em contraditório, não poderá o administrado questionar sua legitimidade.

A presunção de legitimidade é um princípio que auxilia o administrador a persecução da finalidade pública sem que embaraços iniciais atrapalhem o início de um determinado ato administrativo. Imagine se toda e qualquer ação do Estado precisasse de desembaraço judicial para iniciar; seria um transtorno, vez que muitas das medidas a serem tomadas exigem urgência. Por tal princípio a administração pode realizar suas atividades com a presunção de que age segundo os ditames legais.

Carlos Barbosa (2010, p. 12) a respeito do princípio afirma que:

Os atos administrativos são presumidos verdadeiros e legais até que se prove o contrário. Assim, a Administração não tem o ônus de provar que seus atos são legais e a situação que gerou a necessidade de sua prática realmente existiu, cabendo ao destinatário do ato o encargo de provar que o agente administrativo agiu de forma ilegítima. Este atributo está presente em todos os atos administrativos.

1.9 Princípio da Continuidade do Serviço Público

É dever da administração atender as demandas populares com a prestação de serviços públicos de qualidade. O serviço público não deve parar, isto quer dizer que sua prestação deve ser ininterrupta e satisfatória. É claro que modernamente se permite a delegação ao particular da prestação de determinados serviços públicos, para tanto basta observar o que diz os arts. 175 e 236 da Constituição Federal:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

Tendo por fim os anseios sociais e sendo a única razão da existência de um gestor que delibere e resolva as contingências, a continuidade do serviço público é responsável por apaziguar a população, na medida do possível, através da prestação de serviços do mais amplo grau.

Uma vez inserido, ao serviço público é imposta a obrigatoriedade de continuidade. A exemplo, caso extinta uma concessão de serviço público, a lei impõe a reversão do serviço à concedente, devendo o mesmo, caso seja necessário, utilizar todos os meios (inclusive os bens do concessionário) para manter a ordem de prestação. Eis o que diz a Lei 8.987/95, art. 36:

Art. 36. A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido

Embora não estando presente no texto Constitucional, todos os princípios possuem a mesma carga basilar responsável pelo ramo jurídico em questão.

Princípio da razoabilidade. Este princípio exige razoabilidade entre os meios de que se utiliza a administração e os fins a que ela tem a alcançar.

Gustavo Henrique Pinheiro de Amorim (2011, p. 19) ensina sobre o devido princípio:

Previsto na Constituição Paulista (art. 111) e na Lei de Processo Administrativo Federal (Lei 9.784/99, art. 2º., caput). O princípio da razoabilidade está ligado à discricionariedade, que concede à Administração a possibilidade de escolher, dentre algumas opções, aquela mais conveniente e oportuna ao caso concreto. Embora tenha recebido da lei alguma liberdade de decisão, a Administração não pode adotar uma opção que se mostre desarrazoada, ou seja, fora do senso normal da sociedade.

Como bem explica doutrinador, há de se observar uma essência que justifique a decisão ou medida a se adotar. Mesmo com conveniência, se esta afastar-se do senso de razão prejudicando de alguma forma a coletividade, é passível de questionamento e invalidação da medida adota, uma vez que está o administrador agindo contrário ao princípio da razoabilidade.

Lucas Leonardo Souza Santos (2011, p. 24), citando em sua obra Antônio José Calhau Resende (2006, p. 47), traz a importante lição a respeito de razoabilidade:

A razoabilidade é um conceito jurídico indeterminado, elástico e variável no tempo e no espaço. Consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato.

1.10 Princípio da Autotutela

É um dever de correção que a administração tem, através do qual toda e qualquer irregularidade deve ser apurada e punida administrativamente, independentemente das ações judiciais cabíveis. A Administração Pública tem o dever de revogar os atos inconvenientes ou inoportunos, e de anular os atos ilegais. Todo comando de correção tem por fim a recomposição da ordem e a preservação de uma instituição séria.

A Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal define autotutela de maneira prática:

Em razão do princípio da autotutela, a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

1.11 Princípio da Especialidade

Como forma organizacional e eficiente de prestar as atividades incumbidas, a Administração Pública ao criar uma entidade da Administração indireta deve definir os limites de atuação desta, não deixando margem interpretativa para que a nova pessoa jurídica exerça atividades fora do seu crivo.

Tal princípio tem por finalidade impedir distorções administrativas e zelar por uma política eficiente de prestação do serviço público e demais atividades administrativas.

De acordo com Alexandre Guimarães Gavião Pinto (2008, p. 4):

O princípio da especialidade, as entidades estatais não podem abandonar, alterar ou modificar as finalidades para as quais foram constituídas. Atuarão as ditas entidades sempre vinculadas e adstritas aos seus fins que motivaram sua criação.

1.12 Princípio da Tutela ou Controle

Para que na prática se alcance satisfação do Princípio da Especialidade é necessária a fiscalização por parte da entidade administrativa criadora, imperativo este que advém do Princípio da Tutela. Aqui falamos mais uma vez do poder-dever de zelo administrativo, cuidado para que a administração indireta não desvirtue-se das funções para qual foi criada.

Teixeira Forte (2010, p. 15), ensina que:

Elaborado para assegurar que as entidades da Administração Indireta cumpram o princípio da especialidade. Cabe à Administração Pública Direta fiscalizar os atos das referidas entidades, com o objetivo de garantir o cumprimento de seus objetivos específicos institucionais. A regra é a autonomia das entidades, a independência da entidade administrativa que goza de fins próprios garantidos por lei, mas há necessidade de que a Administração Direta (União, Estado ou Município), que instituiu a entidade, se certifique de que ela está cumprindo os fins para que foi criada.

1.13 Princípio da Segurança Jurídica

É um princípio que se traduz na garantia de estabilidade de relações, através do qual o Estado deve propiciar formas seguras para prestigiar boa-fé e confiança nas múltiplas atuações existentes.

