



EDITORA CONHECIMENTO LIVRE

Adimerson Valério Ribeiro



IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: A EFICÁCIA DA SANÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

ADIMERSON VALÉRIO RIBEIRO

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: A EFICÁCIA DA SANÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

1ª ed.

Piracanjuba-GO
Editora Conhecimento Livre
Piracanjuba-GO

1ª ed.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

RIBEIRO, ADIMERSON VALÉRIO
R484I IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: A EFICÁCIA DA SANÇÃO DE
/ADIMERSON VALÉRIO RIBEIRO. – Piracanjuba-GO
RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

Editora Conhecimento Livre, 2025

64 f.: il

DOI: 10.37423/2025.edcl1184

ISBN: 978-65-5367-665-7

Modo de acesso: World Wide Web

Incluir Bibliografia

1. proba 2. ilícito 3. má-fé I. RIBEIRO, ADIMERSON VALÉRIO II. Título

CDU: 340

<https://doi.org/10.37423/2025.edcl1184>

O conteúdo dos artigos e sua correção ortográfica são de responsabilidade exclusiva dos seus respectivos autores.

EDITORIA CONHECIMENTO LIVRE

Corpo Editorial

MSc Edson Ribeiro de Britto de Almeida Junior

MSc Humberto Costa

MSc Thays Merçon

MSc Adalberto Zorzo

MSc Taiane Aparecida Ribeiro Nepomoceno

PHD Willian Douglas Guilherme

MSc Andrea Carla Agnes e Silva Pinto

Dr. Walmir Fernandes Pereira

MSc Edisio Alves de Aguiar Junior

MSc Rodrigo Sanchotene Silva

MSc Adriano Pereira da Silva

MSc Frederico Celestino Barbosa

MSc Guilherme Fernando Ribeiro

MSc. Plínio Ferreira Pires

MSc Fabricio Vieira Cavalcante

PHD Marcus Fernando da Silva Praxedes

MSc Simone Buchignani Maigret

Dr. Adilson Tadeu Basquerote

Dra. Thays Zigante Furlan

MSc Camila Concato

PHD Miguel Adriano Inácio

Dra. Anelisa Mota Gregoleti

PHD Jesus Rodrigues Lemos

MSc Gabriela Cristina Borborema Bozzo

MSc Karine Moreira Gomes Sales

Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares

MSc Pedro Panhoca da Silva

MSc Helton Rangel Coutinho Junior

MSc Carlos Augusto Zilli

MSc Euvaldo de Sousa Costa Junior

Dra. Suely Lopes de Azevedo

Dr. Francisco Odecio Sales

MSc Ezequiel Martins Ferreira

MSc Eliane Avelina de Azevedo Sampaio

MSc Carlos Eduardo De Oliveira Gontijo

Dr. Rodrigo Couto Santos

Dra. Milena Gaion Malosso

PHD Marcos Pereira Dos Santos



10.37423/2025.edcl1184



Resumo: O objetivo desta pesquisa é produzir um estudo do Direito Administrativo, com a finalidade de buscar se há a eficácia do ressarcimento do dinheiro público quando usado para fins escusos, mediante enriquecimento ilícito. No desdobramento do estudo em tese, busca-se apresentar o conceito de Improbidade administrativa, assim como a evolução constitucional no combate a corrupção e ainda os princípios que norteiam a administração pública. Pesquisa adentro são analisadas. Escrutinam-se ainda três tipos de atos descritos na legislação de regência que configuram a improbidade administrativa. Ou seja, aqueles que importam em enriquecimento ilícito; os quais causam prejuízo ao erário; e os que atentam contra os princípios da Administração Pública. Durante o desenvolvimento da pesquisa são analisadas as sanções aplicadas aos agentes ímprobos, entre as quais se destacam: a suspensão dos direitos políticos; a perda função pública; a indisponibilidade de bens; o ressarcimento ao erário. Ao final da pesquisa adentra-se no estudo do ressarcimento do dinheiro público, encerrando a pesquisa com a análise da eficácia da sanção de ressarcimento ao erário, mediante enriquecimento ilícito, com vistas a uma administração pública que cumpra na integralidade os princípios e comandos constitucionais.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Direito Constitucional. Improbidade Administração Pública. Ressarcimento ao Erário.

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO DIREITO BRASILEIRO	9
2.1. CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	9
2.2. IMPROBIDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	11
2.3. NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	17
2.4. PRINCÍPIOS BÁSICOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	20
2.4.1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	20
2.4.2. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.....	22
2.4.3. PRINCÍPIO DA MORALIDADE	23
2.4.4. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	25
2.4.5. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	27
3. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	29
3.1. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PREVISTO NA LEI.....	30
3.1.1. ATOS QUE IMPORTAM EM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.....	31
3.1.2. ATOS QUE CAUSAM PREJUÍZO AO ERÁRIO (ART. 10)	32
3.1.3. ATOS QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ART.11)	33
3.2. DAS VANTAGENS INDEVIDAS	35
3.2.1. RECEBIMENTO DE VANTAGEM ECONÔMICA INDEVIDA	36
3.2.2. VANTAGEM PARA FACILITAR NEGÓCIO SUPERFATURADO.....	36
3.2.3. VANTAGEM PARA FACILITAR NEGÓCIO SUBFATURADO.....	37
3.2.4. RECEBIMENTO DE VANTAGEM POR TOLERAR PRÁTICA CRIMINOSA	38
3.2.5. RECEBIMENTO DE VANTAGEM MEDIANTE DECLARAÇÃO FALSA	39
3.2.6. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA LÍCITA	39
3.2.7. EXERCÍCIO DE ATIVIDADES INCOMPATÍVEIS.....	40
3.2.8. INTERMEDIACÃO PARA APLICAÇÃO DE VERBA PÚBLICA	40
3.2.9. APROPRIAÇÃO DE BENS OU VALORES PÚBLICOS	41
3.2.10. USO PARTICULAR DE BENS OU VALORES PÚBLICOS	41

4. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO MEDIANTE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.....	41
4.1. SANÇÕES.....	41
4.2. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS	43
4.3. PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA	44
4.4. INDISPONIBILIDADE DOS BENS	46
4.5. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO	47
4.6. CARACTERÍSTICAS PROCESSUAIS.....	47
4.7 A EFICÁCIA DA SANÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.....	50
CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
REFERÊNCIAS	58

1. INTRODUÇÃO

A Lei de Improbidade Administrativa propiciou transformações significativas no direito pátrio. As transformações ocorreram no ordenamento jurídico material e processual, afastando-se sistemáticas obsoletas que apenas favoreciam a impunidade do agente ímprobo. Dessa forma, o aludido diploma atualizou ferramentas antigas e inseriu outras modernas, em virtude de uma necessidade iminente de se tutelar o interesse meta individual por sublimidade, isto é, a proteção do patrimônio e da moralidade pública, vez que a corrupção ocasiona danos diretamente à toda população, posto que o desvio de verbas públicas está intensamente atrelado ao índice de desenvolvimento humano.

Para coibir os atos que afetam a moralidade e que ocasionam dano ao patrimônio público, à mencionada Lei introduziu importantes sanções, entre elas a do ressarcimento ao erário, objeto do presente estudo. Por esse motivo, o cerne desta pesquisa é realizar um estudo no âmbito do Direito Administrativo, com a finalidade de investigar a questão da eficácia do ressarcimento ao erário público, mediante enriquecimento ilícito do agente público. Tendo por problemática, a aplicação da sanção de ressarcimento ao erário, nas hipóteses de enriquecimento ilícito, produz eficácia desejada no sentido de desenvolver os princípios constitucionais norteadores da Administração Pública?

A princípio, tem-se como hipótese que a culpa e improbidades são termos contrários e que, diante disso, há uma impropriedade na Lei quando estabelece que a conduta culposa que causa danos ao erário configura ato de improbidade administrativa. Assim, nota-se que os agentes públicos somente podem ser responsabilizados por improbidade administrativa se agirem com dolo e com má-fé.

A notabilidade desta pesquisa assiste à necessidade de demonstrar para o público os fatores jurídicos que evidenciam a eficácia, ou não, da sanção ao ressarcimento ao erário no contexto da Administração Pública.

É necessário salientar que, além de ser requisito indispensável à conclusão do curso de Direito na Faculdade ILES/ULBRA Itumbiara, o presente Trabalho de Conclusão de Curso, ademais, vem cooperar com o conhecimento do tema estudado, não obstante ser tratado como uma novidade no campo jurídico. Ainda assim, pode ser tratado como elemento novo e carregado de nuances e complexidade, porém dogmatizada por grandes juristas.

