

GUSTAVO FERREIRA SILVA

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A LIMINAR DE AFASTAMENTO DO
AGENTE PÚBLICO**

TEÓFILO OTONI – MG
FACULDADES UNIFICADAS DE TEÓFILO OTONI
2015

GUSTAVO FERREIRA SILVA

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A LIMINAR DE AFASTAMENTO DO
AGENTE PÚBLICO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito das Faculdades Unificadas de Teófilo Otoni, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.
Área de Concentração: Direito Administrativo.
Orientação: Prof^ª. Liliane Almeida de Menezes.

TEÓFILO OTONI – MG
FACULDADES UNIFICADAS DE TEÓFILO OTONI
2015



FACULDADES UNIFICADAS DE TEÓFILO OTONI

NÚCLEO DE TCC / CURSO DE DIREITO

Reconhecido pela Portaria 321 de 28/12/2012 - MEC

FOLHA DE APROVAÇÃO

A monografia intitulada: *Improbidade Administrativa e a Liminar de Afastamento do Agente Público*,

elaborada pelo aluno Gustavo Ferreira Silva,

foi aprovada por todos os membros da Banca Examinadora e aceita pelo curso de Direito das Faculdades Unificadas de Teófilo Otoni, como requisito parcial da obtenção do título de

BACHAREL EM DIREITO.

Teófilo Otoni, 23 de novembro de 2015

Professora Orientadora: Liliã Almeida de Menezes

Professor Examinador: Luiz de Souza Gomes

Professora Examinadora: Cláudia Soares Teixeira

Aos meus pais Idelino Ferreira Rosa e Isabel
Cassimira da Silva, origem de tudo, um
agradecimento pelo que hoje sou.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que se mostrou criador, que foi criativo. Seu fôlego de vida em mim me foi sustento e me deu coragem para questionar realidades e propor sempre um novo mundo de possibilidades. Nada seria de mim sem a fé que tenho nele.

Aos Mestres Liliane Menezes, Luiz de Souza, Claudia Soares, Pe. Luciano Lavall, Vanusa Chaves, Paula Barreiros, Alan Kardec e aos demais professores por me proporcionar o conhecimento não apenas racional, mas a manifestação do caráter e afetividade da educação no processo de formação profissional. Meus eternos agradecimentos.

A toda a minha família que, incansavelmente me deu forças e ânimo para concluir essa árdua e doce jornada e que com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida.

A minha mãe... A melhor que existe. Mãe, seu cuidado e dedicação foi que deram em alguns momentos, a esperança para seguir. Pai, sua presença significou segurança e certeza de que não estou sozinho nessa caminhada.

Ao meu filho Heitor. Razão do meu viver, esperança e estímulo para um mundo melhor e de paz. Amor incondicional. Também ao meu querido e amado irmão, que de forma especial e carinhosa me deu força e coragem, me apoiando em todos os momentos.

Ao meu avô Carmelino (in memoriam) que com certeza, está sorrindo e torcendo por mim lá do céu.

Aos amigos e colegas, pelos incentivos e apoios constantes, em especial à Amanda Cardoso, César Augusto e Felipe Amaral, pois juntos compartilhamos sofrimentos e alegrias durante esses 05 anos de jornada.

Ao povo de Bertópolis que sempre torceu e apostou na minha vitória.

"As perfeições de Deus são tão grandes e tão admiráveis que, se o mundo estivesse cheio de livros, se todas as criaturas fossem outros tantos escritores e se toda a água dos mares se convertesse em tinta, primeiro se encheriam todos os livros, se cansariam todos os escritores e se esgotariam os mares, e ainda se não teria explicado uma só de suas perfeições."

(Santo Agostinho, Filósofo-Teólogo e Doutor da Igreja, 354-430 d. C).

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo explicar sobre a “Improbidade Administrativa e a Liminar de Afastamento do Agente Público”. Através do desenvolvimento desta pesquisa, que se realiza, em especial, no âmbito do Direito Administrativo, deseja-se efetivar um estudo sobre a Lei nº 8.429/1992, os principais aspectos relacionados ao afastamento liminar e os seus efeitos no Direito Administrativo. Tal análise mostra-se de extraordinária relevância, principalmente, por que a Lei nº 8.429/92 é um importante instrumento para combate a improbidade administrativa.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade. Administração Pública. Afastamento Liminar.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 TRAJETÓRIA HISTÓRICO-EVOLUTIVA DO DIREITO ADMINISTRATIVO E DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	10
2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	13
2.1 Princípio da legalidade	13
2.2 Princípio da Impessoalidade.....	14
2.3 Princípio da Moralidade	15
2.4 Princípio da Publicidade.....	15
2.5 Princípio da Eficiência.....	16
3 DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	17
4 AFASTAMENTO LIMINAR DO AGENTE PÚBLICO COM BASE NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 20 DA LEI N° 8.429/92.....	27
5 PRAZO DO AFASTAMENTO LIMINAR.....	30
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
REFERÊNCIAS	33
ANEXOS	35
ANEXO –A Lei de Improbidade Administrativa.....	35
ANEXO –B Prefeito é denunciado por prática de Improbidade Administrativa	43

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo abordar e analisar através do Direito Administrativo a lei 8.429/92. A tão falada lei de improbidade administrativa que hoje tem sido muito aplicada em decorrência do crescimento de agentes ímprobos em todo o país.

Essa lei veio para efetivar a instrução do §4º do artigo 37 da Constituição Federal, estabelecendo os procedimentos considerados ímprobos, bem como os dispositivos processuais inescusáveis para garantir a punição dos agentes públicos que infringirem a lei, e também aos terceiros que contribuem para a pratica dos atos.

Sabe-se que com o passar dos anos, várias foram às conquistas evolutivas no campo da aplicabilidade dessa lei, pois desde a primeira Constituição do Brasil de 1824 até os dias atuais e mostrar que estas conquistas foram necessárias para o bom desempenho dos agentes públicos, no que tange as suas funções e pertinentes ao cargo em que ocupa.

Com a chegada da Constituição de 1988, esta passou a prever os Princípios da Administração Pública e seus preceitos básicos e obrigatórios a todos os poderes dos entes federativos além das regras para a responsabilização de seus agentes.

É importante destacar ainda sobre os pontos bases consagrados pela referida lei, ressaltando a medida de afastamento cautelar prevista no parágrafo único do artigo 20, como forma de preservação do princípio do direito público e principalmente a proteção do Erário Público.

Buscar-se-á a apresentação do avanço histórico no sentido de tentar coibir as práticas de improbidade administrativa, buscando formas de proteger o bem público. Investigar-se os atos que a lei atual trata como pilares que configuram a prática do crime, ou seja, aqueles que consolidam em enriquecimento ilícito, os que causam prejuízos ao erário público, bem como os que atentam contra a administração publica.

Por fim, analisar a importância do afastamento liminar dos agentes que exercem mandato eletivo, quando da ocorrência de atos característicos de improbidade administrativa, como forma de resguarda o interesse público que deve prevalecer sobre o privado, mostrando que a Lei nº 8.429/92 é um importante instrumento de combate a improbidade administrativa.