Galderise Fernandes Teles e Antonio Mendes Feitosa (2013, p. 10) definem com propriedade tal princípio:

O Princípio da Segurança Jurídica é certamente um dos mais mencionados e perquiridos no âmbito jurídico, seja na doutrina, na jurisprudência ou até mesmo na legislação normativa, dessa forma a sua observação e principalmente a sua compreensão tornam-se elementos fundamentais para a efetiva existência de um Estado Social Democrático de Direito. Nesse sentido, é importante determinar qual o sentido conferido ao termo "princípio", haja vista, a expressão "princípios" ensejar diversos entendimentos, normalmente quando a utilizamos é no sentido de fontes basilares do sistema jurídico, todavia, a compreensão acerca desse termo abrange acepções diferenciadas. O tema em questão ganha contornos ainda mais acentuados de relevância ao considerarmos que ao falarmos em segurança jurídica estamos necessariamente considerando todo o processo de interpretação do direito positivado. Como exposto em linhas anteriores interpretar é atribuir sentido aos signos e essa atribuição de sentidos é desenvolvida por cada intérprete de acordo com os horizontes

culturais de cada indivíduo, bem como, com o sistema de referências - relações associativas condicionadas pelo horizonte cultural e contexto sócio cultural do indivíduo - conforme o sistema de referência verificado ter-se-á a construção de determinada realidade e verdade, o que não implica em salientarmos que existe uma construção certa ou errada, apenas se verifica diferentes sistemas de referências adotados na formulação do fato. No âmbito do direito positivo as proposições prescritivas submetem-se a valores de validade e não validade (portanto não se submetem a valores de verdadeiro e falso), correspondente da lógica deôntica, a linguagem do legislador é válida ou não válida. Sendo assim, os resultados interpretativos que cada intérprete chega não serão marcados pela homogeneidade, mas certamente, pela heterogeneidade-diferença, diante deste panorama jurídico a busca pela segurança jurídica muito mais que um fim buscado pelo intérprete-participante torna-se uma verdadeira necessidade do sistema normativo.

Tatiana de Oliveira Takeda (2010, p. 23), seguindo a mesma ideia, mas partindo pelo viés constitucional, define que:

O princípio da segurança jurídica possui seu fundamento legal insculpido no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, e está intimamente ligado à confiança que o cidadão possui em um ordenamento que está sempre em mutação. De acordo com o doutrinador Lucas Rocha Furtado (Curso de Direito Administrativo, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2007, p. 125), “por mais contraditório ou sem sentido que possa parecer, o princípio da segurança jurídica surge para conter ou limitar a aplicação do princípio da legalidade administrativa, sobretudo em relação à possibilidade de a Administração Pública anular atos ilegais que tenham, todavia, gerado benefícios favoráveis a terceiros”. O administrador deve primar pela observância de um ponto de equilíbrio entre três princípios quase sempre associados: segurança jurídica, legalidade e proteção da confiança. O cidadão deve ter a segurança de que pode confiar nos atos e decisões públicos incidentes sobre os seus direitos e nas posições jurídicas emanadas da Administração, afastando-se a ideia de que estas são modificadas por motivos circunstanciais. Como o princípio da segurança jurídica é resultado de uma construção que ocorre a partir da interpretação sistemática da Constituição Federal, obtida com fulcro em dispositivos que garantem a legalidade, a irretroatividade e a anterioridade, presume-se que tem o condão de garantir ao cidadão o amparo que ele necessita para poder esboçar a confiança que, teoricamente, deveria ter na Administração que conduz seus interesses. Ademais, a segurança jurídica que se espera do Estado não é somente no tocante a proteção da vida, incolumidade física ou do patrimônio, mas, acima de tudo, a segurança jurídica estabelecida entre o Estado e o cidadão, especialmente do ponto de vista jurisdicional, pois ela é a expectativa mínima que deve ser oferecida a este.

Eis que através da definição do princípio da Segurança Jurídica as relações se estabelecem com a garantia de serem exigidas nos limites pré-definidos, sem que alterações futuras interfiram na proteção legal assegurada.

2 CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O sistema jurídico brasileiro, ao tratar da improbidade administrativa, dispensa capítulo especial, estudando está nos atos de controle da Administração Pública, uma vez que sua ocorrência necessita de ação repressiva imediata. A abordagem constitucional, através de seu art. 37, § 4º, deixa clara a intenção punitiva que a legislação infraconstitucional deveria assumir, afirmando que os incidentes em condutas de improbidade estão sujeitos a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e ao ressarcimento ao erário.

Em sede constitucional nem tampouco através da regulamentação do dispositivo supra citado foi dispensado espaço para definir em que consiste a improbidade administrativa. A lei 8.429/92 cria uma tipologia acerca das três modalidades de atos de improbidade sem contudo definir seu significado.

O legislador não elabora um conceito direto do tema, mas deixa clara a ideia do real significado do termo improbidade administrativa. No preâmbulo consta que tal Lei dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos em caso de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional. Embora o enriquecimento ilícito seja apenas uma das modalidades de improbidade, a ela foi atribuído destaque justamente por ser a mais comum e corriqueira. Todavia, não menos importantes estão os atos de improbidade que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública, pois é justamente com a combinação dos três elementos que o intérprete extrairá o exato conceito de improbidade.

Improbidade administrativa é o ato ilegal ou contrário aos princípios básicos da Administração Pública, cometido por agente público, durante o exercício de função pública ou decorrente desta.

Flávio Sátiro Fernandes (1997, p. 42) define improbidade através da origem do termo:

A palavra improbidade vem do latim, *improbitas*, *átis*, significando, em sentido próprio má qualidade (de uma coisa). Também em sentido próprio, *improbus*, *i*, que deu origem ao vernáculo *improbus*, *i*, em português, *probo*, quer dizer bom, de boa qualidade. O sentido próprio dessas palavras, pois, não se reporta, necessariamente, ao caráter desonesto do procedimento incriminado, quando se faz referência a

'administração de má qualidade. Isso é importante para se alcançar o verdadeiro significado legal e jurídico da expressão.

