

**INSTITUTO ENSINAR BRASIL
FACULDADES DOCTUM DE GUARAPARI**

MARIA CLARA FERREIRA COELHO

**A EFETIVIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A APLICAÇÃO
DA LEI AO AGENTE PÚBLICO**

Guarapari/ES

2019

MARIA CLARA FERREIRA COELHO

**A EFETIVIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A APLICAÇÃO
DA LEI AO AGENTE PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito das Faculdades Doctum de Guarapari, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Antônio Ricardo Zany.

Guarapari/ES
FACULDADES DOCTUM DE GUARAPARI
2019

FACULDADES DOCTUM DE GUARAPARI

FOLHA DE APROVAÇÃO

O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: **A EFETIVIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A APLICAÇÃO DA LEI AO AGENTE PÚBLICO**, elaborado pela aluna MARIA CLARA FERREIRA COELHO foi aprovado por todos os membros da Banca Examinadora e aceita pelo curso de Direito das Faculdades Doctum de Guarapari, como requisito parcial da obtenção do título de

BACHAREL EM DIREITO.

Guarapari, ____ de _____ 2019.

Prof. Me Antonio Ricardo Zany
Faculdades Doctum de Guarapari
Orientador

Prof. Rubens dos Santos Filho
Faculdades Doctum de Guarapari

Prof.^a Cristina Celeida Palaoro Gomes
Faculdades Doctum de Guarapari

Dedico este trabalho ao meu Deus por renovar as minhas forças a cada manhã. Aos meus pais pelo amor incondicional e pela confiança depositada em mim. O amor de vocês é a prova do cuidado de Deus comigo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em especial ao Layrio Ferreira que sempre esteve ao meu lado e desenvolveu um papel fundamental na minha trajetória acadêmica. Seus conselhos e incentivos me encorajaram a superar todos os desafios que me deparei ao longo dessa caminhada.

Agradeço aos meus pais e ao meu irmão por todo apoio e que apesar das dificuldades nunca mediram esforços para investirem na minha educação e no meu sonho.

Agradeço ao meu orientador Antônio Ricardo Zany por ter aceitado a me conduzir e a me direcionar com os seus valiosos conhecimentos para o melhor caminho.

“Filho, não esqueça os meus ensinamentos; lembre sempre dos meus conselhos. Os meus ensinamentos lhe darão uma vida longa e cheia de sucesso. Não abandone a lealdade e a fidelidade; guarde-as sempre bem-gravadas no coração. Se você fizer isso, agradará tanto a Deus como aos seres humanos. Confie no Senhor de todo o coração e não se apoie na sua própria inteligência. Lembre de Deus em tudo o que fizer, e ele lhe mostrará o caminho certo”.

(PROVÉRBIOS, Cap. 3, V. 1-7).

A EFETIVIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A APLICAÇÃO DA LEI AO AGENTE PÚBLICO

Maria Clara Ferreira Coelho¹

M.e Antonio Ricardo Zany²

RESUMO

O impacto da lei de Improbidade Administrativa sob a configuração do dolo do agente público é o tema proposto neste artigo. Atualmente a Administração Pública, de maneira geral, tem sido foco de diversos debates relacionados à postura de seus agentes no exercício de suas funções, principalmente aqueles que exercem cargos políticos. Uma série de atos de corrupção tem gerado revolta e levantado uma série de questionamentos a respeito do papel do Estado. O tema escolhido para esta pesquisa guarda relação com uma série de atos que vão de encontro aos preceitos definidos pelos princípios que regem a Administração Pública, e em razão disso geram efeitos no ordenamento jurídico, afetando diretamente a máquina pública e os jurisdicionados, sendo necessário compreender a importância da configuração do dolo nessas condutas. Ao tratar de atividades administrativas, algumas diretrizes básicas devem ser traçadas, a fim de que os agentes públicos as exerçam de forma igualitária em todos os lugares e para todas as pessoas. Neste contexto, a Constituição Federal estabeleceu princípios a serem obedecidos pela Administração Pública como um todo, dentre eles, o princípio da moralidade que se desdobra na improbidade administrativa, que por sua vez busca estabelecer um ambiente probó. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica que terá o intuito de analisar os principais normativos, literaturas doutrinárias, posições jurisprudenciais e ainda pesquisas acadêmicas para possibilitar uma compreensão ampla acerca da temática proposta.

Palavras-chave: Administração Pública. Improbidade. Direito Administrativo

¹ Graduando em direito. E-mail: mclaraferr@hotmail.com.

² Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval - MB. E-mail: comandantezany@hayoo.com

1 INTRODUÇÃO

O Estado tem o papel de prover ao povo os serviços essenciais à sua existência, de modo que emprega os recursos advindos dos impostos em diversas áreas como saúde, educação, segurança dentre outros previstos na legislação. Para a promoção desses serviços é necessário o emprego de material e pessoal, sendo o último admitido nos termos dispostos pela Constituição Federal de 1988.

Os agentes públicos, ou seja, aqueles que de alguma forma prestam algum tipo de serviço para a Administração, devem ter sua atuação pautada nos princípios que regem o serviço público e o Direito Administrativo. Quando ocorre alguma violação desses princípios ocorre um ato de improbidade. Tamanha a importância desse tema que fora estabelecida uma lei específica para tratar desses casos, trata-se da lei 8.429 de 1992 denominada de Lei de Improbidade Administrativa.

Atos ímprobos são comportamentos vedados pelo ordenamento jurídico, que inclusive em um instrumento normativo prevê algumas punições para aqueles que, estando de alguma forma, prestando determinado tipo de serviço ou agindo de qualquer forma em nome da Administração Pública, venham a cometer algum ato ilícito. A própria lei delimita quais são esses atos.

Nesse sentido o foco deste trabalho será em compreender as principais características desses atos para o ordenamento jurídico brasileiro, considerando os mais relevantes posicionamentos da doutrina e da jurisprudência quanto a configuração do dolo nessas condutas.

1.1. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

1.2. Conceito e Natureza Jurídica

Improbidade Administrativa é o termo utilizado para caracterizar os atos ilegais que ferem os princípios básicos que sustentam a administração pública, praticados pelos agentes públicos no seu exercício de função ou decorrente dela. Embora esta expressão não seja um assunto novo no ordenamento jurídico pátrio, faz de suma

importância conceituar o presente tema por tratar-se de algo pouco debatido pela população brasileira e que até poderiam tirar uso em razão de seus interesses.

Fernanda Marinela (2019, p. 1067) conceitua:

Assim temos que a Improbidade administrativa é a expressão técnica para falar de corrupção administrativa, de desvio de conduta, de falta de retidão, de desobediência aos princípios éticos, são condutas que desvirtuam a Administração Pública e representam afronta aos princípios norteadores da ordem jurídica, tais condutas podem caracterizar enriquecimento ilícito, exercício nocivo da função pública, tráfico de influências, dano ao patrimônio público, configurando muitas vezes o favorecimento de uma pequena minoria em detrimento de uma grande maioria na sociedade.

O termo improbidade tem origem no latim, que traduzindo ao nosso entendimento significa algo desonesto, de má qualidade. Nesse sentido, a Improbidade Administrativa é algo que diverge do dever de uma boa administração pública por parte de seu funcionário público ou em razão deste. Segundo Marcelo Caetano (1970), citado por Débora Fernandes (2008) assevera o dever de um funcionário público em suas palavras que diz [...] “o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer”.

Estabelecido o conceito, importante se faz mencionar que apesar de todo debate acerca da natureza jurídica da improbidade administrativa, a doutrina majoritária considera que esta possui natureza de caráter cível. Segundo Marinela (2019) a natureza jurídica da improbidade administrativa não faz menção ao âmbito administrativo, tendo em vista que seria apenas uma repetição do que já está previsto no Estatuto Funcional do Servidor Público.

Nesse cenário, versa Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001, p. 771):

A natureza das medidas previstas no dispositivo constitucional está a indicar que a improbidade administrativa, embora possa ter consequências na esfera criminal, com a concomitante instauração de processo criminal (se for o caso) e na esfera administrativa (com a perda da função pública e a instauração de processo administrativo concomitante) caracteriza um ilícito de natureza civil e política, porque pode implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário.

Nessa mesma linha, a prática de um ato de improbidade administrativa caracterizará um ilícito civil e político, já que as consequências dessas condutas terão repercussão nas esferas da indisponibilidade patrimonial e do ressarcimento de danos que venham a ser causados à Administração. Além disso, a depender da conduta praticada, outras esferas, como a penal e a administrativa podem vir a ser atingidas (PIRES, 2011).

Na visão da ilustríssima Di Pietro (2016), a qual também afirma que os atos de improbidade previstos na lei 8.249 de 1992 não podem ser considerados crimes, pois a lei não tem natureza jurídica incriminadora. Porém, ressalta a autora, que essas condutas poderão coincidir com algum tipo penal definido nas normas incriminadoras. Dessa maneira, há plena possibilidade de que haja a instauração de uma ação penal no caso concreto.

1.3. Fundamento Constitucional

Muito antes de ter seus aspectos jurídicos previstos na lei 8.429/92 e devido a sua suma importância, o legislador previu a improbidade administrativa sob a luz da Constituição Federal de 1988.

A base da improbidade administrativa é prevista no art. 37, § 4º da Lei Maior, que dispõe “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”.

1.4. A Lei de Improbidade Administrativa - LIA

A lei de Improbidade Administrativa está diretamente ligada à violação dos princípios que regem o Direito Administrativo, em especial a moralidade e legalidade, além de não respeitar a boa-fé, honestidade e honradez necessárias por parte dos agentes públicos.

A Lei 8.249 de 1992 aborda de forma direta acerca dos atos que caracterizam improbidade administrativa, esses podem ser verificados nos artigos 9º, 10 e 11.

Importa destacar que os dispositivos trazidos por esses artigos não configuram ilícitos penais, embora possa haver outros dispositivos incriminadores correspondentes, a depender de a conduta ímproba ser prevista em norma penal, como bem aduz o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 1011-1012), vamos encontrar o seguinte esclarecimento:

Ação de improbidade administrativa é aquela em que pretende o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa. Sem dúvida, cuida-se de poderoso instrumento de controle judicial sobre atos que a lei caracteriza como de improbidade.

Conforme Fernanda Marinela (2019) descreve em sua obra, é necessário que o sujeito ativo, o sujeito passivo, a conduta típica, o elemento subjetivo e o dano estejam presentes, para que assim possa ser configurada a improbidade administrativa.

1.5. Princípios e Deveres

A Administração Pública exerce importante papel na vida social, atuando em diversos setores da vida dos administrados, sendo regidas pela lei, que por sua vez advém do próprio povo, seja de maneira direta ou indireta, nos termos da Constituição Federal da República.

Nesse sentido, é salutar que se ressalte que aqueles que representam a Administração Pública, das mais diversas formas que a lei prevê, têm um compromisso estrito com a legalidade e devem se limitar a executar ações que sejam respaldadas por essas normas e estejam em conformidade com os princípios que regem a Administração Pública.

Quando ocorre um desvio nessas ações ocorre imediatamente uma ruptura na credibilidade da Administração, lesando à coletividade que é representada pelo próprio Estado como bem prevê a Carta Magna ao instituir o Estado Democrático de

Direito. É por isso que a conduta proba vai além de um mero aspecto importante do comportamento do agente público, trata-se de um dever legal.

Nessa perspectiva, para o servidor público exercer suas atividades administrativas com base nas diretrizes traçadas pela Administração Pública, é necessário que suas atitudes sejam pautadas no que está previsto no *caput* do Art. 37 da Constituição Federal:

Art. 37. Administração pública, direta, indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também ao seguinte (...). (BRASIL, 1988)

Segundo Bandeira de Mello (2009, p. 451):

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. 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 *lógico e corrosão de sua estrutura mestra*.

2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: QUANDO OCORRE?

