

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: LEI Nº 8429/92

GABARDO, João Gabriel¹
VIEIRA, Tiago Vidal²

RESUMO

A improbidade administrativa tornou-se uma situação alarmante, onde a cada dia, escuta-se nos meios de comunicação, agentes públicos valendo-se de seus cargos, para apropriações indébitas à custa do erário público, produzindo uma imagem negativa a Administração Pública. Assim, editou-se a Lei Federal nº 8.249/92, a qual 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 conforme explanado na referida lei, cujo objetivo é punir os agentes responsáveis que se valem dos seus cargos ou funções para atuar contra os princípios da Administração Pública, e assim, transformou-se em um dispositivo legal decorrente de atos de improbidade administrativa. Este artigo tem por objetivo através da análise da Lei nº 8.429/92, que trata sobre a Improbidade Administrativa, demonstrar sucintamente a sua finalidade bem como as formas a fim de combater os atos praticados pelos agentes públicos que a cada dia se aumenta no país, afetando a moralidade administrativa. Pretende-se, também demonstrar uma pesquisa pelo método dedutivo a partir de uma revisão bibliográfica, empreender uma descrição dos conceitos recorrentes na literatura especializada e discutir-se algumas perspectivas de análise sobre o tema escolhido.

PALAVRAS-CHAVES: Improbidade Administrativa. Lei nº 8249/92. Administração Pública.

ADMINISTRATIVE IMPROBITY: LAW NO. 8429/92

ABSTRACT

The administrative misconduct has become an alarming situation, where every day, listening to the media, public officials taking advantage of their positions, the expense for misappropriation of public funds, producing a negative image of public administration. Thus, issued to Federal Law No. 8.249/92, which provides for penalties applicable to public officials in cases of illicit enrichment in the exercise of office, position, employment or function in the public direct, indirect or foundational as explained in that law, whose purpose is to punish the responsible agents who use their positions or duties to act against the principles of public administration, and thus became a legal arising from acts of administrative misconduct. This article aims through Law No. 8.429/92, which deals with the Administrative Improbity, briefly demonstrate its purpose and ways to combat acts committed by public officials that every day is increased in the country, affecting affecting administrative morality. It is intended, also demonstrate a survey by the deductive method from a literature review, undertake a description of recurring concepts in the literature and discuss a few analytical perspectives on the chosen theme

KEYWORDS: Administrative Improbity. Law No. 8249/92. Public Administratio.

1 INTRODUÇÃO

É crítico os conflitos da sociedade na atualidade. Tem se tornado freqüente a inclusão de agentes públicos em casos de corrupção, abuso do poder devido ao cargo que exercem, entre outros, que fogem da verdadeira função do empregado público.

Com a finalidade de proporcionar bem estar e justiça social, o Estado a cada dia lança leis, decretos com o propósito banir ou quiçá diminuir a corrupção devido ao abuso de poder que muitos agentes públicos acabam cometendo, desvirtuando-se da sua verdadeira função como funcionário público, que deveria desenvolver suas atividades laborativas em prol da população.

O Estado Constitucional Democrático de Direito é um Estado que atua com base nos preceitos éticos e morais, afinal os agentes públicos gozam de prerrogativas e deveres. Dentre esses deveres está o dever de probidade que vem ser: integridade, honestidade, justiça.

Este dever determina que o administrador público trabalhe ininterruptamente em consonância com os princípios reguladores da Administração Pública, dentre eles pode-se mencionar moralidade e honestidade.

Dessa forma, a Lei nº 8.429/92 surgiu com o a finalidade da prevenção quanto aos atos vergonhosos dos agentes políticos onde a cada dia surrupiam das mais variadas formas o patrimônio econômico-financeiro.

Busca-se por meio da Lei nº 8.429/92, que trata sobre a Improbidade Administrativa, demonstrar sucintamente a sua finalidade bem como as formas a fim de combater os atos praticados pelos agentes políticos que a cada dia se aumenta no país, afetando a moralidade administrativa.