Regis Fernandes de Oliveira (2002, p. 121), por sua vez, define que:

A improbidade administrativa é o comportamento desviante das obrigações legalmente estatuídas. Improbidade é desonestidade. É o agir imoral, despropositado, venal, corrupto, inválido, bandido, inescrupuloso, lesivo ao patrimônio público, ilícito, ilegal. Enfim, é a atuação contrária àquela prevista na norma jurídica.

Para Wellington Pacheco Barros (2002, p. 177), o termo consiste:

A palavra improbidade vem do radical latino probus, que significa crescer reto, e na tradição da língua portuguesa significa ter caráter, ser honesto, ser honrado. Por via de consequência, não ter probidade ou ser ímprobo significa não ter caráter, ser desonesto ou desonrado.

Improbidade administrativa é a designação legal atribuída pela prática da corrupção, ou seja, o desvio ético-moral do agente público, servidor ou não, ou mesmo o particular que concorra ou se beneficie da corrupção, para com os bens, direitos e princípios da Administração Pública. É a qualidade de desonesto. Não é por acaso que se busca combater tal mal no âmbito interno público, vez que os desvios de caráter moral refletem uma perda significativa na credibilidade do "bem-administrar", pondo em cheque a confiança dos cidadãos no Estado como um todo.

Por fim, não menos importante é a designação popular ao tema que identifica o sujeito corrupto como de "colarinho branco". Nada mais são do que aqueles que na sociedade se apresentam como pessoas de "boa família", ocupantes dos melhores empregos e de mandatos públicos, também tratados como "doutores". O reflexo da distinção é que pessoas de colarinho branco não utilizam esforços físicos para a realização dos trabalhos, pois atuam em escritórios e gabinetes, ao contrário daqueles de "colarinho azul", que utilizam da força física como mão de obra de trabalhos árduos.

Upton Beall Sinclair (1990, p. 380), define o termo colarinho branco:

Colarinho branco é um termo informal que se refere a um profissional assalariado ou a um profissional ensinado a executar tarefas semi-profissionais. Estas tarefas são administrativas, burocráticas ou de gerenciamento, opondo-se às do "colarinho azul", cujo trabalho requer emprego de mão-de-obra física.

Portanto, através das definições apresentadas, observa-se que a Lei de Improbidade Administrativa não pune a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal e imoral do agente público, e dos terceiros que o auxiliarem.

3 CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE

A Lei 8.429/92 tem em seu corpo três modalidades de atos de improbidade administrativa, quais sejam, os que importam enriquecimento ilícito, os que causam danos ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Optou o legislador por trazer a ideia do que consiste cada modalidade, possuindo o caput dos artigos 9º, 10 e 11 uma abrangência aberta, ou seja, todos os atos de improbidade definidos possuem um rol exemplificativo. Impossível seria prever todas as possibilidades e forma com que a conduta desonesta seria praticada, assim, utilizando-se da ideia central de cada espécie é possível definir condutas alheias à lei mas que se inserem perfeitamente nela.

3.1 Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

Os atos de improbidade administrativa atingem toda a sociedade indistintamente. O artigo 9º do diploma regulamentar trata dos atos que causam enriquecimento ilícito como a modalidade em que o agente estatal, em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades de caráter público, auferem vantagem indevida. Marcelo Figueiredo (2004, p.22) ressalta que:

O art. 9º, caput, apresenta-se como sendo a norma central, o verdadeiro coração da Lei de Improbidade. Isso porque os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, sem dúvida alguma, afiguram-se como um dos mais graves tipos que a lei encerra em seu conteúdo. É dizer: os agentes públicos ou terceiros que verdadeiramente infringem tais normas serão os típicos ímprobos da Administração Pública, seus corruptos, ou corruptores.

Os critérios adotados pelo legislativo quantificam o ânimo do agente no momento da conduta, sujeitando a punições mais severas aqueles que buscam auferir riquezas às expensas do erário.

Para que se configure essa modalidade é preciso que o agente público atue com dolo, não admitindo o enquadramento do sujeito ativo a título de culpa. O animus deve ser voltado para obtenção de benefícios ilícitos se valendo do exercício do cargo que ocupa.

Os atos que importam em enriquecimento ilícito estão dispostos no art. 9º da Lei 8.429/92, *ipsis tteris*:

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 atos que importam enriquecimento ilícito utilizam a expressão “qualquer vantagem patrimonial”, ficando claro nos incisos que não só a pecúnia é suficiente para configurar tal modalidade. Aqui a matemática do perde e ganha é traçada através do erário e do corrupto, muitas vezes com terceiros intermediando o crime. Como dito somente poderá ser praticada dolosamente, inclusive quanto ao terceiro.

A jurisprudência é pacífica para caracterização e reconhecimento do ato, bastando o réu enquadrar-se no conceito de agente estatal, está agindo com dolo e praticar o ato contra qualquer das instituições previstas no art. 1º da Lei.

Vantagem indevida é todo e qualquer aproveitamento ilícito do agente, que, valendo-se do cargo ou função que exerce, engloba ao seu patrimônio (material ou imaterial) bens ou direitos que não advém da retribuição normal do seu trabalho.

Verificada a ocorrência do enriquecimento ilícito o agente público, estará o mesmo sujeito as penalidades previstas no artigo 12 da Lei. Conforme dispõe, caberá primeiramente a reversão ao Estado dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do corrupto; em sequência estará sujeito a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos; ao pagamento de multa civil até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou receber incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de dez anos.

