

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

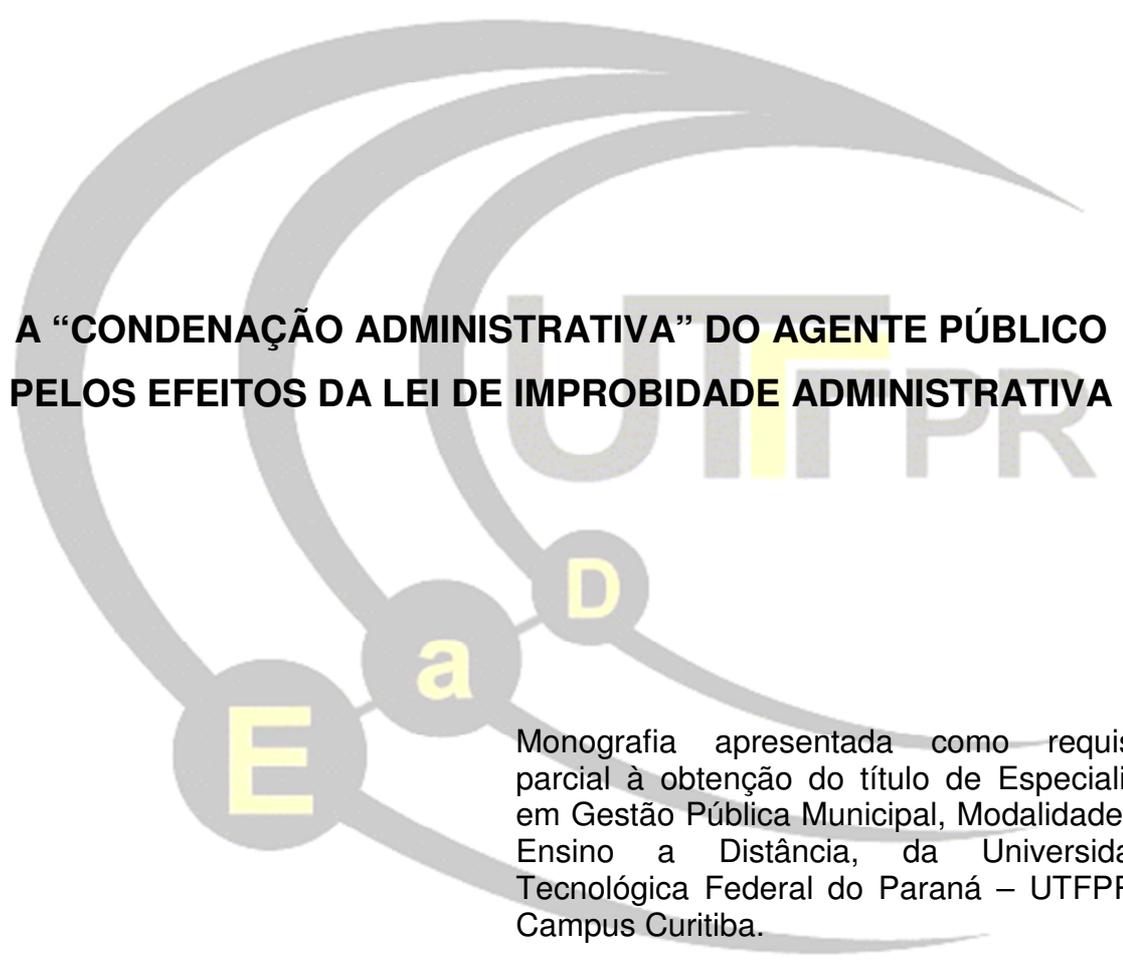
KAREN CRISTINA ALVES SOARES

**A “CONDENAÇÃO ADMINISTRATIVA” DO AGENTE PÚBLICO
PELOS EFEITOS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

**CURITIBA
2013**

KAREN CRISTINA ALVES SOARES



**A “CONDENAÇÃO ADMINISTRATIVA” DO AGENTE PÚBLICO
PELOS EFEITOS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Campus Curitiba.

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA
Orientador (a): Prof. Dr. Antônio Gonçalves
de Oliveira

**CURITIBA
2013**



TERMO DE APROVAÇÃO
A “CONDENAÇÃO ADMINISTRATIVA” DO AGENTE PÚBLICO PELOS EFEITOS
DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
Por

Karen Cristina Alves Soares

Esta monografia foi apresentada às 18h 30min do dia 28 de Novembro de 2013, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, na Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Campus* Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho _____

Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira

UTFPR – *Campus* Curitiba

(orientador)

Prof Dr. Moisés Francisco Farah Jr

UTFPR – *Campus* Curitiba

Prof Msc. Thiago Cavalcante Nascimento

UTFPR – *Campus* Curitiba

Dedico, em especial, a minha família, pois em momento algum me deixaram desanimar ou desistir, ao contrário, sempre depositaram confiança e torceram pela minha vitória.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus por ser minha fonte de vida, meu protetor, meu guia, o alicerce da minha existência.

Aos meus pais, que sempre me apoiaram e me deram todo o auxílio possível, demonstrando orgulho, carinho e amor, incentivo inestimável que fortalecem para sempre o meu caráter.

Ao meu marido, meu amigo, meu companheiro, por sua compreensão, incentivo e paciência, quem esteve ao meu lado em todos os momentos de minha vida.

Aos meus filhos Isabelly, Luís Felipe e Luís Henrique, por compreender minha ausência nos momentos de estudo e pela força que me deram, são eles a razão de cada passo que dou.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira, que me acolheu de forma especial, dedicando seu tempo, compartilhando suas experiências, oferecendo valiosas sugestões e, principalmente, dando o incentivo necessário durante a condução deste trabalho.

Aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, professores da UTFPR, *Campus Curitiba*.

Aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

Enfim, sou grata a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

“... Aceite com sabedoria o fato de que o caminho está cheio de contradições. Há vários momentos de alegria e desespero, confiança e falta de fé, mas vale a pena seguir adiante...”.

(PAULO COELHO)

RESUMO

SOARES, Karen Cristina Alves. A Condenação do Agente Político por meio da Lei de Improbidade Administrativa. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

O presente trabalho tem por objetivo expor a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa, a qual regulamenta as obrigações dos agentes públicos, as sanções previstas para o processo administrativo frente às imoralidades e a corrupção no setor público. O trabalho inicia a partir de uma análise dos princípios da administração pública. Em seguida, são apresentados aspectos relevantes da evolução do princípio da moralidade, com a promulgação da Constituição da República de 1988, que positivou no capítulo “Da Administração Pública”. Por fim, demonstram-se os pontos mais importantes da referida lei, os atos que caracterizam a improbidade do agente público e as condenações aplicadas aos agentes públicos que descumprem seus dispositivos na esfera Administrativa. Assim, a realização do estudo apontou que a criação e a efetiva aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa garante uma administração mais proba.

Palavra chave: Administração Pública. Constituição da República de 1988. Improbidade Administrativa.