O tema reveste-se de grande importância, em decorrência dos acontecimentos concernentes aos atos de corrupção ocorridos na seara da Administração Pública. Dessa forma, o tema discutido neste projeto irá abordar que os atos de improbidade administrativa cometidos pelos diversos agentes públicos merecem a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.

¹ Acadêmico – Faculdade Assis Gurgacz

² Docente Orientador – Faculdade Assis Gurgacz Curso de Direito

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

Na Administração Pública a atividade administrativa tem por finalidade na realização do bem comum da comunidade, ou seja, atender ao interesse da coletividade, desde a proteção das fronteiras, segurança da paz, até as mínimas necessidades comuns das pessoas. Os fins da Administração Pública são o bem da coletividade administrada bem como a prestação de serviços.

A Constituição de 1988 trouxe, expressamente no caput do art. 37³, os princípios constitucionais regentes da Administração Pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, o princípio da eficiência através da Emenda Constitucional n.º 19/98; Princípio da Razoabilidade e proporcionalidade; Interesse público ou supremacia do interesse público

Para isso é preciso seguir alguns princípios básicos para poder administrar de forma coerente e com transparência para atender aos anseios da coletividade.

Sarmento (2002, p. 108) define princípio da seguinte forma "princípio deriva do latim e significa ponto de partida, origem de uma ação, de um conhecimento, a base ética de uma estrutura organizacional ou os alicerces de determinada ciência."

Mello também contribui trazendo o seguinte pensamento sobre o princípio:

Princípio é disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalização do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. (MELLO, 2004, p. 841-842).

Assim os princípios básicos da administração estão expressos no artigo 37 da CF/88:

2.2. PRINCÍPIOS

2.2.1) Princípio da Legalidade (art. 5º inciso II CF/88): significa que os órgãos atuarão submissos à lei, tanto na criação e extinção de cargos, como na contratação de pessoal. Nesse sentido nos ensina Pazzaglini Filho et al:

O princípio da legalidade, pois, envolve a sujeição do agente público não só à lei aplicável ao caso concreto, senão também ao regramento jurídico e aos princípios constitucionais que regem a atuação administrativa. [...] A legalidade é a base matriz de todos os demais princípios constitucionais que instruem, condicionam, limitam e vinculam as atividades administrativas. Os demais princípios constitucionais servem para esclarecer e explicitar o conteúdo do princípio maior ou primário da legalidade. (PAZZAGLINI FILHO, et al, 1996, p. 25-26).

É a pedra angular da administração pública, significa que somente será permitido, legítimo, correto, qualquer ato administrativo que estiver atrelado à própria lei, cuja vontade deve prevalecer.

A administração pública somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizada pela lei, diferentemente da esfera particular onde é permitido tudo que não for proibido por lei. A administração não tem fins próprios, mas os busca através da lei. Não tem poder de liberdade, subjugando-se à ordem jurídica. (DI PIETRO, 2007).

2.2.2) Princípio da Impessoalidade (Art. 37 caput CF/88): obriga tais pessoas jurídicas e na administração dos interesses relativos ao funcionalismo (admissão, promoção, remoção, etc.) não praticar atos visando aos interesses pessoais de seus administradores ou de seus governantes.

Embora a busca seja pela finalidade pública, não devendo jamais o administrador buscar seus próprios interesses, pode ocorrer, na prática, coincidência entre os interesses públicos e da administração, seja nos atos administrativos e contratos, nesse caso estamos diante de uma conduta permitida (MEIRELLES, 2007).

2.2.3) Princípio da publicidade (Art. 5º incisos XXXIII e XXXIV, “b” CF/88): impedirá que administração pública pratique atos secreto, prejudicando ou beneficiando este ou aquele funcionário. A publicidade garantirá a

³Art. 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 [...]

transparência dos atos, levados ao conhecimento geral, uma fiscalização da coletividade, impedindo as ações ilícitas a ser praticadas às escondidas.

Sendo a publicidade a regra, só é possível ignorar – lá nos casos excepcionais, pois através dela os administradores podem utilizar – se de ações e recursos próprios para evitar os perniciosos efeitos dos processos feitos de forma obscura (MORAES, 2005, p. 303).