1 TRAJETÓRIA HISTÓRICO-EVOLUTIVA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

O Brasil sofre com a corrupção que hoje se tornou tão generalizada, pois freqüentemente deparamos com notícias sobre esse ilícito, onde agentes políticos praticam atos de improbidade administrativa, afastados de seus cargos e logo retornam a estes referidos cargos, por força de liminar de algum tribunal.

Por isso, o presente trabalho monográfico trata da conduta da prática de improbidade administrativa e a liminar de afastamento do agente público. Para isso, é necessário conhecer um pouco sobre o surgimento do Direito Administrativo como ramo responsável pelo bom andamento e funcionamento do Estado.

Segundo Di Pietro (2013, p. 13), quanto ao surgimento do direito administrativo conceitua que:

A formação do direito administrativo, como ramo autônomo, teve início, juntamente com o direito constitucional e outros ramos do direito público, a partir do momento em que começou a desenvolver-se – já na fase do Estado Moderno – o conceito de Estado de Direito, estruturando sobre o princípio da legalidade (em decorrência do qual até mesmo os governantes se submetem à lei, em especial à lei fundamental que é a Constituição) e sobre o princípio da separação dos poderes, que tem por objetivo assegurar a proteção dos direitos individuais, não apenas nas relações entre particulares, mas também entre estes e o Estado.

A sociedade por mais antiga que seja o seu domínio de regras de justiça, sempre existiu a regra de autoridade e subalternidade por parte daquele que conservava esse poder superior. Tal regra de autoridade se deu desde que o homem passou a viver em grupos e em sociedade.

No Brasil, o Direito Administrativo nasceu como ramo independente do direito, iniciando-se na época do Brasil Imperial, já que houve uma repartição das funções governamentais entre o Poder Legislativo, Judiciário, Executivo e Moderador, onde esses dois últimos encontravam-se cerrado nas mãos do Imperador.

Com isso, houve a necessidade da criação de uma norma jurídica que regulamentasse tal matéria, bem como para fiscalizar e nortear o agente público para um bom desempenho de sua função.

Deve-se analisar também a definição da palavra improbidade, que segundo Alvarenga (2003, p. 107), em sua análise, o conceito de improbidade administrativa é o seguinte:

Pode-se, pois, conceituar improbidade administrativa como espécie do gênero imoralidade administrativa, qualificada pela desonestidade de conduta do agente público, mediante a qual este se enriquece ilicitamente, obtém vantagem indevida, para si ou para outrem, ou causa dano ao erário.

A improbidade administrativa, já era prevista em diplomas constitucionais e legais, como a Constituição do Império, de 1824 que previa a irresponsabilidade do Imperador, que era considerada uma pessoa inviolável e sagrada. Porém, previa a punição dos Ministros de Estado que podiam ser responsabilizados pelas praticas de improbidade, ex: abuso de poder, desaparecimento (roubo) dos bens públicos.

Segundo a doutrinadora Flavia Cristina Moura (2013, p. 14):

A Constituição de 1891 e a de 1934 também previam condutas que qualificava crimes de responsabilidade do Presidente da República. Na Constituição de 1891, tais previsões estavam elencadas no Art. 54, incisos 6º e 7º, que são aqueles que atentavam contra a probidade administrativa, e a guarda e emprego constitucional do emprego do dinheiro público. Já na Constituição de 1934, as condutas quanto ao tema eram as mesmas transcritas acima, mas elencadas no art. 57, alíneas “f” e “g”. Já a Constituição de 1937, no seu art. 86, previu o processo para julgar e processar os crimes de responsabilidade perante o conselho federal, vez que o § 1º ressaltava que o conselho só poderia aplicar a pena de perda de cargo, tornando o agente inelegível e impossibilitado de exercer qualquer função pública dentro de 5 anos, sem prejuízo de ações cíveis e criminais cabíveis.

A Constituição de 1946, também previu as mesmas condutas (probidade na administração) e (guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos). A inovação trazida por essa Constituição foi sem dúvida a disposição sobre o seqüestro e a perda dos bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influencia ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidades autárquica (Art. 141, § 31, segunda parte).

Com a promulgação da Constituição de 1967, esta também trouxe a previsão do enquadramento em crimes de responsabilidade, todos os atos que atentassem contra a administração. Trouxe ainda no seu art. 150, § 31, a previsão de que qualquer cidadão seria parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.

Com o avanço social, surgiu a necessidade de uma lei mais severa, para uma aplicabilidade mais eficaz ao ponto de sanar as irregularidades praticadas pelos agentes públicos.

A Constituição Federal de 1988 passou a prever os princípios da administração pública e seus preceitos básicos e obrigatórios a todos os poderes de Estado em todos os níveis de

entes federativos, além de regras para responsabilização de seus agentes. Em vários artigos, com destaque nos artigos 14, § 9º, art.15, inciso V, art.37, § 4º e art.65, inciso V. a CF/88 sinaliza que a improbidade é contra seus preceitos e seu compromisso em punir essa prática severamente sendo, inclusive, a primeira constituição brasileira a utilizar o termo improbidade administrativa.

Igualmente, a CF/88 prevê no seu artigo 37, que trata das disposições gerais sobre a Administração Pública, mais especificamente no se Caput e parágrafo 4º, *in verbis*:

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.

Com isso o caput do artigo 37 da CF/88 trata sobre os princípios que regem a administração pública, pois o direito administrativo é o agrupamento desses princípios jurídicos que orientam o sistema, os representantes e as tarefas públicas a serem realizadas de forma sólida, direta e rápida almejando no final a vontade Estatal.

2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Os princípios que regem a Administração Pública estão elencados no Caput do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Anteriormente, eram previstos somente 04 (quatro) princípios, mas esse artigo passou por um processo de transformação com a Emenda constitucional nº 19/98 e com isso acrescentou o princípio da Eficiência cuja importância é nortear os rumos da administração Pública.

Para entender os princípios que regem a administração pública, é necessário saber a definição de Princípio, que segundo Reale, (1986, p. 60), sua definição é a seguinte:

Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários.

Nesse contexto, os princípios estabelecem um suporte imposto ao direito administrativo que obrigam e determinam rumos às regras jurídicas impostas pelo Estado. Portanto, oferecem um fortalecimento à lei e um emprego da norma, auxiliando com a estabilidade jurídica imprescindível à democracia.

Vejam-se então os princípios que regem a administração pública, segundo o artigo 37 da Constituição Federal de 1988:

2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

A Legalidade está na base do Estado de Direito, no princípio da autonomia da vontade. É um dos mais importantes para a Administração Pública. Baseia-se no Artigo 5º da CF, que diz que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", pressuposto de que tudo o que não é proibido, é permitido por lei. Mas o administrador público deve fazer as coisas sob a regência da lei imposta. Portanto, só pode fazer o que a lei

lhe autoriza. Ele não pode se distanciar dessa realidade, caso contrário será julgado de acordo com seus atos.

Hely Lopes Meirelles, (2005, p. 96), define a legalidade como:

Princípio de administração (CF, art. 37, caput), 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.

Ou seja, esse princípio é a base que norteia o agente público, fazendo com que este siga pelo caminho da lei, nunca contra ou além da lei. Tal princípio encontra-se esculpido no artigo 5º, II da CF/88 reza que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Com isso, a administração pública tem o poder de fazer somente aquilo àquilo que a lei autoriza o que é totalmente diferente do cidadão comum, que pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe. Uma vez que o agente está severamente agarrado à lei e todo o exercício precisa ser comparado com a lei.