O tema da pesquisa está na atualidade, e é encontrado muitos outros exemplos que necessitam de bons juristas para uma alinhado pensamento sobre grandes consequências diante da Administração

Pública e se a ter as finalidades apenas do Estado Democrático de Direito, conforme Constituição Federal de 1988.

O tema escolhido é resultado de interesse pessoal em aprofundar no assunto para sentir se há a eficácia judicial da sanção de ressarcimento do erário nas hipóteses de enriquecimento ilícito, assim como para investigar novas contribuições para estes direitos no conhecimento das ocorrências jurídicos – políticos, especialmente no âmbito de atuação da gestão Pública.

O objetivo institucional deste Trabalho de Conclusão de Curso é a obtenção do Título de Bacharel em Direito, pela Faculdade ILES/ULBRA – Itumbiara.

Sendo assim, para alcançar o propósito desta pesquisa, foi estabelecido como objetivo geral analisar os atos de enriquecimento que comportam a imposição da sanção de ressarcimento ao erário. De modo a auxiliar esse propósito, foram delimitados os seguintes objetivos específicos: Estudar o escopo histórico da improbidade administrativa e seus principais conceitos; Verificar os atos de improbidade previstos na Lei de Improbidade Administrativa; e, Examinar os principais pontos inerentes à sanção de ressarcimento ao erário.

O presente trabalho torna-se relevante em virtude da profusão de exemplos, na atualidade, que demandam do operador do Direito uma apurada reflexão sobre suas consequências frente ao administrador público e voltada para consecução das finalidades do Estado brasileiro conforme apontadas na Constituição Federal de 1988. Dessa forma, verifica-se que se faz necessária a conscientização dos aplicadores da lei acerca da impropriedade ressaltada.

A razão de ordem acadêmica se justifica pelo interesse do discente pelo tema centra-se, sobretudo, na questão da corrupção do Estado e as devidas sanções a serem aplicadas. Ademais, o assunto, por si só, se mostra deveras interessante. Igualmente, no âmbito social, tal abordagem também se mostra importante, posto que contribui para a melhoria da sociedade, a qual é afetada diretamente pelas condutas ímprobos dos agentes públicos.

Por fim, a justificativa econômica do tema reside no fato de que os atos de improbidade praticados por agentes públicos que causam prejuízo ao erário, acarretam uma diminuição da capacidade do Poder Público em gerar investimentos que a sociedade tanto almeja, uma vez que, parte dos valores, acabam por serem apossados por pessoas que deveriam protegê-lo. Tais somas, extraviadas dos cofres públicos, deixam então de serem aplicadas na educação, na saúde, no saneamento básico, no

transporte público etc., comprometendo a implementação de todas essas políticas públicas e causando danos à toda coletividade.

No Referencial Teórico, tem-se que não se pode ter/fazer uma análise, apenas, objetiva da legislação, em que são impostas condutas que devem ou não devem ser praticadas, apesar de que à Administração Pública só é permitido fazer o que consta na legislação, em obediência ao princípio da legalidade, é necessário, também, uma análise subjetiva dos agentes públicos, ao possibilitar a descoberta da verdadeira intenção perante a Administração Pública. Essa análise subjetiva acerca dos atos de improbidade administrativa já foi alvo de pesquisas, resultando na produção de um artigo voltado ao referido tema.

É grande a responsabilidade do agente público no desempenho de suas funções, sobretudo porque ele administra bens da coletividade. O papel de administrar os bens públicos deve ser realizado de maneira zelosa e diligente, respeitando os princípios basilares da Administração Pública, de forma a proteger o seu patrimônio.

O ordenamento jurídico prevê uma série de mecanismos de controle com o intuito de evitar ou reprimir a prática de atos de improbidade administrativa, entre elas estão o legislativo que em regra deveria fiscalizar as contas de governo e de gestão, o Ministério Público e os Tribunais de Contas. Por esta razão, é possível distinguir duas formas de controle da improbidade administrativa que são o Controle preventivo e o Controle Repressivo

Entendemos por ato de improbidade administrativa aquele que contraria a moralidade da Administração Pública, princípio basilar protegido pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, *caput*. O ordenamento jurídico deve tutelar a boa imagem da administração e a zelar pelo seu patrimônio.

O escopo histórico da improbidade administrativa e seus principais conceitos, segundo a Constituição de 1988 inovou ao introduzir o ato de improbidade no capítulo da Administração Pública. Antes disso, no entanto, já havia no direito positivo brasileiro, desde longa data, legislação prevendo sanções para os atos que importassem prejuízo para a Fazenda Pública e locupletamento ilícito para o indiciado.

Verificando os atos de improbidade previstos na Lei de Improbidade Administrativa e no artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988, prevê que a lei estabeleça a forma e gradação das medidas previstas no dispositivo. Não exige lei federal, o que obriga o intérprete a procurar solução nas normas constitucionais que fazem a distribuição de competências entre as três esferas de governo,

para concluir se trata de competência privativa da União ou de competência concorrente. O principal ponto inerente à sanção de ressarcimento ao erário, já previsto no art. 5º da Lei da Improbidade Administrativa, é preceito que se enraíza nas tradicionais disposições do sistema jurídico, consistindo na recomposição do patrimônio lesado. Como já acenado, não se trata propriamente de sanção, mas, obrigação resultante da prática de ato ilícito.

Como metodologia tem-se como marco teórico e tipo da de pesquisa para coleta de dados foi utilizada Pesquisa bibliográfica, principalmente em livros e artigos Científicos. E também através do estudo de caso: onde se abordou alguns casos específicos para comparação. No Objeto de pesquisa será visto as transformações significativas que a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe para o direito pátrio. A pesquisa será construída através das biografias disponíveis no campus do ILES/ULBRA e livros próprios. A busca pela resposta do problema está em extensas pesquisas de obras hoje disponibilizadas, mas não será encontrada toda a argumentação para sustentar a resposta, é necessário buscar novos entendimentos junto aos tribunais, haja vista que vivemos em tempos de decisões contra corruptos e corruptores, incrível que pareça, essas decisões são novas. Quanto aos procedimentos de pesquisa não serão necessárias sair a campo, ficando estabelecido como técnica de pesquisa exploratória. O método de abordagem a ser usado, teve como método dedutivo.

2. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO DIREITO BRASILEIRO

A Lei de Improbidade Administrativa surgiu no ordenamento jurídico brasileiro para ter maior aplicabilidade no âmbito da Administração Pública, desde a Constituição Federal de 1824, até a atual Carta Magna passou a vigorar no ano de 1988, trazendo, com ela princípios norteadores da Administração Pública.

2.1. CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Analisando a distinção entre os conceitos em questão, ensina Danielle Peixoto Valença: “Imoralidade administrativa não se confunde com improbidade administrativa, pois esta é forma qualificada daquela”.¹

A improbidade administrativa, portanto, é uma espécie do sobrenome da falta de honestidade administrativa, qualificada pela desonestidade de conduta do agente público, mediante a qual, este se enriquece ilicitamente, obtendo vantagem indevida, para si ou para outrem, causando, ainda, dano ao erário.

A desonestidade implica na conduta tipificada na Lei de Improbidade Administrativa, com a função de não se incorporar pois, com o conceito de improbidade à conduta meramente culposa.

José Afonso da Silva deixa claro que improbidade administrativa é uma imoralidade administrativa qualificada ensinando que:

A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem. A improbidade é tratada ainda com mais rigor, porque entra no ordenamento constitucional como causa de suspensão dos direitos políticos do ímprobo.²

O ímprobo, além de ter a reputação manchada entre a sociedade, correrá o risco de não poder mais colocar seu nome à disposição para qualquer cargo eletivo em eleições, caso seja constatado que houve crime de responsabilidade transitado em julgado.

Segundo o conceito de Plácido e Silva é ímprobo:

Mau, perverso, corrupto, devasso, falso, enganador. É atributivo da qualidade todo homem ou de toda pessoa que procede atentando contra os princípios ou as regras da lei, da moral e dos bons costumes, com propósitos maldosos ou desonestos. O ímprobo é privado de idoneidade e de boa fama.³

Sendo assim, a improbidade administrativa versa sobre os princípios constitucionais da probidade administrativa. Ou seja, agir com zelo, transparência e honestidade na gestão pública. Os autores supracitados, de maneira unânime, classificam a probidade como sendo espécie do gênero moralidade administrativa, conforme menciona o constitucionalista.

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direito políticos (art. 37, §4º). A probidade administrativa consiste no dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.⁴

A conduta desonesta é apontada como característica da improbidade, a par de suas consequências, que são o dano ao erário e/ou a obtenção de vantagem indevida ao ímprobo ou a outrem. Conclui-se, diante do exposto que, a distinção entre imoralidade administrativa e improbidade administrativa se dá em virtude da conduta do agente.

Waldo Fazzio Júnior conceitua improbidade da seguinte forma:

Improbidade é a palavra derivada do latim *improbitate*, significando falta de probidade, desonestidade e desonradez. Não adianta palmilhar a busca de um conceito preciso nessa matéria. Também não é oportuno importá-lo do

regramento legal, porque este é extremamente detalhado e, por isso, capaz de produzir sensíveis confusões exegéticas. Nem adianta qualquer prospecção subjetiva, uma vez que, juridicamente, o que interessa são os atos comissivos ou omissivos que desvelam a improbidade e seus efeitos⁵.

Marcelo Caetano demonstra que, no Direito Português, a probidade também é um dever, pois "o funcionário deve servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções sempre no intuito de realizar os interesses públicos, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer."

Da mesma forma entende Léo da Silva Alves:

Improbidade é desonestidade em seu sentido mais amplo. Implica na falta de zelo com dois elementos: o patrimônio público e o interesse público. Relaciona-se com a conduta do administrador e pode ser praticada não apenas pelo agente público, lato sensu, senão também por quem não é servidor e infringe a moralidade pública.

[...]

O ato de imoralidade, na opinião da melhor doutrina, afronta a honestidade, a boa fé, o respeito à igualdade, as normas de conduta humana e outros postulados éticos e morais. Qualquer cidadão pode propor ação popular, com objetivo de anular ato lesivo à moralidade administrativa. Não terá que arcar com as custas judiciais nem está sujeito à sucumbência, a não ser que fique comprovada a má-fé⁷.

Então, Improbidade Administrativa, trata-se, portanto, de uma conduta humana negativa e ilícita, que poderá acarretar uma sanção civil, administrativa e penal, em relação aos bens jurídicos atingidos pelo fato jurídico. Para estar configurada a improbidade administrativa basta que haja afronta aos princípios insculpidos no caput do artigo 37, da Carta Magna, não sendo imperiosa a necessidade de que haja prejuízo financeiro ao erário.

2.2. IMPROBIDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

O exposto estudo tocará significativa evolução do ordenamento jurídico brasileiro no enfrentamento à improbidade desde a Carta Magna Imperial de 1824 até os dias atuais, bem como, a análise da edição da Lei de Improbidade Administrativa, ferramenta normativa notavelmente eficiente na responsabilização dos agentes ímprobos.

Já em 1824, a Carta Magna Imperial estabeleceu o primeiro combate a improbidade administrativa, conforme apontado pelo autor Calil Simão:

Esse combate se deu com a chamada *actio popularis*, como prevista pelos romanos. Tal ação tinha por finalidade controlar os atos do pretor romano. Este, ao assumir o cargo, emitia uma declaração contendo a maneira com que conduziria a sua administração dentro da legalidade e da justiça. Uma vez descumpridas as normas de conduta, encontrava-se aberta a porta para a utilização da *actio popularis*, visando impor uma multa ao pretor⁸.

Considerando que os atos ilícitos não poderiam ficar inertes diante da imposição do Estado, o legislador foi mudando de acordo com os sujeitos e situações do crime contra o erário. As mutações vieram dos subordinados para os mandatários do poder, como é o caso da responsabilização do Presidente que veio a ser reiterada, conforme Calil Simão afirma que, “Na Constituição de 1934 (art. 57, “f”); 1937 (art.85, “d”); 1946 (art. 89,V); 1967(art. 84,V) e 1988 (art.85,V), e em 1934 o constituinte conferiu legitimidade, no tocante à declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, a todos os cidadãos (CF,art.113);”⁹

Não obstante a regulamentação dessa responsabilização precisaria ter um marco inicial, ou seja, a necessidade de uma norma para fazer responder aquele que cometesse ilicitude na administração pública, e, pra isso, o legislador instituiu o Decreto-Lei já no ano de 1941.

Dentre esse raciocínio, faz-se interessante saber que a professora Maria Sylvia Di Pietro, aponta que:

Sujeita a sequestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resultem prejuízo a Fazenda Pública. O sequestro pode atingir bens em poder de terceiros desde que estes tenham adquirido dolosamente, ou com culpa grave. No caso de o prejuízo não ser coberto por essa forma, deve ser promovida, no juízo competente, a execução da sentença condenatória, a qual recairá sobre tantos bens quantos bastem ressarcir-lo.¹⁰

Como já registrado na pesquisa em tela, as mutações nas Constituições Federais haviam constantes alterações de uma década para outra, alterações feitas para maximizar os efeitos que iriam do mais baixo até o alto grau hierárquico dentro da administração pública.

De acordo com Calil Simão a Constituição de 1946 foi a pioneira em estabelecer no próprio texto constitucional as sanções decorrentes do ato de improbidade por enriquecimento ilícito, sequestro e perda de bens (CF, art. 141, §31)¹¹.

Em uma passagem histórica pela evolução da responsabilização na Administração Pública, Eduardo Araújo, cita leis e pontos indispensáveis para desvendar os percalços nos precedentes legislativos antes da Carta de 88, como no caso da citação seguinte:

Posteriormente, foi editada a Lei Bilac-Pinto (BRASIL, Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958) que estendeu os preceitos da lei anterior aos servidores de outras entidades da administração direta e indireta, além de ter melhor regulamentado as condutas que importavam em enriquecimento ilícito e

equiparado este enriquecimento aos crimes contra a administração e o patrimônio público. A lei, contudo, não vingou principalmente pelo não estabelecimento de sanção direta e específica para o agente, que continuaria a exercer o cargo até que sua conduta fosse novamente aferida em outro procedimento sujeito à disciplina diversa.¹²

Na Constituição de 1967, o artigo 150, parágrafo 11, que passou a ser o artigo 153, parágrafo 11, com Emenda Constitucional nº 01/69, estabeleceu, na parte final, que a lei disporá sobre perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício da função pública.¹³

Em 13 de dezembro de 1968, foi editado o Ato Institucional nº 5, conferindo poder ao Presidente da República de decretar o confisco de bens daqueles que, no exercício de cargo ou função pública, se enriqueceram ilicitamente (art. 8º).¹⁴

A preocupação pela responsabilização dos agentes públicos vem desde antes da Constituição de 1988, no entanto, a Carta Magna atual, inovou ao trazer para seu bojo de normas, a Lei de Improbidade Administrativa. No entanto, ressalta-se que desde antes já existia responsabilizações na ilicitude do erário, conforme aponta Maria Sylvia de Di Pietro, ao declarar que “já havia no direito positivo brasileiro, desde longa data, legislação prevendo sanções para os atos que importassem prejuízo para a Fazenda Pública e locupletamento ilícito para o indiciado.”¹⁵

No Brasil, é corrente a explosão de escândalos, esquemas formados por autoridades que estão nos altos escalões, formando quadrilhas que dilapidaram o erário, corrompendo, ainda, agentes públicos, bem como várias instituições públicas, utilizando-se de atos inescrupulosos que empobrecem imensamente a moral de um Estado Democrático de Direito, colocando, com isso, todas as instituições envolvidas com esse tipo de ação, em descrédito a nível global.

A conduta ímproba traz grande incômodo para uma parte da classe política, e, em decorrência disso, foi criada a Lei de Improbidade Administrativa, em 2 de junho de 1992, ainda no governo do ex-presidente Collor de Mello, a Lei 8.429/92, que “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”¹⁶

A ação de combate aos atos ímprobos é centenária, vem desde a cultura romana, onde os primeiros agentes públicos já estariam na eminência de serem punidos pela legislação da época do Império no Brasil, como bem avalia Guilherme Gomes:

O germe da Lei de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) remete-se à Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, organizada pelo Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I. Essa Carta Magna, não obstante dispensar caráter sagrado e inviolável ao Imperador previa, em seu artigo 133, II, IV e VI, a possibilidade de responsabilização dos Ministros de Estado, *in verbis*: "Art. 133 – Os Ministros de Estado serão responsáveis: II. Por peita, suborno ou concussão. IV. Pela falta de observância da lei: VI. Por qualquer dissipação dos bens públicos." ¹⁷

Nesta série, o poder constituinte teve relevante papel na construção de um aparato normativo apto a punir adequadamente todos aqueles que causem danos ao erário, se enriqueçam ilicitamente à custa do poder público ou mesmo tenham condutas em desconformidade com os princípios que norteiam detalhadamente à Administração Pública, sobretudo a moralidade administrativa.