Todos os atos administrativos devem ser públicos, ou seja, às claras, porém com ressalvas àquelas, cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado. A divulgação das decisões administrativas, executadas aquelas de interesse exclusivamente interno. Não se admitem ações sigilosas na Administração Pública. (MEIRELLES, 2007).

2.2.4) Princípio da Eficiência (Arts. 37 e 74, incisos II da CF/88): A Emenda Constitucional nº 19/98 denominada 'Reforma Administrativa' tornou expresso este princípio. Uma vez erigido o princípio da eficiência, muitos descaminhos burocráticos deverão de ser eliminados, exatamente para que a administração pública alcance rapidez e eficácia no atendimento à população.

É aquele que impõe à administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Dirige-se para razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum (DI PIETRO, 2007).

A respeito do tema, é o magistério de Alexandre de Moraes:

Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum. (MORAES, 2005, p. 294).

Ressalte-se a interligação do princípio da eficiência com os princípios da razoabilidade e da moralidade, pois o administrador deve utilizar-se de critérios razoáveis na realização de sua atividade discricionária e, considerar como imoralidade administrativa ineficiência grosseira da ação da Administração Pública.

O Princípio da Eficiência da administração pública pretende combater à ineficiência formal, inclusive contra a prática de subornos, corrupção e tráfico de influência. Essa transparência está no intuito de garantir maior eficiência a administração pública.

2.2.5) Princípio da Moralidade (Art 37, §4º; Art. 85,V e Art. 5º, LXXIII): obriga a administração pública a praticar os atos referentes ao funcionalismo com observância das regras morais, ou seja, nenhuma imoralidade, como perseguições ou proteções de conveniência política será praticada. Tudo que contrariar a moral será inconstitucional.

A moralidade administrativa envolve na distinção entre o bem do mal, o legal do ilegal, o justo do injusto, o conveniente do inconveniente, o honesto do desonesto. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir, entre os sacrifícios implícitos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos. (DI PIETRO, 2007).

Pelo princípio da moralidade administrativa, o administrador, e o administrado no exercício de sua função pública deverão respeitar os princípios éticos da razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da CF/88, pressuposto de validade de todo ato da administração pública.

2.2.6) Princípio da Razoabilidade e proporcionalidade: A administração pública não pode agir de modo arbitrário que não se coaduna com os meios desproporcionais que não levam em conta o Estado de direito que estão inseridos.

2.2.7) Interesse público ou supremacia do interesse público: em virtude da administração gerir interesses que são indisponíveis, surgiu este princípio que exige que toda a atuação da administração pública seja marcada pela sua supremacia sobre os interesses particulares. Entretanto, a supremacia do interesse público é relativizada pelo nosso ordenamento jurídico, que é um arcabouço do Estado de Direito.

Dentro dos princípios mencionados anteriormente, pode-se dizer que a improbidade administrativa está ligada ao princípio da moralidade, onde os agentes públicos devem agir em conformidade aos princípios éticos, que não viole o senso moral da sociedade.

2.3 HISTÓRICO NORMATIVO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Faz-se imprescindível mencionar o histórico da improbidade para ter um melhor entendimento do tema.

Sarmento (2002) comenta que em 1824 com a Constituição Imperial, o Imperador não era responsabilizados pelos possíveis erros conforme exposto no artigo 99 "A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada; Ele não está sujeito a responsabilidade alguma". Com a Constituição de 1891 havia o Julgamento aos Ministros quando incorressem em crimes de responsabilidade de acordo com o artigo 52, embora não mencionava sobre a probidade administrativa:

Em 1889 aos cargos públicos somente eram ocupado perante padrinhos políticos e cabos eleitorais por instalar um sistema de trocas partidárias e com isso, a impunidades reinava entre os governantes e agentes públicos. A Constituição Federal de 1934, não era diferente da anterior (1891) mantinha a mesma idéia de barganha partidária. (SARMENTO, 2002).