ABSTRACT

SOARES, Karen Cristina Alves. A Condenação do Agente Político por meio da Lei de Improbidade Administrativa. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

This paper aims to expose the applicability of the Administrative Misconduct Act, which regulates the obligations of public servants, the penalties provided for the administrative process in the face of immorality and corruption in the public sector. The work starts from an analysis of the principles of public administration. Then presents relevant aspects of the evolution of the principle of morality, with the promulgation of the Constitution of 1988 effected chapter "From Public Administration." Finally, we show the most important points of the law, acts that characterize the misconduct of a public servant, and the sentences imposed on public officials who violate its provisions, the administrative level. Thus, the study pointed out that the creation and effective applicability of Law Administrative Misconduct ensures a more honest administration.

Keyword: Government, Constitution of the Republic 1988, Administrative Misconduct;

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1 Problemática	11
1.2 Justificativa.....	12
1.3 Objetivos	12
1.3.1 Objetivo Geral	12
1.3.2 Objetivo Específico.....	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	14
2.2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	18
2.2.1 Importância da Introdução do Princípio da Moralidade na Constituição da República de 1988	18
2.2.2 Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92)	20
2.2.3 Sujeitos: Passivo e Ativo	21
2.2.4 Classificação dos Atos Praticados	22
2.2.5 Sanções	25
3. METODOLOGIA	30
3.1 TIPO DE PESQUISA.....	30
3.2 INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	31
4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	32
5. DISCUSSÃO PARA NOVOS ESTUDOS	34
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RESPOSTA A QUESTÃO PROBLEMA	35
REFERÊNCIAS	37
APÊNDICE A – Certidão da Prefeitura Municipal de Telêmaco Borba.....	41
APÊNDICE B – Declaração da Prefeitura Municipal de Imbaú.....	42
APÊNDICE C – Entrevista realizada com o procurador do Município do Imbaú.....	43

1. INTRODUÇÃO

Administração pública é o termo utilizado para se referir ao conjunto de órgãos, funções e agentes públicos. Os órgãos públicos são os que formam a estrutura da administração; funções são as atribuições, ou seja, os deveres e responsabilidades determinados a cada profissional e os agentes públicos, de modo geral, são todas as pessoas físicas que prestam serviço ao Estado, os quais são divididos em: políticos, administrativos, honoríficos, delegados e credenciados. Esta estrutura é necessária para que seja possível a realização das atividades de responsabilidade da administração pública.

O maior e mais importante objetivo da administração pública é o de satisfazer o interesse público, atendendo às necessidades dos cidadãos, sejam eles, do município, estado ou país. Estas necessidades englobam as áreas da educação, saúde, segurança, assistência social, cultura, etc.

Segundo Bueno (2007), Administração é a "gerência de negócios; pessoal que administra; local onde se administra; secretaria; ou repartição de que é chefe o administrador; ato de administrar, (...)"; e Público significa que é "relativo ou pertencente a um povo ou ao povo; que serve para uso de todos, (...)". Desta forma, chega-se ao entendimento que Administração Pública é o ato de administrar aquilo que é do povo e entende-se que à administração pública tem um papel relevante, pois deve administrar o patrimônio que pertence a população.

A máquina pública, como é chamada, fica nas mãos das entidades e dos gestores públicos, os quais recebem a responsabilidade de administrar as atividades e os negócios públicos de maneira correta, consciente e com responsabilidade. Fica-se estabelecido desta maneira, os seus deveres e obrigações.

A partir do momento que os gestores públicos assumem a responsabilidade de administrar os serviços públicos, devem fazê-lo com responsabilidade, honestidade, dignidade, integridade, honradez, etc. O que se espera é uma administração proba, que use de suas prerrogativas para desenvolver um trabalho eficiente.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), no capítulo Da Administração Pública, elenca alguns princípios que devem ser respeitados, ou melhor, obedecidos pela administração pública, que são os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Tais princípios não são os únicos, uma vez que outros também o são de igual importância, como por exemplo, os princípios da Isonomia, Motivação, Autotutela, Continuidade e Razoabilidade. Ainda, há outros que são considerados como os mais importantes para o estudo da Administração Pública: Supremacia do Interesse Público e da Indisponibilidade.

Durante muitos anos a legislação brasileira necessitava de um dispositivo que pudesse acabar, ou pelo menos reduzir, o comportamento imoral e corrupto em nosso país. Embora já existisse no direito positivo brasileiro, a legislação prevendo sanções aos atos que veiculassem prejuízos aos cofres públicos, foi com a implantação da lei 8.429/92 (BRASIL, 1992), mais conhecida popularmente como a Lei de Improbidade Administrativa, que se efetivou o dispositivo para regulamentar o comportamento do administrador público e a possibilidade de punir caso não o cumpra de maneira proba.

A Lei de Improbidade Administrativa preocupa-se em combater a corrupção realizada no exercício do cargo ou função pública, no entanto, não quer responsabilizar somente o servidor público, mas todo aquele que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou de alguma forma se beneficie.

1.1 Problemática

A administração pública fica restrita nas mãos de poucos e os problemas enfrentados são muitos. Administrar o bem comum requer muita dedicação e ordem. Nem sempre é o cidadão quem escolhe os agentes públicos para representá-lo, pois muitos adentram a administração pública por meio de concursos públicos. Há de considerar, no entanto, que nem sempre estes servidores agem de forma correta.

Assim, faz-se necessário um dispositivo para disciplinar e até mesmo punir os infratores administrativos.

Neste sentido, considerando a problematização apresentada, busca-se com este estudo responder à seguinte questão de pesquisa: Com a introdução da Lei de Improbidade Administrativa, existem processos administrativos e responsabilização na administração pública?

1.2 Justificativa

Intenciona-se, por meio do tema escolhido, apresentar a importância de uma administração consciente que conte com administradores probos, comprometidos com a administração pública e respeitadores dos princípios éticos, pois no Estado brasileiro existiu uma norma, pouco eficaz para extinguir ou mesmo diminuir a corrupção e a imoralidade existente, até a promulgação da Lei de Improbidade Administrativa.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Expor a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa, a qual regulamenta as obrigações dos agentes públicos, as sanções previstas para o

processo administrativo frente às imoralidades e a corrupção no setor público e sua efetividade nos processos administrativos.

1.3.2 Objetivo Específico

São os objetivos específicos deste estudo:

- a) Descrever os principais Princípios norteadores da Administração Pública;
- b) Demonstrar a importância da criação da Lei de Improbidade Administrativa para a administração da coisa pública;
- c) Identificar as consequências do desrespeito à referida lei;

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A sociedade tem exigido do poder público, comportamentos e atitudes mais éticas, com isso a administração pública fica com o encargo de administrar os bens e serviços que são exclusivamente destinados a atender as necessidades da população, no entanto, não basta cumprir com a obrigação, é necessário administrar de forma proba.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administração Pública é a organização da estrutura governamental que deve trabalhar e executar suas atividades em prol de um bem comum, atendendo seus objetivos e às necessidades da coletividade. Desta forma, tem-se nos ensinamentos de Moraes (2005) que:

(...) administração pública deve ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente com o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

A administração pública, em respeito aos *mandamus* constitucionais, tem o dever de satisfazer as necessidades da sociedade, tais como a educação, saúde, segurança, assistência social, cultura, etc. Ela deve trabalhar em prol do interesse público, por meio da prestação de serviços de maneira direta ou indireta.