3.2 Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

Saindo da corrupção em que o agente pretende multiplicar o patrimônio caracterizando enriquecimento ilícito às expensas do erário, essa modalidade versa sobre o prejuízo causado ao sujeito passivo, através da ação dolosa ou culposa que acarreta lesão.

Aqui se faz os comentários em relação ao modo de atuar da Lei. O artigo 10 trata exemplificativamente dos casos em que o agente público dará causa a prejuízos aos quais o erário não tem obrigação de suportar.

A conduta pode ser comissiva ou omissiva, a título de dolo ou culpa. Para que se configure o tipo em análise é preciso a existência de prejuízo. Por prejuízo ao erário entende-se como o dano causado por agente público, independentemente de proveito obtido, a bens e direitos do sujeito passivo. A lesão ao erário decorre de uma ação ou omissão, a característica principal é a ocorrência de perda patrimonial por parte da

Administração Pública. Sobre os graus de culpa, ensina Emerson Garcia (2006, p. 103):

O art. 10 da Lei nº 8.429/92 não distingue entre os denominados graus de culpa. Assim, quer seja leve, grave ou gravíssima, tal será, em princípio, desinfluyente à configuração da tipologia legal. Situando-se a essência da culpa na previsibilidade do efeito danoso, neste elemento haverá de residir o critério de valoração dos graus da culpa. Identificado o ápice da curva ascendente de previsibilidade, ali estará situada a culpa gravíssima, considerando-se como tal a ausência de previsão de um evento que o seria por qualquer homem normal. Na base da curva de previsibilidade, tem-se a culpa leve, onde o evento só poderia ser previsto com o emprego de uma diligência incomum, própria daqueles que exercem atividades que pressupõem um maior grau de discernimento. Em posição intermediária, está a culpa grave, a qual se consubstancia na não previsibilidade de um evento que o seria pelos homens diligentes e responsáveis, qualidade esta indissociável dos gestores da coisa pública.

Para que se configure o prejuízo ao erário não precisará o agente estatal necessariamente lograr proveito em relação aos bens e direitos do povo. Aqui basta o mero descuido, a perda. Afinal, administrar é o ofício daquele que cuida pessoalmente do que é de outrem.

Os atos que importam em danos ao erário estão dispostos no art. 10 da Lei 8.429/92, *ipsis litteris*:

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 dispensá-lo indevidamente;

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

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

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

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

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no 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; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

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

As condutas aqui descritas não exigirão sempre o dolo do agente, a exemplo do inciso X, que caracteriza a negligência como modalidade apta e sujeita às punições descritas.

Toda vez que o agente quebrar o dever de cuidado, seja por imprudência, negligência ou imperícia, realizando uma conduta que importe danos ao erário, mesmo que o dano não seja querido, estará sujeito à responsabilização pela prática de improbidade administrativa na referida modalidade.

Verificando-se a incidência nesta modalidade, como punição a Lei prevê o 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.

Seja desta modalidade ou não, todo ato ímprobo merece ser fustigado o quanto antes, tanto é que a divisão em modalidades mostra-se justa apenas para fins de aplicação de penalidades proporcionais ao dano gerado e aos fins almejados.

3.3 Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

O ato que atenta contra os princípios da administração pública, segundo a Lei, corresponde à violação dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. Emerson Garcia (2006, p. 34) adiciona que:

A moralidade concentra o sumo de todos os valores extraídos dos princípios regentes da atividade estatal, o que permite dizer que a tipologia constante do art. 11 da Lei 8.429/92 a todos alcança, ainda que advenham de princípios implícitos no sistema. Evidentemente, o rol de princípios é meramente exemplificativo, pois não seria dado ao legislador infraconstitucional restringir ou suprimir aqueles previstos na Constituição.

Embora faça parte do terceiro grupo de condutas ímprobas, todo o ramo administrativo e sua lógica formada através dos princípios são lesados com as condutas nele descritas. Como a construção da ciência administrativa necessita passar pelos princípios formadores, somente com o respeito à criação e ao modo de atuar é que extrairá o agente o verdadeiro sentido do Direito Administrativo.

É de se ressaltar que embora punidos de forma menos gravosa, o exemplo que a Lei nº 8.429 tem a deixar é que as condutas normatizadas são de suma importância para manutenção de um Estado de Direito capaz de transparecer confiança e respeito para com os cidadãos. Rodolfo de Camargo Mancuso (1994, p. 43) nos diz que:

A adoção do princípio da probidade administrativa no ordenamento jurídico valoriza a implementação no princípio da moralidade administrativa, conferindo à Nação, ao Estado, ao povo, enfim, um direito subjetivo a uma Administração Pública proba e honesta.

Para que se caracterize as condutas que fazem parte do art. 11, como já dito anteriormente, é de se atentar primeiramente para o fato de que o rol de condutas descritas é meramente exemplificativo. Noutro plano, também é preciso que se

contate no bojo processual a ocorrência da desonestidade no ato, do dolo e má-fé, bem como, também, do desvio de finalidade que vicia e torna o ato administrativo nulo.

Deve-se ficar atento para o fato de que essa terceira hipótese é considerada residual, ou seja, apenas não sendo possível enquadrar o agente público nos dois incisos anteriores, restará possível a incidência desde que a conduta haja sido praticada dolosamente.

Os atos que atentam contra os Princípios da Administração Pública estão previstos no art. 11 da Lei 8.429/92, *ipsis litteris*:

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.

Como punição está previsto para o agente que ensejar tais atos o ressarcimento integral do dano, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, o 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.

Justificando-se como caráter residual para o enquadramento, os aplicadores de direito devem, então, agir com muita prudência na tipificação das condutas dos agentes públicos nas hipóteses de improbidade previstas no art. 11 da Lei 8.429/92, para evitar a classificação errônea de atos administrativos que não passam de meras irregularidades, passíveis de correção na via administrativa.