Por sua vez, a Constituição Federal de 1937 também manteve fiéis as Constituições anteriores em conservar a probidade administrativa conforme a redação do artigo 85:

Art. 85: São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra:

- a) a existência da União;
- b) a Constituição;
- c) o livre exercício dos Poderes políticos;
- d) a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público;
- e) a execução das decisões judiciárias.

As Constituições de 1946 e 1967 tinham a preocupação em limitar o enriquecimento ilícito do agente público. No artigo 146, § 31, in fine, da Constituição Federal de 1946 tinha a seguinte redação: "a lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica".

Já a Constituição de 1967, houve uma alteração através das Emendas 1/69 e 11/78, trazendo no artigo 153, § 11, a redação: "a lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício da função pública".

Foi com a Constituição Federal de 1988 trouxe a previsão da improbidade Administrativa, e consecutivamente, a Lei nº 8.429/92 (Lei da Improbidade Administrativa) surgiu para aprimorar o controle administrativo.

Na Constituição Federal de 1988 no artigo 37, § 4º, houve uma modificação quanto à improbidade administrativa:

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

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (VADE MECUM, 2012, p. 40).

Pelo artigo criou-se uma ferramenta a mais na luta contra a corrupção administrativa. Este controle trata-se em permitir tanto ao representante do Ministério Público como à pessoa jurídica lesada a impetrar ação civil concernente à improbidade administrativa e à defesa do patrimônio público. (MEIRELLES, 2007).

Antes da Lei nº 8429/92 existiam duas leis: Lei nº 3.164/57 (Lei Pitombo-Godoí Ilha) e a Lei nº 3.502/58 (Lei Bilac Pinto). A Lei Pitombo-Godoí Ilha estava vinculada em seqüestrar os bens de servidor público, contraídos devido ao abuso do cargo ou função pública. A Lei Bilac Pinto dava condição no seqüestro e no perdimento de bens de servidor público da administração direta e indireta, nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função. (CRIVELLARO, 2008).

A Lei Bilac Pinto era constituído de incertezas, lacunas que dificultavam sua execução, tecnicamente, não contemplavam o enriquecimento sem causa e apresentava dificuldades para o enriquecimento ilícito (PAZZAGLINI FILHO; et al, 1996, p. 33). Na mesma linha de pensamento, Sarmento (2002) reforça dizendo que a Lei Pitombo-Godói Ilha, traz:

1. Medida cautelar de seqüestro de bens do agente público acusado de enriquecimento ilícito;



2. Reversão à fazenda pública dos bens adquiridos por influência ou abuso de cargo público;
3. Competência do juízo cível para a apreciação da ação cível pública;
4. Independência das esferas cível e criminal em matéria de improbidade administrativa;
5. Criação do registro público obrigatório de valores e bens pertencentes ao patrimônio privado dos servidores da União, Estados e Municípios;
6. Obrigatoriedade de atualização bienal dos bens dos agentes públicos e respectivos cônjuges, sob pena de demissão na hipótese de falsidade das informações;
7. Legitimação do Ministério Público para a propositura de ação cível de ressarcimento ao erário. (SARMENTO 2002, p. 56).

Ainda Sarmiento (2002), comenta que a Lei Bilac Pinto (Lei nº 3502/58) surgiu cuja finalidade em combater à improbidade, e, introduziu as seguintes matérias:

1. Tipificação dos atos de enriquecimento ilícito, através da descrição das transgressões mais comuns no serviço público;
2. Ampliação do conceito de servidor público;
3. Equiparação dos atos de enriquecimento ilícito aos crimes contra a administração e o patrimônio público;
4. Especificação do procedimento cautelar de seqüestro dos bens do agente público acusado de enriquecimento ilícito;
5. Inclusão do ressarcimento ao erário e indenização por perdas e danos como sanções aplicáveis às hipóteses de enriquecimento ilícito. (SARMENTO, 2002, p. 56).

A intenção dessas duas leis eram combater a improbidade administrativa, mas não obtiveram o resultado almejado, afinal, nem foram colocadas em prática, tornando-se lei morta.

Mas foi somente em 1992 que surge outra lei, a Lei nº 8.429/1992 — Lei de Improbidade Administrativa, na intenção de obter um maior controle das ações dos servidores públicos na administração pública, trazendo em seus artigos as sanções aos servidores cujas ações caminham para o abuso do cargo.

3. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade administrativa tornou-se uma verdadeira lástima para o setor público, fazendo com que a máquina administrativa seja dilapidada pela má gestão administrativa, e tendo como consequência, a negatividade quanto ao controle social.

Os agentes políticos exercem atividades que muitas vezes deixam a desejar, muitos deles devido a sua função, acabam agindo corruptamente das mais diversas formas contra a Administração Pública, gerando a imoralidade administrativa.

Vem a ser considerada como corrupção administrativa, utilizando de vários subterfúgios em desvirtuar-se dos princípios basilares da Administração Pública como da moralidade, legalidade, disciplinado na Constituição Federal.

Trata-se do desempenho de condutas por parte de agentes públicos, em desacordo com a normativa, constitucional, infraconstitucional e, eventualmente, também administrativa *stricto sensu*, que preside seus atos. “Improbidade é, no bojo da Lei 8.429/92, em sintonia com o art.37, par. 4º, da Carta de 1988, má gestão pública *lato sensu*, seja por desonestidade, seja por intolerável ineficiência.” (BERTONCINI, 2002, p. 51).

Os atos praticados que ensejam em improbidade administrativa encontra-se: enriquecimento ilícito, recebimento de qualquer vantagem econômica, direta ou indireta, lesão aos cofres públicos, prática de qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que infringe os deveres elecandos pelos princípios constantes no artigo 37 da Carta Magna.

Tratar de improbidade administrativa vem a ser os atos de corrupção e, também, sobre atos de grave ineficiência funcional, ambos interconectando-se no plano da imoralidade administrativa, dentro do círculo restrito de ética institucional que domina o setor público. (SARMENTO, 2002).

A palavra ímprobo “vem do latim *improbus*, exprimindo o sentido de mau, perverso, corrupto, desonesto. Já improbidade vem do latim *improbitas*, que revela o significado de imoralidade, má qualidade, malícia.” (CRIVELLARO, 2008, p. 2).

Silva (2009, p. 669) tem o entendimento de que a “improbidade administrativa implica uma imoralidade administrativa qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.”

A improbidade administrativa viola os princípios da moralidade, da legalidade, falta-lhe a qualidade moral, ou seja, o agente público está praticando um ato ilegal, indo contra os preceitos normativos, e principalmente, causando prejuízos a coletividade, através de uma conduta reprovável.

A improbidade é uma espécie de má gestão pública *lato sensu*, uma imoralidade administrativa qualificada. O ato ímprobo configura-se através de um processo de adequação típica, que carece da integração da Lei Geral de Improbidade com normativas setoriais aplicáveis à espécie, dentro de um esquema de valoração mais profunda da conduta proibida. (BERTONCINI, 2002, p. 51).

Para Osório, a improbidade administrativa é uma ilegalidade comportamental, há uma violação dos deveres públicos, configurando-se em corrupção pública, devido ao descumprimento da sua função. (OSÓRIO, 2007).

Em conformidade em manter a moralidade administrativa bem como obter uma boa administração pública, a Constituição Federal auferiu o direito de propor ação popular conforme o artigo 5º, inciso LXXIII. Este dispositivo veio em defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa.

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:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. (BRASIL, 2002, p. 14).

Pelo artigo citado, entende que qualquer cidadão tem poderes de propor ação popular quando se tratar de ato lesivo ao patrimônio público, podendo citar: moralidade administrativa, proteção ao meio ambiente por ser um direito a coletividade, patrimônio entre outros atos lesivos.

Através das definições dos autores citados, pode-se entender a improbidade administrativa como ato ilegal exercido pelo agente público, que vão contra os preceitos morais, contra os princípios da Administração Pública, não tendo nenhuma honradez em agir perante a administração pública seja direta, indireta ou fundacional. (OSÓRIO, 2007).