Para Bandeira de Mello (2012), “O Estado tanto pode desenvolver por si mesmo as atividades administrativas que tem constitucionalmente a seu cargo, como pode prestá-las através de outros sujeitos”. Prestação direta são os serviços realizados pelo conjunto dos Poderes da União, Estado, Distrito Federal e Município.

Quando a Administração Pública transfere essa titularidade ou execução das funções para outra pessoa jurídica, é chamada de administração indireta. Esta se compõe das autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades de direito privado. Importante ressaltar que ambas as prestações de serviço público devem respeitar os princípios norteadores da Administração Pública.

Os princípios da Administração Pública estão elencados no Capítulo VII da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL 1988), especificamente no artigo 37 que *in verbis* assevera que: “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”.

Destaca-se, porém, que nos ensinamentos de Bandeira de Mello (2012, p.98), os referidos princípios não são de caráter taxativo e sim, apenas exemplificativo. Neste mesmo matiz, o autor destaca que:

O art. 37, *caput*, reportou de modo expresse à Administração Pública (direta e indireta) apenas cinco princípios: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (este último acrescentado pela EC 19/98). Fácil é ver-se, entretanto, que inúmeros outros mereceram igualmente consagração constitucional: uns, por constarem expressamente da Lei Maior, conquanto não mencionados no art. 37 *caput*; outros, por nele estarem abrigados logicamente, isto é, como consequências irrefragáveis dos aludidos princípios; outros, finalmente, por serem implicações evidentes do próprio Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo.

No Princípio da Legalidade, a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei permite. O referido princípio está previsto no artigo 5º, II, da CF, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988).

O administrador público fica vinculado à lei e não pode agir contra a norma; deve agir no limite que a mesma estabelece. Moraes (2005, p. 294), em sua obra, entende que:

O tradicional princípio da legalidade, previsto no artigo 5º, II, da Constituição Federal e anteriormente estudado, amplia-se normalmente na Administração Pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade objetiva, pois na Administração Pública só é

permitido fazer o que a lei autoriza, diferente da esfera particular, onde será permitida a realização de tudo que a lei não proíba. Esse princípio coaduna-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria mas sim em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar a ordem jurídica.

O Princípio da Impessoalidade garante a neutralidade, de forma que o gestor público se dedique somente aos interesses públicos, nunca ao interesse privado.

(...) o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda atividade administrativa. Isso significa que a administração 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, 2013, p.68).

Para Bandeira de Mello (2012), esse princípio traduz a ideia de que a Administração deve tratar todos os administrados sem discriminação, benéficas ou detrimento. Não tolera o favoritismo, nem possíveis perseguições. Na atuação administrativa não pode haver interferência de qualquer tipo de simpatia ou animosidade pessoal, política ou ideológica. O princípio da Impessoalidade é o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

Um dos princípios mais importantes da administração pública é o da Moralidade, do qual se aduz que a administração pública deve atuar de maneira moral, legal, respeitando aquilo que está na lei, porém de maneira ética. A respeito disso, Moraes (2005, p. 295) afirma que não basta ao administrador cumprir aquilo que está na lei, também deve respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça.

(...) a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foro de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreende-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e boa-fé, tão oportunamente encarecidos pelo mestre espanhol Jesús González Perez. Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direito por parte dos cidadãos. (Bandeira de Mello, 2012, p.122).

O Princípio da Publicidade exige a publicação dos atos praticados pela Administração Pública, sempre observando as hipóteses de sigilo. Desta maneira, a população tem conhecimento dos atos executados ou que são realizados. Este princípio também exige que a administração dê transparência aos seus atos, permitindo que a população acompanhe e controle os atos administrativos. A CF em

seu artigo 37, §1º, autoriza e limita a publicação, pois não se pode fazer uso da publicidade em benefício de uma pessoa.

(...) 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. (BRASIL, 1988).

Segundo Di Pietro (2013), “a Emenda Constitucional nº 19, de 4-6-98, inseriu o princípio da eficiência, entre os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no artigo 37, caput”.

Hely Lopes Meirelles (2003, p. 94) refere-se ao princípio da eficiência como um dos deveres da Administração Pública e define que todo agente público deve realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, o qual não se contenta em apenas desempenhar suas atividades com legalidade, exige resultados positivos para o serviço público e, ainda que eles sejam satisfatórios; visa atender as necessidades da comunidade e de seus membros.

Outros dois princípios são de fundamental importância para a administração pública: o Princípio da Supremacia do Interesse Público e o Princípio da Indisponibilidade.

Para Di Pietro (2013, p. 65) o Princípio da Supremacia do Interesse Público está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento de sua execução, em concreto, pela Administração Pública. As normas de direito público, embora protejam reflexamente o interesse individual, têm o objetivo primordial de atender ao interesse público, ou seja, ao bem-estar coletivo.

A supremacia do interesse público sobre o interesse privado significa que o Estado não pode servir unicamente aos interesses de determinadas classes sociais. O bem-estar da coletividade deve ser seguido, nem que para isso os direitos individuais e a propriedade devam ser definidos ou temporariamente sacrificados. (Peixinho, 2001, p.459).

Ligado ao “princípio da supremacia do interesse público, também chamado de princípio da finalidade pública”, está o da indisponibilidade do interesse público, o qual proíbe qualquer disponibilidade sobre os interesses públicos, Di Pietro (2013, p.67).

A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público -, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuer a intentio legis. (Bandeira de Mello, 2012, p.76).

Imprescindível destacar que quando se fala em Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público tem-se aqui o interesse público em seu sentido amplo, abrangendo todo o patrimônio público e todos os direitos e interesses do povo em geral. A Administração Pública não é a proprietária da coisa pública e sim mera gestora de bens e interesses públicos. Isto significa dizer que esses bens e interesses públicos são indisponíveis à administração (FERREIRA, 2012).

2.2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Algumas condutas agridem a Administração Pública, violam seus princípios, desfalcam o erário e quando isso acontece, caracteriza-se por ato de improbidade administrativa.

Segundo Cretella Junior (1991, *apud* Carvalho Filho, 2012, p.98), a “conduta de improbidade, indica basicamente a violação ao princípio da moralidade, mas, por via oblíqua, vários princípios são também atingidos por ela”.

2.2.1 Importância da Introdução do Princípio da Moralidade na Constituição da República de 1988

Di Pietro (2013, p.888) aponta que a CF inovou ao introduzir o ato de improbidade administrativa no capítulo Da Administração Pública, pois antes disso já havia no direito positivo brasileiro a legislação prevendo sanções para os atos que importassem prejuízo para a Fazenda Pública e locupletamento ilícito para o indiciado. Foi com a promulgação da CF de 1988 que se positivou no artigo 37, *caput*, o princípio da moralidade. A inclusão desse princípio foi um reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e como combate à corrupção e à impunidade no setor público.

