



**UNIVERSIDADE DE SÃO JOÃO DEL-REI
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MODALIDADE A DISTÂNCIA**

LIDIANA DE ÁVILA CARLOS

**CONTORNOS ÉTICO-JURÍDICOS DA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

**SÃO JOÃO DEL-REI
2019**

LIDIANA DE ÁVILA CARLOS

**CONTORNOS ÉTICO-JURÍDICOS DA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada a Universidade Federal de São João del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Múcio Tosta Gonçalves

**SÃO JOÃO DEL-REI
2019**

LIDIANA DE ÁVILA CARLOS

**CONTORNOS ÉTICO-JURÍDICOS DA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada a Universidade Federal de São João del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Múcio Tosta Gonçalves

São João del-Rei, 26 de junho de 2019.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Múcio Tosta Gonçalves(UFSJ)
(Orientador)

Prof. Dr. Norberto Martins Vieira (UFSJ)

RESUMO

O presente trabalho tem enfoque na Lei nº 8.429/92 (oriunda do projeto de lei nº 1.446/91), intitulada Lei de Improbidade Administrativa. As informações norteadoras são extraídas de obras e julgados que envolvem a Administração Pública, razão pela qual, se fez necessária análise jurídica acerca da temática, principalmente no que tange princípios vinculados à Constituição Federal de 1988, ritos processuais preconizados em legislações específicas e sanções. Observado que a Carta Magna é o instrumento responsável por definir a estrutura básica, fundamentos e bases para nortear e estruturar o Estado de Direito, modelo de estado em que a lei conduz a vida social e a do Estado. A Constituição Federal de 1988 é o livro que está hierarquicamente acima de todos os outros, em nível de legislação no Brasil devendo ser considerada lei fundamental e os princípios constitucionais que serão abarcados serem os que protegem os atributos fundamentais da ordem jurídica no que tange a temática improbidade administrativa. Após vinculações correspondentes sobre a lei em comento, primordial é a análise quanto sua real eficácia no combate aos atos desonestos no cenário jurídico brasileiro para que seja possível demonstrar como a improbidade administrativa afeta a política brasileira; analisar os métodos utilizados pelos operadores do Direito na Lei de Improbidade Administrativa e, discutir acerca da eficácia da legislação. A eficiência do Estado depende de ferramentas e instrumentos em prol de um bem comum social coletivo.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Constituição Federal. Princípios.

ABSTRACT

The present work focuses on Law 8,429 / 92 (originating from bill no. 1,446 / 91), entitled Administrative Misconduct Law. The guiding information is extracted from works and judged that involve the Public Administration, which is why legal analysis on the subject was necessary, especially as regards principles linked to the Federal Constitution of 1988, procedural rites advocated in specific legislation and sanctions. Observed that the Magna Carta is the instrument responsible for defining the basic structure, foundations and bases to guide and structure the rule of law, state model in which the law leads the social life and the state. The Federal Constitution of 1988 is the book that is hierarchically above all others, at the level of legislation in Brazil, and it must be considered a fundamental law, and the constitutional principles that will be covered are those that protect the fundamental attributes of the legal order with regard to the subject matter administrative dishonesty. After corresponding correspondences about the law in question, it is essential to analyze its real effectiveness in combating dishonest acts in the Brazilian legal scene so that it is possible to demonstrate how administrative improbity affects Brazilian politics; analyze the methods used by operators of Law in the Law of Administrative Improbity and discuss about the effectiveness of legislation. The efficiency of the state depends on tools and instruments for the common good of society.

Keywords: Administrative improbity. Federal Constitution. Principles.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
Justificativa.....	8
Problema de Pesquisa.....	9
Hipótese.....	9
Objetivo.....	9
Metodologia.....	10
1 REVISÃO DE LITERATURA.....	11
1.1 Princípios da Administração Pública.....	11
2 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	16
2.1 Dos agentes sujeitos à Lei 8.429/92.....	18
2.2 O uso do poder enquanto prerrogativa de autoridade.....	18
2.3 Compatibilidade do ato administrativo com a finalidade pública enquanto tarefa do poder judiciário.....	19
2.4 Rito preconizado no art. 17 da Lei nº 8.429/92 e sanções	21
2.5 Da medida cautelar de afastamento do agente público.....	23
2.6- Propostas de alterações legislativas apresentadas pelo Ministério Público Federal visando combate à corrupção e impunidade.....	24
3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DO ESTUDO.....	28
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	32
REFERENCIAS.....	35

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa irá abordar os contornos ético-jurídicos da Lei de Improbidade Administrativa, com ênfase nas condutas que atentem contra o postulado da moralidade e da legalidade administrativa no trato com a coisa pública em face aos agentes políticos.

Para tanto, serão pontuadas considerações dispostas nos ordenamentos legais vigentes.

A Lei Federal nº 8.429/92 (oriunda do projeto de lei nº 1.446/91), intitulada Lei de Improbidade Administrativa, surgiu com a finalidade de combater atos e comportamentos que afetem a moralidade administrativa e a coisa pública.

Este trabalho visa a apresentar algumas considerações sobre os atos que importam em improbidade administrativa, previstos na Lei n. 8.429/1992, caracterizados por dano ao erário, enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos e, as severas modalidades de sanção previstas na lei e na Constituição Federal.

A própria Constituição da República impõe aos administradores públicos o respeito a alguns princípios fundamentais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*). O descumprimento de seus preceitos acarreta violação frontal aos fundamentos do ordenamento jurídico pátrio.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2008) ensina sobre a importância do respeito aos princípios:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. 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 de 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 (MELLO, 2008, p. 943).

Observado que as sanções jurídicas gravosas contra a esfera de direitos dos sujeitos culpados por ato de improbidade encontram-se elencadas no art.37, § 4º da Constituição Federal, sendo: medida de indisponibilidade e seqüestro de bens, afastamento cautelar e perda da função pública, ressarcimento ao erário, suspensão dos

direitos políticos, multa civil e, por fim, a proibição de contratar com o Poder Público por um prazo determinado.