As condutas dos servidores públicos encontrados na Administração Pública, por meio de atos lesivos, omissões, acaba atingindo a situação financeira, trazendo inúmeras consequências para o Estado, Município, Governo. Essas condutas contrariam o dever da lealdade, confiança confiada no servidor configurando a improbidade administrativa, afinal, o setor público, não deve admitir a deslealdade administrativa.

Com base nesses atos irregulares na esfera pública, surgiu a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) cuja finalidade é conter condutas que ferem a moralidade, legalidade administrativa, com sanções previstas na lei e na Constituição Federal.

4. LEI Nº 8.429/1992

O país ao longo dos anos vem buscando mecanismos para obter uma Administração sadia, digna perante a sociedade. No entanto a realidade se mostra outra; servidores que utilizam dos seus cargos para se beneficiarem à custa da coletividade enriquecendo ilicitamente, enquanto isso, há uma batalha do Estado contra a corrupção na seara da Administração Pública que luta em manter a moralidade administrativa, como um dos princípios constitucionais.

Visto a realidade vergonhosa, os cidadãos a cada dia cobram das autoridades instrumentos que responsabilizam o agente público que causa prejuízos à coletividade pela ação lesiva desenvolvida. A Lei nº 84219/92 surgiu na idéia de aplicar sanções aos agentes públicos ao exercer atitudes que vão contra os princípios e a moral da Administração Pública.

Mas quem são os agentes públicos: São aqueles com a finalidade de exercer uma função estatal, que são:

1) Agentes Políticos: são os agentes de primeiro escalão do Governo que são: os chefes executivos, Congresso Nacional, Senado, Juízes, Ministros, Membros do Ministério Público.

2) Agentes Administrativos: são aqueles investidos a título de emprego com remuneração, nesse caso são os servidores públicos.

3) Agentes Honoríficos: são pessoas convocadas para prestar um serviço para o Estado, inclui-se os mesários eleitoral, tribunal de júri.

4) Agentes Delegados: são pessoas físicas ou jurídicas que exercem uma função em nome próprio, como por exemplo, os interpretes judiciais.

5) Agentes Credenciados: são aqueles com fins de praticar uma função específica, como por exemplo, a Polícia Sanitária – dengue

É expresso em lei, e ao mesmo tempo imposto pela moral administrativa, e ainda, exigidos pela coletividade. Os agentes são dotados de poderes e deveres para desempenhar as suas funções. No entanto, uma vez que o agente utiliza-se de abuso de poder tipifica é punido em conformidade com a Lei nº 8.429/92 por ato de improbidade administrativa.

A finalidade da Lei de Improbidade Administrativa é resguardar tanto o administrado como a administração pública, por haver uma relação ao seu patrimônio moral e material. O emprego desta ferramenta jurídica é utilizada devido as causas da corrupção nas sociedades democráticas.

Os artigos 1º, 2º, 3º, da Lei, traz a ampliação dos sujeitos passivo e ativo dos atos de improbidade, tendo a seguinte redação:

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

Parágrafo único: Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (LEI, 1992, p. 2).

O artigo 2º da Lei nº. 8429/92 – Lei de Improbidade administrativa define as pessoas que se enquadram no rol da sanção pela prática de atos de improbidade, sendo “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.”

Pela definição do artigo 2º entende-se que o crime de Improbidade Administrativa dá-se quando o sujeito, empossado a uma determinada função pública, obtenha os seguintes resultados: enriquecimento ilícito (artigo 9º, Lei nº 8.429/1992), lesão ao erário por ação ou omissão, dolosa ou culposa, ainda que não receba direta ou indiretamente qualquer vantagem (artigo 10, Lei nº 8.429/1992), ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. (artigo 11, Lei nº 8.429/1992). Neste trabalho, será tratado apenas o artigo 11 da referida.

O artigo 11 da referida lei disciplina: “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.” (LEI, nº 8.429/1992, p. 2).