O Supremo Tribunal Federal, analisando o princípio da moralidade, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 160.381/SP, cujo relator foi o Ministro Marco Aurélio, assim manifestou-se:

Poder-se-á dizer que apenas agora a Constituição Federal consagrou a moralidade como princípio de administração pública (art. 37 da Constituição Federal). Isso não é verdade. Os princípios podem estar ou não explicitados em normas. Normalmente, sequer constam de texto regrado. Defluem no todo do ordenamento jurídico. Encontram-se ínsitos, implícitos no sistema, permeando as diversas normas regeadoras de determinada matéria. O só fato de um princípio não figurar no texto constitucional, não significa que nunca teve relevância de princípio. A circunstância de, no texto constitucional anterior, não figurar o princípio da moralidade não significa que o administrador poderia agir de forma imoral ou mesmo amoral. Como ensina JESUS GONZALES PÉREZ, 'el hecho de su consagración em una norma legal no supone que com anterioridad no existiera, ni que por tal consagración legislativa haya perdido tal carácter' ('El principio de buena Fe em El Derecho Administrativo', 1983, Madrid, pág. 15). Os princípios gerais de direito existem por força própria, independentemente de figurarem em texto legislativo. E o fato de passarem a figurar em texto constitucional ou legal não lhes retira o caráter de princípio. O agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César. (Superior Tribunal Federal, Recurso Extraordinário, pag.492, 1994).

Considera Moraes (2005, p.296) que a "Constituição Federal, ao consagrar o princípio da moralidade administrativa como vetor da atuação da administração pública, igualmente consagrou a necessidade de proteção à moralidade e responsabilização do administrador público amoral ou imoral." Nos ensinamentos de Braz (1997, p.52):

a exigência de moralidade nos atos da Administração é, hoje, uma imposição social, uma verdadeira exigência da época. Em face do administrador, sujeito da obrigação a um desempenho administrativo dentro dos preceitos morais, acha-se o cidadão, o contribuinte como credor da mesma obrigação, se não bastasse a própria consciência. A legalidade se completa com o espírito da moralidade, que deve existir em todas as ações da Administração.

Cada vez mais a sociedade exige dos administradores públicos um posicionamento responsável e consciente e porque não dizer moral, pois não se exige apenas a legalidade dos atos, mas a ética estabelecida nele.

2.2.2 Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92)

A Lei 8.429/92 foi sancionada em 02 de junho de 1992, pelo Presidente da República Fernando Collor de Mello (BRASIL, 2013). Para Pereira Neto (2007), a lei foi criada em virtude de amplo apelo da população contra certas vicissitudes que assolavam ou assolam o serviço público, pois o diploma então vigente (Decreto-Lei Federal nº 3240/41) era ineficaz. Havia a necessidade de efetivar um diploma legal que acabasse com os atos atentatórios à moralidade administrativa e causadores de prejuízo ao erário ou ensejadores de enriquecimento ilícito.

Os doutrinadores encontram dificuldades em fixar um conceito para improbidade, devido a sua abrangência, Figueiredo (2000, p.23) assim o define:

Do Latim *improbitate*. Desonestidade. No âmbito do Direito o termo vem associado à conduta do administrador amplamente considerado. Há sensível dificuldade doutrinária em fixar-se os limites do conceito de “improbidade”. Assim, genericamente, comete maus-tratos à probidade do agente público ou o particular que infringe a moralidade administrativa. A lei, como veremos, enumera e explicita situações tidas como violadoras da “probidade”. Parece ter circunscrito a punição aos atos e condutas La estabelecidos. Então, associa as figuras do enriquecimento ilícito, do prejuízo ao erário e da infringência aos princípios constitucionais, que enumera, como causa suficiente à tipicidade das condutas tidas por atentatórias à probidade.

O termo improbidade administrativa pode ser utilizado para designar corrupção, desonestidade, malversação administrativa, ou ainda, o exercício da função pública de maneira ilegal ou imoral, seja pela omissão indevida de atuação funcional ou pela não observância dolosa ou culposa das normas legais, definição de Barbosa (2010).

2.2.3 Sujeitos: Passivo e Ativo

Logo no artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), o dispositivo nos traz os sujeitos passivos, os quais podem ser definidos como lesionados pelo ato.

(...) 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. (BRASIL, 2013).

O parágrafo único do artigo 1º da LIA (BRASIL, 2013) esclarece que as entidades que recebem 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 mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos, também estarão sujeitos às penalidades desta lei caso haja a prática de atos de improbidade contra o patrimônio da entidade que receba.

Pelo dispositivo legal, verifica-se que o sujeito passivo abrange todas as pessoas jurídicas públicas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); os órgãos dos três Poderes do Estado; a administração direta e indireta (esta última compreendendo as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista); as empresas que, mesmo não integrando a administração indireta e não tendo a qualidade de sociedade de economia mista ou empresa pública, pertencem ao Poder Público, porque a ele foram incorporadas; e também as empresas para cuja criação o erário público concorreu com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual. (Di Pietro, 2013, p.896)

No entanto, é relevante lembrar que o prejudicado direto de todos os atos praticados contra o patrimônio público é o próprio cidadão.

Calha mencionar, no entanto, que o sujeito passivo mediato dos atos de improbidade administrativa é o próprio cidadão, que, até mesmo sem ter ciência de fatos relacionados à dilapidação do patrimônio público, amarga seu sofrimento naquilo que depende do Poder Público, enquanto, de outro

lado, repousa tranquilamente o ímprobo com o dinheiro público desviado ou o gestor que descumpre o dever fundamental quanto à boa administração. (Martins, 2009, p. 240)

Ao passo que, configura-se por sujeito ativo o agente público que pratica o ato de improbidade. A própria lei define os agentes públicos, “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades” (BRASIL, 2013), que façam parte da administração pública direta ou indireta e que estejam vinculadas a máquina estatal.

Para Weber (2008) a intenção do legislador é a de enquadrar todo aquele que, de alguma forma, se envolva no trato da coisa pública. Mesmo aqueles que por meio de uma classificação restrita, fiquem de fora da classificação de agente público, são abarcados pelo legislador como se verifica ao ler o artigo 3º da multicitada Lei (BRASIL, 2013), “As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.

O conceito de agente público é bem amplo, para Bandeira de Mello (2012, p. 249), qualquer um que desempenhe uma função estatal é agente público, abarcando os Chefes dos Poderes Executivos, os ocupantes de cargos ou empregos públicos da administração direta dos três poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviço e os gestores de negócios públicos.

2.2.4 Classificação dos Atos Praticados

A Lei 8.429/92 vem para regulamentar o disposto no artigo 37, §§ 4º e 5º, da CF (BRASIL, 2013).

§ 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.

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Para Figueiredo (2000, p.13), a lei contempla, basicamente, três categorias de atos de improbidade administrativa: 1) atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito; 2) atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário; 3) atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (art. 9º, 10 e 11).