De acordo com o artigo 37 da Constituição Federal, as penas para quem pratica atos desonestos, ímprobos contra a administração podem ser: perda dos bens ou valores acrescidos indevidamente ao patrimônio, devolução integral dos bens ou dinheiro, pagamento de multa, suspensão dos direitos políticos, perda da função pública e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

A pena aplicada dependerá do tipo de improbidade cometida e da extensão do dano causado, além do tamanho do ganho patrimonial obtido indevidamente.

Qualquer pessoa pode denunciar suspeitas de improbidade à autoridade competente, para que seja instaurada investigação e apuração dos atos. A denúncia pode ser apresentada também ao Ministério Público, que atuará como parte, quando inicia o procedimento, ou como fiscal da fiel execução da lei.

Aos agentes públicos é cabível não só a observância da legalidade perante a Administração Pública, mas a observância dos preceitos morais e éticos na condução da coisa pública, tendo em vista que o prejuízo causado pela corrupção poderá vir a atingir diretamente a sociedade no que tange prestação adequada de serviços públicos.

O artigo 6º da Constituição Federal elenca os direitos sociais, sendo:

Art.6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

No que tange a corrupção supracitada, Fábio Medina Osório (2007) prelecionou:

O que interessa notar é que a corrupção pública designava e segue designando um fenômeno ético-social muito antigo, ou seja, a grave desonestidade funcional dos homens públicos. E não cabe dúvida de que sempre existiram condutas proibidas, até desonestas, que, não obstante, tinham umas dimensões intermediárias, que não chegavam ao ponto de qualificar-se como símbolos de podridão moral, mas eram reprováveis. A realidade, em toda sua complexidade, demonstrou, sempre, a necessidade de ponderação e valoração concreta dos comportamentos, observando-se sua real nocividade social, além de outros elementos relevantes para a correta qualificação da conduta. O resultado do balanço, em todo caso, é contundente: as desonestidades assumem formas e conteúdos variáveis, sendo igualmente variáveis seus efeitos e sua valoração no meio social. A expressão 'corrupção', nesse terreno, ficaria demasiado estreita para cobrir um fenômeno tão largo quanto aquele relativo às desonestidades funcionais dos homens públicos, porquanto o indicativo de que estaríamos diante de uma patologia repugnante e digna dos mais severos remédios contrastava, frontalmente, com a

amplitude do rol de casos encaixáveis, segundo uma literatura de cunho sociológico, naquela categoria. As oscilações dos fenômenos, tanto em sua tipologia quanto em sua gravidade, recomendam a construção e o reconhecimento de uma nova categoria, mais apropriada, didática e analítica, ao efeito de permitir uma compreensão mais direta da natureza das coisas, reposicionando, ao mesmo tempo, a corrupção em seu devido lugar político e cultural (OSÓRIO, 2007, p.64).

No exercício de suas competências, a atuação da Administração Pública esbarra-se em diversas restrições, sendo uma das mais importantes a sujeição à lei, conforme preceitua a Constituição Federal em seu art. 37. De fato, há submissão da Administração à lei e aos princípios, principalmente no tocante ao princípio da legalidade, princípio basilar do regime jurídico-administrativo.

Desse modo, a temática exige clareza e precisão dos tipos legais e das imputações correspondentes, em torno grau de transgressão ética à luz do contexto social uma vez que, na expressão popular, corrupção é uma palavra utilizada para designar qualquer ato que traga prejuízos à Administração Pública.

Enquanto reconhecimento à relevância e peculiaridade das questões legais que envolvem a responsabilidade por ato de improbidade administrativa, insta mencionar que o elemento subjetivo que move a conduta do acusado por improbidade administrativa é matéria que carece de atenção especial do legislador e intérprete da norma, com vistas a evitar-se que mazelas afetas à máquina burocrática venham a ser imputadas invariavelmente ao indivíduo investido na função de gestor deste arranjo estatal, para que de fato haja efetiva contribuição consciente e reprovável quando da aplicação de sanções.

JUSTIFICATIVA

Aos agentes públicos é cabível não só a observância da legalidade perante a Administração Pública, mas também a observância dos preceitos morais e éticos na condução da coisa pública.

Embora exista a Lei Federal nº 8.429/92 (oriunda do projeto de lei nº 1.446/91), intitulada Lei de Improbidade Administrativa, que constitui importante ferramenta no combate a essa prática nociva, é de fundamental importância entender no que consiste a temática, se ela afeta a política brasileira e quais as medidas já pontuadas por determinados órgãos para combatê-la.

Observado que os critérios que impedem um político de concorrer às eleições estão estabelecidos na Lei Complementar nº 135 de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa. Entre as práticas citadas pela lei, aparece a improbidade administrativa.

Tal pesquisa se faz importante por abrir um debate sobre questões que possam vir a promover uma melhor efetivação da Lei de Execução Penal e, na própria Lei de Improbidade Administrativa.

Faz-se necessário um estudo aprofundado na análise dos efeitos desta legislação diante da legislação em vigor.

Diante do atual cenário político e, as críticas fundamentam se em fatos de crescente importância social por fomentar valores relacionados à cidadania e dignidade humana como um todo.

O tema encontra-se presente nos meios sociais e políticos, refletindo em toda a sociedade, merecendo estudo aprofundado visando identificar a problemática existente e meios cabíveis de como aumentar o combate aos casos de improbidade administrativa.

PROBLEMA DE PESQUISA

Quais são os contornos éticos- jurídicos da Lei de Improbidade Administrativa brasileira tendo em vista as condutas que atentam contra o postulado da moralidade e da legalidade administrativa no trato com a coisa pública?

HIPÓTESE

A Lei de Improbidade Administrativa brasileira, pode ter o seu alcance e eficácia ampliados dos pontos de vista ético-jurídico e do controle da administração pública, se incorporarem seu marco alterações que produzam um combate efetivo à corrupção e à impunidade.

OBJETIVO

Descrever o que vem a ser improbidade administrativa enquanto conduta inadequada, praticada por agentes públicos ou outros envolvidos, que cause danos à administração pública, elencadas na Lei n. 8.429/1992, conhecida como Lei de

Improbidade Administrativa (LIA). Verificar a compatibilidade do ato administrativo com a finalidade pública enquanto tarefa do poder judiciário.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada consistiu na pesquisa bibliográfica, presente nas seguintes fontes: doutrinas, artigos, periódicos e leis que tratem do tema aqui delineado.