Pelo dispositivo, há a possibilidade de classificar como improbidade administrativa atos que atentam os princípios, e com isso, faz com que surja a interpretação do magistrado, por trazer de maneira genérica os atos de improbidade administrativa contra os princípios da administração pública.

Para isto, mister se faz verificar a existência de ação ou omissão dolosa do agente pública, e que esta ação ou omissão importe em perigo de dano ao patrimônio público, a fim de que um mero ato punível por sanção disciplinar na esfera interna da Administração não venha a ser considerado como crime de improbidade. (PAZZAGLINI FILHO, et al, 2006, p. 68).

Pazzaglini Filho (2006, p. 113) comenta que o art. 11 da Lei n. 8429/1992 trazem os atos de improbidade administrativa qualquer tipo de ato ou omissão que transgrida os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade das instituições.

Em se tratando da ilegalidade, Facchini (2012, p. 4) comenta não ser um sinônimo de improbidade e a realização de ação funcional ilegal, por si só, não “configura ato de improbidade administrativa. Para tipificá-lo como tal, é necessário que ele tenha origem em comportamento desonesto, denotativo de má-fé, de falta de probidade do agente público”.

O enunciado da lei, é muito expansivo podendo acarretar embaraço, sobretudo se levar em consideração para o evento de que muitas ações ilegais é ímprobo, pois existe atos ilegais que não vem a lesar a probidade. Como demonstrado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

De se observar que, quanto aos partícipes ou coautores dos atos, os terceiros beneficiários, é possível a configuração da improbidade, independentemente de dolo ou culpa, conforme se vislumbra de interessante hipótese antes apreciada pelo STJ (Resp 287.728/SP – 2ª Turma, DJ 29.11.2004), em que o administrador abandonou as regras legais e fez a licitação por convite (quando deveria sê-lo por concorrência), convocando três empresas (todas com os mesmos sócios, pessoas físicas). Apurou-se que não houve prejuízo ao erário, mas restou violado o patrimônio moral da municipalidade. Concluiu a relatora ministra Eliana Calmon que “tal proceder, de forma objetiva, independentemente de dolo ou culpa, configura ato de improbidade, atualmente punido em uma terceira esfera, diferente da via penal, da via civil ou da via administrativa”. (FACCHINI, 2012, p. 6).

Essa fraude da coisa pública, nas ações de improbidade administrativa que vão contra os princípios da Administração Pública, implica na consciência da ilegalidade da atuação ou omissão exercida pelo administrador e sua realização ou abstenção, ainda assim, por má-fé.

Diante desse contexto assinala Sobrane acerca do assunto:

A doutrina não é unânime quanto à exigência do dolo para caracterizar os atos descritos no artigo 11, *caput*. Filiam-se à corrente que entende pela necessidade do elemento subjetivo doloso Francisco Octavio de Almeida

Prado, Cláudio Ari Mello, Marcelo Figueiredo, Aristides Junqueira Alvarenga e José Armando da Costa. De outro lado, Wallace Paiva Martins Júnior advoga ser possível a configuração culposa dos atos de improbidade administrativa previstos no artigo 11 da Lei n. 8.429/1992, entendendo que a norma “preocupa-se com a intensidade do elemento volitivo do agente”, punindo as condutas praticadas dolosamente, assim como as decorrentes de culpa grave (SOBRANE, 2010, p.76.77).

Eis a reflexão de Di Pietro (2009) sobre o assunto em comento na questão da necessidade de constatar o elemento subjetivo no comportamento:

O enquadramento na lei de improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto. A quantidade de leis, decretos, medidas provisórias, regulamentos, portarias, torna praticamente impossível a aplicação do velho princípio de que todos conhecem a lei. Além disso, algumas normas admitem diferentes interpretações e são aplicadas por servidores públicos estranhos à área jurídica. Por isso mesmo, a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa exige bom-senso, pesquisa da intenção do agente, sob pena de sobrecarregar-se inutilmente o Judiciário com questões irrelevantes, que podem ser adequadamente resolvidas na própria esfera administrativa. A própria severidade das sanções previstas na Constituição está a demonstrar que o objetivo foi o de punir infrações que tenham um mínimo de gravidade, por apresentarem consequências danosas para o patrimônio público (em sentido amplo), ou propiciarem benefícios indevidos para o agente ou para terceiros. A aplicação das medidas previstas na lei exige observância do princípio da razoabilidade, sob o seu aspecto de proporcionalidade entre meios e fins (DI PIETRO, 2009, p. 823-824)

A Lei nº 8429/92 significa uma inovação quanto à nova forma de lidar com a coisa pública, afinal, o servidor público não estava habituado em ter que prestar contas a todos os atos exercidos, principalmente estar sujeito ao controle judicial.