Entretanto, Di Pietro (2013, p.902) esclarece que estes três dispositivos não são taxativos, mas meramente exemplificativos, pois mesmo que o ato não se enquadre em uma das hipóteses previstas, expressamente nos três dispositivos, poderá ocorrer improbidade sancionada pela lei, desde que enquadrada no *caput* dos artigos 9º, 10 ou 11.

O enriquecimento ilícito é uma das formas de se configurar um ato de improbidade administrativa, está prevista no artigo 9º da LIA, “Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei” (BRASIL, 2013) e nos seus 12 incisos. Exemplifica Martins (2009, p. 236), que, enriquecimento ilícito é “qualquer forma de evolução patrimonial de agente público sem que a tanto tenha havido a contraprestação lícita”.

Outra forma de configurar ato de improbidade administrativa é quando ocorre violação do artigo 10 da LIA, “constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou

haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei” (BRASIL, 2013) e também nos 15 incisos de seu dispositivo.

Sempre que houver enriquecimento ilícito, haverá lesão ao erário, mesmo que indiretamente. Figueiredo (2000, p.80) assim explica:

Os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (art. 9º) normalmente têm como consequência jurídica também o prejuízo ao erário público. De fato, se o agente público se enriquece ilicitamente à custa do patrimônio público (amplamente considerado), há, uma perda, um prejuízo, uma parcela de lá retirada que deverá ser recompensada, sem embargos das demais cominações legais.

Difícil imaginar uma situação onde o enriquecimento ilícito do agente não acarrete prejuízo ao erário. É certo que pode ocorrer. Figuremos hipótese onde o agente recebe uma “propina ou presente”, sem que haja prejuízo econômico para a Administração. Terá havido “enriquecimento ilícito”, para os efeitos legais (art. 9º). Contudo, rigorosamente, não houve, no exemplo imaginado, prejuízo econômico ao erário, mas prejuízo à moralidade administrativa, e especialmente à probidade.

A última classificação diz respeito aos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública. O artigo 11 da LIA regulamenta 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” (BRASIL, 2013), e notadamente nos seguintes incisos.

Na opinião de Di Pietro (2013, p.903) é importante analisar a intenção do agente:

(...) qualquer violação aos princípios da legalidade, da razoabilidade, da moralidade, do interesse público, da eficiência, da motivação, da publicidade, da impessoalidade e de qualquer outro imposto a Administração Pública pode constituir ato de improbidade administrativa. No entanto, há que se perquirir a intenção do agente, para se verificar se houve dolo ou culpa, pois, de outro modo, não incorrera o ilícito previsto na lei.

Os princípios são fundamentais para a Administração Pública, pois refletem a estrutura de todo o ordenamento jurídico. Estão envoltos com todas as normas e deste modo devem sempre ser observados com atenção e respeitados. Para Bastos (1999, p.23):

Não se faz aplicação isolada do princípio; ele se concretiza sempre através da norma nas quais devemos ler os princípios, isto é, devemos reconhecer que eles são critérios, do ponto de vista da interpretação, supra-ordenados às próprias normas que compõem o campo de estudos, no caso, o direito administrativo. Por isso, é extremamente mais grave a lesão a um princípio do que o ferimento a uma norma isolada. Esta pode significar um aspecto

menor, secundário, do direito administrativo; entretanto, a lesão ao princípio consistente em ferir as próprias estruturas desse direito, a ossatura que compõe esse feixe normativo.

Martins (1999. P.297) observa que os princípios endereçados a Administração Pública são positivados pela Constituição da República “que são as bases de formação de qualquer ciência. Demais disso, tendo em vista que o direito administrativo não é codificado, os princípios consubstanciam-se em espeques necessários à formação e execução dos atos administrativos e fontes para os respectivos controles”.

2.2.5 Sanções

Explica Meirelles (2003, p.478), que para estas três categorias de atos de improbidade administrativa, enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da administração pública, podem ocorrer à cominação de:

(...) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos ou creditícios, cabendo ao Judiciário aplicá-las, levando em conta a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido pelo agente.

O fundamento constitucional da punibilidade aos que praticam atos de improbidade administrativa encontra-se disciplinado no artigo 37, § 4º da CF, dispõe que a sanção para a prática de tais atos “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” (BRASIL, 2013). É possível observar que o texto constitucional refere-se a três tipos de sanções: civil, administrativa e penal e o agente que praticar algum ato de improbidade administrativa pode responder nas três esferas.

(...) isto vem demonstrar que podem ocorrer casos, como de fato ocorrem, em que o agente público responde tanto pelas cominações previstas na Lei federal 8.429/92 quanto por outras contidas nos estatutos administrativos e leis específicas. Frise-se: obstante a natureza das penas aplicadas ser correlata nas diversas instâncias, a cominação de penalidades em processo disciplinar administrativo e processo judicial não importará na mitigação das sanções previstas no art. 12, se concorrer a tanto a prática de atos de improbidade administrativa. (Martins, 2009, p.305)

Di Pietro (2013, p. 906) alerta que, ao indicar as medidas cabíveis, nem todas têm caráter de sanção, é “o caso da indisponibilidade dos bens, que tem nítido caráter preventivo, já que tem por objetivo acautelar os interesses do erário durante a apuração dos fatos, evitando a dilapidação, a transferência ou ocultação dos bens, que tornariam impossível o ressarcimento do dano”.

O artigo 12 da LIA esclarece que o agente público irá responder “independente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica” (BRASIL, 2013) e em seus incisos encontram-se específicas as sanções dos artigos 9º, 10 e 11, a saber:

(...) a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio (para a hipótese de enriquecimento ilícito), a multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefício ou incentivo fiscal ou creditício, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica de qual seja sócio majoritário. (Di Pietro, 2013, p.907)

Barbosa, em seu artigo, salienta que prevalece em nosso ordenamento jurídico brasileiro, o princípio segundo o qual, as sanções civis, penais e administrativas são cumuláveis podendo o mesmo ato ensejar a responsabilização do infrator nestas três instâncias, desde que, tal conduta possa enquadrar-se em cada uma delas.

O Capítulo V, da LIA, “Dos Procedimentos Administrativos e dos Processos Judiciais” (BRASIL, 2013), disciplina algumas normas. Como no artigo 14 em que “qualquer pessoa poderá representar a autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade”. Com esse dispositivo, fica claro que todos os cidadãos brasileiros podem instaurar o procedimento de investigação de um ato que afronte o disposto na lei 8.429/92.

Para que esse procedimento seja possível, deve-se observar o disposto no §1º da LIA, em que exige que a representação seja “escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento” (BRASIL, 2013). Se as

exigências que o dispositivo trata, não forem cumpridas, “a autoridade administrativa rejeitará a representação” (BRASIL, 2013). Isso, porém, “não impedirá que o Ministério Público a represente nos termos do artigo 22 desta lei” (BRASIL, 2013).

Figueiredo (2000, p.139) relata que é de suma importância que o denunciante seja qualificado, pois essa “exigência visa afastar a perseguição ou vingança sem fundamento, muitas vezes, nutridas por pessoas contra adversários, notadamente políticos”.