1. REVISÃO DE LITERATURA

Ao restaurar o regime democrático político democrático no Brasil, a Constituição Federal de 1988 previu, dentre os objetivos fundamentais da República, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a erradicação da pobreza e da marginalização, com a progressiva redução das desigualdades sociais. Nota-se ainda a preocupação com a promoção do bem de todos, sem discriminações de qualquer natureza, conforme disposto no artigo 3º, incisos I, III e IV da Constituição Federal de 1988.

É notório que o constituinte, ao fazer constar na Lei Maior tais objetivos fundamentais, teve por escopo estabelecê-los como metas a serem atingidas ao longo da caminhada democrática. Ainda nesse sentido, a República Federativa do Brasil tem como fundamentos: a soberania (no plano nacional e internacional); a cidadania (exercício de direitos políticos em sentido amplo); a dignidade da pessoa humana (eixo central de integração e interpretação jurídica); os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (equilíbrio entre o capital e o trabalho) e, o pluralismo político (pluralidade de ideologias).

No que tange a dignidade da pessoa humana, é um dos princípios que sustentam o Direito Positivo Brasileiro, abarcando uma diversidade de valores existentes na sociedade.

Todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), devem observar os princípios da Administração Pública, no exercício de atividades administrativas e em todas as esferas de governo, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tanto na administração direta quanto na indireta, conforme artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988 quando diz, “*Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerão aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*”.

1.1.Princípios da Administração Pública

A lista de princípios pode ser ampliada com outros princípios que norteiam a Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional. O art.2º da Lei Federal 9.784/99, que trata sobre o processo administrativo no âmbito da

Administração Pública Federal, diz que “[...] a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

Faz-se pertinente dar ênfase ao artigo 11 da Lei Federal 8.429/92, pois, nele estão previstas condutas caracterizadoras da improbidade, qualificando os princípios feridos pelo ato, referindo 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”.

Todos os atos da Administração Pública devem ser pautados pelos princípios que serão elencados por serem suporte da atividade pública.

1.1.1. Princípio da legalidade

Dentre os princípios da Administração, o da legalidade é o mais importante, pois, dele decorrem os demais, por ser essencial ao Estado de Direito e ao Estado Democrático de Direito. Toda conduta administrativa deve ser pautada nesse princípio uma vez que, enquanto o particular é livre para fazer tudo o que não seja proibido, a Administração só pode agir conforme determinação legal posto que a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei.

Está previsto na Constituição Federal de 1988 no seu art. 37, *caput*, e nos artigos 5º, incisos II e XXXV, e 84, inciso IV, que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

[...]XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito;

[...]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 [...]

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

1.1.2. Princípio da Impessoalidade ou Finalidade

Tal princípio está expresso no artigo 37, caput da Constituição Federal de 1988, e possui abordagens distintas.

O agente público não pode valer-se de algumas atividades que são desenvolvidas pela própria Administração Pública para poder obter algum tipo de promoção pessoal e que estão consagradas no § 1º do dispositivo supracitado, que dispõe:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

No que tange a finalidade do mesmo, assinala Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010):

[...] o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento (DI PIETRO, 2010, p. 67).

Já Hely Lopes Meirelles (2010), menciona que:

Constata-se que o princípio em foco está entrelaçado com o princípio da igualdade (art. 5º, I e III, da CF), o qual impõe à Administração tratar igualmente a todos os que estejam na mesma situação fática e jurídica. Isso significa que os desiguais em termos genéricos e impessoais devem ser tratados desigualmente em relação àqueles que não se enquadram nessa distinção (RTJ 195/297) (MEIRELLES, 2010, p. 94).

1.1.3. Princípio da Moralidade

Ainda fazendo menção ao artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da moralidade está expressamente vinculado a esse quando da imposição à Administração não de apenas uma atuação legal, mas também moral pautadas pela obediência à ética, à honestidade, à lealdade e à boa-fé.

Observado que se não estiverem presentes no ato administrativo a moralidade, a legalidade e finalidade, o agente público comete ato de improbidade administrativa.

Nesse sentido, assinala Di Pietro (2010):

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa. É evidente que, a partir do momento em que o desvio de poder foi considerado como ato ilegal e não apenas imoral, a moralidade administrativa teve seu campo reduzido; o que não impede, diante do direito positivo brasileiro, o reconhecimento de sua existência como princípio autônomo (DI PIETRO, 2010, p. 78).

O servidor público ao agir, não tem que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante às regras contidas no art.37,§ 4º, da Constituição Federal. As ações devem ser pautadas em elementos éticos, com dignidade, decoro, zelo, eficácia e a consciência dos princípios morais uma vez que, suas ações refletirão no exercício da vocação do próprio poder estatal.

Observado que atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

Assim sendo, a moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

1.1.4. Princípio da Publicidade

Este princípio exige que aos atos da Administração Pública seja dada ampla divulgação, de forma que o administrado possa cumprir a determinação ou impugná-la. Assim sendo, todo ato deve ser publicado, salvo em casos de segurança nacional, investigações policiais ou, em alguns casos, de interesse superior da Administração, que são as hipóteses de sigilo previstas em lei.

O artigo 37,§ 1º, da Constituição Federal de 1988, dispõe que:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Desse modo, segundo Meirelles (2010):

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que 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 (MEIRELLES, 2010, p. 95-96).

1.1.5. Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência foi inserido por meio da Emenda Constitucional nº19, de 04 de junho 1998, juntamente aos demais previstos no art. 37, caput, e qualifica atividades por implicar medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado.

Meirelles (2010) explica que:

O Princípio da Eficiência exige a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros (MEIRELLES, 2010, p. 98).

Ainda nesse sentido, Di Pietro (2007) menciona que:

O princípio da eficiência apresenta na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2007, p. 75).

2. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei Federal nº 8.429/92 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.

A Lei em questão foi elaborada para conferir efetividade ao art. 37, §4º, da Constituição da República Federativa do Brasil, estabelecendo, exemplificativamente, as hipóteses de atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e que atentam contra os princípios da administração pública.