De acordo com Doutor Calil Simão, “a Constituição Brasileira de 1891 estabeleceu, no seu artigo 54, que constituíam crimes de responsabilidade do Presidente os atos que atentassem contra a probidade administrativa.” ¹⁸

Com a criação das constituições, seria necessário alicerçar e sedimentar a norma, ou seja, incorporar, antes de tudo, os princípios constitucionais, para que assim tenham a função orientadora e ainda auxiliem na interpretação da legislação, mas, ainda assim, estaria sendo construído, à medida que a sociedade necessitasse, e, neste sentido, aprontou a professora Maria Sylvia Di Pietro:

Que no primeiro sentido, a constitucionalização teve início já com a Constituição de 1934, fortaleceu-se consideravelmente com a Constituição de 1988 e foi reforçada por meio de suas Emendas. A sua leitura é suficiente para demonstrar a quantidade de matérias de Direito Administrativo hoje tratado em nível constitucional, dentre as quais: previsão dos princípios da Administração Pública. ¹⁹

De início, salutar trazer observação perfeita por Decomain:

[...] a defesa do patrimônio público pela incriminação de condutas que o atingem, e que violam também outros valores a serem observados e preservados inclusive pelos administradores públicos, é providência que os legisladores tomam já não de hoje. Nesta perspectiva, pode ser havida como tradicional a incriminação de condutas como o peculato e a corrupção, tanto ativa quanto passiva. ²⁰

É importante ressaltar que, a preocupação com a probidade na Administração Pública inspira o legislador pátrio, exercendo influência até mesmo sobre o Poder Constituinte Originário, nas sucessivas cartas políticas outorgadas ou promulgadas ao longo da história brasileira.

Emerson Garcia e Rogério Pacheco referenciam dados da época da seguinte forma:

Com exceção da carta de 1824, que consagrou a irresponsabilidade do Imperador (art.99), todas as Constituições Republicanas previram a responsabilização do Chefe de Estado por infração à probidade da administração (Constituições de 1891 – art. 54, 6º; 1934 – art. 5, f: 1937-art. 85, d; 1946 – art.89,V; 1967 – art.84, V; 1969 – art.82, V;e 1988 – art. 85, V).²¹

Com a criação e organização do Estado, vieram as demandas populares e, para essas serem executadas, precisariam de dinheiro, e tudo que se arrecadava era preciso prestar contas, então, o legislador previu a responsabilização dos Chefes de Estado ou Ministros, de acordo com a Constituição da época.

É importante ainda destacar que Eduardo Ximenes destaca a responsabilidade Civil do agente público da seguinte forma:

Tal responsabilidade foi posteriormente regulamentada pela Lei de 15 de outubro de 1827, a qual permitia que qualquer cidadão oferecesse uma denúncia perante a Câmara dos Deputados em razão de ato de Ministro que dissipasse os bens públicos, como na hipótese de aquele concorrer de qualquer modo para despesas não autorizadas em lei.²²

Com toda estrutura sendo desenhada para o nascimento de uma nova ordem diante das ações governamentais ímprobas, o legislador também descarregou a responsabilidade para sociedade. Desta maneira, a lei terá sua responsabilidade de julgar, mas também o povo precisará se engajar nas ações do governo e fiscalizar junto com as instituições fiscalizadoras criadas à época.

Com a consequência, e a possibilidade de responsabilização dos Ministros de Estado previstas ainda à época do Brasil Império, a capacidade, equipara a disposições previstas na Lei 8.429/92.

Eduardo Ximenes apontou que:

A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 manteve tal dispositivo e acrescentou, no artigo 154, que o abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarado pelo STF, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal que couber assegurada ao paciente ampla defesa.²³

É importante ainda destacar que a Constituição Federal de 1988 chegou com uma importante ferramenta para combater os atos ímprobos praticados pelos agentes públicos, por conseguinte certificou uma maior liberdade aos legisladores a não criar limitações aos casos que tivesse como tema a improbidade administrativa, sendo previsto no artigo 37, parágrafo 4º, como as sanções de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário como punição aos ilícitos.

Waldo Fazzio Junior preleciona que:

A anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à legalidade, moralidade e probidade administrativas do Estado, e a condenação ao ressarcimento por parte quem deu causa e ou foi beneficiário dos atos, impondo-se-lhes as correspondentes sanções pela prática de improbidade administrativa. Encontra seus fundamentos, portanto, diretamente na Constituição Federal, notadamente naqueles princípios que constituem um conjunto de normas que alicerçam o sistema e lhe garantem a validade, porque expressam a síntese dos valores precípuos da ordem jurídica.²⁴

Relevante destacar que essa Lei outorgou legitimidade ao Ministério Público e a qualquer do povo para propor a medida judicial em face do enriquecimento ilícito do servidor público, bem como, instituiu o registro público obrigatório dos valores e bens pertencentes aos servidores, mesmo que não tenha havido a devida regulamentação posterior desse registro. Na prática, esse dispositivo teve pouca aplicação, especialmente, em virtude da dificuldade em se comprovar a ligação entre o abuso do cargo e aquisição de bens.

Para ratificar o comentário em epígrafe, Emerson Garcia e Rogério Pacheco comentam que:

No que concerne aos agentes públicos em geral, o art. 141, parágrafo 31, segunda parte, da Constituição de 1946, estatuiu que a lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidades autárquicas.²⁵

Os instrumentos de controle na administração pública vieram desde a velha República conforme já mencionado nesta pesquisa, mesmo sendo limitada em si mesma e com pouca envergadura para corrigir e reparar os desvios públicos, as constituições foram se adequando a realidade de cada época, buscando sempre a moralidade com a coisa pública, ainda que pouca força, não é tanto que a Constituição de 1946 apontou que “as sanções legais existentes não têm sido capazes de exercer função intimidativa ou repressiva da corrupção”²⁶

Em outro sentido de Emerson Garcia, em relação ao parágrafo 31, do artigo 141 da Carta Magna de 1946, o doutrinador Waldo Fazzio Junior, afirma que:

In fine, daquela Carta Magna (sequestro e a perda dos respectivos bens e valores), foi compreendida como uma sanção constitucional equiparada à sanção civil, tendo em vista sua índole patrimonial. Têm-se, então, que essa tutela jurídica punitiva, construída atabalhoadamente, como mecanismo de defesa do patrimônio público meramente econômico resultou ineficaz, por evidente isquemia de raízes éticas pela sua deficiente sistematização e pelo seu acanhado foco objetivo.²⁷

Nesse emaranhado de alterações de normas supra e infraconstitucionais, em específico o art. 37, parágrafo 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1946 o Senado Federal procurou

disciplinar esse artigo, que ainda era insuficiente. Ou seja, apenas o dispositivo em questão não seria eficaz no combate à corrupção.

Foi então, que no ano de 1991, o próprio Senado criou 30 artigos para regulamentação do artigo em epígrafe.

Sobre essa matéria, torna-se necessário salientar que Waldo Fazzio Junior, afirma que:

Projeto de Lei nº 1.446, de 1991, que procurou disciplinar, efetivamente, em 30 artigos e diversos incisos, o artigo 37, §4, da Constituição Federal, aludindo aos atos de improbidade administrativa e classificando-os por modalidades correspondentes às sanções diversas, mencionado preceito resume o conteúdo do que viria ser a Lei nº 8.429/92, fornecendo uma indicação precisa da noção ampla de probidade administrativa.²⁸

A matéria que combatia o lado obscuro dos maus agentes públicos e os agentes políticos tomou forma, que vale até os dias de hoje, sendo utilizada como ferramenta primordial na correção dos desvios de dinheiro públicos e em atos escusos. Assim, foi criada a chamada Lei de Improbidade de Administrativa, com a finalidade de frear condutas inadequadas, que causem danos à Administração Pública, entre eles, o enriquecimento ilícito, atos que causem prejuízo ao erário público e ainda e atos que violem os princípios da administração pública.

2.3. NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A regulamentação na Administração Pública foi reformulada para que os agentes públicos fossem responsabilizados civil e criminalmente pela falta de responsabilidade com o erário público. Essas regulamentações foram tomando forma e credibilidade ao longo dos anos, e bem antes do art. 37, parágrafo 4º, da Carta Magna de 1988, no qual tipifica as responsabilidades para todos os atos obscuros numa administração pública.

Num passado, já se evidenciavam normas que tratavam de responsabilizar até aos que estavam no topo da pirâmide social. Como a Lei nº 3.502/58, denominada Lei Bilac Pinto e a Lei Pitombo-Godói Ilha em 1957, que tinham como objetivo combater a corrupção. Como exemplo, é válido citar o artigo 1º da Lei 3.164/57, que tratava do “sequestro e a sua perda em favor da fazenda Pública os bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha incorrido.”²⁹

O doutrinador Marino Pazzaglini faz pontuações entre as leis Bilac Pinto e a Lei leis Bilac Pinto Pitombo-Godói Ilha, onde esta, em complemento àquela regrou o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito por influência ou abuso do cargo ou função.