Outro não é o entendimento de José dos Carvalho Filho (2007, p. 939):

Outro comentário que se faz necessário é o de que bem maior deve ser a prudência do aplicador da lei à ocasião em que for enquadrada a conduta como de improbidade e também quando tiver que ser aplicada a penalidade. Mais do que nunca aqui será inevitável o recurso aos princípios da razoabilidade, para aferir se a real gravidade do comportamento, e da proporcionalidade, a fim de proceder-se à dosimetria punitiva. Fora de semelhantes parâmetros, a atuação da autoridade refletirá abuso de poder.

Não menos importante, mas apenas sujeitando ao agente a penalidades proporcionais, os princípios administrativos devem ser respeitados de forma a propiciar uma administração condizente com os padrões morais adotados.

4 ASPECTOS PROCESSUAIS

4.1 Sujeitos da Improbidade Administrativa

Os sujeitos ativos da Improbidade Administrativa, conforme arts. 2º e 3º da Lei 8.429/92, são os agentes públicos e os terceiros que induza ou concorra para a prática do ato ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

As pessoas físicas que exercem funções estatais são denominadas de agentes público. Está é apenas uma classificação genérica, uma vez que o termo abrange os agentes políticos, servidores públicos e particulares em colaboração com o Estado.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 227) ensina que:

O conceito é bem amplo e abarca não só os servidores que fazem parte da estrutura da Administração, mas também outros que apenas com ela colaboram, como os concessionários e permissionários de serviços público.

Pedro Durão (2014, p. 141) classifica o particular beneficiado pelo ato: por pessoa capaz; com vínculo permanente ou temporário; a título remunerado ou não; nomeada, designada, comissionada, eleita ou contratada; por qualquer forma investida ou vinculada; em exercício nas pessoas jurídicas previstas no art. 1º da Lei. Ou seja, se através de alguma dessas modalidades um particular se beneficia sorrateiramente da máquina pública, será considerado agente ativo do crime de Improbidade Administrativa.

Os sujeitos passivos, por seu turno, consoante artigo 1º da Lei 8.429/92, são a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Territórios, 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.

Com a finalidade de ampliar a atuação da Lei, o parágrafo único do mesmo artigo caracteriza como sujeitos passivos, também, as entidades que recebem subvenção, benefício ou incentivos fiscais ou creditícios de órgão público e as entidades que o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento

do patrimônio ou receita anual, limitando-se, neste caso, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

4.2 Do Procedimento Administrativo e Judicial

Toda conduta descrita na Lei nº 8.429/92 pode gerar para seus autores o reflexo tripartite da punição, isto quer dizer que independentemente da punição na esfera administrativa, os envolvidos podem concomitantemente serem responsabilizados na esfera cível e penal.

Caso conduta praticada configure crime, sobre o agente recairá o processo penal; juntamente com as ações de reparação do dano que possuem natureza cível, poderá o infrator responder ao mesmo tempo um processo administrativo disciplinar para que se conheça de atos praticados em desacordo com o estatuto, no caso do servidor público.

O dever de zelo administrativo decorre de princípios e da própria Lei. Toda e qualquer conduta irregular na esfera administrativa deve ser apurada pela própria entidade, como forma de efetivar a Autotutela e garantir a transparência das atividades.

Vislumbrando qualquer ilícito é necessária apuração célere e instauração dos devidos procedimentos administrativos para constatar a irregularidade. O mecanismo de autotutela pode ser utilizado diretamente ou através da representação administrativa. Por esta última forma, reza a Lei que qualquer pessoa poderá representar para que seja instaurada a investigação e apurado os fatos.

A Lei nº 8.429/92 no seu artigo 14 define que qualquer pessoa, ao tomar conhecimento de irregularidades descritas na Lei poderá exercer a representação perante a autoridade administrativa competente.

Para tanto, é preciso que alguns requisitos sejam observados, sob pena de a autoridade administrativa rejeita a representação e despacho fundamentado. Deve a pessoa realizar a representação na forma escrita ou reduzida a termo, informando detalhadamente o fato ocorrido, os autores envolvidos e o meio de prova de que tenha conhecimento.

A mesma conveniência que cabe ao particular não atinge a Administração Pública, ou seja, deve o agente administrativo, tomando conhecimento da prática de irregularidades, sobe pena se incidir na prática de conduta criminosa, delatar toda e

qualquer conduta ocorrida, seja diretamente ao seu superior ou, caso haja participação do mesmo, ao superior hierárquico na sequência.

Quando se tratar de atos ímprobos onde tem-se envolvido servidor público federal o artigo 14, §3º da Lei de Improbidade determina que a conduta seja processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

Quando se instaurar o procedimento administrativo surge a obrigação de comunicar ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas para que estas entidades, querendo, envie representantes para acompanhar o trâmite processual interno.

A função do procedimento administrativo é basicamente a de organizar, verificar e colher os indícios de autoria e materialidade das condutas ímprobas para fim que possa ser instaurado o processo civil para ressarcimento do dano e cobrança da multa. Note que penalidades unicamente administrativas podem ser impostas, como, por exemplo, o afastamento agente para que não interfira ou exerça influência no andamento do processo. Dessa forma, define o Art. 15 da Lei nº 8.429/92:

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

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

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público.

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

Mauro Roberto Gomes de Mattos (2007, p.88) sobre o tema ensina que:

A Lei de Improbidade Administrativa conferiu legitimidade e competência para a instância administrativa apurar o ilícito sub oculis, podendo o Ministério Público figurar como fiscal da lei. Ao estipular que após a devida investigação será representado o Ministério Público para as providências que achar serem adequadas, o legislador prestigiou o princípio da eficiência (art. 37 da CF), visto que a

investigação de supostos ilícitos de improbidade administrativa envolve aspectos técnicos e fáticos que são afetos apenas as próprias estruturas administrativas competentes, possuindo as mesmas condições de elucidá-las.