Observado que, o artigo supracitado dispõe que:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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.

Às noções de República e de Estado Democrático estão dispostas no artigo 1º da Constituição Federal, sendo:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I- a soberania;

II- a cidadania;

III- a dignidade da pessoa humana;

IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V- o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Assim sendo, o combate à improbidade administrativa é imperativo inerente de Direito uma vez que, conforme já exposto, as atividades administrativas no Estado Democrático de Direito devem se basear em interesses de ordem pública e, quando o agente age em desconformidade com os deveres impostos aos agentes públicos no trato das funções que lhe são afetas, deverá ser responsabilizado.

Nesse sentido:

A probidade administrativa, destarte, deve ser entendida como o dever de o “funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer” (SILVA, 2005, p. 669).

O artigo 11 Lei 8.429/92 dispõe o que constitui ato de improbidade, sendo:

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

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

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

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

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

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

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

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

Observado que, no tocante aos agentes sujeitos à Lei em questão, está definida de maneira ampla o alcance da norma, uma vez que, sujeita qualquer agente público, servidor ou não, da 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, conforme disposto no art. 1º da mesma.

Dispõe, ainda, que 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. 3º).

2.1. Dos agentes sujeitos à Lei 8.429/92

Quanto aos agentes sujeitos à Lei 8.429/92, esta definiu de maneira ampla o alcance da norma, a ela sujeitando qualquer agente público, servidor ou não, da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios. Dispõe, ainda, que é aplicável 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. 3º).

2.2. O uso do poder enquanto prerrogativa de autoridade

É importante destacar o uso do poder enquanto prerrogativa de autoridade uma vez que, quando há desvio, esse ocorre na finalidade do ato quando, no manejo de sua competência, o agente público foge ao fim revisto na norma jurídica, de forma expressa ou tácita, e busca interesse diverso daquele que deveria ser buscado. Assim sendo, fica configurado desvio de poder tanto a conduta que visa a um fim público, porém, diverso daquele previsto na norma legal, como aquela que busca dar vazão a interesses particulares.

No que tange o uso do poder, Hely Lopes Meirelles referencia que:

O uso do poder é prerrogativa da autoridade. Mas o poder há que ser usado normalmente, sem abuso. Usar normalmente do Poder é empregá-lo segundo as normas legais, a moral da instituição, a finalidade do ato e as suas exigências do interesse público. Abusar do poder é empregá-lo fora da lei, sem utilidade pública. O poder é confiado ao administrador público para ser usado em benefício da coletividade administrativa, mas usado nos justos limites que o bem-estar social exigir. A utilização desproporcional do poder, o emprego arbitrário da força, a violência contra o administrado, constituem formas de uso do poder estatal, não toleradas pelo Direito e nulificadoras dos atos que as encerram (MEIRELLES, 2006, p. 112).

Ainda nesse sentido, o doutrinador dispõe que:

O ato praticado com desvio de finalidade – como todo ato ilícito e imoral – é praticado – ou é consumado às escondidas ou se apresenta sob o capuz da legalidade do interesse público. Diante disso há que ser surpreendido por circunstâncias que revelem a distorção do fim legal, substituído habilidosamente por um fim ilegal ou imoral não desejado pelo legislador. A propósito, já decidiu o STF que ‘indícios vários e concordantes são provas. (...) Tudo isso dificulta a prova do desvio de poder ou finalidade, mas não a torna impossível se recorrermos aos antecedentes do ato e à sua destinação presente e futura por quem o praticou (MEIRELLES, 2006, p. 112).

2.3. Compatibilidade do ato administrativo com a finalidade pública enquanto tarefa do poder judiciário

Insta mencionar que a devida verificação da compatibilidade do ato administrativo com a finalidade pública a ele inerente é tarefa do Poder Judiciário.

Quando sobressai nítida a intenção de prejudicar o servidor fora dos ditames legais na esfera administrativa (Poder Público), uma vez que, dentro do rigor da leis medidas cabíveis devem ser tomadas, quando há desmoralização e/ou humilhação, a situação configura claro assédio moral.

Nesse diapasão, existem diversos julgados, tais como:

ASSÉDIO MORAL. CONFIGURAÇÃO. Configura-se o assédio moral como toda conduta abusiva, manifestando-se sobretudo por comportamentos, palavras, atos, gestos, escritos que possam trazer dano à personalidade, à dignidade ou à integridade física ou psíquica de uma pessoa, por em perigo seu emprego ou degradar o ambiente de trabalho (Marie-France Hirigoyen). [TRT-5 - RecOrd: 00008895120125050621 BA 0000889-51.2012.5.05.0621, Relator: MARGARETH RODRIGUES COSTA, 1ª. TURMA, Data de Publicação: DJ 03/02/2015].

EMENTA: ADMINISTRATIVO - RESPONSABILIDADE CIVIL - SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL - TRANSFERÊNCIA ARBITRÁRIA E OCIOSIDADE FORÇADA - ASSÉDIO MORAL - ATO ILÍCITO - DEVER DE INDENIZAR - DANOS MORAIS - CRITÉRIO DE FIXAÇÃO - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. A transferência sumária - não precedida do devido processo administrativo - para local diverso daquele onde habitualmente exercia suas funções, bem como o seu isolamento e/ou ociosidade forçada implica em situação vexatória e constrangedora, provocando à vítima sentimentos de impotência e humilhação, o que resulta, de forma inequívoca, em assédio moral passível de reparação extrapatrimonial. 2. Para fixação dos danos morais deve se levar em conta as condições econômicas das partes, as circunstâncias em que ocorreu o fato, o grau de culpa do ofensor, a intensidade do sofrimento da vítima, considerando, ainda, o caráter repressivo e pedagógico da reparação. (TJMG - Apelação Cível 1.0027.14.033953-5/001, Relator (a): Des.(a) Edilson Fernandes, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 08/08/2017, publicação da súmula em 18/08/2017).

Ainda nesse sentido, destacam Gustavo Scatolino Silva e João Trindade Cavalcante Filho (2012) argumentam que:

As pessoas mais susceptíveis de se tornarem vítimas do assédio moral são aqueles empregados que apresentam algumas diferenças com respeito aos padrões estabelecidos, assim como pessoas 'atípicas', 'excessivamente competentes ou que ocupem espaço demais', aliadas a grupos divergentes da administração, 'improdutivas' ou temporariamente fragilizadas por licenças de saúde tornam-se o alvo das perseguições por assédio moral (SILVA e FILHO, 2012, p. 56).

Observado ainda que, o ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) por não se enquadrar como ofensa aos princípios da administração pública (art. 11 da LIA) a mera irregularidade, não revestida do elemento subjetivo convincente (dolo genérico).

Conforme entendimento do órgão supracitado, o assédio moral, mais do que provocações no local de trabalho - sarcasmo, crítica, zombaria e trote -, é campanha de terror psicológico pela rejeição, e a prática de assédio moral enquadra-se na conduta prevista no art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém.

É disposto ainda que a Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e/ou afastar da atividade pública os agentes que demonstrem caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida e, esse tipo de ato, para configurar-se como ato de improbidade exige a demonstração do elemento subjetivo, a título de dolo lato sensu ou genérico, presente na hipótese.

Nestes termos:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSÉDIO MORAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. ENQUADRAMENTO. CONDUTA QUE EXTRAPOLA MERA IRREGULARIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. 1. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência do STJ. 2. Não se enquadra como ofensa aos princípios da administração pública (art. 11 da LIA) a mera irregularidade, não revestida do elemento subjetivo convincente (dolo genérico). 3. O assédio moral, mais do que provocações no local de trabalho - sarcasmo, crítica, zombaria e trote -, é campanha de terror psicológico pela rejeição. 4. A prática de assédio moral enquadra-se na conduta prevista no art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém. 5. A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e/ou afastar da atividade pública os agentes que demonstrem caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida. 6. Esse tipo de ato, para configurar-se como ato de improbidade exige a demonstração do elemento subjetivo, a título de dolo lato sensu ou genérico, presente na hipótese. 7. Recurso especial provido (STJ. RESP 1.286.466/RS. Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 03/09/2013, T2 - SEGUNDA TURMA).

Por todo o exposto, quando há conduta incompatível com o padrão comportamental que se espera dos gestores públicos, é configurada a prática de ato de improbidade administrativa conforme previsto no artigo 11 da Lei nº 8.429/92.

2.4. Rito preconizado no Art. 17 da Lei Federal Nº 8.429/92 e sanções

O art.17 da Lei supracitada dispõe que a ação principal terá o rito ordinário, podendo ser proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

Assim sendo, quando configurada a prática de ato de improbidade administrativa que violou os princípios da Administração Pública, pode ser requerido que a ação seja autuada e processada com os documentos que a instruem, na forma e no rito disposto no art. 17, sendo este o rito ordinário.

Cabe solicitar ainda, que seja deferida liminar *inaudita altera parte* de afastamento do demandado (uma forma de antecipação de tutela concedida no início do processo, sem que a outra parte seja ouvida, sem prejuízo da remuneração, pelo período necessário à instrução da ação, com fulcro no artigo 20, parágrafo único, da Lei nº 8.429/92, que dispõe:

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.

Observado que, ainda conforme disposto no art. 17, § 7ª, 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).

Conforme o mesmo artigo, nos termos do § 9º, recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001).

No tocante a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, conforme § 9º do mesmo dispositivo 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).

Assim sendo, como os atos de improbidade podem ser 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 da Lei 8.429/92, conforme preceitua o artigo 1º da mesma, a intimação em questão tem como objetivo cientificar o “órgão” envolvido, para querendo, integrar a lide na qualidade de litisconsorte, art. 17, § 3º do dispositivo em voga.

Ainda é cabível enquanto pedido, que após regular instrução, seja julgado procedente o pedido, condenando o requerido nas sanções cabíveis no art. 12, da Lei 8.429/92, que dispõe:

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.

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. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

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.

Pode requerer ainda a produção de todas as provas admitidas em Direito e que, após o trânsito em julgado da decisão condenatória, que sejam expedidos ofícios para a

Justiça Eleitoral e para o Conselho Nacional de Justiça, para o fim previsto no artigo 20 da Lei em questão, sendo:

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.

2.5. Da Medida Cautelar de afastamento do agente público

O artigo 11, da Lei Federal 8.429/92, 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, da seguinte forma:

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

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

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

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

IV- negar publicidade aos atos oficiais;

V- frustrar a licitude de concurso público;

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

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

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

IX- deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

X- transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Incluído pela Lei nº 13.650, de 2018).

Se caracterizada alguma conduta supracitada, que atente contra os princípios da administração pública, sendo qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, confirmadas pelo conjunto probatório que será disposto nos autos dos processos, que desde logo se apresentem, exigem a aplicação de medida cautelar prevista na Lei nº 8.429/92.

O art. 20, parágrafo único, consigna 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”.

2.6– Propostas de alterações legislativas apresentadas pelo Ministério Público Federal visando combate à corrupção e impunidade

Conforme disposto no site oficial do Ministério Público Federal,¹ em 2014, membros do Ministério Público Federal, integrantes da Força-tarefa da Lava Jato em Curitiba (PR), baseados na experiência da investigação desta e de outras grandes operações criminais, começaram a desenvolver propostas de alterações legislativas que tornassem mais efetivos o combate à corrupção e à impunidade, pacote denominado 10 medidas contra a corrupção. Em razão de uma dessas medidas ser a de agilizar o processo penal e o processo civil de crimes e atos de improbidade, é primordial que tal ação seja mencionada.

Em 21 de janeiro de 2015, o procurador-geral da República à época, Rodrigo Janot, criou comissões de trabalho para aprimorar as propostas de alterações legislativas redigidas por integrantes da Força Tarefa supracitada. Diversos membros participaram dessas discussões objetivando fortalecimento da proposta de construção coletiva.

Já em 20 de março de 2015, o Ministério Público Federal realizou o lançamento nacional da campanha 10 Medida contra a Corrupção, em evento realizado na Procuradoria-Geral da República.