O §3º do artigo 14, da LIA, determina que “atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos artigos 148 a 182 da Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, será tratado de acordo com o seu respectivo regulamento disciplinar”.

Para Di Pietro (2013, p.684), o conceito de Processo Administrativo é:

(...) sinônimo de processo disciplinar, pelo qual se apuram as infrações administrativas e se puderem os infratores; nesse sentido é empregado no artigo 41, §1º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n.19, de 1988, quando diz que o servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa;

Em adição, Di Pietro (2013, p.909) acentua que “em se tratando de processo administrativo, a competência legislativa é de cada ente da federação, razão pela qual cada um observará as respectivas leis sobre processo administrativo disciplinar”.

Vale frisar que a obrigatoriedade do processo administrativo disciplinar é estabelecida no regime jurídico a que estiver vinculado o agente público, estando mais propício para a apuração das infrações mais graves, com sujeição a penas severas, tais como a demissão, a perda do cargo, a suspensão por mais de trinta dias, a cassação de aposentadoria, a disponibilidade e a destituição de cargo em comissão. Neste sentido dispõe o artigo 146, da lei supracitada. Rodrigo Lopes (2011)

O §1º do artigo 41 da CF garante que o servidor público só perderá o cargo, “mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada a ampla defesa;” (BRASIL, 2013). E a lei 8.112/90, em seu artigo 146, exige que o processo disciplinar seja obrigatoriamente instaurado “sempre que o ilícito praticado pelo servidor ensejar a imposição de penalidade de suspensão por mais de 30 dias,

demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão”. (BRASIL, 2013)

Depois de instaurado o processo administrativo disciplinar, o artigo 15 da LIA, regulamenta que “a comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo, para apurar a prática de ato de improbidade” e o mesmo, “poderá à requerimento, designar representantes para acompanhar o procedimento administrativo”. (BRASIL, 2013)

Em sendo instaurado o processo administrativo, exige o artigo 15 que a comissão permanente dê conhecimento ao Ministério Público e aos Tribunais ou Conselhos de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade. E o parágrafo único permite que o Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de contas designe representante para acompanhar o procedimento administrativo. Este último preceito não significa que o Ministério Público possa interferir na realização do processo administrativo a cargo da Administração Pública. Ele pode adotar as providências de sua alçada, como instaurar inquérito civil ou criminal, se verificar alguma omissão ou irregularidade, mas não pode ter qualquer participação na realização do procedimento administrativo que se insere entre as atribuições da Administração Pública. (Di Pietro, 2013, p.909).

Segundo Di Pietro (2013, p.700), o processo será realizado por comissões disciplinares, sistema que tem vantagem de assegurar maior imparcialidade na instrução do processo e o processo irá se desenvolver nas seguintes fases: instauração, instrução, defesa, relatório e decisão.

- a) Instauração: o processo terá início com o despacho para a autoridade competente, que determinará sua instauração, assim que tiver ciência de alguma irregularidade, age *ex officio*;
- b) Instrução: determinada a instauração e já autuado o processo, é encaminhado à comissão processante, que o instaura, por meio de portaria em que conste o nome dos servidores envolvidos, a infração de que são acusados, com descrição sucinta dos fatos e indicação dos dispositivos legais infringidos. Nesse momento, se a infração administrativa constituir um ilícito penal deve a comissão processante comunicar às autoridades policiais e fornecer os elementos de instrução de que dispuser;

- c) Defesa: A comissão processante toma a iniciativa de levantar as provas, podendo realizar ou determinar todas as diligências que julgar necessárias. O princípio do contraditório exige que a comissão dê ao indiciado oportunidade de acompanhar a instrução, com ou sem defensor, conhecendo e respondendo a todas as provas contra ele apresentada. Concluída a instrução, é assegurado o direito de vista ao processo e notificado o indiciado para apresentar sua defesa, de maneira escrita, pessoalmente ou por advogado.
- d) Relatório: Terminada a defesa, a comissão apresenta seu relatório, no qual deve concluir com proposta de absolvição ou de aplicação de determinada penalidade, indicando as provas em que baseia a sua conclusão. O relatório é peça opinativa, não obriga autoridade julgadora e poderá, desde que analisado os autos, apresentar conclusão diversa.
- e) Decisão: A autoridade poderá acolher a sugestão da comissão, se não aceitar a sugestão, terá que motivar adequadamente a sua decisão, apontando os elementos do processo em que se baseia. A autoridade julgadora deve examinar o processo e verificar sua legalidade, podendo declarar sua nulidade, determinar o saneamento do processo ou a realização de novas diligências que considere essenciais à prova.

Importante concluir que, tanto a administração pública deve ter seus direitos protegidos, como o servidor público. Desta maneira, o processo administrativo deve ser conduzido com respeito aos princípios éticos da Administração Pública.

3. METODOLOGIA

3.1 TIPO DE PESQUISA

A metodologia de pesquisa adotada neste trabalho foi à pesquisa bibliográfica e documental. Para Gil (1991, *apud* Manjinski, 2004, p. 21), a pesquisa bibliográfica é “elaborada a partir de material já publicado, constituindo-se principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na Internet” e a pesquisa documental é “elaborada a partir de materiais que não recebem tratamento analítico”.

A investigação bibliográfica registra Vergara (2004 *apud* OLIVEIRA, CARVALHO E CORRÊA, 2013, p. 98) que “é representada pelo estudo sistematizado desenvolvido com base no material publicado, acessível ao público em geral, tratando-se de importante instrumento analítico para qualquer outro tipo de pesquisa”. Neste sentido, a referida pesquisa bibliográfica consolidou livros, artigos científicos e internet.

O trabalho também adota a metodologia de pesquisa documental, a qual segundo Oliveira, Carvalho e Corrêa (2013, p.99) fundamenta-se em “levantamentos extraídos de documentos regulatórios oficiais publicados: Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, etc”.

O assunto abordado, não esgota os conteúdos que dele podem ser transformados em novas pesquisas, com isso propõem-se sugestões para novos estudos.

3.2 INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Conforme já abordado, no presente trabalho foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental, aliadas a pesquisa de campo, fazendo-se uso da coleta de dados por meio de questionário e entrevista.

Conforme Buligon (2010 *apud* LAKATOS E MARCONI, 2012, p. 141) “o questionário é um instrumento de coleta de dados, constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistado”.

Para Zanella (2009 *apud* LAKATOS E MARCONI, 1991, p. 114) “a entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto”.