Apurar tão logo tome conhecimento de um fato ímprobo é dever de eficiência. A atividade exercida no processo administrativo simplifica a instauração da demanda judicial, vez que mobiliza o próprio órgão lesado na busca dos elementos probatórios que justifique futura execução e ressarcimento aos cofres públicos dos bens e direitos usurpados.

A Lei de Improbidade Administrativa traz um perfil lógico e célere para restituição do que foi perdido. Além do mecanismo da representação, confere o art. 16 a utilização da medida cautelar de sequestro para resguardar bens a fim de o direito não pereça.

Após a interposição da ação cautelar, o Ministério Público ou procurador do órgão lesado tem o prazo de trinta dias para mover a ação principal, que terá o rito ordinário.

Esfera judicial. Uma vez havendo indícios de autoria e materialidade do ato de improbidade administrativa, caberá, a partir daí, que a pessoa legitimada intente a ação cível para reparação do dano, caso presente esta circunstância, bem como para aplicação das demais sanções previstas.

Como legitimado para propositura da ação, sempre teremos o Ministério Público, instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, consoante o artigo 127 da Constituição Federal, bem como a pessoa jurídica descrita na Lei como sujeito passivo, através de seu procurador.

Não atuando com a propositura da ação, atuará o Ministério Público como fiscal da Lei, a teor do art. 17, § 4º da LIA: “O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade”.

As ações cautelares no trâmite judicial podem ser preparatórias ou incidentais. A cautelar preparatória tem por finalidade a conservar o direito para futura execução ou cobrança, ou, nas palavras de Lara Cíntia de Oliveira Santos (2011, p. 46):

Medida cautelar é o procedimento judicial que visa prevenir, conservar, defender ou assegurar a eficácia de um direito. Isto, porque

é um ato de precaução ou um ato de prevenção promovido no judiciário, onde o juiz pode autorizar quando for manifesta a gravidade, quando for claramente comprovado um risco de lesão de qualquer natureza, ou na hipótese de ser demonstrada a existência de motivo justo, amparado legalmente. As Medidas Cautelares poderão ser "Preparatórias", quando são requeridas antes da propositura do processo principal, ou ainda "Incidentes", quando são requeridas depois de proposto o processo principal. Quando a Medida de Ação Cautelar é proposta em caráter preparatório haverá um prazo para que o Autor promova a ação principal, sob pena de ficar sem efeito a providência deferida pelo Juiz.

As medidas cautelares previstas na Lei de Improbidade Administrativa estão inseridas na Lei nº 8.429/92, artigo 7º, quando prevê a indisponibilidade dos bens do investigado; artigo 16, quando prevê a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente ou causado danos ao patrimônio público; e no artigo 20, parágrafo único, quando prevê que a autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

Das três medidas citadas, somente a última poderá ser efetivada ainda na esfera administrativa, vez que para as demais é obrigatória a presença de uma demanda judicial em trânsito.

Citando outra medida eficaz, Daniel Lobo Olímpio (2010, p. 67) defende o instituto da antecipação de tutela, sob tais argumentos:

Além dessas três medidas cautelares específicas previstas na Lei de Improbidade, o Ministério Público ou a Pessoa Jurídica interessada poderá requerer, via liminar (tutela antecipatória – art 273 do CPC), a ser pleiteada no próprio corpo da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade ou até mesmo através de cautelar inominada preparatória, a suspensão da eficácia do ato que concretizou a improbidade administrativa, como os seguintes exemplos: pedido de suspensão do julgamento de licitação viciada, ou suspensão da homologação do resultado ou posse dos aprovados em concurso público imoral, ou a suspensão da prestação de serviços por funcionários públicos contratados irregularmente, ou suspensão do recebimento a maior de subsídios por agentes políticos, entre outros casos possíveis. A concessão de medidas liminares, em regra, não está sujeita à prévia audiência da pessoa jurídica interessada, isso porque as ações cautelares (sejam elas típicas da Lei 8429/92 ou as gerais do próprio CPC) ou a Ação Civil Pública por Ato de Improbidade, não são propostas contra a pessoa jurídica de direito público interessada, mas sim contra o agente ímprobo. Assim, não há que se aplicar às normas restritivas da Lei 8437/92.

No mais, é vedada a transação, acordo ou conciliação na ação judicial, consoante art. 17, § 1º da LIA. Os demais pontos processuais encontram-se pormenorizados a partir do parágrafo § 5º, *ipsis litteris*:

§ 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 12. Aplica-se aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos regidos por esta Lei o disposto no art. 221, caput e § 1o, do Código de Processo Penal.

4.3 Efetivação da Lei Nos Últimos Anos

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, o Brasil tinha, em março de 2010, 2.002 gestores públicos e políticos enquadrados por improbidade administrativa, processos já transitado em julgado. Todavia, em recente publicação através do portal de notícias, divulgando dados do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa, houve um significativo aumento dos casos julgados e do número de condenados:

Quase 8 mil pessoas foram condenadas por improbidade administrativa no País. Dados atualizados do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa registraram 6.578 condenações em ações nos tribunais de Justiça e 1.253 nos Tribunais Regionais Federais (TRFs), desde o início da vigência da Lei n. 8.429/1992. As condenações incluem, além da suspensão dos direitos políticos e da perda da função pública, o pagamento de R\$ 2,11 bilhões entre ressarcimento do dano causado à administração pública, perda de bens e pagamento de multa civil.

É salutar que o judiciário continua empregando seus esforços para extirpar a corrupção. O valor de mais de 2 bilhões já restituídos aos cofres públicos representa a real importância do papel da Lei de Improbidade Administrativa em defesa da moralidade pública.