Depois de receber contribuições da sociedade, em 01 de junho de 2015, o Ministério Público Federal, por meio da Câmara de Combate à Corrupção, encaminhou as propostas de alterações legislativas ao Congresso Nacional e ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Em 27 de julho de 2015, o Ministério Público Federal começou a coletar, em todo o Brasil, assinaturas de cidadãos que apoiam as dez medidas para aprimorar a prevenção e o combate à corrupção e à impunidade. O objetivo inicial foi coletar 1,5 milhão de assinaturas, necessárias para que as propostas fossem apresentadas ao Congresso como projeto de lei de iniciativa popular e, tal meta foi atingida em 24 de

¹ Todo o conteúdo da presente seção foi extraído de: BRASIL. **Ministério Público Federal**. Disponível em <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br>. Acesso em 01 de setembro de 2018.

fevereiro de 2016, para que as 10 Medidas contra a Corrupção fossem apresentadas ao Congresso Nacional em forma de projeto de lei de iniciativa popular.

Observado que, conforme ainda vinculado no site oficial do órgão, em 29 de março de 2016 parlamentares da Frente Mista de Combate à Corrupção apresentaram na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei 4850/2016, que estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes público. O projeto contemplou integralmente as propostas da Campanha 10 Medidas contra a Corrupção.

Diante da importância da temática, em 30 de março de 2016, lideranças de vários partidos apresentaram ao presidente da Câmara dos Deputados requerimento de urgência (4249/2016) exigindo a tramitação célere e prioritária do Projeto de Lei 4850/2016. Já em 04 de abril de 2016, por decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, o presidente da casa legislativa assinou despacho determinando a criação de uma Comissão Especial para analisar a matéria que envolveria várias comissões temáticas, conforme o inciso II do artigo 34 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Em 14 de junho de 2016, o presidente interino da Câmara dos Deputados à época, Waldir Maranhão (PP-MA) assinou autorização de criação de Comissão Especial para analisar o Projeto de Lei (PL 4850/2016) que reunia as 10 Medidas contra a Corrupção. A Comissão seria composta por 30 membros titulares e 30 outros suplentes, indicados pelos líderes partidários.

Já em 22 de junho de 2016, o Ministério Público Federal (MPF) lançou novo site da Campanha 10 Medidas contra a Corrupção, trazendo a história da campanha; galeria de fotos, vídeos, áudios e posts em redes sociais (Facebook); perguntas frequentes e informações sobre a tramitação Projeto de Lei em voga, sendo o (PL) 4.850/2016 e de outras propostas legislativas que contemplam as sugestões do Ministério Público brasileiro.

Observado ainda que em 22 de junho de 2016, foi realizada Comissão Geral na Câmara dos Deputados para discutir o Projeto de Lei 4.850/16, envolvendo as 10 medidas contra a corrupção sugeridas pelo Ministério Público brasileiro e, tal evento contou com exposições de membros do Ministério Público Federal, juristas, especialistas, representantes da sociedade civil e parlamentares, conforme informações vinculadas no site oficial do órgão.

E, conforme andamento final vinculado no site em voga, em 07 de julho de 2016, foi constituída Comissão Especial destinada a emitir parecer sobre o Projeto de Lei 4850/2016 e, o ato de convocação para instalação da comissão especial do PL foi lido em plenário pelo presidente da Câmara dos Deputados, com a designação dos 30 parlamentares titulares, e respectivos suplentes, indicado pelas lideranças partidárias.

Observa-se que o Projeto de Lei 4850/2016, de autoria de iniciativa popular, que estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos enquanto andamento encontra-se aguardando apreciação do Senado Federal.

Conforme vinculado no site do Ministério público Federal, as propostas de alterações legislativas buscam, entre outros resultados:

- evitar a ocorrência de corrupção (via prestação de contas, treinamentos e testes morais de servidores, ações de marketing/conscientização e proteção a quem denuncia a corrupção)
- criminalizar o enriquecimento ilícito
- aumentar penas da corrupção e tornar hedionda aquela de altos valores
- agilizar o processo penal e o processo civil de crimes e atos de improbidade
- fechar brechas da lei por onde criminosos escapam (via reforma dos sistemas de prescrição e nulidades)
- criminalizar caixa dois e lavagem eleitorais
- permitir punição objetiva de partidos políticos por corrupção em condutas futuras
- viabilizar a prisão para evitar que o dinheiro desviado desapareça
- agilizar o rastreamento do dinheiro desviado
- fechar brechas da lei por onde o dinheiro desviado escapa (por meio da ação de extinção de domínio e do confisco alargado).

No que tange a temática específica improbidade administrativa, o intuito das medidas conforme estudo do Projeto de Lei era tornar mais rápido o processo das ações relativas à improbidade administrativa, através da extinção de fases consideradas irrelevantes ao processo, como a necessidade de uma notificação preliminar sobre a existência da ação, e da criação de varas especializadas para julgar ilícitos dessa natureza. No que tange prazo, as ações de improbidade seriam julgadas em até três anos na primeira instância e em mais um ano na segunda instância.

Importante ressaltar que em 30 de novembro de 2016, após passar por uma comissão, o projeto contendo o “pacote” de medidas foi votado, sofrendo uma série de

modificações e, no que tange a extinção da notificação preliminar que havia sido acatada pela comissão especial, após votação no plenário da Câmara, a proposta foi suprimida.

3. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DO ESTUDO

O presente trabalho visa elucidar os resultados de pesquisa quanto à eficácia ou ineficácia da Lei de Improbidade Administrativa no que tange às penas, aos dispositivos e aos instrumentos jurídicos. Desse modo, será feita uma análise tendo como referência eficácia e entraves.

A própria Constituição da República impõe aos administradores públicos o respeito a alguns princípios fundamentais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*), já citados no presente trabalho. O descumprimento de seus preceitos acarreta violação frontal aos fundamentos do ordenamento jurídico pátrio.

O administrador público precisa servir a Administração com honestidade, exercendo suas funções sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.

Assim sendo, quando do contrário, há suporte no art. 1.518 do Código Civil, e no art. 5º, X, da Constituição Federal tendo como referência obrigação de indenizar nos atos de improbidade administrativa que causam danos à Administração Pública - danos materiais e danos morais.