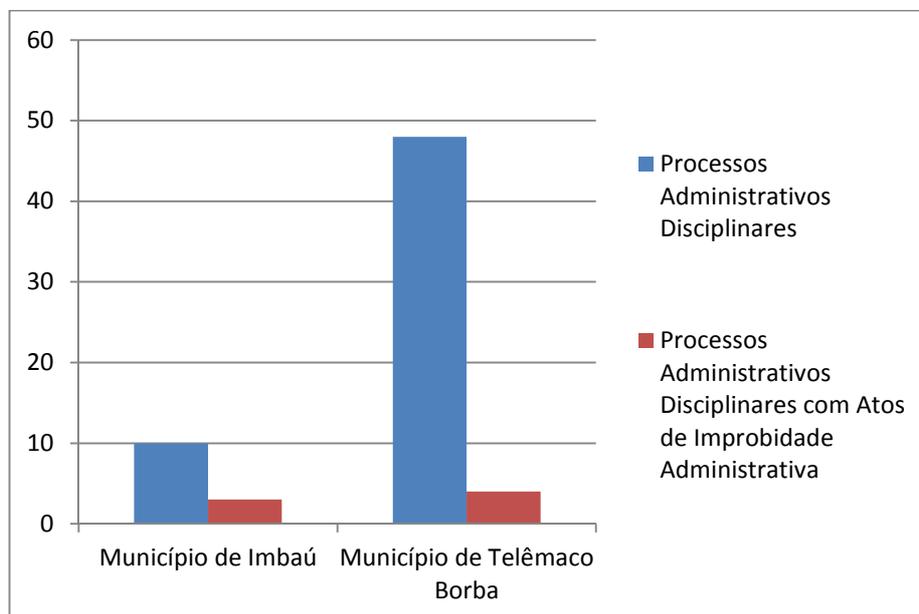
O questionário foi encaminhado ao destinatário. A abordagem se deu por meio de protocolo, o qual foi encaminhado ao responsável. A entrevista foi realizada com o Procurador do Município em horário pré-agendado. O objetivo é de embasar a pesquisa acadêmica.

Por meio dos dados fornecidos foi possível verificar a atuação da administração pública frente aos atos praticados pelos agentes em relação às condutas de improbidade administrativa.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Em consulta, aos municípios de Imbaú e Telêmaco Borba, foi possível observar que os Processos Administrativos Disciplinares com Atos de Improbidade têm um relevante índice.

Comparativo dos Processos Administrativos Disciplinares e Processos Administrativos Disciplinares com Atos de Improbidade Administrativa:



Fonte: Elaborado pela autora, em entrevista, nos Municípios de Imbaú e Telêmaco Borba.

No Município do Imbaú, dos 10 (dez) Processos Administrativos Disciplinares, 03 (três) foram por Improbidade Administrativa e no Município de Telêmaco Borba, dos 48 (quarenta e oito) Processos Administrativos Disciplinares, 04 (quatro) foram por Improbidade Administrativa.

Importante ressaltar que, o município de Imbaú conta com aproximadamente 12.040 habitantes (BRASIL, 2013) e sua Prefeitura atualmente, ou seja, em dezembro de 2013, conta com 371 funcionários efetivos, 32 cargos comissionados. Já, Telêmaco Borba conta com aproximadamente 69.872 habitantes (BRASIL, 2013) e sua Prefeitura Municipal no mesmo período conta com 1.899 funcionários efetivos, 168 cargos comissionados.

Em entrevista com o Procurador do Município do Imbaú, foi indagado sobre a importância da criação e efetividade da Lei de Improbidade Administrativa e quais suas reais contribuições para o setor público:

A Lei 8.429/92 traz três modalidades de atos de improbidade administrativa: os que importam enriquecimento ilícito, os que causam dano ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência).

Importante destacar que núcleo das condutas tipificadoras do enriquecimento ilícito é a obtenção de vantagem econômica indevida. Assim a lei elenca uma vasta gama de condutas como sendo incursão em prática de atos de improbidade administrativa, sem que contudo traga um rol taxativo mas meramente exemplificativo.

Ao meu ver, o grande avanço desta lei, em termos de controle e preservação do erário público, está neste vasto leque de condutas e mesmo a possibilidade de incidir sobre outras condutas ímprobadas eventualmente não descritas na lei.

O avanço a que me refiro se dá porquanto, pelo princípio da estrita legalidade, que vigora no sistema legal brasileiro, inexistente crime (e/ou pena), sem lei que assim o defina.

Assim, antes da vigência da Lei 8.429/92, muitas condutas que passaram a ser elencadas como atos de improbidade administrativa, acabavam por “escapar” da normatização penal por se tratar de condutas atípicas, ou de mesmo difícil enquadramento enquanto crime dado ao núcleo da conduta praticada divergir ou destoar da normatização taxativa e impositiva da norma penal (observa-se que inexistente tipificação de crime por analogia legal). Assim verificava-se comumente apenamentos inexistentes ou irrisórios face a gravidade das condutas praticadas e dos danos causados.

Portanto, tenho particularmente que, em última instância, a lei em muito contribuiu para preservação do erário público pertencente aos cidadãos e apenas administrados pelos servidores públicos.

Por outro lado tenho que é lamentável o surgimento desta lei em medida que demonstra que a corrupção no setor público, de tão arraigada no sistema que é, necessita de legislação (e atenção) especial. (MARCOS TEIXEIRA CARNEIRO, OAB/PR – 30351, PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE IMBAÚ).

Diante deste depoimento, foi possível observar que, a lei de Improbidade Administrativa, contribuiu para a normatização e punibilidade do agente público, protegendo assim, o erário público e garantindo a moralidade da administração. Com sua vigência, atos que eram considerados atípicos por falta de regulamentação, passaram a ser tipificados e punidos.

5. DISCUSSÃO PARA NOVOS ESTUDOS

O tema abordado é amplo e repleto de complexidade, o que possibilita a abordagem de muitas vertentes e novas e contínuas discussões. O presente trabalho procurou demonstrar a efetividade da Lei de Improbidade Administrativa para o agente público, porém, haja vista sua impossibilidade de exaurir tão fecundo campo de estudos é possível o desenvolvimento de outros estudos relacionados.

Com a possibilidade de dar continuidade à problemática surgem novos estudos, principalmente, considerando o campo fecundo para novas investigações e aprofundamento sobre: (I) A Responsabilização do Agente Político por Improbidade Administrativa; (II) A Condenação do Agente Político na Esfera Criminal; (III) Improbidade Administrativa e a Atuação do Ministério Público; (IV) Prescrição e Decadência na Esfera Criminal da Condenação do Agente Político por Improbidade Administrativa.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RESPOSTA A QUESTÃO PROBLEMA

Este trabalho monográfico busca uma análise a respeito do combate à improbidade administrativa do agente público, na esfera da Administração Pública. A improbidade administrativa é um dos maiores problemas enfrentados na gestão do patrimônio público e, apesar do ordenamento jurídico já ter disciplinado normas que controle e discipline o ato, o país enfrenta índices alarmantes de atos que ferem o erário e os princípios da Administração Pública.

Os atos de improbidade administrativa foram divididos em: enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e os atos que atentam contra os Princípios da Administração Pública. O principal intuito da criação do dispositivo está em punir o agente público, proteger a Administração Pública, quando estes atos forem praticados e garantir à sociedade uma resposta a estas violações. Vale ressaltar que todos os atos praticados contra a Administração Pública dizem respeito à sociedade, que confia na administração para gerir seu interesse.

Com o resultado da pesquisa observou-se que a Lei 8.429/92 vem sendo efetivada tendo em vista que existem processos administrativos na administração pública. Também que os agentes públicos que praticam atos que atentem contra a moral administrativa estão sofrendo com as sanções que a lei prevê.