Registra-se que o aumento do número de condenados por improbidade administrativa foi reflexo da contribuição da Lei Complementar 135/2010. Conhecida com Lei da Ficha Limpa, buscou a inovação legal enquadrar a improbidade administrativa como empecilho à disputa por cargos eletivos, definindo que a condenação por qualquer modalidade descrita na Lei 8437/92 impede a pretensão de concorrer a cargos públicos, mesmo que a sentença não tenha transitado em julgado. Em outras palavras, independentemente da interposição de recurso, a condenação por improbidade administrativa impede torna a pessoa inelegível para qualquer cargo público.

Observa-se que a importante contribuição da Lei Complementar 135/2010 garante a Lei 8437/92 uma efetividade maior, eis que o número de casos julgados quadruplicou em apenas dois anos.

5 O PAPEL EM DEFESA DA MORALIDADE PÚBLICA

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a moralidade foi elevada a condição de princípio regente da atividade administrativa. Inserida no capítulo destinado a Administração Pública, o princípio da moralidade permeia todos os campos de atividades do Estado, formando um padrão de conduta a ser observado por todos os administradores e agente estatais.

O zelo por uma atuação transparente fez com que por diversas vezes diplomas legais buscassem traçar um caminho coercitivo a fim de impor moralidade àqueles que gerem recursos e agem em nome do Estado.

Historicamente a Improbidade Administrativa foi elevada ao status constitucional inicialmente nas constituições de 1946, 1967 e 1969. De forma tímida a legislação infraconstitucional tratou da questão, conforme se observa com a análise das leis conhecidas como Pitombo-Godói Ilha e Bilac Pinto, em 1957 e 1958 respectivamente.

O clamor social e os movimentos que resultaram na Constituição Federal de 1988 deram uma feição nova à atividade da Administração Pública. Após a definição dos cinco princípios constitucionais regentes da atividade administrativa, o capítulo VII da Carta Maior define em seu artigo 37, § 4º que os atos de improbidade administrativa importarão na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário.

A regra acima elencada carecia de regulamentação por norma infraconstitucional, por ser mandamento de eficácia limitada. Então, no mês de junho do ano de 1992, é promulgada a Lei 8.429 com o objetivo de suprir a lacuna existente e de regulamentar as sanções já previstas em sede constitucional.

A Lei de Improbidade Administrativa representa o primeiro diploma que trata de forma exaustiva de ações e atos que configuram condutas atentatórias à moralidade, trazendo nos seus cinco principais capítulos a definição dos sujeitos, os atos que configuram improbidade administrativa, as sanções aplicáveis, o prazo prescricional e os procedimentos administrativo e judicial.

A partir de então a sociedade ganha força ativa e mecanismo para reprimir o descaso que a Administração Pública vinha sofrendo ao longo de sua história. A população assistia os constantes casos de corrupção sem uma ferramenta capaz de sujeitar efetivamente os infratores a punições severas.

Carlos de Ayres Britto (2012, p. 5), comenta sobre o importante papel da Lei de Improbidade Administrativa nos seguintes termos:

A Lei de Improbidade administrativa é uma lei revolucionária, porque ela modifica para melhor a nossa cultura. Afinal, é preciso rimar erário com sacrário, o que é o propósito dessa lei. Nós estamos combatendo com muito mais eficácia os desvios de conduta e o enriquecimento ilícito às custas do poder público, a partir da priorização da pauta de julgamentos de ações de combate a esse tipo de assalto ao erário.

Resta evidente que a partir da nova feição constitucional e da promulgação da Lei 8.429/92, a sociedade e o Estado ganham um importante papel em defesa da moralidade no setor público, através da garantia de efetivas punições àqueles que corrompem a essência da atividade de bem-administrar.

Ademais, somente com a análise ao longo de sua existência foi possível comparar a efetiva melhoria em exigência da moralidade, sobretudo pelos avanços significativos que iniciaram-se a partir de 2010 com a inclusão da Improbidade Administrativa na Lei Complementar 135.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a finalidade de proteger a transparência e integridade do Estado, bem como garantir ao erário um viés legal de proteção contra os abusos que ao decorrer da história mancham a moralidade no setor público e a crença em uma sociedade brasileira mais justa e igualitária, surge a Lei de Improbidade Administrativa.

A máxima que se pretenda alcançar, antes mesmo da carga imperativa dos artigos responsáveis pela restituição dos bens e direitos, é a difusão principiológica da moralidade como formadora do padrão de conduta do administrador. Com a função de orientar, os princípios representam aqui não apenas o papel de interação entre o homem e a lei, mas o verdadeiro sentido desta. Somente com a absorção desta ideia central poderá o agente público fincar raízes no padrão de conduta moral que se espera dos gestores estatais.

Ao definir as três esferas de gravidade, busca a Lei de Improbidade Administrativa graduar o ato ímprobo de acordo com as proporções/implicações das penalidades impostas. Observe que não há sobreposição de gravidade. É tão imoral quanto apropriar-se do dinheiro público o fato de favorecer terceiro numa disputa de concurso público. O agir imoral é o agir contrário às ideias extraídas dos princípios, as esferas de aplicação da Lei é apenas uma adequação de proporcionalidade nas punições que estarão os agentes sujeitos.

Para exercer a autotutela, define este importante diploma que é interesse maior da Administração Pública, sempre que se deparar com qualquer suspeita de irregularidade, atuar diligentemente na apuração das irregularidades e dos responsáveis. Eis que a Lei 8.429/92 tem força para exigir iniciativa pública na persecução dos desvios morais praticados pelos agentes públicos.

Muito embora a execução contra os envolvidos em tais atos seja atribuída ao juízo cível, decorrência da unidade jurisdicional adotada pelo Brasil, define a Lei que medidas exclusivamente administrativas possam ser tomadas em prol da maior credibilidade e possibilidade de investigação. Cita-se como exemplo a possibilidade de afastamento dos envolvidos dos cargos em que ocupam para garantir aos Processo Administrativo Disciplinar uma persecução da verdade sem que a presença de tais atores, influenciam na tomada de decisão do órgão apurador.