A ocorrência da improbidade administrativa se dá quando a atuação de determinado administrador público tem como resultado o enriquecimento de forma ilícita, quando ocasiona prejuízo ao erário e quando prejudica diretamente a administração pública através de ações contrárias aos seus princípios.

Em situações como o enriquecimento ilícito, ela ocorre quando o responsável pela administração pública utiliza todo e qualquer tipo de vantagem patrimonial em razão do exercício de sua função, cargo, mandato, atividade ou emprego, como prestações de serviços ou contratos superfaturados, utilização de equipamentos públicos em benefício de sua pessoa, qualquer vantagem retirada em função do seu cargo administrativo público ou recebimento de propina.

O artigo 9º da Lei 8.429 versa sobre o enriquecimento ilícito, estando ali descritos todos os seus requisitos. O citado dispositivo define como prática de improbidade administrativa, quando o administrador público oferece vantagem econômica indevida, para outrem ou para si, utilizando assim de seu exercício do cargo, função, mandato, emprego ou atividade pública, com ação de modo doloso, uma vez que o enriquecimento ilícito pressupõe, que de acordo com Marino Pazzaglini “uma consciência efetiva da antijuricidade do resultado pretendido”.

Em situação onde é considerado o prejuízo ao erário, está referido determinado tipo de omissão ou ação que possa oferecer risco ou perda patrimonial ao setor público, com ações de apropriação, desvio, haveres do patrimônio público ou dilapidação de bens. O uso de bens, valores ou rendas podem incluir na condição de indisponíveis. Não cabe ao prefeito dispor do bem público conforme sua vontade.

O artigo 10 da Lei 8.429/92 deixa claro o ato de improbidade administrativa que resulta em lesão ao erário público, apresentando assim de forma pertinente que tal dispositivo tem com intuito proteger, de acordo com Marino Pazzaglini, “o conjunto de órgãos administrativos que se incubem da movimentação financeira-econômica do Estado”.

Atentado contra os princípios da administração pública violam os deveres impostos aos agentes públicos, independente de ação imparcial, em função de honestidade, lealdade e legalidade. Os tipos de violação mais comuns são os atos proibidos em leis, não execução de ato de ofício ou retardamento, divulgação de segredo com intuito de obtenção de um resultado, fraude de concurso, ilicitude entre outros.

É imperioso destacar o novo art. 10-A que está incluído nos atos de improbidades administrativas e foi inserido pela Lei Complementar 157/16, que trata sobre os atos de Improbidade decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário. Este artigo visa sancionar aquele que através de suas ações ou omissões, concede ou mantém o tributo de forma indevida, contrariando assim ao que está previsto no caput e no §1º do art. 8-A da Lei Complementar 116/2003.

O artigo 11 por sua vez da Lei 8.429/92 em função da disciplina dos atos de improbidade administrativa que atuam contra os princípios da Administração Pública,

apresentando assim a ocorrência da improbidade administrativa quando a ação é praticada pelo agente público e afasta-se das regras cabíveis à Administração Pública e que não seja conforme os princípios de lealdade, honestidade e imparcialidade.

Assim sendo, o dano moral foi criado em razão da Administração Pública, uma vez que ao violar o art. 11 é possível que não ocasione prejuízo ao erário, mais agrave o grau de falta de honestidade de quem viola ou até mesmo apresenta a falta de lealdade com o poder público, cabendo assim a imposição da multa civil dentro dos períodos prescricionais presentes no art. 23, I e II da lei retro aludida.

Disposto na Lei 8.429/92 são existentes três formas previstas de ações cautelares específicas, que são:

A indisponibilidade de bens, prevista no artigo 7º da referida Lei:

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado. (BRASIL, 1992)

O sequestro de bens, previsto no artigo 16:

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 sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de sequestro 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. (BRASIL, 1992)

Afastamento provisório do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, previsto no artigo 20º, parágrafo único:

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. (BRASIL, 1992)

Caso o administrador utilizar de abuso de poder, as medidas citadas acima serão utilizadas como forma de punição para seus atos.

A moralidade administrativa atua como um dos meios que norteiam a administração pública, cita que caso não seja cumprido, haverá ofensa à legalidade, que, de acordo com Marcelo Figueiredo “a moralidade é uma excelente aliada na busca da finalidade do interesse público, do ato discricionário, e na análise de desvios de finalidade”. Dessa forma, caso a moralidade administrativa não seja cumprida, haverá violação do postulado e com isso, é justificada a identificação de lesão à probidade administrativa regida pelo texto presente na constituição.

3 CRIMES CONTRA ADMINISTRAÇÃO: SANÇÕES AOS AGENTES PÚBLICOS

O artigo 12 da Lei 8.429/92 estabeleceu as seguintes sanções para os agentes ímprobos: “art. 12. Independente das sanções civis, penais e administrativas, descritos na legislação específica, está o responsável pela atividade de improbidade sujeito às cominações a seguir:

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.

IV - Na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.

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.” (BRASIL, 1992)

Percebe-se que a condenação por ação à probidade e à moralidade administrativa ocasiona aplicação de várias reprimendas, a saber: reparação de bens, reversão de valores e bens ilicitamente acrescidos ao patrimônio individual, perda da função pública, pagamento de multa civil, suspensão dos direitos políticos, e proibição de contratar com o Poder Público ou receber do Poder Público benefícios creditícios ou fiscais.

Entende-se então dessa forma que a Constituição de 1988 constituiu o cumprimento da probidade e da moralidade como um princípio base de todo o desenvolvimento da administração pública. Assim sendo o descumprimento fulmina na base a atividade estatal e a procura do bem comum, e por isso se justifica a forte repressão pelo ordenamento jurídico.

Entre os crimes praticados por funcionários públicos, ou por administradores do funcionalismo público estão listados os crimes de concussão, peculato, corrupção passiva e ativa, excesso de exação, facilitação de descaminho ou contrabando, condescendência criminosa e prevaricação.

A corrupção ativa e o peculato são atos de improbidade administrativa, e estão sujeitos a diversas sanções previstas por lei. Na Lei de Improbidade está definido que, por ordem constitucional, a perda da função pública e dos direitos políticos para aqueles que forem julgados culpados dos delitos como forma de garantia a prevenção individual.

Em função do afastamento do cargo que ocupava daquele que cometeu o crime de improbidade, ficará este impossibilitado de cometer tal crime contra o poder público novamente, tendo em vista que este estará fora do local de onde o crime foi praticado.

Assim, o administrador público tem como obrigação restituir as vantagens que houver para ressarcir os cofres públicos. Além de pagamento de multa com objetivo de ressarcimento e a perda do cargo e do mandato, sendo utilizado assim o intuito de prevenção geral, fazendo com que o administrador ou agente público primeiro venha a pensar sobre a realização do delito. Nesses casos, a pena privativa de liberdade é uma opção para prevenção individual, uma vez que a pessoa que é capaz de cometer

atos de improbidade administrativa também está suscetível a cometer outros tipos de delitos contra particulares.

Dessa forma a Lei de Improbidade Administrativa pode de fato oferecer a garantia da prevenção individual como punição, uma vez que atua na consciência daquele que comete ou cometeu o delito, e também garantindo que cada ato tomado por ele, terá de fato certa e eficiente ação repressiva do Estado.

4 SUJEITOS

No que se refere aos sujeitos da Improbidade Administrativa, a Lei 8.429/92 trouxe nos artigos 1º, 2º e 3º, a definição de sujeito passivo, sujeito ativo e terceiros.

Pela Lei nº 8.429/92 o sujeito ativo que comete o ato de improbidade está classificado em dois grupos, ora agente público, ora terceiros.

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. (BRASIL, 1992)

De acordo com o texto do art. 3º da referida Lei, o sujeito ativo é considerado o autor que comete o ato ímprobo, em alguns casos conforme cita Carvalho Filho (2009), nem é necessário somente a prática do ato em si, mas tendo a colaboração ou obtenção de vantagens para si com ciência da desonestidade do ato, este também pode ser considerado sujeito ativo.

A lei de improbidade pode ser abrangida a terceiros que apesar de não terem tanto contato direto com o Poder Público, estão próximos a recursos públicos e assim induzem, concorrem para o ato de improbidade ou se beneficiam dele. Estes podem não ser considerados funcionários ou servidores públicos de acordo com a prática legislativa e doutrina formadas, conforme artigo 3º da Lei nº 8.429/92.

Quanto aos sujeitos passivos, o art. 1º da Lei de Improbidade estabelece que a União, Estados, Distrito Federal, municípios e territórios, através da administração

direta, indireta ou fundacional podem sofrer com os atos ímprobos e assim acionam a justiça por meio da ação de improbidade administrativa com o objetivo de defender a moralidade pública, devido à grande necessidade de regular o funcionamento dos serviços públicos.

5 CONCEITO DE AGENTES PÚBLICOS

Como já mencionado acima, se vê que o conceito de agentes públicos previsto no artigo 2º da Lei 8.429/92 é extremamente amplo, entende-se que agente público é o agente que exerce mesmo que de forma transitória ou sem remuneração, seja por nomeação, eleição, contratação, designação ou qualquer outro meio de vínculo ou investidura, cargo, mandato, funções em instituições descritas no artigo 1º ou emprego.

Os agentes públicos estão divididos entre agentes políticos, agentes colaboradores e os servidores públicos em geral. Carvalho Filho (2009) diz que “Sujeitam-se, portanto, à Lei de Improbidade os Chefes do Executivo, Ministros e Secretário; os integrantes das Casas Legislativas os magistrados e membros do Ministério Público; os servidores públicos de qualquer regime”.

6 AÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO COMBATE À IMPROBIDADE

De acordo com Pazzaglini (1998) a escolha do constituinte de 1988 estende sobre o Ministério Público a importância de resguardar a ordem jurídica democrática, avançando de forma enorme em relação aos sistemas antecessores, ao conferir maior garantia e prerrogativa ao Ministério Público, para que atuasse de forma eficiente no combate à improbidade administrativa. O Ministério Público é fiscal institucional, de controle as condutas dos agentes públicos, este órgão possui autonomia para prevenir e tornar justo o trabalho administrativo público, evitando assim dano erário e a projeção errônea de atentar contra os princípios constituintes.

Vale aqui ressaltar que o Órgão Ministerial não ignora o administrador público em exercício da sua função como um agente que necessidade de uma margem de trânsito discricionário ao aplicar a lei para o bom andamento e satisfação do interesse público. A ideia não é tornar o administrador público em escravo da legislação, e sim atuar para que a administração seja realizada de forma correta e com competência,

não podendo ser desprezada a importância da observância das ações em função dos princípios administrativos. Do mesmo modo, que o princípio da eficiência, inserido na Constituição Federal pela Emenda 19, diminuiu a margem de discricionariedade na prática de ações ou atos administrativos.

A atuação do Ministério Público ao decorrer dos anos após publicação da Lei nº 8.249/92 foi se desenvolvendo de forma gradativa e alcançando assim as dimensões atuais, onde o órgão é o principal fiscalizador das condutas exercidas e adotadas no ambiente executivo e sobre os atos administrativos do Judiciário e Legislativo, em defesa da probidade administrativa.

Do ano de 1995 a 2001, através de dados levantados pelo Centro de Apoio Operacional de Defesa da Moralidade Administrativa e do Patrimônio Público, ação realizada pelo Ministério Público da Bahia, como exemplo, foram propostas ações contra 298 prefeitos por atividades que se enquadram na lei de improbidade administrativa, sendo que 95% dessas ações foram propostas a partir do ano de 1998. De forma específica a Comarca de Salvador apenas, que também rege sobre distritos judiciários, possui diversas ações contra agentes públicos por atividades contra o órgão público e que se enquadram em improbidade administrativa.

Dessa forma é possível perceber a importância da atuação do Ministério Público no combate as ações contra os órgãos públicos, são raras as exceções de cidades ou municípios que não possuem ações contra a administração pública no âmbito da improbidade administrativa, sendo necessário buscar de fato a aplicação e o julgamento das ações para que o objetivo de coibir ações se torne cada vez menos comum. Uma situação que chama a atenção é a ausência de sindicância instaurada, inquéritos administrativos ou auditorias internas para averiguação dos fatos contra a administração pública.

7 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – EFICÁCIA

Apesar de existir a importância no combate da improbidade administrativa por agentes públicos, não é possível deixar de questionar a real eficácia destas ações no cotidiano.

Dentro das comarcas dos estados existem diversas ações e como já citado dificilmente existe uma cidade que não possua pelo menos uma ação civil publicada em função do ato de improbidade administrativa, não é facilmente encontrada uma ação que esteja transitada julgada em curto período de tempo. Para se encontrar a importância da ideia é necessário buscar o quantitativo de ações julgadas e analisar o período para que alcançasse o seu julgamento.

Conforme esta situação perceptível, é necessário sugerir ou afirmar que a atuação do Ministério Público contra a improbidade administrativa é realmente eficaz e com isso é importante buscar na literatura, descrições sobre tal façanha. De acordo com Marcelo Figueiredo (1997) ao falar sobre a Lei de Improbidade Administrativa, Marcelo afirma que não será a primeira vez em que no Brasil mesmo com instrumento jurídico seja comum deixar de aplicá-lo, não levando assim em consideração a eficácia da norma jurídica. Ainda segundo Marcelo (2000) com o passar dos anos da vigência da norma, não há de fato notícias da sua real utilização, o que faz perceber que o Brasil não é de fato um modelo de moralidade pública e de respeito com a coisa pública.

O Brasil possui fama de ser um país onde a realidade jurídica e a norma jurídica constituinte sejam distantes no cotidiano (Cavaliere, 1997). É comum ouvir entre os brasileiros que “a lei não pegou”, quando de fato não há nada além de velhos privilégios, hábitos e costumes de determinados grupos políticos que impedem a aplicação da lei, uma vez que estão em jogo diversos interesses pessoais, econômicos e políticos.

A ideia que sustenta a defesa da eficácia da atuação e aplicabilidade da improbidade administrativa pelo Ministério Público se sustenta em conceitos sociólogos e na origem das palavras apenas, uma vez que através de conceito etimológico do termo eficácia está escrito “qualidade de se produzir o efeito desejado”. De acordo com Cavaliere Filho (1997) “a eficácia é um resultado da validade, é a força do ato para alcançar os defeitos desejados”.

Já para o Direito, a norma jurídica eficaz é aquela apta a produzir os ditames jurídicos nela trazidos. Por sua vez, a sociologia jurídica considera eficaz a lei que possui força para produzir resultados sociais para os quais foi desenvolvida ou os objetivos que condizem com o consenso social (Rosa, 1996).

Assim caso fôssemos discutir sobre a ideia de eficácia no entendimento jurista, seria de que a lei possui tal capacidade força para produzir resultados e com isso ela seria eficiente, porém na prática não é o que vemos e assim é necessário buscar cada vez mais a aplicação em prática da lei com resultados e não apenas com conceitos de aplicabilidade e descrições sobre suas sanções.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve seus objetivos alcançados uma vez que apresentou a obrigação de punição em atos de improbidade administrativa que causam qualquer tipo de dano a Administração Pública, e o suporte da obrigação da punição está prescrito em lei e na Constituição Federal.

O estudo em questão revelou a existência do suporte para aplicação da punição dos atos de punição administrativa e também que os atos de punição administrativa dependem da qualidade do agente, medidas cautelares utilizadas para que a reparação do dano seja garantida, bem como a reparação de danos da prática contra a administração pública, sendo necessária a transição em julgado para a devida aplicação da lei.

Foi possível observar também uma falha comum do sistema brasileiro em julgar e definir punições para aqueles que realizam a ação, uma vez que mesmo tendo base em lei ainda não há de fato a aplicação desta lei na prática, onde tudo acaba servindo de fachada para passar impressão de o Governo ter medidas rígidas contra a corrupção.