A sociedade tem um papel fundamental nesse processo, pois tem o poder/dever de fiscalizar os atos praticados pela Administração Pública. Participando das audiências públicas, acompanhando as reuniões dos conselhos municipais, fiscalizando os gastos da Administração Pública em consulta ao Diário Oficial, assistindo as reuniões da câmara de vereadores entre outros meios, se torna possível obter as informações e prestações de conta da administração.

O que se espera do agente público é um comportamento honesto, íntegro, honrado, probo, no entanto, nem sempre isso ocorre. Depara-se com agentes que aproveitam de seus cargos para adquirir vantagens para si ou para outrem, usando a Administração Pública para angariar favores ou mesmo usar e usufruir do patrimônio público. Principalmente para estas pessoas ímprobos é necessário uma

lei que discipline e puna com certo rigor os atos considerados indignos para a sociedade.

Esta condenação do agente público irá se iniciar na Administração Pública com o Processo Administrativo, porém sem prejuízo a ação penal cabível ou, em alguns casos, ação civil. No artigo 37, em seu §4º fica garantido que 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.

É possível observar que, a criação da Lei de Improbidade Administrativa e sua fiel efetividade, garante ao cidadão uma administração proba. A sociedade precisa confiar nos gestores públicos, pois são eles que administram os bens coletivos, garantindo um serviço de qualidade e eficiência. A realização do estudo apontou que a criação e a efetiva aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa, garante uma administração mais proba.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Radamero Apolinário. **Improbidade administrativa: O que vem a ser e como deve ser feito o seu controle.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7521>. Acesso em: 20 set. 2013.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 1999

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 set 2013

BRASIL. **Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 30 dez 2013-09-30

BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 24 set 2013.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinario n. 160381-8.** Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=213403>>. Acesso em: 06 setembro 2013

BRASIL. **Prefeitura Municipal do Imbaú.** Disponível em: <<http://imbau.pr.gov.br/index.php?sessao=907daad8ecnc90&id=1124>>. Acesso em 13 outubro de 2013

BRASIL. **Prefeitura Municipal de Telêmaco Borba.** Disponível em: <http://www.telemacoborba.pr.gov.br/d_populacionais.php>. Acesso em: 31 novembro de 2013

BRAZ, Petrônio. **Atos Administrativos.** São Paulo: Editora de Direito LTDA, 1997

BULIGON, Diego. **O Controle Interno na Administração Pública como Instrumento de Governança e Governabilidade na Gestão dos Municípios Paranaenses.** Repositório utfpr.edu.br. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/380/1/CT_PPGPGP_M_Buligon%2c%20Diego_2012.pdf> Acesso em: 04 nov 2013

CARDOSO, Oscar Valente. **Responsabilização de agentes políticos por improbidade administrativa.** Revista Doutrinária, publicado em 03.05.2012: Disponível em: < http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao047/Oscar_Cardoso.html > Acesso em: 26 set 2013

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa.** São Paulo: Editora Atlas S.A., 2012

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 26.ed. São Paulo: Atlas, 2013

FERREIRA, Ana Luíza Gonçalves. **Princípio da Supremacia do Interesse Público e Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público: Pilares do Regime Jurídico-Administrativo**. Conteudo Juridico, Brasília-DF: 20 out. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.40101&seo=1>>. Acesso em: 17 set. 2013.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa, Comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2000

LINCZUK, Luciane Mialik Wagnitz. **Governança Aplicada à Administração Pública – A Contribuição da Auditoria Interna para sua Efetivação: Um Estudo em Universidades Públicas Federais Repositório utfpr.edu.br**. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/381/3/CT_PPGPGP_M_Linczuk%2c%20Luciane%20Mialik%20Wagnitz_2012.pdf>. Acesso e, 04 nov 2013

MANJINSKI, Everson, **Manual da Monografia Jurídica**. São Paulo: Ferrari Editora e Artes Gráficas, 2004

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do Patrimônio Público, Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. 3.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2005

OLIVEIRA, Antônio Gonçalves; CARVALHO, Hilda Alberton; CORRÊA, Dayanne Parety. **Governança Pública e Governabilidade: Accountability e Disclosure possibilitadas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público como Instrumento de Sustentabilidade do Estado**. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, Publicada em: jan./mar. 2013. Disponível em: <<http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/256/713>>. Acesso em: 16 out. 2013.

PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabella Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly. **Os Princípios da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001

PEREIRA NETO, Luiz Gonzaga. **Os agentes políticos e sua responsabilização à luz da Lei nº 8.429/92**. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1349, 12 mar. 2007 . Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/9588>>. Acesso em: 18 set. 2013.

RODRIGO LOPES, Hálisson. **A verdade real e o processo administrativo disciplinar**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em:

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9545>. Acesso em set 2013.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; (Brasília): CAPES: UAB, 2009.

WEBER, Guilherme Diamantino de Oliveira. **Agentes públicos em seu conceito amplo para aplicabilidade das sanções prevista na Lei de Improbidade Administrativa**. Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 18 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.22492>>. Acesso em: 23 set. 2013.

APÊNDICE A – Certidão da Prefeitura Municipal de Telêmaco Borba.

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL
ORIENTADOR: PROF. DR. ANTÔNIO GONÇALVES DE OLIVEIRA
ENTREVISTA ESTRUTURADA
Karen Cristina Alves Soares
2013**

Roteiro da Entrevista:

I PARTE – APRESENTAÇÃO

Entrevista realizada na Divisão de Recursos Humanos

II PARTE – TÓPICOS ABORDADOS

- 1 – Nos últimos 5 (cinco) anos, quantos processos administrativos foram realizados na Prefeitura Municipal de Telêmaco Borba;
- 2 – E quantos foram específicos por Improbidade Administrativa.

APÊNDICE B – Declaração da Prefeitura Municipal de Imbaú.

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL
ORIENTADOR: PROF. DR. ANTÔNIO GONÇALVES DE OLIVEIRA
ENTREVISTA ESTRUTURADA
Karen Cristina Alves Soares
2013**

Roteiro da Entrevista:

I PARTE – APRESENTAÇÃO

Entrevista realizada na Comissão de Sindicância e Processo Administrativo

II PARTE – TÓPICOS ABORDADOS

- 1 – Nos últimos 5 (cinco) anos, quantos processos administrativos foram realizados na Prefeitura Municipal de Imbaú;
- 2 – E quantos foram específicos por Improbidade Administrativa.

APÊNDICE C – Entrevista realizada com o procurador do Município do Imbaú.

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL
ORIENTADOR: PROF. DR. ANTÔNIO GONÇALVES DE OLIVEIRA
ENTREVISTA ESTRUTURADA
Karen Cristina Alves Soares
2013**

Roteiro da Entrevista:

I PARTE – APRESENTAÇÃO

Entrevista realizada com o Procurador do Município do Imbaú.

II PARTE – TÓPICOS ABORDADOS

1 – Como Procurador do Município do Imbaú, qual sua opinião, referente à Lei 8.429/92, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa.