

Lei nº 8.429/1992: uma breve análise sobre suas características e particularidades

Law 8.429/1992: a brief analysis of its characteristics and particularities

Francielly da Silva Ribeiro¹
Rodrigo Serpa Pinto²

RESUMO

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, denominada Lei da Improbidade Administrativa, dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. O tema cresceu expressivamente após os consecutivos atos de corrupção ocorridos no país, por isso, para que todos entendam sobre o assunto, torna-se oportuno o estudo específico sobre a Lei da Improbidade Administrativa. Dessa forma, analisar-se-ão conceitos, elementos, modalidades, sanções e demais características que norteiam essa temática, apresentando, de maneira clara e objetiva, através do desmembramento da referida Lei, uma breve análise de seus principais aspectos em relação à Administração Pública e aos cidadãos brasileiros. Isso visa, por fim, melhor compreender as terminologias básicas da Lei nº 8.429/1992, o principal instrumento

¹ Graduada em Direito pela Faculdade Anhanguera do Rio Grande e em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pelotas. E-mail: frann-ribeiro@hotmail.com.

² Professor adjunto e coordenador local do mestrado profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Pelotas. Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Rio Grande, mestre em Administração pela Universidade Federal do Paraná e doutor em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: serparg@ufpel.edu.br.

processual que busca a moralidade administrativa e o combate à corrupção de agentes públicos e de terceiros.

Palavras-Chave: Improbidade Administrativa. Administração Pública. Lei 8429/1992.

ABSTRACT

Law 8.429, of June 2, 1992, known as the Administrative Improbability Act, provides for sanctions applicable to public agents in cases of illicit enrichment in the exercise of their mandate, position, job or function in the direct, indirect or measures. In view of the significant growth of the theme in the face of the consecutive acts of corruption that have occurred in the country and aiming at reaching everyone's understanding of the subject, a specific study on the Law of Administrative Improbability is opportune. In this way, the concepts, elements, modalities, sanctions and other characteristics that guide this theme will be analyzed, with the purpose of presenting in a clear and objective way, through the dismemberment of said Law, a brief analysis of its main aspects, in the face of Public Administration and Brazilian citizens, aiming at finally having a better understanding of the basic terminologies of Law 8429/1992, since this is the main procedural instrument that seeks administrative morality and the fight against corruption of agents public and third parties.

Keywords: Administrative improbity. Public administration. Law 8.249/1992.

Recebido: 04/12/2017
Aprovado: 06/08/2018

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (BRASIL, 1992), também conhecida como Lei da Improbidade Administrativa, define os atos que importam em improbidade administrativa e regula um importante instrumento de controle de moralidade administrativa e de responsabilização política, civil e administrativa por parte do agente ímprobo.

A referida lei possui um elo com o princípio constitucional da moralidade, evidenciado a partir da promulgação da Carta Magna de 1988 (Idem, 1988), em seu art. 37, §4º. É por esse princípio que é possível estabelecer se os atos dos agentes públicos observam a legalidade em relação à Administração Pública, e se respeitam aos preceitos éticos e morais nas decisões que envolvam a coisa pública. Dessa forma, os atos que contrariam a moralidade administrativa foram reconhecidos como lesivos à administração, levando ao estabelecimento de sanções aos agentes públicos que agem em desconformidade ao trato da administração.

Não obstante, pode-se dizer que a imoralidade administrativa qualificada é aquela que configura o ato de improbidade administrativa, e não apenas o ato imoral. Ora, a probidade administrativa está relacionada ao princípio da moralidade e é a forma qualificada da não observância do referido princípio. Sendo assim, agir em desconformidade com a boa-fé, a lealdade, a razoabilidade e a proporcionalidade fere diretamente o princípio da moralidade administrativa, uma vez que esses quatro princípios ditam o conteúdo da moralidade e sua infringência pode acarretar diretamente no ato ímprobo.

Em conformidade com o apresentado e diante da ne-

cessidade de aplicar sanções punitivas aos atos dos agentes públicos que agem em desconformidade com a moralidade, tornou-se necessário criar a Lei da Improbidade Administrativa que, a partir 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” (Idem, 1992).

A Lei nº 8.429/1992 (Ibidem) também expressa a possibilidade de sancionamento à conduta do agente ímprobo, elucidando as formas de “punição” ao autor do ato de improbidade administrativa que atente contra os princípios da administração pública, que cause lesão ao erário ou ainda que importe em enriquecimento ilícito. Todavia, é necessário estudar o tema da improbidade administrativa, destacando as premissas norteadoras da referida lei a serem aplicadas aos agentes que agirem em desconformidade com a probidade.

Para tanto, este estudo começa destacando a ausência de um conceito legal de improbidade administrativa que defina “adequadamente” esse termo, que vai muito além de seu significado, necessitando de um entendimento desta terminação de probidade, que está relacionado, segundo Di Pietro (2017), ao sentido de honestidade no exercício da Administração Pública.

Neste sentido, defende a autora:

Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública. (DI PIETRO, 2017, p. 1070)

Por outro lado, Martins Júnior (2009) considera a probidade administrativa um subprincípio do princípio da moralidade, dotado de contorno próprio de função instrumentalizadora da moralidade, por meio da Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992), como evidenciado anteriormente.

Por fim, em conformidade com o apresentado, este artigo tem por escopo, discutir não somente o significado das terminologias básicas referentes à improbidade administrativa, que vão além de sua correlação com a moralidade, mas também analisar os conceitos, suas modalidades, tipos de sanções, exceções, foro competente e demais características elucidadas na Lei nº 8.429/1992, apresentando-os em tópicos e visando chegar a uma explicação acerca do tema da improbidade administrativa, correlacionando o determinado assunto à Lei que a define.

2 OS PRINCIPAIS ASPECTOS DA LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

2.1 Esboço histórico

Primeiramente, cabe destacar que este artigo não pretende analisar profundamente o processo histórico de normatização das diversas condutas que geram e delimitam a chamada improbidade administrativa. Todavia, pode-se salientar, que a previsão de punição das condutas lesivas ao patrimônio público teve início na Constituição Federal de 1946, que teve suas normas reproduzidas pela Constituição Federal de 1967 e pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

No que se refere às legislações infraconstitucionais, o as-

sunto da improbidade administrativa era tratado de forma incompleta, geralmente se referindo apenas ao sequestro e ao perdimento de bens de responsáveis condutas que gerassem danos ao patrimônio público, ou ainda, que gerassem enriquecimento ilícito aos envolvidos. Dentre as legislações infraconstitucionais destacam-se: o Decreto-Lei nº 3.240, de 8 de maio de 1941, a Lei nº 3.164, de 1º de julho de 1957, denominada Lei Pitombo-Godói Ilha, a Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958, denominada Lei Bilac Pinto, e o Decreto-Lei nº 359, de 17 de setembro de 1968.

Foi a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88) que passou a existir uma abordagem mais refinada ao contorno da moralidade administrativa, consagrando-a em princípio constitucional norteador das atividades de toda a Administração Pública, prevendo, no art. 37, § 4º, que os atos de improbidade administrativa fossem punidos com “a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, [...] sem prejuízo da ação penal cabível” (BRASIL, 1988).

Ora, ainda sendo necessário maior regulamentação da referida previsão constitucional, a fim de efetivamente coibir a prática de atos de improbidade, foi promulgada a Lei 8429/1992, que disciplinou os atos de improbidade administrativa, os sujeitos ativos e passivos, as sanções cabíveis e os diversos procedimentos administrativos e judiciais aplicáveis a esses casos, substituindo os diplomas legais referidos anteriormente.

2.2 O conceito de improbidade administrativa e a tipologia prevista na Lei 8429/1992

Conforme anteriormente explicitado, a Lei 8429/1992 (Idem, 1992) não apresenta um conceito específico que defina a improbidade administrativa, apenas limita-se a classificar os atos de improbidade em categorias distintas, de acordo com os resultados provocados, sendo elas: os atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito, os que causem prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração.

Na ausência de um conceito que defina legalmente a improbidade administrativa, cabe aos doutrinadores procurar formular um conceito que se enquadre e reflita, de maneira, clara o objetivo das normas constitucionais e infraconstitucionais.

A partir desse preceito, diversos doutrinadores diferenciam o conceito de improbidade do conceito de moralidade, pois a CF/88 (BRASIL, 1988) se refere à probidade administrativa e à moralidade em dispositivos legais diversos. Entre os doutrinadores que tratam do tema está Wallace Paiva Martins Júnior, que considera a probidade administrativa um subprincípio da moralidade que utiliza a função instrumentalizadora da moralidade por meio da Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992).

Outros autores, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017) e Emerson Garcia e Rogério Alves (2008), defendem que a probidade, como princípio regente dos atos administração, é um conceito mais amplo que a moralidade, uma vez que submete os diversos atos administrativos à observância de todo o ordenamento jurídico, o qual, por sua vez, inclui toda a ordem de princípios, não se limitando apenas ao princípio da moralidade.

Existe uma terceira corrente, à qual se afilia José dos Santos Carvalho Filho (2015). Essa corrente defende a inexistência de diferenças semânticas entre as expressões “moralidade” e “probidade”, que podem e devem ser utilizadas para o mesmo

fim, a preservação da moralidade administrativa. Destaca-se que essa corrente se mostra mais coerente aos propósitos da Carta Magna (BRASIL, 1988), pois, efetivamente, não há real necessidade de distinguir os termos de probidade e moralidade, já que ambos objetivam a eficiência e zelam pela administração e gestão do patrimônio público.

Tratando-se da definição e da tipificação dos atos de improbidade administrativa, a Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992) institui termos genéricos e abrangentes para definir as condutas ímprobas, agrupando-as em três categorias, a saber:

- a) atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito;
- b) atos de improbidade que causam prejuízo ao erário;
- c) atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública.

O art. 9º da Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992) elenca os atos de improbidade administrativa que importam ao enriquecimento ilícito, que são as condutas comissivas que resultam na obtenção de vantagem patrimonial indevida, em contrariedade com a lei, em razão do cargo, mandato, função ou emprego público ou, ainda, da função pública em geral.

Para que a Lei da Improbidade seja utilizada, não é necessário que as condutas acarretem danos ao erário, bastando, por exemplo, o recebimento de vantagem indevida não decorrente da contraprestação legal de serviços prestados à comunidade.

O enquadramento legal de determinado ato nas hipóteses previstas anteriormente dependerá da comprovação de existência do elemento subjetivo do agente, ou seja, dependerá

da intenção em auferir a vantagem indevida, causando o dolo, não se admitindo punição nos casos em que o enriquecimento decorra de conduta culposa.

Acrescenta-se que não haverá punição sobre a tentativa de praticar atos que importem ao enriquecimento, pois haverá improbidade somente nos casos em que houver consumação de conduta. Por sua vez, a tentativa da prática desses atos acarretará em afronta aos princípios da Administração Pública, passível de ser enquadrado nos termos do art. 11 da Lei 8429/1992 (Ibidem).

Logo, os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário são as ações e omissões dolosas e culposas causadoras de perda patrimonial, desvio, apropriação ou malversação dos bens públicos pertencentes às entidades públicas descritas no art. 1º da Lei da Improbidade.

A partir da leitura do art. 5º, combinada com caput do art. 10 da Lei da Improbidade, constata-se a intenção do legislador de punir as lesões ao patrimônio público decorrentes de condutas culposas do agente público – diferentemente das hipóteses que configuram o enriquecimento ilícito – consubstanciadas nas ações ou omissões na aplicação das regras de gestão dos recursos, bens e direitos que formam o patrimônio público.

Segundo Carvalho Filho (2015, p. 1124), o legislador confere um sentido amplo à expressão patrimônio público para que ela resguarde a proteção de outros bens e valores pertencentes à Administração Pública. Anote-se ainda que o sentido de *patrimônio*, na expressão *perda patrimonial*, tem ampla densidade, a mesma que provém da expressão *patrimônio público*. Vai, portanto, muito além do patrimônio econômico-financeiro, embora se reconheça que este é o mais usualmente passível de violações.

Garcia e Alves (2008, p. 253-254) reconhecem a ampli-

tude da noção de patrimônio público passível de proteção pela Lei da Improbidade, nos seguintes termos:

Como se vê, o sistema instituído pela Lei nº 8.429/92 não visa unicamente a proteger a parcela de natureza econômico-financeira do patrimônio público, sendo ampla e irrestrita a abordagem deste, o que exige uma proteção igualmente ampla e irrestrita, sem exclusões dissonantes do sistema.

Afora a interpretação sistemática, afigura-se igualmente acolhedor o resultado de uma exegese teleológica. Neste sentido o a ratio do art. 10 Lei nº 8.429/1992 é clara: proteger o patrimônio (de natureza econômica ou não) das entidades mencionadas no art. 1º, sujeitando o agente cuja conduta se subsuma à tipologia legal às sanções do art. 12, II.

Consequentemente, podem ser assentadas as seguintes conclusões: a) ao vocábulo erário, constante do art. 10, caput, da Lei nº 8.429/1992, deve-se atribuir a função de elemento designativo dos entes elencados no art. 1º, vale dizer, dos sujeitos passivos dos atos de improbidade; b) a expressão perda patrimonial, também constante do referido dispositivo, alcança qualquer lesão causada ao patrimônio público, concebido em sua inteireza.

De acordo com o inciso VI, do art. 10 da Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992), pode-se registrar que a configuração de atos de improbidade como causadores de danos ao erário independente da ocorrência de enriquecimento ilícito do agente. Assim, a ação ou omissão pode provocar lesão ao patrimônio público sem que haja enriquecimento indevido de algum agente público, como nos casos em que o agente realiza operação financeira sem a observância das normas aplicáveis.

Por conseguinte, a configuração de lesão ao patrimônio não depende de comprovação de redução do patrimônio da enti-

dade, pois há diversas hipóteses de lesividade presumidas na legislação, como ocorre nos casos previstos no art. 4º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 (Idem, 1965), denominada Lei da Ação Popular, em que as infrações das normas vigentes acarretam na nulidade do ato que não produzirá efeitos jurídicos.

Garcia e Alves (2008) reforçam que nos casos em que ocorrer lesão ao patrimônio público haverá também pressupostos para o enquadramento nas hipóteses previstas no art. 10 da Lei da Improbidade, o que é reforçado pelo teor do art. 12 da mesma lei.

Os atos descritos no art. 11 da Lei 8429/1992 (Idem, 1992), dizem respeito aos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, que seriam as ações e omissões violadoras dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições públicas.

É evidente que, de acordo com o art. 37 da CF/88 (Idem, 1988), as atividades dos agentes administrativos estão subordinadas à observância dos princípios que regem a atividade estatal. Nesse sentido, o art. 4º da Lei da Improbidade estipula que todos aqueles que atuam em nome da Administração estão obrigados a seguir, durante o desempenho de suas atividades, os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A Lei 8429/1992 (Idem, 1992) considera como atos de improbidade as condutas cometidas pelos agentes públicos que afrontem os princípios supracitados e violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade aos órgãos que representem.

Importante frisar que o enquadramento dos atos de improbidade prescinde da ocorrência de enriquecimento ilícito e de prejuízo ao erário, fazendo com que a aplicação do art. 11 da Lei

da Improbidade incida apenas sobre os casos em que o ato ímprobo não acarrete em enriquecimento ou lesão ao patrimônio.

Em conformidade com o apresentado, Garcia e Alves (2009, p. 259) afirmam que o art. 11 da Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992) é uma “norma de reserva”, aplicável somente quando a conduta não tenha causado danos ao patrimônio público ou propiciado o enriquecimento ilícito do agente, e desde que comprovada a inobservância dos princípios regentes da atividade estatal.

Vale ressaltar o que dizem Garcia e Alves (2008, p. 255) a respeito da necessidade de análise criteriosa dos aplicadores de direito ao enquadrarem uma conduta como improbidade administrativa por lesão ao patrimônio público, destacando que tais cuidados devem ser redobrados ao classificar os atos ímprobos que violam os princípios da Administração Pública, devido ao maior grau de generalidade e abstração desses princípios em relação às regras.

Dessa forma, é necessário, por parte dos aplicadores do direito, uma ação com muita prudência no que tange a tipificação das condutas dos agentes públicos nas hipóteses previstas no art. 11 da Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992), evitando classificar erroneamente os atos administrativos que não passam de meras irregularidades, passíveis de correções administrativas.

Assim, caberá aos operadores do direito conferir uma interpretação à norma geral que se molde às especificidades de casos concretos, utilizando-se, inclusive, da aplicação do princípio da razoabilidade. Os aplicadores do direito também podem se basear no princípio da proporcionalidade, considerar as circunstâncias nas quais as condutas foram praticadas e analisar as consequências dessas condutas para a Administração, considerando a relação de causalidade entre os efeitos das ações

como meio e a promoção de um fim.

Carvalho Filho (2015, p. 1126) é expresso nos seguintes termos:

Outro comentário que se faz necessário é o de que bem maior deve ser a prudência do aplicador da lei à ocasião em que for enquadrada a conduta como de improbidade e também quando tiver que ser aplicada a penalidade. Mais do que nunca aqui será inevitável o recurso aos princípios da razoabilidade, para aferir se a real gravidade do comportamento, e da proporcionalidade, a fim de proceder-se à dosimetria punitiva. Fora de semelhantes parâmetros, a atuação da autoridade refletirá abuso de poder.

Dessa forma, diante do apresentado, nota-se a importância de uma análise cautelosa por parte dos operadores do direito no que tange a possibilidade, ou não, do enquadramento da conduta do agente público em quaisquer dos casos mencionados anteriormente, evitando a punição errônea ou excessiva de atos que, possivelmente, poderiam ser considerados insignificantes ou classificados como pequenas irregularidades.

Por fim, destaca-se que as condutas especificadas nos arts. 9º a 11, da Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992), são situações jurídicas das condutas consideradas genéricas, havendo outras condutas que, embora não enumeradas na lista constante, inserem-se na interpretação do caput.

2.3 sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade e sanções cabíveis

O art. 1º da Lei 8429/1992 (*ibidem*) elenca os sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa, que seriam

as pessoas jurídicas titulares do patrimônio público violado ou lesado pelo ato de improbidade administrativa, pertencentes à

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.

Versa o parágrafo único do referido artigo, que

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

Garcia e Alves (2008) ensinam que identificar o sujeito passivo é de suma relevância, devendo ser a primeira medida tomada, precedendo da análise da condição do agente passivo, pois somente são considerados atos de improbidade – de acordo com a Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992) – os praticados em detrimento das pessoas jurídicas elencadas no caput e parágrafo único do referido dispositivo.

Por outro lado, os sujeitos ativos causadores de condutas lesivas que contrariam os dos atos de improbidade são os agentes públicos ou terceiros. De acordo com o art. 2º da Lei da Improbidade, pode-se definir o agente público como:

Todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades públicas da Administração Direta ou Indireta.

Nesse mesmo sentido, a Lei da Improbidade teve o cuidado de definir, em seu art. 3º, os terceiros que estão sujeitos às suas disposições, englobando todos aqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram para a prática do ato ímprobo, ou dele se beneficiem direta ou indiretamente.

No que concerne à responsabilização de terceiros por atos de improbidade administrativa, destaca-se o entendimento de Carvalho Filho (2015), no sentido de que o terceiro somente poderá ser responsabilizado por ato de improbidade administrativa se tiver ciência da origem ilícita da vantagem, não podendo ser responsabilizado por quaisquer condutas consideradas culposas.

Sobre as sanções aplicáveis aos responsáveis pelos atos de improbidade administrativa, consigna-se que o art. 12 da Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992) prevê a aplicação de diversas sanções aos agentes ímprobos, que variam de acordo com a tipologia do ato de improbidade, podendo ser aplicadas isolada ou cumulativamente.

A Lei da Improbidade estipula as cominações que independem da categoria do ato de improbidade, sendo elas:

perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, [...] pagamento de multa civil [...] e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (Ibidem).

A fixação das sanções cabíveis dentre as previstas no art. 12 da Lei 8429/1992 (Ibidem) ficará a cargo do juízo competente para a apreciação e julgamento da ação de improbidade administrativa que deverá, de acordo com o parágrafo único desse dispositivo, considerar a “extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”.

Por fim, cabe salientar que as sanções referentes à perda da função pública e à suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

2.4 Dos prazos prescricionais

A prescrição varia segundo o tipo de cargo e a Lei da Improbidade, em seu art. 23, explicita o prazo prescricional de “cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança” (Ibidem). Por sua vez, nos casos de agentes ocupantes de cargos efetivos ou empregados, aplicar-se-ão prazos prescricionais definidos em lei específica.

A prescrição à qual se refere o art. 23 da Lei 8.429/1992 (Ibidem) restringe-se à apuração das faltas funcionais cometidas pelos servidores públicos, não atingindo o direito de ressarcimento de danos causados ao patrimônio das entidades, previsto no art. 1º da mesma lei. Isso acontece devido ao exposto no art. 37, §5º da CF/88 (Idem, 1988), que elucida que as ações que visam o ressarcimento dos danos causados ao erário são imprescritíveis.

Dessa forma, verifica-se que a aplicação das sanções aos atos de improbidade administrativa está sujeita ao prazo prescricional de cinco anos, de acordo com as regras do art. 23 da Lei, por outro lado, as ações cíveis de ressarcimento ao erário pelos danos e prejuízos causados pelos agentes são imprescri-

tíveis. Assim, nos casos de impossibilidade de ajuizamento de ação, em razão do decurso do prazo prescricional, ao menos restará a possibilidade de recuperar os danos causados ao erário por meio da ação de ressarcimento, que não está sujeita ao prazo prescricional.

2.5 Do procedimento administrativo, do processo judicial e das sanções cabíveis

Disciplina o capítulo V, da Lei 8429/1992 (Idem, 1992), um procedimento administrativo para a apuração dos atos de improbidade administrativa no âmbito interno da Administração.

Nos termos do art. 14 da referida lei, “qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada a investigação destinada a apurar a prática do ato de improbidade”. Essa representação deve ser formulada por escrito ou reduzida a termo, além de devidamente assinada pelo representante, que também deverá se qualificar, apresentando informações específicas sobre o fato, sua autoria e as provas de que tenha conhecimento.

Caberá à autoridade administrativa pronunciar-se sobre o conteúdo da representação, podendo, inclusive, rejeitá-la, por meio de despacho devidamente fundamentado, desde que não se encontrem as formalidades descritas na Lei da Improbidade. Se rejeitada a representação, a autoridade poderá promover, de ofício, a apuração dos fatos, desde que entenda que há indícios de conduta que afronte a probidade.

Ainda sobre o art. 14, analisando o seu primeiro parágrafo, pode-se dizer que a rejeição da representação por falta de formalidades não impede nova representação ao Ministério Público

(MP). Havendo esta necessidade, o MP poderá instaurar inquérito civil, se não dispuser de elementos suficientes para o ajuizamento direto da ação de improbidade. Para tanto, salienta-se que, se o representado for servidor público federal, o procedimento administrativo deverá ser instaurado na forma dos artigos 142 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Idem, 1990).

Nos termos do art. 16, da Lei da Improbidade, quando houver casos em que seja comprovada a existência de “fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao MP ou à procuradoria, junto ao órgão da Administração, ação cautelar com pedido de decretação de “sequestro de bens do agente [público] ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público” (Idem, 1992). Este dispositivo prevê também a formulação do pedido de sequestro de bens e a adoção de outras medidas de indisponibilidade de bens e valores, como bloqueios ativos, desde que necessárias à recuperação do patrimônio.

Pazzaglini Filho (2007, p. 191) destaca que a ação cautelar somente será reconhecida e provida se houver a comprovação dos pressupostos: *fumus boni iuris e periculum in mora*. Ou seja, o autor deverá demonstrar a probabilidade da existência de seu direito e a necessidade de concessão imediata da ação cautelar, afastando o risco efetivo de perecimento dos bens durante o período processual da ação penal.

Cabe ao autor da ação de improbidade certificar-se que o requerimento de indisponibilidade de bens – na hipótese de enriquecimento ilícito ou na hipótese de lesão ao erário – seja restrito aos bens adquiridos posteriormente ao ato de probidade administrativa ao qual foi imputado o agente público ou terceiro.

Após o ajuizamento da medida cautelar, cabe ao MP ou

à pessoa jurídica interessada proporem ação principal no prazo de trinta dias da efetivação da medida, assegurando-se que os meios de provas sejam os mais completos possíveis, constando os meios previstos na Lei nº 5.869 (Código de Processo Civil), de 11 de janeiro de 1973, em seu art. 332 (BRASIL, 1973).

Um ponto que desperta debates entre os doutrinadores e aplicadores do direito é a controvérsia acerca da existência, ou não, de um tipo de ação mais adequada para punir os atos de improbidade administrativa.

Nesse sentido, autores como Garcia e Alves (2008, p. 606) defendem a utilização da ação civil pública para apurar e punir os atos de improbidade administrativa. Na mesma linha de entendimento, Fazzio Júnior (2007) considera que a ação de improbidade é um tipo de ação civil pública, uma vez que os bens por ela tutelados configuram interesses difusos e coletivos, passíveis de serem defendidos pelo MP, com fundamentos no art. 129 da CF/88 (BRASIL, 1988) e na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Idem, 1985).

No entanto, outros doutrinadores não concordam com o exposto anteriormente, e consideram que a ação de improbidade administrativa segue o procedimento previsto na Lei 8429/1992 (Idem, 1992), que se mostra diferente do procedimento específico de proteção de direitos difusos e coletivos definidos pela Lei da Ação Civil Pública mencionada.

No entanto, a referida controvérsia entre os doutrinadores não é de extrema relevância na seara jurídica, pois, de acordo com Pazzagli Filho (2007, p. 198):

Entretanto, sua denominação não tem relevância jurídica, pois o direito de ação independe da titulação para sua existência e formulação. Ao invés,

é genérico e irrestringível segundo a norma constitucional que resguarda proteção a todos os direitos individuais, coletivos e difusos, não excluindo da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a eles (art. 5º, XXXV).

Destaca-se que a Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992) visou preservar a indisponibilidade dos interesses públicos ao vedar expressamente, em seu art. 17, § 1º, a realização de transação, acordo ou conciliação nas ações para apuração dos atos de improbidade. Dessa proibição, pode-se concluir que não há possibilidade de desistência da ação por parte postulante, embora não haja previsão normativa expressa nesse sentido.

O parágrafo segundo do art. 17 alude sobre o mesmo espírito de proteção do patrimônio público e de garantia da efetividade e integralidade da reposição dos valores desviados do erário, segundo o qual a Fazenda Pública deve promover “as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público” (Ibidem).

Ainda tratando sobre proteção do patrimônio, há a determinação do texto legal do art. 17, § 5º, da Lei 8429/1992 (Ibidem), em que “a propositura da ação [de improbidade] prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir e o mesmo objeto”, isso quer dizer que a mesma ação poderá servir de “modelo” às demais ações, desde que coincidam no objeto e na causa de pedir, afastando a possibilidade de trâmites de ações conexas em juízos diferentes que possam resultar em decisões judiciais conflitantes.

Não obstante, outra vertente constata que a Lei da Improbidade se preocupou em afastar a possibilidade de ajuizamento de ações de improbidade sem fundamento, ao resguardar, em seu art. 17, § 6º, que a ação judicial deverá ser instruída com

documentação robusta, reveladora de indícios que sejam suficientes para comprovar o ato de improbidade.

A respeito da preocupação dos eventuais ajuizamentos de ações sem fundamento, tem-se o art. 17, § 7º, que indica os passos que o juízo deverá tomar, sendo o primeiro, “a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias” (Ibidem).

Passados os quinze dias das manifestações do requerido, o juiz poderá, em decisão fundamentada, rejeitar a ação de improbidade, desde que caracterizada a inexistência do ato de improbidade, a inadequação da via eleita ou a impossibilidade de julgamento procedente da ação. Caso contrário, o juízo receberá a petição inicial e determinará a citação do réu para apresentar contestação, facultando ao requerido impugnar tal ato judicial através do agravo de instrumento.

O juiz poderá, ainda, extinguir o processo sem julgamento de mérito, quando constatada a inadequação da ação de improbidade, como no caso do art. 17, § 12, da Lei da Improbidade e fundamentado no art. 267 do Código de Processo Civil.

Todavia, frisa-se que, além das sanções de caráter cível, aqueles que cometerem alguma desconformidade poderão ser submetidos às sanções penais previstas no art. 19 da Lei 8429/1992 (Ibidem), que considera como crime, sujeito à pena de detenção de seis a dez meses, multa e ao pagamento de danos morais e materiais dos acusados, a formulação de representação por ato de improbidade administrativa contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia souber de sua inocência.

Em observância aos princípios constitucionais da ampla

defesa e do contraditório, a Lei da Improbidade, em seu art. 20, estipula que só ocorrerá a perda da função pública e suspensão dos direitos políticos após o trânsito em julgado da sentença condenatória. Antes disso, a autoridade administrativa poderá determinar apenas o afastamento do agente do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração.

Por fim, Fazzio Júnior (2007) destaca que o texto normativo do art. 21 da Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992) revela que a aprovação ou rejeição das contas pelos órgãos técnicos auxiliares do Poder Legislativo não tem o poder de afastar o controle jurisdicional previsto no art. 5º, XXXV, da CF/88 (Idem, 1988), uma vez que a decisão da Corte de Contas, que aprecia as contas dos agentes públicos, faz coisa julgada administrativa, impedindo a revisão nessa esfera, não podendo, todavia, ser excluída da apreciação do Poder Judiciário.

2.6 A independência das instâncias administrativas e a comunicabilidade dos efeitos da decisão proferida em uma instância nas demais

As cominações pela prática de atos de improbidade administrativa, conforme o exposto no art. 12 da Lei da Improbidade, são consideradas independentes das sanções penais, civis e administrativas, e as sanções previstas nos incisos I, II e III podem e devem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, levando em consideração a gravidade do fato.

Como visto anteriormente, o referido artigo assinala expressamente que as condutas ilícitas dos agentes públicos podem ensejar sua responsabilização no âmbito penal, civil e administrativo, o que significa que esses agentes podem ser res-

ponsabilizados de forma individual, por cada uma das esferas, e que a aplicação da sanção por uma determinada esfera não afasta a punibilidade das demais.

Dessa forma, pode-se afirmar que uma conduta única poderá gerar ao agente uma sanção de natureza penal, caso seja reconhecida a integral subsunção de seu ato a determinada normal penal, com sanção administrativa ou com sanção civil, com o escopo de ressarcir os danos causados ao erário. A partir disso, afirma-se que é possível ajuizar uma ação de improbidade administrativa simultaneamente ao trâmite de uma ação penal condenatória, sem que possa ser alegada, por parte do juízo, a litispendência.

Martins Júnior (2009) destaca que o agente público que estiver sendo processado nas esferas administrativa, cível e penal não poderá alegar punição excessiva pelo mesmo fato, na cumulação de sanções da ação penal condenatória e da ação de improbidade, pois as referidas cominações têm natureza jurídica diversa e são proferidas por juízos distintos, fazendo, obviamente, que não exista a subordinação entre as instâncias.

Entretanto, destaca-se que a previsão legal de cumulação não permite que uma mesma sanção seja aplicada em cada uma das esferas de forma cumulativa, tratando-se da duplicidade. Uma sanção aplicada em uma determinada esfera não poderá ser aplicada novamente em outra esfera, sob pena de punição excessiva do agente. Exemplificando, caso a Administração Pública determine o ressarcimento do dano após a conclusão do procedimento disciplinar, a sanção gerada não poderá ser aplicada novamente pelo juízo cível ou criminal.

Garcia e Alves (2008, p. 476) exemplificam:

O ressarcimento integral do dano, elencado entre as

sanções do art. 12 da Lei nº 8.429/1992, somente será passível de determinação até a recomposição do status quo. Atingido esse limite em uma instância, não haverá que se falar em novo ressarcimento. No que concerne à sanção de perda de função, restando imutável a decisão que aplicou, ela não mais poderá ser aplicada em outra instância, já que esta não pode aplicar a perda do que o ímprobo já não possui mais.

Com efeito, a decisão transitada em julgado na esfera penal poderá expandir seus efeitos na seara cível e administrativa. Isto é, a decisão final, proferida na ação penal, estenderá seus efeitos sobre a esfera civil, desde que fundamentada nos arts. 65 e 386, incisos I e VI do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal (BRASIL, 1941).

Por outro lado, a decisão penal absolutória por falta de provas da existência do fato, da extinção da punibilidade, de não constituir o fato infração penal ou não ter existido prova de ter o réu participado da infração penal, não impede a discussão da valoração dos mesmos fatos na esfera cível.

Garcia e Alves (2008, p. 479) aludem que a sentença proferida na esfera cível repercutirá na seara administrativa quando for concluso pela inexistência do fato ou que a autoria não possa ser atribuída ao agente responsabilizado. Salienta-se que a Administração não tem o condão de aplicar, em processo administrativo, penalidade ao agente com fundamento no mesmo fato decidido pelo Poder Judiciário, por disposição constitucional do art. 5º, inciso XXXV (BRASIL, 1988), para proferir a decisão final sobre qualquer lesão ou ameaça de direito.

Assim, para concluir este tópico, analisa-se o exposto por Garcia e Alves (2008, p. 479), constatando que o processo de natureza cível sempre poderá analisar os elementos fáticos que

embasaram a sanção proferida na esfera administrativa. Verifica-se, também, a existência dos fundamentos para a condenação, se houve a observância do contraditório e da ampla defesa e, por fim, se a Administração observou o princípio da proporcionalidade na aplicação de penas. Contudo, o juízo civil não dispõe de competência para adentrar no mérito administrativo, a menos que a sanção tenha ofendido o princípio da proporcionalidade, pois tal interferência viola o princípio de separação dos poderes, previsto na CF/88 (BRASIL, 1988), em seu art. 2º.

3 METODOLOGIA

Tartuce (2006) define metodologia científica como o estudo sistemático e lógico dos métodos empregados nas ciências, seus fundamentos, sua validade e sua relação com as teorias científicas. É considerado o método que compreende o conjunto de dados iniciais e um sistema de operações ordenadas adequadamente, a fim de formular conclusões de acordo com objetivos predeterminados.