Observado que, as faltas disciplinares são objeto de punição administrativa e, as medidas cautelares utilizadas para garantir a reparação do dano conforme previsto no Código de Processo Civil.

Quando do processo, a conduta do réu caracteriza-se pela ofensa a diversos princípios e deveres impostos pelo ordenamento jurídico aos gestores da coisa pública, configurando a prática de atos de improbidade administrativa.

Fazendo menção à violação ao princípio da legalidade, disposto no art. 37 da Constituição da República Federativa de 1988, no exercício de suas competências, a atuação da Administração Pública esbarra-se em diversas restrições, sendo uma das mais importantes a sujeição à lei.

De fato, a submissão da Administração à lei e ao princípio supracitado é princípio basilar do regime jurídico-administrativo. Observado ainda que o princípio em questão é inerente ao Estado de Direito, reconhecidamente essencial às modernas sociedades organizadas desde o final do século XVIII.

A finalidade do princípio é evidente, conforme leciona Celso Antonio Bandeira de Mello (2008):

O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos. O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a idéia de soberania popular, de exaltação da cidadania. Nesta última se consagra a radical subversão do anterior esquema de poder assentado na relação soberano-súdito (submisso) (MELO, 2007, p. 97).

Segundo Hely Lopes Meirelles (2010), o princípio da legalidade 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.

Desse modo, a Administração Pública tem a sua atuação rigorosamente limitada pela lei. Nesse sentido posiciona-se a jurisprudência:

Ementa: ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO ANULATÓRIA DE AUTO DE INFRAÇÃO. AFERIÇÃO EM BOMBAS DE COMBUSTÍVEIS. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. ART. 8º DA LEI 9.933/99. PENALIDADES. POSSIBILIDADE DE 2 In: Direito Administrativo Brasileiro. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p.82. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS 2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE RIBEIRÃO DAS NEVES APLICAÇÃO ISOLADA OU CUMULATIVA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. PLENA OBSERVÂNCIA. 1. [...] 4. Os atos da Administração Pública devem sempre pautar-se por determinados princípios, entre os quais está o da legalidade. Por esse princípio, todo e qualquer ato dos agentes administrativos deve estar em total conformidade com a lei e dentro dos limites por ela traçados. (...) (STJ. REsp 983.245/RS, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/12/2008, DJe 12/02/2009).

Também insculpido no artigo 37, caput, da Carta Magna, o princípio da moralidade consagra não a moral comum, imposta ao homem para sua conduta exterior, mas sim a moral jurídica, imposta ao agente público para sua conduta diante da Administração Pública conforme as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação, que é o atendimento do interesse coletivo.

Devido ao princípio da moralidade administrativa, os agentes públicos precisam respeitar a ética administrativa e por essa razão, é de extrema pertinência o que consagra Celso Antônio Bandeira de Mello (2007) ao dispor:

De acordo com o princípio da moralidade, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que sujeita a conduta viciada à invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreende-se em seu âmbito, como é evidente, os princípios da lealdade e da boa-fé, tão oportunamente encarecidos pelo mestre espanhol Jesús Gonzáles Peres em monografia preciosa. Segundo os cânones da lealdade e boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos Administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, evado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos (MELO, 2007, p. 99).

No mesmo sentido, Di Pietro (2014) sustenta que:

A inclusão do princípio da moralidade administrativa na Constituição foi um reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público. Até então, a improbidade administrativa constituía infração prevista e definida apenas para os agentes políticos. Para os demais, punia-se apenas o enriquecimento ilícito no exercício do cargo. Com a inserção do princípio da moralidade na Constituição, a exigência de moralidade estendeu-se a toda a Administração Pública, e a improbidade ganhou abrangência maior, porque passou a ser prevista e sancionada com rigor para todas as categorias de servidores públicos e a abranger infrações outras que não apenas o enriquecimento ilícito (DI PIETRO, 27. Ed., 2014, p. 900).

Por sua vez, o princípio da lealdade, nos ensinamentos de Marino Pazzaglini Filho (2006):

É aquele em que a atuação do agente público deve-se pautar pela lealdade com a própria Administração Pública, objetivando sempre o melhor atendimento do interesse público e a defesa legítima do interesse público e a defesa legítima do interesse da entidade econômica, de que tenha ciência em razão de suas funções e que possa influir sobre o mercado aberto antes de sua publicação oficial. E pela lealdade com o administrado, atendendo-o e prestando-lhe serviço público com decoro e celeridade e sem embaraços (PAZZAGLINI FILHO, 2006, p. 39).

O combate à improbidade administrativa é imperativo inerente às noções de República e de Estado Democrático de Direito, conforme disposto no artigo 1º, *caput*, da Constituição Federal.

A atividade administrativa no Estado Democrático deve se basear exclusivamente em interesses de ordem pública. O afastamento dessas diretrizes básicas, com a consideração de demandas privadas no trato da coisa pública, desvirtua a própria existência da máquina administrativa, e, por conseguinte, de seus agentes e serviços.

A Lei Federal n. 8.429/92 foi elaborada para conferir efetividade ao art. 37, §4º, da Constituição da República Federativa do Brasil, estabelecendo, exemplificativamente, as hipóteses de atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e que atentam contra os princípios da administração pública.

No direito público, especificamente no campo do Direito Administrativo, impera a obrigação dos agentes públicos de realizarem os interesses que as leis lhes entregam. Deste modo, demarcado o fim na norma, nasce para a Administração Pública o dever de realizá-lo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme já exposto, a ação de improbidade administrativa foi incluída no ordenamento jurídico brasileiro através da Lei nº 8.429/1992, intitulada Lei de Improbidade Administrativa e, possui como finalidade coibir os atos de corrupção e diminuição dos efeitos nocivos desta, sendo, portanto, uma ferramenta de tutela estatal no combate a prática dos atos supracitados.

Assim sendo, a Lei de Improbidade Administrativa é um diploma normativo de extrema relevância reforçando e regulando a previsão contida no artigo 37 da Constituição da República de 1988.