É importante considerar que mesmo não havendo resposta rápida do órgão competente em relação a punição daqueles que atentam contra o interesse público, a Lei de Improbidade Administrativa mesmo que desacredita faz o seu papel quando manuseada por um Ministério Público interessado em exercer suas atribuições constitucionais, com isso revelam-se modificações no trato da coisa pública e a importância da conscientização do povo brasileiro.

Conclui-se por fim que a impunidade é algo ocorrente em todo o mundo, existem leis que aparam e protegem a sociedade contra ações que vão de encontro aos princípios descritos na Constituição, o que ainda não há em diversos momentos

é o interesse na aplicação destas leis e com isso a impunidade acaba causando sofrimento, desconforto e vergonha aos cidadãos de bem.

Para estudos futuros a sugestão é reunir informações e apresentar de forma clara como a lei de improbidade administrativa pode funcionar na prática e quais os caminhos necessários para que isso ocorra conforme sua teoria, dessa forma será possível encontrar novos meios de tornar punível de forma hábil e efetiva todos os atos contra o sistema de administração pública.

ABSTRACT

EFFECTIVENESS OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAW AND APPLICATION OF LAW TO PUBLIC AGENT

Maria Clara Ferreira Coelho

M. Antônio Ricardo Zany

The impact of the Administrative Misconduct Law on the configuration of the public agent's intent is the theme proposed in this article. Currently, the Public Administration, in general, has been the focus of several debates related to the position of its agents in the exercise of their functions, especially those who hold political positions. A series of acts of corruption have generated anger and raised a number of questions about the role of the state. The theme chosen for this research is related to a series of acts that go against the precepts defined by the principles that govern the Public Administration, and as a result generate effects on the legal order, directly affecting the public machine and the jurisdictional, being necessary to understand the importance of the configuration of the intent in these ducts. When dealing with administrative activities, some basic guidelines should be drawn up so that public officials exercise them equally everywhere and for all people. In this context, the Federal Constitution established principles to be obeyed by the Public Administration as a whole, among them, the principle of morality that unfolds in administrative improbity, which in turn seeks to establish a probable environment. This is a bibliographic research that will have the purpose of analyzing the main normative, doctrinal literature, jurisprudential positions and even academic research to enable a broad understanding of the proposed theme.

Keywords: Public Administration. Improbity. Administrative law.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 35

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 03 Nov de 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei de Improbidade Administrativa (8.429, 1992)**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 28 set. 2017; BRASIL.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 2661**, Maranhão, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CAVALIERI FILHO, SÉRGIO. **Programa de Sociologia Jurídica** - São Paulo: Forence, 1997.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ELIAS ROSA, Márcio Fernando e FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Atlas, 1996.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa: Comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar**. São Paulo: Malheiros, 1995.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de Direito Penal**, Parte Especial. V. 1. Rio de Janeiro. Forense, 1995. P. 395.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 1067-1071.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, Malheiros Editores, 26ª edição - 2009.

MELO, Débora Fernandes de Souza. *Improbidade administrativa*. Disponível em: <https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/33320/improbidade-administrativa-debora-fernandes-de-souza-melo>. 23 de Junho, 2008. Acesso em 30 Out de 2019.

PAZZAGLINI FILHO, MARINO e OUTROS. *Improbidade Administrativa – Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público*, São Paulo, Atlas 1998.

PIRES, Antônio Cecílio Moreira. Licitação-Sucessivas contratações por emergência-improbidade administrativa- ausência de dolo ou culpa-serviços e obras realizados-impossibilidade de devolução de numerário recebido, sob pena de enriquecimento ilícito. In: **Boletim de licitações e contratos**. V. 24, nº 11. Novembro 2011, p, 1059-1071.

RIBEIRO, Diego Guimarães. **A improbidade Administrativa e os Limites constitucionais impostos às medidas cautelares previstas na Lei Federal nº 8.429/2**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-improbidade-administrativa-e-os-limites-constitucionais-impostos-as-medidas-cautelares-previstas-na-lei-federal-n-8-429-92/>. Acesso em 30 Out de 2019.

SALLES JR., Romeu de Almeida. **Código penal interpretado**. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 200-201.