Minayo (2007, p. 44) define metodologia como:

A discussão epistemológica sobre o “caminho do pensamento” que o tema ou o objeto de investigação requer; b) como a apresentação adequada e justificada dos métodos, técnicas e dos instrumentos operativos que devem ser utilizados para as buscas relativas às indagações da investigação; c) e como a “criatividade do pesquisador”, ou seja, a sua marca pessoal e específica na forma de articular teoria, métodos, achados experimentais, observacionais ou de qualquer outro tipo específico de resposta às indagações específicas.

Para desenvolver este artigo realizou-se pesquisa bibliográfica qualitativa, uma vez que não havia preocupação com representatividades numéricas, mas com um aprofundamento da compreensão de determinados grupos sociais.

Para tanto, a pesquisa deste artigo é descritiva, contendo informações que não podem ser quantificadas e os dados são analisados individualmente, proporcionando uma interpretação acerca dos fenômenos e a atribuição dos diversos significados básicos de cada temática.

No que tange aos procedimentos técnicos deste artigo, pode-se dizer que foi realizada uma pesquisa bibliográfica, analisando, acima de tudo, os conhecimentos prévios sobre a temática da Improbidade Administrativa.

Para Fonseca (2002, p. 32), a pesquisa bibliográfica deve ser realizada:

A partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém, pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta.

A coleta dos dados secundários foi feita a partir de materiais publicados por diversos doutrinadores. Foram obtidos diferentes conceitos, analisados separadamente e confrontados a doutrinas, na expectativa melhor entender o tema abordado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme o apresentado neste artigo, a Lei da Improbidade Administrativa surgiu em nosso ordenamento jurídico com o intuito de regulamentar o art. 37, § 4º da CF/88 (BRASIL, 1988), cuja finalidade é reparar os danos causados pelo ato de improbidade. Para isso, a lei estabelece sanções cíveis, políticas e administrativas a serem aplicadas a quem agir em desconformidade com a Lei.

Portanto, de acordo com o exposto neste artigo, podemos concluir que a Lei, que regula as três modalidades de improbidade administrativa, surgiu para regulamentar o assunto com mais afinco, visando controlar agentes públicos que não apresentem a conduta íntegra esperada no exercício de sua função.

Entretanto, salienta-se que, embora a questão da punição de cada uma das espécies de atos ímprobos por parte dos agentes não tenha sido abordada com muita constância, os atos do primeiro grupo (enriquecimento ilícito) são considerados os mais lesivos e mais reprováveis, enquanto os atos da segunda modalidade (lesão ao erário) ocupam posição intermediária, sem importar o enriquecimento ilícito do agente e, por fim, os do terceiro grupo (que atentam contra os princípios da Administração Pública), seriam considerados os menos gravosos.

Dessa forma, chegou-se à conclusão, através das diversas razões e fundamentos apresentados, que a Lei 8429/1992 (Idem, 1992) é o principal instrumento processual que busca a moralidade administrativa e, não menos importante, o combate à corrupção dos agentes públicos e de terceiros beneficiários por condutas que resultem em enriquecimento ilícito, que causem prejuízos ao patrimônio público ou, ainda, que violem os

princípios da Administração Pública.

A Lei da Improbidade Administrativa busca, acima de tudo, resguardar o patrimônio público de todas as pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado, da maneira mais ampla e abrangente possível. No tocante, caberá ao MP ou à Procuradoria Jurídica, junto com a Pessoa Jurídica de Direito Público, requererem em juízo a indisponibilidade dos bens com desejo do ressarcimento do dano.

Assim, a partir do exposto neste artigo, conclui-se que a temática da improbidade administrativa é, sem dúvidas, uma das maiores causadoras de atrasos no que tange a Administração Pública de maneira geral. As conceituações apresentadas deixam claro que os agentes ímprobos poderão ser responsabilizados por atos de improbidade – destacando que são passíveis de punição não somente os servidores públicos, mas também todos aqueles que exercem funções públicas –, porém a lei ainda é considerada vaga e tem como finalidade estrita a inibição de potenciais fraudes à Administração Pública brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 13 out. 1941. Seção 1, p. 19699. Disponível em: <<https://bit.ly/1e2szaR>>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Lei da Ação Popular. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 jul. 1965. Seção 1, p. 6241. Disponível em: <<https://bit>.

ly/2MiCzCp> . Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 jan. 1973. Seção 1, p. 1. Suplemento. Disponível em: <<https://bit.ly/2vDdit6>> . Acesso em: 10 out. 2016.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Seção 1, p. 10649. Disponível em: <<https://bit.ly/2nzZ2g8>> . Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/1bJYIGL>> . Acesso em: 10 out. 2016.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Seção 1, p. 23935. Disponível em: <<https://bit.ly/2B82vMz>> . Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Lei da Improbidade Administrativa. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Seção 1, p. 6993. Disponível em: <<https://bit.ly/2OX9vPb>> . Acesso em: 10 ago. 2018.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo.**

28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FAZZIO JÚNIOR, W. **Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2007.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ft9aiQ>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

GARCIA, E.; ALVES, R. P. **Improbidade administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Probidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, M. **Lei de improbidade administrativa comentada**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

TARTUCE, T. J. A. **Métodos de pesquisa**. Fortaleza: Unice, 2006.