2.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.

O administrador não pode fazer sua própria promoção, tendo em vista seu cargo, pois esse atua em nome do interesse público. E mais, ao representante público é proibido o privilégio de pessoas específicas. Todos devem ser tratados de forma igual.

Nesse sentido, preceitua Antonio Bandeira de Mello (2004, p. 42), que:

A impessoalidade funda-se no postulado da isonomia e tem desdobramentos explícitos em variados dispositivos constitucionais como o artigo 37, II, que exige concurso público para ingresso em cargo ou emprego público, ou no artigo 37, XXI, que exige que as licitações públicas assegurem igualdade de condições a todos os concorrentes.

Portanto, a impessoalidade estabelece que a Administração Pública não deve conter a marca pessoal do administrador, ou seja, os atos públicos não são praticados pelo servidor, e sim pela Administração a que ele pertence. Devendo o administrador atuar sem favoritismo ou perseguição, tratando a todos iguais ou mesmo de forma diferente (mais vantajosa) necessária para se chegar à igualdade real ou material. Deve ainda rumar-se por discernimentos objetivos, não fazendo separações com fundamentos pessoais. Todas as ações da administração pública devem ser exercidas tendo em vista o escopo público.

2.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE.

Esse princípio tem a junção de Legalidade com Finalidade, resultando em Moralidade. Ou seja, o administrador deve trabalhar com bases éticas na administração, lembrando que não pode ser limitada na distinção de bem ou mal. Não se deve visar apenas esses dois aspectos, adicionando a ideia de que o fim é sempre será o bem comum. A legalidade e finalidade devem andar juntas na conduta de qualquer servidor público, para o alcance da moralidade.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2005, p.97), esse princípio:

Constitui hoje pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública. Conforme doutrina não se trata da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração.

Tal princípio impõe ao administrador público o cumprimento das obrigações éticas no seu comportamento em conformidade com a administração em geral. Contudo, o administrador deve zelar por uma moral, com olhar social para toda a coletividade, não devendo beneficiar somente uma parcela de pessoas ou um grupo político. Deve ter presteza e essa base ética para que possa desenvolver uma boa administração.

2.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.

Na Publicidade, o gerenciamento deve ser feito de forma legal, não oculta. A publicação dos assuntos é importante para a fiscalização, o que contribui para ambos os lados, tanto para o administrador quanto para o público. Porém, a publicidade não pode ser usada de forma errada, para a propaganda pessoal, e, sim, para haver um verdadeiro controle social.

Conforme preceitua Hely Lopes Meirelles (2005, p. 97):

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí porque as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros. A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo, os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige.

Esse princípio resguarda a boa transparência em todos os atos da administração pública, pois o administrador deve levar ao conhecimento do povo tudo aquilo que está sendo feito dentro da administração, constituindo assim eficácia e comprometimento ético ao bem comum.

2.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.

Esse princípio foi inserido no Caput do artigo 37 da Constituição Federal, através da Emenda Constitucional nº 19/98, no qual obriga o administrador a ter o dever de fazer uma boa gestão. É o que esse princípio afirma. O representante deve traçar os melhores projetos sob a legalidade da lei, bem como mais efetivo. Com esse princípio, o administrador obtém a resposta do interesse público e o Estado possui maior eficácia na elaboração de suas ações. Esse princípio anteriormente não estava previsto na Constituição e foi inserido após a Emenda Constitucional nº 19/98, relativo à Reforma Administrativa do Estado.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 44),

Esse princípio é por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido humano. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. Violar um Princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço e corrosão de sua estrutura mestra.

Por isso, para que haja probidade, não basta que o agente cumpra com aquilo que a lei impõe, mas que tenha um comprometimento com a ética e a moralidade que vige na nossa sociedade, procurando empregar a boa-fé subjetiva nas suas condutas sempre com o fim de contribuir para a boa administração. É com essa base que os agentes públicos devem primar-se pela boa administração, pois o interesse público que deve prevalecer sobre o privado.

3 DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

A lei 8.429/1992, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), também conhecida como “lei do colarinho branco” pretendia dar eficiência aos princípios supra e regulamentar o artigo 37 da CF/88.

É de grande valor social analisar a tão falada lei de improbidade administrativa que hoje tem sido muito aplicada, que de forma corriqueira, os jornais noticiam fatos referentes a afastamento e cassação de agentes público, principalmente prefeitos municipais. Com isso, os tribunais buscam preservar eficazmente o princípio do direito público e principalmente a proteção ao erário público que deve ser analisado do ponto de vista coletivo, pois os políticos votam e vetam leis e projetos que os favorecem e não ao povo.

A sociedade hoje busca um novo cenário da Administração Pública, na base em que o Estado Democrático de direito encontre numa forma administrativa que não deve exigir suas vontades, mas sim procurar um método que busque a participação dos cidadãos na criação de métodos que realizem a vontade do povo por meio do direito coletivo.

Segundo Di Pietro (2008, p. 763),

Durante muito tempo, a improbidade administrativa foi tida como ato ilícito apenas para os agentes políticos, podendo incidir sobre os servidores públicos em geral apenas a responsabilização pelo seu enriquecimento ilícito através do exercício do cargo, emprego ou função pública.

Com o passar do tempo, devido aos grandes avanços sociais, houve uma necessidade da criação de uma lei que regulamentasse os atos de improbidade. Foi então promulgada a lei nº 8.429 de 02 de Junho de 1992, que elencou nos seus artigos alguns dos atos que consistem em improbidade administrativa.

Mas para entender um pouco mais sobre a improbidade administrativa, é necessário que conheça quem são os agentes da improbidade, ou seja, os sujeitos que poderão ser punidos pela prática dos ilícitos previstos na lei em tela.

Segundo Flávio Satiro (1997, p. 103), são estes os agentes da improbidade administrativa:

A lei nº 8.429/92 define quais as pessoas consideradas como passíveis de sanção pela prática de atos de improbidade. Tais são:

- a) Qualquer agente público, servidor ou não, em relação a atos de improbidade praticados 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, reputando-se agente público, para os efeitos da lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação, ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades acima mencionadas.
- b) Qualquer pessoa que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie por qualquer forma direta ou indireta.

Vale observar ainda que estão também sujeitos às sanções da lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nesses casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Ou seja, aquele que praticar ato de improbidade, concorrer ou até mesmo subtrair vantagem indevidamente é caracterizado como sujeito ativo, como prevê a lei nº 8.429/1992. Para ela, verifica-se que sua abrangência é nacional, cuja aplicação se dá no âmbito Federal, Estadual, Municipal, Distrito Federal, Territórios, bem como as entidades elencadas no art. 1º da lei e incluem ainda os sujeitos ativos, agentes públicos que podem ser servidores ou não.

Segundo a Doutrinadora Maria Sylvia Zanella de Pietro (2007, p.23) são agentes públicos:

- (a) **Os agentes políticos** (parlamentares de todos os níveis, Chefes do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal, Ministros e Secretários dos Estados e dos Municípios);
- (b) **Os servidores públicos** (pessoas com vínculo empregatício, estatutário ou contratual com o Estado);
- (c) **Os militares** (que também tem vínculo estatutário, embora referidos na Constituição Federal da seção referente aos servidores públicos; e
- (d) **Os particulares em colaboração com o poder público** (que atuam sem vínculo de emprego, mediante delegação, requisição ou espontaneamente).