Contata-se que a Lei 8.429/92 soluciona uma lacuna existente na legislação pátria ao longo da história, uma vez que a defesa da moralidade carecia de um diploma condizentes com a difícil missão ao qual se propunha.

Revela-se a pesquisa também de importância prática, uma vez que são palpáveis os avanços no combate à Improbidade Administrativa no Brasil. Os dados elaborados pelo Conselho Nacional de Justiça constata uma crescente aplicabilidade e enquadramento de corruptos em atos ímprobos, atuando o judiciário repressivamente a prática tão suja de imoralidade.

Por fim, cabe ressaltar que a Lei de Improbidade Administrativa efetivamente representa um papel em defesa da moralidade pública, porque, a partir dela é possível colher informações de experiência para que futuramente novos diplomas sejam responsáveis por continuar a reprimir os desvios de caráter, uma vez que o dinamismo do mundo moderno requer constantes adequações entre direito e realidade. A exemplo disso temos o marco da Lei Complementar 135/2010. Somente solidificando esta ideia poderá o Brasil acabar com a descrença popular, garantindo maior cobrança e participação do povo e dos Poderes na máxima transparência pública.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Gustavo Henrique Pinheiro de. O Advogado Público na Função Consultiva, os Pareceres Jurídicos e a Responsabilidade deles decorrente. In: **Leituras Complementares de Direito Administrativo** – Ob. Col. 2. ed. Bahia: Juspodivm, 2010.

BARBOSA, Carlos. Atos Administrativos. In: **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaITvJustica/portaITvJusticaNoticia/aneXo/Carlos_Barbosa_Atos_administrativos_Parte_1.pdf>. Acesso em out 2014.

BARRETO, Débora Regina. O princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 41, maio 2007. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1893>. Acesso em out 2014.

BARROS, Wellington Pacheco. **O município e seus agentes**. São Paulo: Livraria dos Advogados, 2002.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. Condenações por improbidade chegam a quase 8 mil em todo o País. In: **Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/25739-condenacoes-por-improbidade-chegam-a-quase-8-mil-em-todo-o-pais>>. Acesso em out 2014.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Ayres Britto - Lei de Improbidade como marco revolucionário. In: **Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/19642-lei-de-improbidade-e-revolucionaria-diz-ayres-britto>>. Acesso em nov 2014.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. **Lei nº 8429, de 02 de julho de 1992**. Brasília, DF, Senado, 1992.

_____. **Lei 8.987 de 13 de Fevereiro de 1995**. Brasília, DF, Senado, 1995.

_____. **Lei nº 3.502, de 21 de Dezembro de 1958**. Brasília, DF, Senado, 1958.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

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

FERNANDES, Flávio Sátiro. Improbidade Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 210, out/dez 1997.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa** (Comentários à Lei 8.429/92 e Legislação Complementar). 5ª ed.. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

FORTE, Teixeira. Princípio do Controle (ou tutela). In: **Teixeira Fortes Advogados Associados**. Disponível em: <<http://www.fortes.adv.br/pt-BR/termo/glossario/188/principio-do-controle-ou-tutela.aspx>>. Acesso em out 2014.

FREIRE, Elias Sampaio. **Série Provas e Concursos: Direito Administrativo**. 10. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 3ª ed.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

MANGIA, Cinthya de Campos. Eficácia dos modos de publicidade dos atos administrativos, acesso à informação e cidadania. In: **Conteúdo Jurídico**. Disponível em: < <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,eficacia-dos-modos-de-publicidade-dos-atos-administrativos-acesso-a-informacao-e-cidadania,41946.html>>. Acesso em out 2014.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes. Apuração de improbidade administrativa deve ser feita pela instância administrativa do órgão de lotação do agente investigado. In: **Gomes de Mattos**. Disponível em: <http://www.gomesdemattos.com.br/artigos/apuracao_de_improbidade_administrativa_deve_ser_feita_pela_instancia_administrativa.pdf>. Acesso em out 2014.

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

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

OLIMPIO, Daniel Lobo. As ações Cautelares na Lei de Improbidade Administrativa. In: **Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento**. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/18301-18302-1-PB.pdf>>. Acesso em out 2014.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao estatuto da cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PEREIRA, Fabiano. Direito Administrativo: Aula Demonstrativa. **Ponto dos Concursos**. Curso preparatório para o Tribunal Regional Eleitoral. São Paulo, 2011.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os Princípios mais Relevantes do Direito Administrativo. In: **Revista da EMERJ**, v. 11, nº 42, 2008. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista42/Revista42_130.pdf>. Acesso em out 2014.

SANTOS, Lara Cíntia de Oliveira. Medida Cautelar. Antecipação de Tutela. Medida Cautelar Preparatória. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 92, set 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10174>. Acesso em out 2014.

SANTOS, Lucas Leonardo Souza. O Princípio da Razoabilidade no Direito Administrativo. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10456&revista_caderno=4>. Acesso em out 2014.

SINCLAIR, Upton. Bureau Of The Sensuns, 1990. In: **Wikipédia, out 2012**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Colarinho_branco>. Acesso em nov 2014.

TAKEDA, Tatiana de Oliveira. Segurança jurídica, administração pública e o cidadão. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 73, fev 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7202>. Acesso em out 2014.

TELES, Galderise Fernandes; FEITOSA JÚNIOR, Antonio Mendes. O princípio da segurança jurídica e a irretroatividade das leis interpretativas tributárias. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 113, jun 2013. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13319>. Acesso em out 2014.

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. O princípio da supremacia do interesse público: Uma visão crítica da sua devida conformação e aplicação. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 86, mar 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9092>. Acesso em out 2014.