Mediante os problemas gerados por tais práticas, se fez necessário abordar a responsabilização dos agentes políticos, a violação aos princípios que norteiam as questões envolvendo a temática e, ritos procedimentais e processuais preconizados no art. 17 da lei em questão, além da abordagem da compatibilidade do ato administrativo com a finalidade pública enquanto tarefa do poder judiciário e, demais atos que violem os princípios da administração pública enquanto condutas que afrontam os princípios de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições públicas.

Diante do estudo em voga, as razões e fundamentos apresentados levam à conclusão de que a Lei nº 8.429/92 é o principal instrumento processual de busca da moralidade administrativa e de combate à corrupção na medida em que elenca à responsabilização dos agentes públicos e terceiros beneficiários por condutas que resultaram em enriquecimento ilícito, que causaram prejuízos ao patrimônio público ou que violaram os princípios da Administração Pública já expostos.

Há uma preocupação de estudiosos do direito, dos órgãos e operadores que compõem o sistema de Justiça no Brasil em ressaltar a precisa definição do conceito de ato de improbidade administrativa para que seja assertiva a dosimetria das reprimendas emanadas dos juízos positivos de culpabilidade no campo de responsabilidade que lhes compete.

Oportunamente foi mencionado que as sanções jurídicas gravosas contra a esfera de direitos dos sujeitos culpados por ato de improbidade encontram-se elencadas no art.37, § 4º da Constituição Federal, sendo: suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e na gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

As penas aplicadas, portanto, dependerão do tipo de improbidade cometida e da extensão do dano causado, além do tamanho do ganho patrimonial obtido indevidamente.

Observado que, diante da análise de toda a temática, se tem como síntese que a corrupção acontece em diferentes elos ferindo garantias constitucionais e, direitos sociais por afetarem a prestação adequada de serviços estatais, tais como a educação e a saúde, dentre outros.

“A saúde pública no Brasil vai de mal a pior.” Há décadas essa frase permeia a realidade de todos os brasileiros, e apesar de tratar-se de uma situação bastante complexa, podendo ter várias causas para toda a problemática em questão, a corrupção pode ser inclusa entre os fatores que contribuem para essa realidade. Muito pior poderia ser sem a existência da Lei de Improbidade Administrativa.

A eficiência do Estado depende de ferramentas e instrumentos em prol de um bem comum social coletivo. O Ministério Público tem autonomia no que se refere à apuração dos atos da improbidade administrativa e, como tal órgão deverá estar sempre presente na defesa dos interesses da coletividade, é primordial investimentos na gestão de pessoas e estruturas físicas que garantam condições adequadas de trabalho para que possam lograr êxito no que se fizer necessário.

Já foram expostas as propostas de alterações legislativas por tal órgão em capítulo específico, tendo como referência o Projeto de Lei 4850/2016, apresentado em 29 de março de 2016, reunindo todas as propostas contidas nas 10 Medidas contra a Corrupção.

A corrupção precisa ser combatida com rigor e, isso só se faz possível com uma gestão eficiente. Combater a corrupção não é apenas ter preocupação com a correta aplicação do dinheiro público. Além da observância e cumprimento às questões legais vigentes, pontos que engessam a administração pública precisam ser alterados considerando as ferramentas gerenciais estratégicas, táticas e operacionais.

Visando conferir maior segurança jurídica à tutela do patrimônio público e bem da sociedade brasileira, a celeridade na tramitação dos procedimentos cabíveis é primordial para a correção dos atos ímprobos, garantindo conseqüentemente à lisura com a coisa pública.

Embora a Lei de Improbidade Administrativa represente importante avanço, reinventar o atual modelo de combate à corrupção é o principal desafio visando fechar lacunas ainda existentes no ordenamento jurídico brasileiro, no que tange tratamento da

conduta de corruptores, principalmente tendo como referência celeridade dos atos processuais.

Além disso, difundir os mecanismos legais existentes de repressão à improbidade administrativa pelos órgãos de controle nos canais de comunicação oficiais e, na televisão aberta que é um dos meios de comunicação predominantes, pode vir a estimular o cidadão ao exercício efetivo da dimensão participativa democrática.

Observado ainda que, a entrega de versão impressa ao cidadão quando de eventos voltados à comunidade contendo o resumo do que se trata, quais são os agentes sujeitos a lei, como denunciar e, demais tópicos pertinentes também pode vir a contribuir, além de ter cópias disponíveis quando dos atendimentos. Desse modo, muitos cidadãos poderão discernir e fiscalizar os atos dos gestores públicos.

Assim como todos os estabelecimentos comerciais do país são obrigados a manter, para consulta dos clientes, pelo menos um exemplar do Código de Defesa do Consumidor, conforme Lei 12.291/2010 e, tal descumprimento resulta em multa, todos os órgãos públicos deveriam ter afixado para consulta a cartilha contendo o resumo da Lei em voga, visando instrução de todos os cidadãos que ali trabalham ou buscam prestação de serviços públicos uma vez que, a corrupção deve ser combatida em todas as esferas por todos os cidadãos tendo como razão a coisa pública ser bem de todos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Câmara dos Deputados.** Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>. Acesso em 01 de setembro de 2018.

_____. **Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em 09 de junho de 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 05 de junho de 2018.

_____. **Lei Nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18429.htm. Acesso em 03 de junho de 2018.

_____. **Ministério Público Federal.** Disponível em <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br>. Acesso em 01 de setembro de 2018.

CAETANO, Marcelo. **Manual de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 1970.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo.** 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Direito administrativo.** 27ªed. São Paulo: Atlas, 2014.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Contrato Jurisdicional dos Atos Administrativos.** São Paulo: Editora Saraiva, 1982.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro.** 36ªEd. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MELO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 22ª ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 53, de 19.12.2006. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º ao 5º da Constituição da República Federativa do Brasil.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Coleção Temas Jurídicos**. Direitos Humanos Fundamentais. São Paulo: Atlas, 2005.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**. São Paulo, 2006.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**, São Paulo: Atlas, 2006.

SILVA, Gustavo Scatolino; FILHO, João Trindade Cavalcante. **Manual de direito administrativo**. Salvador, BA: Juspodivm, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

VADE MECUM Saraiva. **Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.