No caso da atuação de terceiros, é extremamente necessário a presença de um agente público que concorra para que seja praticado o ato ímprobo.

Com isso, segundo a lei nº 8.429/92, para cada ato de improbidade praticado existe uma ou mais sanções previstas, dentre elas a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário.

A improbidade é especificada pela ação ou omissão dolosa do agente público ou de quem contribua de qualquer forma para a prática, com dolo, fraude, desonestidade que

ocasionar o enriquecimento ilícito, lesão ao patrimônio público, ou até mesmo desobedecendo aos princípios da administração pública, como estabelece os artigos 9º, 10 e 11 da referida lei. Vejam-se cada um deles.

O artigo 9º reza que “constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão de exercício, cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei...”. Ou seja, esse artigo trata do preceito de improbidade que resulta do enriquecimento ilícito do agente.

O enriquecimento ilícito nesse caso é a conduta que mais adapta a opinião das pessoas quando se trata agentes público em especial aos políticos, estes são vistos como pessoas que não tem caráter, ética, é desleal com a administração pública, bem como com a sociedade. Nesse sentido, Fazzio (2007, p.92) salienta:

Pela própria natureza da conduta, o agente somente pode praticá-la de forma dolosa, eis que impossível imaginar que alguém possa auferir a vantagem patrimonial indevida, para realizar a ação ou omissão decorrente do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade pública, de modo culposos.

Para configurar o ato de improbidade no caso desse artigo, não é necessário ter causado dano ao patrimônio. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul julgou um agravo dessa natureza:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDUTA TIPIFICADA NO ART. 9º DA LEI Nº 8.429/92. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

O ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito derivado de vantagem patrimonial indevida em razão de exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 9º da lei nº 8.429/92 prescinde da prova de lesividade ao erário, estando, portanto, legitimado o Ministério Público a ajuizar a competente ação civil pública. Agravo desprovido.

Diante disso, é imprescindível a constatação de que houve o enriquecimento doloso por parte do agente. Nesse sentido mais uma vez grifou o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

APELAÇÃO CIVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OFICIAL DE JUSTIÇA. SOCIEDADE DE ADVOGADOS. GRATIFICAÇÃO PARA CUMPRIMENTO DE MANDADOS. ART. 9º DA LEI Nº 8.429/92. AGIR DOLOSO DO AGENTE PÚBLICO. NÃO COMPROVAÇÃO.

1 – Ato de improbidade administrativa que importe enriquecimento ilícito somente resta configurado ante a comprovação do dolo. Precedentes do STJ. 2 – No caso concreto, inexistente prova cabal de que os Oficiais de Justiça tinham conhecimento de que o depósito dos cheques objetivava premiá-los por diligências cumpridas, assim como não há comprovação de ajuste prévio entre os réus. 3 – Do mesmo modo, não há qualquer indício nos autos de que os mandados em questão tenham sido cumpridos com celeridade não habitual, nem que as diligências foram realizadas em detrimento de outras. 4 – ante a insuficiência do acervo probatório, deve ser

mantida a sentença de improcedência, porquanto não comprovados os atos de improbidade administrativa imputados aos réus. Apelação Desprovida.

Deve-se, pois comprovar a existência da ligação de causalidade entre o enriquecimento ilícito indevido e a ação ou omissão desejada do agente.

As penas impostas aos sujeitos que cometem o ilícito previsto nesse artigo são:

- Perda da função;
- Perda dos bens;
- Ressarcimento;
- Suspensão dos Direitos Políticos de 8 a 10 anos;
- Multa de até 3x o valor do enriquecimento ilícito;
- Proibição de contratar ou de incentivo por 10 anos.

O artigo 10 frisa que “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...” Ou seja, esse artigo trata dos casos de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, com perda de patrimônio, desvio, apropriação, malbaratamento, ou dilapidação com os bens públicos. Sobre o assunto, salienta o ilustre doutrinador Fazzio Junior (2007, p. 122):

Perda patrimonial é desfalque, privação, extravio de bens, rendas e valores do erário. Desvio significa mudança de direção, desvirtuamento ou alteração de destinação do bem ou valor. Apropriação é apoderamento, usurpação, inversão de posse. Malbaratamento é desperdício, venda com prejuízo, gasto malfeito. Dilapidação é esbanjamento destrutivo, consumação.

Entende-se que nesse caso é exigido o dolo, pois é inadmissível a desonestidade, deslealdade, corrupção, mesmo nos casos de negligencia, imprudência e imperícia. É como preceitua Sergio Ferreira (2002, p. 35):

É evidente que os atos de improbidade pressupõe conduta dolosa. Ninguém é desonesto culposamente, por descuido ou imperícia. Ninguém pratica atos de corrupção, a não ser deliberadamente.

Destarte, há operadores do direito que destaca que a improbidade que lesa o patrimônio culposamente é aquela que se caracterizam quando a eventualidade se dá de forma involuntária, mas que seja previsível. É a falta boa-fé, lealdade, ética funcional. Nesse caso, seria a ideia de que a negligencia, imprudência ou inabilidade do agente público não geraria a prática de improbidade.

Nesse contexto, na mesma linha de raciocínio, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina decidiu nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PREJUÍZO AO ERÁRIO – INOCORRÊNCIA – AUSÊNCIA DE LESIVIDADE E MÁ-FÉ.

Nos termos da Lei nº 8.429/1992, serão considerados atos de improbidade administrativa aqueles que causam prejuízos ao erário (art. 10), enriquecimento ilícito dos infratores (art.9º) ou afrontarem os princípios que regem a administração pública (art. 11). Para o reconhecimento da responsabilidade do agente público nos termos do art. 10, há necessidade de demonstração de conduta desonesta, que cause efetiva lesão patrimonial aos cofres públicos. Incabível atribuir ao recorrido conduta lesiva ao erário e a conseqüente aplicação das sanções correspondentes, porquanto não demonstrado o percebimento de qualquer vantagem, nem tampouco a má-fé em sua conduta.

Desta feita, só será admissível a responsabilidade pela culpa. Mas, como o art. 10 da LIA trata da improbidade em razão de prejuízo ao erário, caso não ocorra, não será materializada a conduta ímproba cuja fundamentação está elencada nesse artigo.

Para os que causarem prejuízo ao erário, previstos no art. 10, são aplicáveis as penas:

- Perda da função pública;
- Perda dos bens;
- Ressarcimento;
- Suspensão dos Direitos Políticos de 5 a 8 anos;
- Multa de até 2x o valor do dano causado;
- Proibição de contratar ou de incentivo por 5 anos.

Já o artigo 11 ressalta que “Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições...”. Esse artigo é aplicável nos casos inexistentes nos artigos 9º e 10 desta lei. Abrange condutas dolosas que atentam contra os princípios da administração pública.

Os nossos agentes públicos demonstram ter dificuldades em entender que eles têm a obrigação de agir com neutralidade, transparência e isenção em todos os atos que envolvem a administração pública e seus administrados. O inciso V do art. 11 da referida lei, puni o agente que “Frustrar a licitude de concurso público”.

Para que seja configurada a prática ímproba nos casos dos concursos públicos, é imprescindível a atuação dolosa, com emprego de má-fé, deslealdade, falta de caráter. Nesse sentido, alguns tribunais ao julgarem sobre a matéria exigem ao menos a comprovação de má-

fé do agente, como foi o caso do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que julgou um precedente dessa natureza:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL - DIREITO ADMINISTRATIVO - APELAÇÃO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES SEM CONCURSO PÚBLICO - OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE - AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO, ENRIQUECIMENTO ILÍCITO OU MÁ-FÉ - RECURSO DESPROVIDO. Apesar de demonstrada a prática de ato em desacordo com os princípios norteadores da Administração Pública, consistente na contratação de servidores sem a realização de concurso público, a imposição das penalidades previstas no artigo 12 da lei federal 8.429/92 depende da ocorrência de dano ao erário, enriquecimento ilícito e/ou má-fé do agente público; o que, se não for comprovado, leva à improcedência da ação.
 APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0720.05.019410-2/001 - COMARCA DE VISCONDE DO RIO BRANCO - APELANTE (S): MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO MINAS GERAIS - APELADO (A)(S): JORGE LUIS EX-PREFEITO (A) MUNICIPAL DE SÃO GERALDO - RELATOR: EXMO. SR. DES. MOREIRA DINIZ

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a 4ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, EM NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO, VENCIDO O REVISOR.

Belo Horizonte, 16 de abril de 2009.
 DES. MOREIRA DINIZ - Relator
 NOTAS TAQUIGRÁFICAS
 O SR. DES. MOREIRA DINIZ:

VOTO

Cuida-se de apelação contra sentença da MM. Juíza da Vara Cível, Infância e Juventude e Precatória Cível/Crime da comarca de Visconde do Rio Branco, que julgou improcedente a "ação civil por ato de improbidade administrativa" promovida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra Jorge Luiz.

O apelante alega que a "investidura em cargo ou emprego público dependerá da aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo a exceção contida no inciso IX do mesmo artigo, que determina que a lei estabelecerá os casos de contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público"; que "o apelado em questão desrespeitou tais dispositivos, bem como os princípios constitucionais que os fundamentam, ao contratar diversos servidores para laborarem para o Município sem prévia aprovação em concurso público"; que a "conduta aqui praticada como qualquer outra ação violadora dos princípios constitucionais e administrativos deve ser sancionada com rigor, pois só assim conseguir-se-á inibir e expulsar todos os agente públicos ímprobo da Administração"; que "o Apelado deve ser sancionado nos termos do art. 12, III, da Lei nº. 8.429/92, em razão dos atos por ele praticados"; que o "dolo ou no mínimo a culpa do Apelado está amplamente comprovado"; que, para "a configuração desta modalidade de improbidade, basta a simples prática de uma conduta que viole os princípios administrativos"; e que "o dano ao erário e o enriquecimento ilícito do agente só serão imprescindíveis para a configuração do ato de improbidade previsto no art. 9º. e 10 da Lei nº. 8.429/92 respectivamente, nas demais espécies ele é totalmente desnecessário".

A improbidade administrativa é prevista pela Constituição Federal, nos seguintes termos:

"Art. 37 - Parágrafo 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

(...)."

A regulamentação dessa norma ocorreu através da lei federal 8.429/92, cujo artigo 11 preceitua:

"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:

(...)"

Para conclusão de que houve ato de improbidade administrativa, no caso do artigo 11, é necessária prudência, porque sua amplitude importa em risco para o julgador, induzindo-o a tachar de ímprobos condutas meramente irregulares.

Assim, como forma de amenizar o rigor legislativo, o elemento subjetivo, ou seja, a existência de dolo ou má-fé com a finalidade de atingir fim ilícito, é requisito para o enquadramento fático previsto na tipificação legal.

Nesse sentido, é a lição de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

"No caso da lei de improbidade, a presença do elemento subjetivo é tanto mais relevante pelo fato de ser objetivo primordial do legislador constituinte o de assegurar a probidade, a moralidade, a honestidade dentro da Administração Pública. Sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública" (Direito Administrativo, São Paulo, Atlas, 15ª edição, 2003, p. 689).

O elemento subjetivo também é ressaltado por Alberto Ferracini:

"Entende-se por ato de improbidade má qualidade, imoralidade, malícia. Juridicamente, lega-se ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter" (Improbidade Administrativa, Julex Edições, 1997, p. 16).

Da mesma forma, o Superior Tribunal de Justiça já destacou a necessidade do elemento subjetivo nas hipóteses do artigo 11 da lei 8.429/92, no seguinte julgado:

"RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E LEGALIDADE. CONDUTA DOLOSA. TIPICIDADE DO NO ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. 1. O tipo previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/92 é informado pela conduta e pelo elemento subjetivo consubstanciado no dolo do agente. 2. É insuficiente a mera demonstração do vínculo causal objetivo entre a conduta do agente e o resultado lesivo, quando a lei não contempla hipótese da responsabilidade objetiva. 3. Recurso especial provido"(STJ, Resp. 626034-RS, Relator Ministro João Otávio de Noronha, 2ª Turma, DJ 05.06.2006).

Assim, apesar da maioria dos contratados (professores, operários, pedreiros, auxiliares de saúde, médicos e etc.) desempenharem atividades permanentes e ordinárias da Administração Pública, o que, por si só, afasta o requisito da necessidade temporária e excepcional, previsto no artigo 37, inciso IX, da Constituição, a conduta do apelado não enseja o reconhecimento da improbidade administrativa, ante ausência da prova da má-fé.

Ademais, é de se atentar que houve a efetiva prestação de serviços e os salários despendidos pelo Município destinaram-se a remunerar os serviços prestados, não havendo prova de que o apelado tenha se beneficiado de tais valores.

Sendo assim, inexistente conduta maliciosa por parte do apelado, visando obter vantagem pessoal ou causar qualquer prejuízo ao erário. Apenas - como ocorre com frequência nos municípios de pequeno porte - vislumbra-se a prática de conduta que denota a inabilidade e o despreparo do Chefe do Executivo, não se percebendo conduta desonesta.

O enriquecimento ilícito do apelado não se caracterizou, porque os contratados prestaram os serviços regularmente e, em função disso, receberam a devida remuneração, sem prejuízo para a Administração Pública e a coletividade.

Em situações análogas, este Tribunal assim decidiu:

"ADMINISTRATIVO - CONTRATAÇÃO DE PESSOAL SEM CONCURSO PÚBLICO - RESPONSABILIDADE DE PREFEITO - INEXISTÊNCIA DE CONDUTA DESONESTA - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. Não configurado o enriquecimento ilícito do administrador público e nem prejuízo ao erário municipal, mas inabilidade do administrador, incabíveis as punições previstas na Lei n.8.429/92. Recurso a que se dá provimento" (TJMG, Apc. 1.0000.00.273807-8/000, Relator Desembargador Kildare Carvalho, 3ª. Câmara Cível, DJ 29.11.2002).

Portanto, não é possível acolher o pedido de condenação por ato de improbidade administrativa, porque ausente a prova de má-fé ou de enriquecimento ilícito do apelado.

Com tais apontamentos, nego provimento à apelação.
Custas, pelo apelante; isento, por força de lei.

Nestes termos, é notório que haverá improbidade administrativa nos casos em que o administrador empregue pessoas na administração pública sem o devido concurso, sabendo da irregularidade, estará atuando de forma desleal e imoral.

As penas impostas aos que atentam contra os princípios da administração pública são:

- Perda da função;
- Ressarcimento se houver dano reflexo;
- Suspensão dos Direitos Políticos;
- Multa de até 100x o valor da remuneração recebida pelo agente;
- Proibição de contratar ou de incentivo por 3 anos.

Esse artigo é o único que não prevê a perda de bens.

No que se refere ao procedimento administrativo e do processo judicial nos casos de improbidade, o artigo 14 traz no seu arcabolo os legitimados para representar contra os agentes ímprobos. *In verbis*:

Artigo 14: qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

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

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

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos art. 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.

Esse artigo confere legitimidade a qualquer pessoa para representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação a fim de apurar casos de improbidade administrativa, pois a previsão constitucional de punição nos casos de improbidade reflete e causa uma revolta social contra a corrupção nos níveis de governo e administração.

Segundo José Antonio Lisboa Neiva (2013, p.217) sua opinião sobre o referido artigo é a seguinte:

O dispositivo legal exige que a representação preencha certos requisitos formais mencionados no § 1º, a saber:

(a) Que seja efetivada por petição escrita, ou reduzida a termo, na repartição pública, em caso de o representante ter feito a comunicação de modo oral ou na presença da autoridade competente, (b) a qualificação do representante, (c) as informações referentes ao fato e à sua autoria e (d) a indicação das provas de que tinha conhecimento, sob pena de que a autoridade rejeite a representação, com o seu arquivamento, sem prejuízo de que o representante faça nova representação ao ministério Público.

A representação deverá conter a identificação / qualificação do representante, para que esteja regularmente formal, pois é sabido que muitas das pessoas que representam contra agentes públicos fazem pelo simples fato de serem adversários políticos, sendo que muitas das vezes essas representações são feitas sem fundamentação, sem provas, só para vingarem desse agente.

Ao mesmo tempo, é notório que há pessoas que tem conhecimento sobre fatos verídicos que envolvem administradores e servidores, mas não representam contra eles pelo simples fato de terem medo de se identificar como a lei exige.

Nesse caso, a representação cuja identificação for anônima, mas que no seu texto conter elementos que comprovam e identificam os fatos narrados na ocorrência que caracterize a improbidade, a representação não poderia ser arquivada, mas sim deveria ser

apurada dentro dos tramites legais, pois a lei n° 8.112/1990, que abrange a nível nacional, no seu artigo 143 dispõe que a “autoridade que tiver ciência de irresponsabilidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado a ampla defesa”.

Sobre o assunto, opina José Maria Pinheiro Madeira (2010, p. 23-29):

Dessa forma, se inexistir a adequada identificação do comunicante, mesmo que formalmente a autoridade venha a rejeitar a representação apresentada, nos termos do § 2º do art. 14, deverá concomitantemente instaurar sindicância ou processo disciplinar de ofício, nos termos do art. 143 citado, pois é obrigada a promover a apuração de toda irregularidade que venha a tomar conhecimento, se existirem elementos consistentes quanto à possível caracterização de atos de improbidade praticado por agente público.

Sobre tal matéria, o Superior Tribunal de Justiça admitiu a instauração de processo disciplinar no caso de denúncia anônima, baldando na autotutela do Estado. *In Verbis*:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR INSTAURADO COM BASE EM INVESTIGAÇÃO PROVOCADA POR DENÚNCIA ANÔNIMA. ADMISSIBILIDADE. PROCEDENTE. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DO CONTADITÓRIO, DA AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. DILAÇÃO PROBATÓRIA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

1. Ainda que com reservas, a denúncia anônima é admitida em nosso ordenamento jurídico, sendo considerada apta a deflagrar procedimentos de averiguação, como o processo administrativo disciplinar, conforme contenham ou não elementos informativos idôneos suficientes, e desde que observadas as devidas cautelas no que diz respeito à identidade do investigado. Procedentes desta corte.
2. [...]
5. Segurança denegada”.

“DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DENÚNCIA ANÔNIMA. NULIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

1. Tendo em vista o poder-dever da autotutela imposto à administração, não há ilegalidade na instauração de processo administrativo com fundamento em denúncia anônima. Procedentes do STJ.
2. Recurso Especial conhecido e improvido”.

“ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. MILITAR. DEMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CARTA ANÔNIMA. LICITUDE. DELAÇÃO PROBATÓRIA. WRIT. VIA INADEQUADA.

I – A carta anônima é meio hábil para instauração do processo administrativo disciplinar, cabendo à administração a apuração dos fatos narrados na denúncia, ainda que apócrifa.

II – Questões cuja solução demandaria, necessariamente, revisão do material fático apurado no processo disciplinar, ou a incursão sobre o mérito do julgamento administrativo, não podem ser apreciadas em sede de *mandamus*.

Recurso desprovido.

Nos casos supra, é necessária a apuração dos fatos narrados na denúncia, seja através de processo de sindicância ou até mesmo do processo administrativo.

4 AFASTAMENTO LIMINAR DO AGENTE PÚBLICO COM BASE NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 20 DA LEI Nº 8.429/1992

O artigo 20 da lei nº 8.429/92 trata sobre a perda da função pública bem como a suspensão dos direitos políticos que só se dá com o trânsito em julgado da sentença condenatória. Todavia, o parágrafo único do citado artigo prevê uma autorização à autoridade competente para que afaste liminarmente o agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da pecúnia.

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

Parágrafo Único: A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízos da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

O parágrafo único desse artigo trata de uma medida cautelar, no qual o legislador proporcionou ao Juiz um instrumento com o intuito de buscar uma verdade real, impedindo uma ação dolosa do agente no decorrer da instrução processual. Ademais, essa medida cautelar busca uma melhor investigação da improbidade que foi imputada ao agente público e que luta contra a corrupção e desonestidade, levando-se em conta e mostrando que sempre o interesse público deve prevalecer sobre o privado.

Desta feita, encontrando vestígios de irregularidades, ou seja, indício de improbidade é fundamental e cabível que o agente público que cometeu tal ilícito seja afastado do cargo, emprego ou função, desde que sua permanência prejudique a instrução processual.

Nesse diapasão, o Superior Tribunal de Justiça julgou um Recurso Especial:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR DE AFASTAMENTO DO CARGO. INTELIGÊNCIA DO ART. 20 DA LEI Nº 8.429/1992.

1. Segundo o art. 20, caput, da lei nº 8.429/1992, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, como sanção por improbidade administrativa, só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória. Assim, o afastamento cautelar do agente de seu cargo, previsto no parágrafo único, somente se legitima como medida excepcional, quando for manifesta sua indispensabilidade. A observância dessas exigências se mostra ainda mais pertinente em casos de mandato eletivo, cuja suspensão, considerada a temporariedade do cargo e a natural demora
2. na instrução de ações de improbidade, pode, na prática, acarretar a própria perda definitiva.

3. A situação de excepcionalidade não se configura sem a demonstração de um comportamento do agente público que importe efetiva ameaça à instrução do processo. Não basta, para tal, a mera cogitação teórica da possibilidade da sua ocorrência.
4. Recurso especial de fls. 538-548 parcialmente conhecido, e, nesta parte, provido. Recurso Especial de fls. 445-474 provido.

No caso do afastamento do agente público, não implica na perda de sua remuneração, haja vista que também não pode ser diminuída em qualquer situação, em atributo ao princípio da presunção de inocência e da não-culpabilidade elencado no art. 5º, inciso LVII da Constituição Federal de 1988. Para que seja efetivada essa medida liminar prevista na lei, é necessário que estejam presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*. O primeiro é caracterizado pela possibilidade da acusação narrada na inicial, e a presença do segundo que deve demonstrar a necessidade do afastamento liminar do agente público para que seja facilitado o recolhimento de provas durante a instrução processual.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2001, p. 459):

Quanto ao afastamento liminar do agente público, a efetivação da medida cautelar prevista no art. 20 da lei nº 8.429/92 necessita da presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Enquanto o primeiro requisito se caracteriza pela viabilidade da acusação exposta na petição inicial, a presença do *periculum in mora* deve ser auferida pela constatação da necessidade de afastamento do servidor público em face de regular coleta de provas durante a instrução processual.

Salienta-se que esse afastamento deve poupar às possibilidades de danos ao patrimônio público, no caso em que há dolo, ou seja, não é aplicada naqueles atos de menor complexidade. Dessa forma, quanto menor forem os efeitos do ato, a aplicabilidade da medida liminar se torna insignificante.

Veja-se que a lei busca apurar os atos de improbidade, é por essa razão que é outorgada à autoridade competente para afastar o agente público. Para que esta seja efetivada, é inescusável o aparecimento do risco do dano que poderá ser irrecuperável para a instrução do processo.

Nos casos em que se trata de agente público que exerce mandato eletivo, essa medida de afastamento suportará na perda irrevogável do cargo. Sabido é que o mandato tem seu limite de tempo, o que é preciso impedir que afastamentos descabidos.

Neste sentido, o Superior Tribunal de Justiça julgou um Recurso Especial:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR DE AFASTAMENTO DO CARGO. INTELIGÊNCIA DO ART. 20 DA LEI 8.429/92. 1. Segundo o art. 20, caput, da Lei 8.429/92, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, como sanção por improbidade administrativa, só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória. Assim, o afastamento cautelar do agente de seu cargo, previsto no parágrafo único, somente se legitima como medida excepcional, quando for manifesta sua indispensabilidade. A observância dessas exigências se mostra ainda mais pertinente em casos de mandato eletivo, cuja suspensão, considerada a temporariedade do cargo e a natural demora na instrução de ações de improbidade, pode, na prática, acarretar a própria perda definitiva. 2. A

situação de excepcionalidade não se configura sem a demonstração de um comportamento do agente público que importe efetiva ameaça à instrução do processo. Não basta, para tal, a mera cogitação teórica da possibilidade da sua ocorrência. 3. Recurso especial de fls. 538-548 parcialmente conhecido, e, nesta parte, provido. Recurso Especial de fls. 445-474 provido.

Soberano e robusto é o mandato popular, pois é fundamentado em vários princípios do direito, com ênfase na soberania que tem o regime democrático, na qual esses princípios fundamentais são elencados e consagrados pela Constituição Federal. Por isso, que os cidadãos elegem maus representantes e mesmo assim suas decisões devem ser respeitadas. Apesar de tudo isso, não se pode denotar que a vontade do povo sempre deve ser prevalecida, pois a Lei não admite a execução de atos ímprobos por agentes de mandatos eletivos.

5 PRAZO DO AFASTAMENTO LIMINAR

A lei de improbidade não estipula prazo algum para a duração desse afastamento do agente público. Nesse sentido, o Magistrado é quem deve fixar esse prazo de duração de acordo com a complexidade do caso.

Segundo a citada Lei nº 8.112/90 (que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais) nos Processos Administrativos Disciplinares, o prazo de afastamento é de 60 (sessenta) dias como dispõe o art. 147 da referida lei, *in verbis*:

Art. 147. Como medida cautelar e a fim de que o servidor não venha a influir na apuração da irregularidade, a autoridade instauradora do processo disciplinar poderá determinar o seu afastamento do exercício do cargo, pelo prazo de até 60 (sessenta) dias, sem prejuízo da remuneração.

Parágrafo único. O afastamento poderá ser prorrogado por igual prazo, findo o qual cessarão os seus efeitos, ainda que não concluído o processo.

Como citado anteriormente, cabe a cada Julgador analisar e fixar o prazo do afastamento. Nesse sentido a Colenda turma do Superior Tribunal de Justiça Julgou uma Medida Cautelar dessa natureza:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AFASTAMENTO CAUTELAR DE PREFEITO. RECURSO ESPECIAL. EFEITO SUSPENSIVO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES. 1. O artigo 20, parágrafo único, da lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) estabelece 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”. 2. Na hipótese, as instâncias ordinárias constataram a concreta interferência na prova, qual seja, a não prestação de informações e documentos aos Órgãos de controle (Câmara de Vereadores e Tribunal de Contas Estadual e da União), o que representa risco efetivo à instrução processual. Demais disso, não desarrazoado ou desproporcional o afastamento do cargo pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, pois seria, no caso concreto, o tempo necessário para verificar “a materialidade dos atos de improbidade administrativa” [...]. (MC 19214/PE. Rel. Min. Humberto Martins. T2-Segunda Turma. Jul. 13/11/2012).

Pelo julgado supra, é notório que o Julgador fixou tal prazo com fundamento no princípio da proporcionalidade, analisando sempre a presença do *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, que deverá está sempre presente na instrução do processo. Caso isso deixe de acontecer, a medida deverá ser revogada, vez que os requisitos necessários não se encontram mais presentes.

A medida poderá ainda ser revogada, sempre que forem juntados todos os fundamentos que ensejarem na cassação desse agente público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, conclui-se que a Lei de Improbidade Administrativa é um instrumento muito poderoso que os Julgadores têm para colocar em prática o suprimir a corrupção que depreda o nosso Brasil. Esta lei busca punir os agentes públicos que pratica as condutas ilícitas especificadas na lei e comentadas nesse presente trabalho buscando proteger o patrimônio público e resguardar os princípios que regem a administração pública.

Certifica-se que há uma grande preocupação social no que tange sobre probidade na administração pública, principalmente quando o agente ímprobo emana de um mandato eletivo. Agentes esses que ao invés de buscar uma satisfação da sociedade para que essa sinta satisfeita em lhe ter elegido, este opta em dissipar os cofres públicos.

O parágrafo único do artigo 20 da Lei n° 8.429/1992 prescreve então a possibilidade do afastamento de agentes públicos ímprobos, buscando assim uma efetiva proteção do erário público e defender o interesse público que deve sempre sobrepor o privado. Essa medida deve sempre ser aplicada quando houver vestígios de irregularidades por parte do agente público, vez que é muito desgastante para a sociedade descreer do poder judiciário, com uma visão de que este ratifica um menosprezo com a rés pública, o que transforma a lei robusta numa lei ineficaz.

Com isso, o eventual afastamento liminar será ligado direto àquele caso, que deverá conter a presença do *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* para que a instrução processual tenha avanço. É importante salientar que para a efetiva aplicação das sanções de perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, faz-se necessário o transito em julgado da sentença condenatória, como reza o artigo 20 da lei de improbidade administrativa.

Por derradeiro, diante de todo o exposto em atenção à lei n° 8.429/1992, é de extrema relevância ressaltar que esse arcabolo jurídico é um grande dispositivo para resguardar a probidade administrativa, assegurando a efetiva proteção do patrimônio público e o

resguardar os princípios que regem a administração pública, ressarcindo o erário no que for de direito e punindo os culpados principalmente com a sua exclusão temporária do cenário político e administrativo.

Destarte, diante das sapiências diversas, conclui-se que a Lei Federal nº 8.429/1992 é uma ferramenta crucial na batalha para dissipar a improbidade com mecanismos necessários para serem aplicados quando o foco é a proteção do patrimônio público, o desenvolvimento e o bem da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Aristides Junqueira. **Reflexões sobre Improbidade Administrativa no Direito Brasileiro**. In. Improbidade Administrativa: questões polêmicas e atuais (Coordenadores Cássia Scapinella Bueno e Pedro Paulo de Rezende Porto Filho). São Paulo: Malheiros Editores, 2ª Ed., 2003.

ANDRADE, Flávia Cristina Moura de; PAVIONE, Lucas dos Santos. **Improbidade Administrativa**. Salvador: Editora Juspodivm, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 01 set. 2015.

_____. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 01 set. 2015.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>. Acesso em: 01 set. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. Direito Administrativo. 21. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. Direito Administrativo. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Ato de Improbidade Administrativa. 1ª Ed. São Paulo: atlas, 2007.

FERNANDES, Flávio Sátiro. Revista de Informação Legislativa. Ano. 34, nº 136. Brasília, 1997.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Corrupção e Democracia. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FERREIRA, Sérgio Andréa. “A probidade na Administração Pública.” Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, nº 08, p. 617-626, agosto 2002.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. Denúncia Anônima e Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Revista Fórum Administrativo: Direito Público. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 10, n° 111, Maio de 2010, p. 23-29.

Mandado de Segurança n° 13348/DF, 3ª Seção, Relatora Ministra Laurita Vaz – DJE 16/09/2009.

ANEXOS

ANEXO A – LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992.Texto compilado

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

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO I
Das Disposições Gerais

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

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

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

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

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

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

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

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

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

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

CAPÍTULO II

Dos Atos de Improbidade Administrativa

Seção I

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

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

Seção II **Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário**

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no 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; (Vide Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

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. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XVI a XXI - (Vide Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

Seção III

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

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

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

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

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

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

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

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

VIII - XVI a XXI - (Vide Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

IX - (Vide Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

CAPÍTULO III Das Penas

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

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.

CAPÍTULO IV Da Declaração de Bens

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. (Regulamento) (Regulamento)

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

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

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

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

CAPÍTULO V Do Procedimento Administrativo e do Processo Judicial

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

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

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

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. (Redação dada pela Lei nº 9.366, de 1996)

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

§ 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto. (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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

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

CAPÍTULO VI Das Disposições Penais

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

Pena: detenção de seis a dez meses e multa.

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

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

Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento; (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

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

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

CAPÍTULO VII Da Prescrição

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

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

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

CAPÍTULO VIII Das Disposições Finais

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

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

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

FERNANDO COLLOR
Célio Borja

Este texto não substitui o publicado no DOU de 3.6.1992

ANEXO B – PREFEITO É DENUNCIADO POR PRÁTICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

16/11/2015 Pela quarta vez, prefeito é denunciado por improbidade administrativa - Tribuna Hoje - O portal de notícias que mais cresce em Alagoas Tribuna ...

[Página inicial](#) [R7 TV](#) [Notícias](#) [Entretenimento](#) [Esportes](#) [Vídeos](#) [Rede Record](#) [R7 Play](#) [R7 Serviços](#)

INTERIOR

Pela quarta vez, prefeito é denunciado por improbidade administrativa

Eraldo Pedro teria forjado contratação para desviar recursos de São Luiz do Quitunde

Assessoria 16 Novembro de 2015 - 09:57

O Ministério Público do Estado de Alagoas, por meio da Procuradoria Geral de Justiça, ofereceu, nesta segunda-feira (16), a quarta denúncia em desfavor do prefeito de São Luis do Quitunde, Eraldo Pedro da Silva, dessa vez, por desviar recursos dos cofres públicos a partir de contratações fantasmas. Simulando que funcionários fariam um recadastramento para atualização do banco de dados para cobrança de IPTU, o gestor está sendo acusado de ter causado um prejuízo de mais de R\$ 80 mil ao erário.



procurador-geral de Justiça, Sérgio Juca

Na petição inicial, a Procuradoria Geral de Justiça reforça a atuação da Promotoria de Justiça de São Luis do Quitunde ao responsabilizar criminalmente não só o gestor, como também os vereadores Arnaldo Ferreira de Barros e Edson Calheiros de Oliveira e outras 16 pessoas físicas, todas moradoras da mesma cidade e com laços de parentesco, amizade ou eleitorais com os políticos envolvidos. Dentre esses demais envolvidos estão irmã, cunhada e genro de parlamentares.

O procurador-geral de Justiça, Sérgio Juca, o subprocurador-geral Judicial, Antígenes Marques de Lira, e o promotor de Justiça Vicente Porciúncula assinam a petição, que pede Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas (TJ/AL) a manutenção do afastamento cautelar dos denunciados de qualquer função pública exercida por eles no Município.

"No Inacreditável e singular caso do Município de São Luis do Quitunde é impossível desenvolver-se, de modo minimamente esmerado, a Instrução criminal com os denunciados no comando da Prefeitura. Deve ser aniquilada a nefasta influência dos mesmos na produção das provas a serem colhidas em estrutura administrativa por eles edificada para viabilizar os saques ao erário de maneira escancarada e irascível", justificam os membros.

O MPE/AL também quer a condenação deles no artigo 1º, I e II, do Decreto-Lei nº 201/1967 em combinação com os artigos 288, 297, §1º e 69, do Código Penal Brasileiro, conforme a conduta individual de cada denunciado. Além disso, os envolvidos devem ser condenados à perda do cargo público que esteja exercendo na ocasião da condenação, bem como o ressarcimento dos danos e da inabilitação para o exercício de cargo ou função pública, efetivo ou de nomeação.

"Os valores jurídicos atingidos são inestimáveis. Quantas crianças e adolescentes de São Luis do Quitunde frustraram e ainda estão frustrando os seus direitos constitucionais mais básicos, como o de ter acesso à educação de maneira minimamente satisfatória? Quantos cidadãos estão sendo obstaculizados ao acesso à saúde, ou pior, sendo condenados à morte?", questionam os membros do MPE/AL na denúncia.

O trabalho da Promotoria de Justiça

As Investigações da Promotoria de Justiça de São Luis do Quitunde começaram há dois anos, por meio da Portaria nº 11/2013, quando se deu início à apuração de pagamentos suspeitos, feitos por meio de cheques nominais a várias pessoas que estariam prestando serviço de recadastramento a Prefeitura, cuja finalidade era a de se atualizar a quantidade de contribuintes do IPTU.

Depois de solicitar as cópias dos processos de pagamentos e analisar cada um deles, que são