Embora tenha mostrado apenas alguns pontos importantes da Lei nº 8.429/92, verifica-se o quanto é de suma importância, pois vem a garantir a probidade administrativa, a incolumidade do patrimônio público, trazendo sempre o dever de respeitar os princípios da administração, e punir os responsáveis pela conduta reprovável, ou seja, vem a destruir a improbidade administrativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notório em dizer que a Administração Pública atua em conformidade à lei, sendo admitido a prática de atos somente permitidos pelo ordenamento jurídico.

Neste trabalho buscou-se discorrer sobre a improbidade administrativa, tratando de seus principais pontos peculiares, e destacando principalmente o poder emanado à sociedade em combater essa enfermidade que a cada dia aumenta que é: **a corrupção administrativa.**

A improbidade administrativa conforme mencionado no trabalho, trata-se de uma corrupção administrativa, causando o desvirtuamento da Administração Pública, manchando a moralidade administrativa, considerada como um dos princípios constitucional.

Com o intuito de moralizar a Administração Pública, a Lei nº 8.429/92, trata sobre a configuração dos atos de improbidade administrativa, onde o trabalho trouxe uma breve análise da referida lei, mostrando seus conceitos e ainda a sua importância em proteger o patrimônio público bem como afronta aos princípios basilares da administração.

Junto a essa lei, estão o Judiciário, o Ministério Público, Tribunais de Contas, advogados, e ainda, os cidadãos detentores de poderes legítimos a fim de dar um basta nessa onda de corrupção que vem destruindo o país, transformando o setor público em um verdadeiro antro de pessoas imorais.

Imprescindível dizer, da luta constante contra a corrupção, e pior, em todos os setores, seja na área da saúde, previdência, judiciário, enfim, o setor público, não vem respeitando mais os princípios constitucionais como se deve, estão deixando de lado a imparcialidade, legalidade, moralidade administrativa, muitos servidores pensam apenas em enriquecer a custa do patrimônio público, desviando dinheiro público, negociando obras superfaturadas.

A corrupção existe e sempre irá existir, compete aos legisladores criar instrumentos cada vez mais eficazes cujo objetivo é de frear essas condutas reprováveis exercidas pelos servidores públicos, e a eles, que sejam repreendidos severamente, pois só assim o país caminhará pela moralização.

REFERÊNCIAS

BERTONCINI, Mateus. **Ato de improbidade administrativa.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.



BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988 – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 38, de 2002, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994. 19. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

CRIVELLARO, Gustavo. **Improbidade administrativa**. 2008. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br>. Acesso em: 12 nov. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed., São Paulo: Atlas, 2009

FACCHINI, Maria Iraneide Olinda Santoro. **Improbidade e dolo na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. 2012..Disponível em: 5ccr.pgr.mpf.mp.br/.../publicado%20-%20esmpu%20-%20IMPROBIDA. Acesso em: 29 abr. 2014.

Lei nº 8.429/92. **Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8429.htm>. Acesso em: 12 nov. 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

OSÓRIO, Fábio Medina, **Teoria da improbidade administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ELIAS ROSA, M. F. e FAZZIO JÚNIOR, W. **Improbidade administrativa**, São Paulo: Atlas, 1996.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação, São Paulo: Atlas, 2006.

SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. Porto Alegre: Síntese, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**, 32 ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade administrativa**. aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada. São Paulo: Atlas, 2010.

VADE MECUM. Legislações, manuais, etc. 7 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.