Ademias, inovações importantes, tais como: equiparação, ao dirigente ou empregado de autarquia, do dirigente ou empregado de sociedade de economia mista, de fundação instituída pelo Poder Público, de empresa incorporada ao patrimônio, ou de entidade que receba e aplique contribuições para-fiscais e definição dos casos de enriquecimento ilícito.³⁰

As duas normas em questão, cada uma com suas peculiaridades na responsabilização dos agentes públicos, mais tarde recepcionariam a Lei de Improbidade Administrativa, que alteraria os efeitos de sua eficácia de forma positiva, conforme Marino Pazzaglini pontuou:

Em suma, as normas apresentadas cuidavam somente do enriquecimento ilícito, ao passo que a Lei de Improbidade Administrativa considera este uma das espécies de ato de improbidade administrativa, ao lado de duas outras, relativas aos atos de improbidade lesivos ao Erário e atentatórios aos princípios da Administração Pública.³¹

Maria Sylvia Di Pietro afirma que “Melhor seria que o preâmbulo constasse referência à improbidade administrativa ou ao dispositivo constitucional, já que nem todos os atos de improbidade implicam enriquecimento ilícito.”³²

O enriquecimento ilícito, deste modo, é um ato que tem como resultado a improbidade administrativa, pois, esta conduta, causa o desencadeamento das boas práticas nos poderes públicos. Para caracterizar que um agente público cometa práticas escusas, que resultaria no enriquecimento ilícito, seria necessário afastar os princípios constitucionais que dirime a Administração Pública, e ainda, que haja alteração no patrimônio, de modo que implicaria o enriquecimento do agente, conforme preleciona o Doutor Calil Simão, onde ele diz o seguinte: “O enriquecimento ilícito é o aumento patrimonial obtido pelo agente público em ofensa a uma norma jurídica.”³³

Para ratificar a citação da professora Maria Sylvia de Di Pietro, com relação aos atos de enriquecimento ilícito que não importem em Improbidade Administrativa, Marino Pazzaglini aponta que:

Portanto não basta ficar provado que os bens e valores adquiridos pelo agente público, por ocasião do exercício da função pública, são desproporcionais ou incompatíveis a sua renda ou a evolução de seu patrimônio. A simples variação patrimonial a descoberto, incompatível com a renda auferida pelo agente público, não implica presunção de enriquecimento ilícito em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade pública³⁴.

A Lei de Improbidade Administrativa por sua vez disciplinou três atos que estão na contra mão do viés probó, conforme Marino Pazzaglini apontou:

Os atos são atos que importam em enriquecimento ilícito do agente público, atos que causam prejuízo efetivo ao Erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, cominando-lhes sanções políticas, civis e administrativas. Depois definiu os sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade, destacou os procedimentos investigatórios desses atos e regula a

ação civil de improbidade administrativa e por último dispôs sobre declaração de bens, prescrição e infração penal.³⁵

Com a falta de controle nas ações governamentais, e a falta de responsabilidade eminentes do agente público, o legislador preocupado com a reputação do parlamento deu início à criação de uma lei que responsabilizasse quem desviasse o dinheiro do povo brasileiro, não obstante, respeitando os princípios constitucionais expressos no artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil.

O sujeito que atentar contra o erário estará cometendo o mais sórdido e repulsivo ato que um ser humano pode ter, além de tudo, deflagrando a ruína contra os princípios registrados na Carta Magna, incorrendo também o risco em atingir não só toda uma coletividade, como também os direitos fundamentais dispostos.

Maria Sylvia Di Pietro, em sua obra, faz considerações em torno da Lei de Improbidade Administrativa, enuncia que a falta de moralidade administrativa 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, autarquias e fundações.

Marino Pazzaglini Filho cita uma decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, onde diz:

Improbidade administrativa é maldade, perversidade, corrupção, devassidão, desonestidade, falsidade, qualidade de quem atenta contra os princípios ou as regras da lei, da moral e dos bons costumes, com propósitos maldosos ou desonestos. Ausente essas características na inobservância formal do ordenamento, não há como aplicar pena por improbidade ao agente público.

(Apelação nº 400.147-55 – Auriflama. Rel. Des. Renato Nalini *Dje* 15.8.2006).³⁶

Ante os firmes posicionamentos da doutrina, entende-se que o conteúdo da improbidade se mostra bem mais amplo do que a da imoralidade administrativa, tida como um princípio norteador da conduta do administrador público.

Quando se fala em improbidade como ato ilícito, como infração sancionada pelo ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia entre as expressões improbidade e imoralidade, porque aquele tem um sentido muito mais amplo e preciso que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente atos ilegais.³⁷

Assim, a Lei de Improbidade Administrativa veio em resposta à uma necessidade premente da nação brasileira mergulhada em um mar de corrupção, alimentada por uma crescente impunidade de consequências cada vez mais danosas e desastrosas à sociedade brasileira, ao patrimônio público e, de modo não menos importante, para a construção e efetivação de valores morais e probos nos diversos órgãos que compõem a administração pública direta e indireta, autárquicas e fundacionais.

2.4. PRINCÍPIOS BÁSICOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É dado aos agentes públicos o dever de agir com probidade com o trato do dinheiro público. Os cinco princípios elencados no artigo 37, da Constituição Federativa do Brasil, comentados ao longo do presente estudo, são de extrema importância para a Administração Pública, pois busca atender a sociedade da melhor forma possível.

A esses princípios são atribuídos eficácia plena e aplicação imediata, devendo ser observados pelos administradores e administrados. Neste sentido, a observância dos princípios constitucionais pelo administrador público trará uma garantia acerca da trajetória correta da atividade administrativa, procedimento este que, orientará a Administração e os administradores públicos para uma boa gestão dos negócios públicos, proporcionando bem-estar, segurança, progresso social e econômico a todos.

Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que “Os princípios são mandamentos nucleares de um sistema, seu verdadeiro alicerce, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão”.³⁸

2.4.1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade é um dos alicerces para dar legalidade nos atos que estão sob a égide de um agente político. Ou seja, ele não poderá agir como bem pretender, não poderá fugir à regra dos atos inerentes a ele imposto pela Lei Supra Constitucional e Infra Constitucional.

A propósito do tema, Celso Mello preleciona que:

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e impessoal, a lei, editada pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social – garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização da vontade geral.³⁹

O agente político não poderá fazer nada, senão em virtude da lei. Sua conduta precisará se encaixar nos aparatos do princípio da legalidade, bem como, suas ações serão da vontade geral. Para isso é necessário a existência de uma lei regulamentada e aprovada pelo Poder Legislativo.

Extrai-se das orientações de Hely Lopes Meirelles:

Que a legalidade, como princípio de administração, significa que em toda a sua atividade funcional o administrador público está sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.⁴⁰

O administrador público, enquanto gestor público, não pode agir como se estivesse em sua propriedade, e simplesmente, em um belo dia acordar e começar a demolir paredes, arrancar portas e telhados de sua casa. É preciso que a lei autorize e dê legalidade de seus atos enquanto tocador de obras e tomador de decisões.

O artigo 5º, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, solidifica por definitivo as decisões anteriormente a qualquer decisão por vontade própria ou alheia, do agente público, conforme segue: “[...] ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei. [...]”⁴¹

Para as ações administrativas que resultem em programas que alteram a vida em sociedade, como construção de escolas e hospitais, é necessário como canal indutor, os princípios explícitos no artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil. Ou seja, é com eles que a administração pública norteará a legalidade dos atos.

De acordo com o Ministro do STF Alexandre de Moraes afirma que:

Pois na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente 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-se a ordem jurídica.⁴²

As ações de um governo já não são mais como antes. Durante o percurso, as normas foram sendo alteradas, pois o legislador preocupado com a responsabilização do agente público, cerceou o direito desse elemento fazer o que ele bem pretender, afastando qualquer resquício de vontade própria do agente que teria como função gerir o erário da sociedade, privando-o de vaidade e o colocando nas trincheiras da legalidade e fazer apenas o que a lei permite nada mais que isso. Se tiver dizendo que pode fazer, poderá fazer, se não tiver posto na norma a essa mesma vontade, então não poderá fazer. Pronto, virou regra.

De acordo com a professora Maria Sylvia Di Pietro, é apontado o seguinte “Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei.”⁴³

Considerando um caso hipotético da supremacia do poder público, o agente utiliza de suas prerrogativas e lança mão da legalidade e toma decisões arbitrárias, causando o rompimento com o princípio pesquisado, qual seria a medida necessária para a retomada do status legis?

Ainda utilizando a doutrina da Professora Maria Sylvia Di Pietro, será satisfeito a resposta com o seguinte apontamento constitucional:

E a Constituição ainda prevê outros remédios específicos contra a ilegalidade administrativa, como ação popular, habeas corpus, o habeas data, o mandato de segurança e o mandado de injunção; tudo isto sem falar no controle pelo Legislativo, diretamente ou com auxílio do Tribunal de Contas, e no controle pela própria Administração.⁴⁴

2.4.2. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Ao iniciar o tema, é necessário ter o conceito do que seja a palavra “Impessoalidade”, o porquê de esta matéria ser tão importante para a sociedade.

O Professor José dos Santos Carvalho, conceitua a Impessoalidade da seguinte forma, “é que não pertence a uma pessoa em especial, ou seja, aquilo que não pode ser voltado especialmente a determinadas pessoas.”⁴⁵

O Princípio da Impessoalidade busca regular o gestor público com relação a tomadas de decisões, tendo como base primordial a finalidade do interesse público e não do interesse individual, evitando também favorecimentos, discriminações e perseguições, sendo assim, os atos não podem ser diversos dos quais serão citados adiante.

Depreende-se Hely Lopes Meirelles:

Que o princípio da impessoalidade a que a CRFB/88 se refere nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal, entendido como aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.⁴⁶

Esse princípio impede a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas, como ainda, veda o tratamento diferenciado entre quaisquer administrados, como emanção da igualdade.

Nessa perspectiva, a impessoalidade insere-se no âmbito do conteúdo jurídico do princípio da isonomia, bem como no do próprio princípio da finalidade.

Perfilhando esse entendimento de Celso de Mello, sustenta que:

Nele o princípio da impessoalidade se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimimentos as. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.⁴⁷

É entendido que na administração pública o tratamento igualitário precisa ser soberano para que as legalidades dos atos tenham validade, conforme a norma supra é infraconstitucional preleciona.

José Carvalho Filho entende:

Para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimentos de outros.⁴⁸

A impessoalidade como um dos alicerces na administração pública, terá como fato influenciador a produção de outras fontes do direito, como leis e doutrinas, pois são eles que influenciam o processo de criação de leis, enfim, é a forma para colocar as leis no mundo material do ordenamento jurídico.

Neste conjunto de regras, a impessoalidade é a parte que registra que a igualdade precisará ter vida neste emaranhado de princípios, que se misturam com o princípio da isonomia.

O professor José Carlos Carvalho preleciona que:

Os princípios objetivam a igualdade de tratamento que a Administração Pública deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da Isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros.⁴⁹

O ministro Alexandre de Moraes ratifica o que foi citado pelo doutrinador em epígrafe:

Importante inclusão feita pelo legislador constituinte, o princípio da Impessoalidade encontra-se, por vezes, no mesmo campo de incidência dos princípios da igualdade e da legalidade, e não raramente é chamado de princípio da finalidade administrativa.⁵⁰

2.4.3. PRINCÍPIO DA MORALIDADE

O Brasil nos últimos anos, vive dias nebulosos em noticiários que trazem à tona esquemas de corrupção. Números em moeda nacional e estrangeira e um retrato avassalador com centenas de investigados e presos. Enfim, a corrupção no País ganha proporções sem precedentes e tem um

quadro maléfico e que traz prejuízos sociais, culturais, políticos e de maneira especial problemas financeiros.

Trata-se de um feito que se dá na conexão dos setores públicos, na gestão pública e política, onde alguns agentes comportam-se como verdadeiros sicários, pois desejam lograr a maior renda possível, mesmo que, para isso, seja necessário exasperar as regras de boa conduta, probidade e honestidade, abrindo mão da boa-fé.

No entanto, não é só cumprir a moralidade nos atos particulares de cada indivíduo, mas no exercício da função, como agente público, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois, a moralidade constitui a partir da Constituição Federal de 1988, princípios que terão validade em todos os atos da Administração Pública, conforme ressalta Hely Lopes Meirelles: “ [...] não se trata [...] da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração.”⁵¹

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 37, caput, está expresso que a Administração Pública será regida pelos princípios, e um deles é o da moralidade, o mesmo que terá como linha mestre na condução das ações dos gestores, políticos e demais funcionários públicos, afastando fatos que podem ser nefastos para a sociedade.

A polidez e a retidão darão caminho para o cumprimento da justiça e o respeito da dignidade do ser humano, no segmento doutrinário, as correntes majoritárias seguem ensinando que esta ferramenta é primordial para não colocar toda uma nação em estado vexatório. Assim ensina Marcelo Alexandrino: “Vale dizer, um ato contrário à moral administrativa não está sujeito a uma análise de oportunidade e conveniência, mas a uma análise de legitimidade, isto é, um ato contrário à moral administrativa é nulo, e não meramente inoportuno ou inconveniente.”⁵²

Quando se trata de moralidade, vem logo à mente a palavra honestidade, é isso que a sociedade espera de seu representante. Quando se ouve dizer em moralidade, logo imaginamos que os serviços públicos nos serão retornados na medida em que devolvemos o dinheiro para o Estado em forma de impostos. Desta forma, será exigido desse mesmo Estado tudo que nos retirou através da formalidade e a letra fria da lei.

Assim, apenas um agente ético, com moral e honestidade, devolverá para sociedade em forma de direitos fundamentais e programas finalísticos (obras).

Diógenes Gasparini preleciona: “O ato e a atividade da Administração Pública devem obedecer não só à lei, mas à própria moral, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme afirmavam os romanos”.⁵³

A moralidade administrativa é um dos critérios a serem assumidos aos agentes públicos para a boa fé objetiva na ordenação do erário no que tange à boa administração desses recursos públicos.

A chamada moralidade administrativa surgiu da necessidade de se encontrarem, a par da legalidade formalista, novos limites, sob o pálio do Direito, à conduta administrativa do Estado. Derivou de construções que se instalavam no Direito Privado (exercício abusivo de direitos; doutrina do não locupletamento à custa alheia; doutrina da obrigação natural), como ponto de contato entre Direito e Moral.

Do abuso de direito, na esfera privada, construiu-se o desvio de poder, no âmbito de atuação do Estado, embrião do conceito de moralidade administrativa.⁵⁴

Salienta-se que, tanto os agentes, como a administração, devem carregar consigo os preceitos das regras morais, já que tal violação implicará em uma desobediência do próprio Direito, o que caracterizará um ato ilícito de modo a gerar a conduta imoral em uma conduta inválida.

Muito embora a concepção do princípio da moralidade administrativa circunde em volta de uma esfera comum, situar com propriedade o seu conteúdo, seja de ontológico, não é empreitada das mais fáceis. Já lembrava a melhor doutrina que tal princípio tem um sentido um tanto nebuloso.

2.4.4. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O dever de publicidade e transparência na Administração Pública está intimamente ligado à necessidade de desenvolvimento de instrumentos de combate à corrupção. É verdade que o Estado Brasileiro vive uma crise institucional, onde são noticiadas diariamente escândalos de corrupção, com desvio de dinheiro público. Nota-se que a corrupção é inerente à atuação estatal, entretanto, a publicidade ajuda a rechaçar tais medidas, visando à implantação de políticas públicas sociais de qualidade para a sociedade.

A publicidade é assunto relevante no Direito moderno, e preocupou o legislador constituinte que se refere ao fato no art. 37, parágrafo 1º, da Constituição de 1988, in verbis:

A publicidade dos atos, os programas, as obras, os serviços e as campanhas dos órgãos públicos deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.⁵⁵

O Agente público tem como obrigação dar publicidade aos atos que atinjam toda a sociedade de forma positiva, em contrapartida, afastando a promoção pessoal e outras formas que podem criar uma fissura no princípio, que tem como função de publicar metas de resultados entre receita e despesas.

Helly Lopes Meirelles preleciona que:

É a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.⁵⁶

O Princípio da Publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais.

Júlio Cesar Sampaio de Prado diz que:

[...] a ampla publicidade é essencial ao Estado Democrático de direito. Ressalta-se que a palavra Democracia vem da palavra grega "*demons*" que significa povo. Logo, nas democracias, o povo detém o poder soberano, sendo percebível um conjunto de princípios e práticas para proteger a liberdade humana e os direitos básicos dos cidadãos para além do fornecimento de mecanismos de proteção destes direitos, dentre estes está o princípio da publicidade.⁵⁷

Não ficando preso apenas aos doutrinadores do Direito Administrativo e leis específicas como a Lei de Improbidade Administrativa, buscando consubstanciar fundamentos que sustente o princípio da publicidade, a Lei de Responsabilidade Fiscal não é diferente das correntes majoritárias do direito administrativo, e tem como requisito a ampla divulgação dos atos que envolvam a Administração Pública, conforme tipificado no artigo 48 e parágrafo único, da LRF.

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos [...]⁵⁸

Ainda sobre o dispositivo que mostrará à sociedade todos os atos que a Administração Pública incorrer durante o processo de aquisição, mudanças e melhorias para uma coletividade, a Constituição Federal trata desse assunto no princípio da publicidade.

Já a Lei que exige planejamento e responsabilidade com as ações que são oriundas do erário, também exige idoneidade e transparência com atos públicos. São expressões bem parecidas ou que dão conotação de igualdade, mas, ao contrário disso, estão separadas por normas e dispositivos

hierárquicos. Ou seja, a publicidade é natural da Carta Magna e a transparência é de uma lei Infraconstitucional. É necessário deixar registrado para não deixar dúvidas de que o Estado tem a obrigação de conversar com o povo, numa linguagem que será recebida e interpretada de forma que todas as classes interpretarão o que foi evidenciado, na hora de prestar contas.

Desse modo sobre a matéria em questão, o doutrinador Flávio Cruz, faz distinção clara do tema:

Há que se registrar que a expressão transparência, abordada na Lei de Responsabilidade Fiscal, não se confunde com o princípio da publicidade, insculpido na Constituição Federal, pois não basta a divulgação dos atos e dos números da gestão, mas é necessário que esta seja efetuada de forma que a população em geral tenha condições de interpretá-los.⁵⁹

A transparência nas ações públicas, é fundamental para dar credibilidade e evidenciar dados que surgem, com compromissos assumidos no momento de compras, nas contratações, nos convênios, nas vendas de bens inservíveis, nas locações e nos serviços em geral. Por isso, essa publicidade é direcionada ao público ou sociedade como bem melhor definir.

Ainda sobre o tema em questão não se pode deixar de citar o professor com Flávio Cruz, onde ele aponta:

A transparência da gestão é tratada na Lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações.⁶⁰

2.4.5. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Em uma Administração Pública é necessário aperfeiçoar as ações com menos. Com base nisso, em um caso hipotético de dois gestores onde foram desafiados a construir um hospital, com o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), cada um. O primeiro gestor usou todo dinheiro, e o segundo gestor usou R\$ 280.000,00 (duzentos e oitenta mil reais). Neste caso específico comensurou o princípio da eficiência, minimizando os custos da obra, haja vista que a obtenção foi de um mesmo produto. Ou seja, uma unidade de Hospital Público.

Marcelo Alexandrino diz que “O objetivo do princípio da eficiência é assegurar que o serviço público seja prestado com adequação às necessidades da sociedade que os custeia. A eficiência, aliás, integra o conceito legal de serviços público adequado.”⁶¹

O princípio em foco assegura aos usuários dos serviços públicos que os serviços serão prestados com eficácia, agilidade e com o intuito de satisfazer a todos.

Sob a luz de Diógenes Gasparini, “o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade”.⁶²

A burocracia é uma das ferramentas que coloca a Administração Pública a passos de tartaruga, como bem diz o ditado popular, de um limão, souber fazer uma limonada. Ou seja, é necessário que o agente público seja perspicaz nas tomadas de decisões, e, com isso, terá uma gestão plena e eficiente. Para isso, no entanto, é necessário usar da rapidez que vem carregado com planejamentos e respeito ao princípio da legalidade.

Já Hely Lopes Meirelles define “[...] esse princípio como sendo um dos deveres da Administração Pública, sendo aquele que exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional.”⁶³

No mandato de um agente público, ele precisa driblar as crises existenciais, as deficiências de um mandato anterior e ter visão para o futuro, construindo soluções com rapidez e rendimento funcional.

Para a doutrinadora Maria Sylvia Di Pietro, o princípio da eficiência apresenta dois aspectos distintos:

- a) Pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; b) Em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública exige-se que este seja o mais racional possível, no intuito de alcançar melhores resultados na prestação dos serviços públicos.⁶⁴

Hely Lopes Meirelles, ainda afirma que:

A partir da Emenda Constitucional 45/2004 a eficiência passou a ser um direito com sede constitucional, pois, no título II, Dos Direitos e Garantias fundamentais, inseriu no artigo 5º, o inciso LXXVIII, que assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. (Meirelles, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 37ª Edição, Malheiros Editores, pag. 98/99).⁶⁵

Com isso, o servidor que não agir com celeridade, que for culpado pelo atraso na tramitação do processo, afrontando esse direito, será responsabilizado.

Segundo Diógenes Gasparini:

Conhecido entre os italianos como dever da boa administração o princípio da eficiência impõem a Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade. Pela EC 19/98, que acrescentou ao rol dos consignados no art. 37, esse princípio ganhou status constitucional.⁶⁶

Com a reorganização do Estado através da Carta Magna de 1988, a emenda em questão foi acrescentada para completar a eficiência na gestão pública, prezando pela legalidade, rapidez, e rendimento na gestão pública.

3. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Os atos de improbidade administrativa são uma doença que corrói a esperança de uma sociedade, minando todos os recursos que deveriam ter caminho certo para alavancar os direitos fundamentais e, além de tudo, desestrutura os princípios basilares do Estado Democrático de Direito. Por isso, a Constituição Federal inseriu disposições para prevenir e reprimir os atos de Improbidade Administrativa, conforme preconiza o artigo 37:

A administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte: §4º Os atos de Improbidade Administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.⁶⁷

A Lei 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa em seu artigo 9º reconhece que: “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.”⁶⁸

Este câncer social extirpa tudo que o ser humano tem mais de valioso, que é a honestidade e o caráter. Ou seja, ele se despe de toda essa personalidade e surrupia toda a confiança depositada no agente público, incorporando para si a falta de vergonha na cara.

Prescreve o artigo 1º:

Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.⁶⁹

Os atos ímprobos em comento referem-se aos órgãos ou entidades que podem ser agredidos pela Improbidade Administrativa e que serão punidos caso concorram com mais de 50% do patrimônio, como também todos aqueles que integram o quadro de pessoal.

A improbidade administrativa é o cerne do que for mais gravoso quando configurado dolo, pois, no sistema onde ela é cometida, se encontram recursos que podem fazer a diferença na vida em sociedade, pois vivemos em um sistema onde os agentes públicos e políticos administram nossos recursos revertidos para o erário em forma de impostos.

Esta ferramenta atinge em cheio de forma positiva quando aplicado corretamente, ou de forma negativa, quando aplicado de forma que cause lesão aos Princípios Constitucionais. É uma responsabilidade que atinge não apenas os agentes públicos, mas todos os cidadãos em forma de cidade, Estado ou União. Waldo Fazzio Junior aponta que “a regularidade administrativa e, bem assim, sua restauração, quando colocada em risco, não são, apenas, problemas da Administração Pública, mas de toda a sociedade.”⁷⁰

3.1. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PREVISTO NA LEI

Os atos de improbidade administrativa se enquadrarão como crime quando corresponderem, o enriquecimento ilícito e a reparação civil, quando importar a diminuição do patrimônio público, praticado por agentes que faltam com a probidade, honradez, integridade de caráter e a retidão de conduta na austeridade de proceder perante a administração pública direta, indireta e fundacional nas três esferas. Por isso a Constituição Federal incorporou dispositivos para prevenir e reprimir atos de improbidade administrativa.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais apresenta o seguinte entendimento a respeito dos artigos que serão tratados neste capítulo.

APELAÇÃO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LICITAÇÃO – PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS INOBERSERVÂNCIA – PROVAS AUSÊNCIA. 1. Configura-se ato de improbidade administrativa a ação ou omissão que fere direta, ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente da existência de enriquecimento ilícito ou de lesão ao erário público, sendo imperiosos, para tanto, o dolo genérico- vontade livre e consciente do agente em praticar a conduta descrita na lei – e prescindível haver dano material ao erário (art. 11, da Lei Federal nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa – LIA) 2. A prova certa da prática do ato ímprobo é necessário para ensejar condenação em ação civil pública. 3. Havendo apenas indícios, mas sem comprovação da prática do ato de improbidade administrativa, o pedido de condenação por improbidade administrativa deve ser julgado improcedente.⁷¹

Waldo Fazzio Junior apresenta pontos para reflexão sobre as modalidades de atos de improbidade administrativa, como segue:

As três modalidades de atos ímprobos (LIA, arts. 9º, 10 e 11) coabitam, de modo que parecem prestigiar a concorrência de normas diversas sobre o mesmo fato. A casuística exhibe enredos e situações em que essas três modalidades se articulam em cenários intrincados de improbidade administrativa e a quantidade de sujeitos ativos e passivos é ampla quanto pode ser a extensão da administração pública.⁷²

3.1.1. ATOS QUE IMPORTAM EM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

De acordo com o artigo 9º, da Lei 8.429/92, constitui atos que importam ao enriquecimento ilícito, conforme segue:

Art. 9º 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 [...].⁷³

O ato de enriquecimento é uma doença que assombra este País, pois, quem tem a oportunidade de fazer, usa do cargo que ocupa para tirar vantagens para si ou para outrem. Para caracterizar uma conduta em enriquecimento ilícito, há alguns requisitos, e, neste sentido, Marino Pazzaglini, fala o seguinte:

1.Recebimento de vantagem patrimonial indevida por agente público, acarretando, ou não, dano ao erário; 2.Vantagem decorrente de comportamento ilícito do agente; 3.Ciência do agente da ilicitude (dolo) da vantagem obtida; e 4.Nexo causal entre o exercício funcional abusivo do agente e a indevida vantagem por ele auferida.⁷⁴

Nessa linha, Francisco Octavio de Almeida Prado ressalta que:

Para configuração do enriquecimento ilícito não é necessária a verificação de dano ou prejuízo ao erário. Na verdade, o bem jurídico protegido é a probidade na administração, e esse bem é agredido sempre que o agente público se desvia dos fins legais a que está atrelado, em contrapartida à percepção de vantagem patrimonial. Poderá, é certo, resultar prejuízo ao erário de uma conduta tipificada pelo art. 9º. Esse prejuízo, no entanto, não compõe as figuras típicas de enriquecimento ilícito e será irrelevante para a caracterização das infrações, conquanto possa ter relevância para a dosagem das sanções cabíveis (CF, art. 12, parágrafo único).⁷⁵

Doravante o tema em específico do referido capítulo, nos doze incisos que servem de alicerce para o art. 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, será dado nos títulos 3.2 e 3.3, em uma abordagem mais ampla, possibilitando ao leitor um esclarecimento mais profundo.

3.1.2. ATOS QUE CAUSAM PREJUÍZO AO ERÁRIO (ART. 10)

Depois de analisar os atos de improbidade administrativa que resultam no enriquecimento ilícito, nos faz perfazer os requisitos de improbidade administrativa que acarretam prejuízo ao erário, conforme tipifica o artigo 10, da Lei de Improbidade Administrativa, conforme segue:

Art. 10. 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, e notadamente: I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie; IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado; V - permitir ou facilitar a aquisição permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado; VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea; VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente; IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular; XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente; XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregada ou terceiros contratados por essas entidades. XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.; XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada

utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular; XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.⁷⁶

De acordo com Marino Pazzaglini Filho sua configuração depende dos seguintes requisitos: “1) ação ou omissão ilegal do agente público no exercício de função pública; 2) Derivada de má fé, desonestidade (dolosa ou culposa); 3) Causadora de lesão efetiva ao erário.”⁷⁷

Para Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, não há apenas uma única forma para caracterização do ato lesivo ao erário, mas inúmeras, de modo que “É importante frisar que a noção de dano não se encontra adstrita à necessidade de demonstração da diminuição patrimonial, sendo inúmeras as hipóteses de lesividade presumida previstas nas legislações”.⁷⁸

3.1.3. ATOS QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ART.11)

Os crimes que atentam contra os Princípios da Administração estão nos dispositivos da Constituição Federal, especialmente no artigo 37, parágrafo 4º, conforme transcrição: “A administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também o seguinte [...]”.⁷⁹

No parágrafo 4º do referido artigo, o legislador constituinte definiu as penalidades cabíveis ao rompimento com os princípios em comento: “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.”⁸⁰

Com o recebimento da Lei de Improbidade Administrativa ao ordenamento jurídico, o artigo em epígrafe foi regulamentado para dar sanções administrativas e a reparação do dano causado na administração pública, onde caracterizada a violação dos princípios constitucionais que norteiam a administração pública, registrado no art. 11, será tipificado como Improbidade Administrativa, conforme segue:

Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício; III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo; IV - negar publicidade aos atos oficiais; V - frustrar a licitude de concurso público; VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo; VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço; VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação; X - transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.⁸¹

Antes de iniciar as fundamentações acerca do último artigo que trata dos atos que atentam contra os Princípios Constitucionais, é necessário registrar que os princípios estão ligados a alicerces basilares na conduta do gestor público para a eficácia de uma gestão plena e proba. Utilizando essas ferramentas, não incorrerá no risco de prejuízo ao erário e tampouco sancionado pela letra fria da lei, que pode ir de processos corretivos administrativos a penalidades maiores. Como os que lhes é tirado os direitos de exercerem um processo Democrático, como ocupação em qualquer cargo público. Assim preleciona Marino Pazzaglini:

Embora a redação do dispositivo não tenha sido a mais apropriada, pois seria de maior rigor ou precisão reiterar os princípios constitucionais basilares que informam a atuação pública elencados no art. 37, caput, da carta magna (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência)⁸²

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves entende que não atentando aos princípios constitucionais estará explicitamente caracterizada sua violação, conforme segue:

A leitura do *caput* do dispositivo denota claramente que a improbidade poderá estar consubstanciada com a violação aos princípios da legalidade e da imparcialidade (*rectius*: impessoalidade), o mesmo ocorrendo com a inobservância dos valores de honestidade e lealdade às instituições, derivações diretas do princípio da moralidade.⁸³

Ainda para Emerson Garcia e Rogério Pacheco, o art. 11 da lei 8.429/1992, diz que:

É normalmente intitulado de norma de reserva o que é justificável, pois ainda que a conduta não tenha causado danos ao patrimônio público ou acarretado o enriquecimento ilícito do agente, será possível a configuração da improbidade sempre que restar demonstrada a inobservância dos princípios regentes da atividade estatal.⁸⁴

Os atos atentatórios contra os princípios Constitucionais, que resultam na Improbidade Administrativa, Calil Simão é taxativo com relação a isso, como aponta na seguinte forma:

A violação de princípios constitui um gênero, em que a improbidade pode ou não estar presente. Em outras palavras, a violação de princípio regulada pelo art. 11 da LIA é aquele decorrente da desonestidade por imparcialidade, por ilegalidade e profundamente decorrente da deslealdade do agente público. Isso quer dizer que o ato de improbidade por lesão a princípios, é muito mais que uma simples violação ao princípio da legalidade ou da moralidade administrativa, é a lesão impregnada de deslealdade no trato da coisa pública.⁸⁵

3.2. DAS VANTAGENS INDEVIDAS

A seguir será apresentado os atos que configuram vantagens indevidas, tipificado nos incisos I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII do art. 9º da Lei de Improbidade administrativa que são:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público; II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado; III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado; V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem; VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público; VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade; IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza; X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado; XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.⁸⁶

3.2.1. RECEBIMENTO DE VANTAGEM ECONÔMICA INDEVIDA

Neste primeiro inciso, tipificado no art. 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, é registrado assim:

Receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público.⁸⁷

Segundo Marino Pazzaglini, é preciso ser caracterizado três tipos para configuração de Improbidade Administrativa, que são:

a) Recebimento, pelo agente público, de dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra espécie de vantagens econômica direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente: b) Ciência do agente público de que essa vantagem é ilícita: C) Interesse, direto ou indireto, do fornecedor da vantagem, que possa ser alcançado ou amparado por ação ou omissão pertinente ao ofício do agente corrompido.⁸⁸

Ainda perpassando sobre vantagens Indevidas na qual está tipificado no art. 9º, inciso I, da Lei de Improbidade administrativa, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves aduzem: “O conceito de vantagem patrimonial indevida é extremamente amplo, abrangendo as prestações, positivas ou negativas, diretas ou indiretas, recebidas pelo agente publico. Em qualquer caso a vantagem, alem de assumir contornos patrimoniais, deve ser indevida”.⁸⁹

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul se manifestou da seguinte forma:

APELAÇÃO CÍVEL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DE PROPINA POR OFICIAL DE JUSTIÇA. PREFERÊNCIA NO CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES JUDICIAIS EM BENEFÍCIO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. ANÁLISE DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. DOLO DOS ACUSADOS DEMONSTRADO. O recebimento de dinheiro para o preferencial cumprimento de determinações judiciais por oficial de justiça configura ato de improbidade administrativa tipificado no artigo 9º, I, da Lei nº 8.429/92, punível com as sanções previstas no artigo 12, I, do mesmo Diploma. Extensão da pena aos demais envolvidos que do esquema [...].⁹⁰

No caso concreto em epígrafe, ficou caracterizado que o oficial de justiça recebeu vantagem para dar preferência no cumprimento de mandato, assim caracterizado ato de improbidade administrativa, conforme art. 9º inciso I da lei, e com isso será responsabilizado conforme o art. 12, inciso I da Lei de Improbidade Administrativa.

3.2.2. VANTAGEM PARA FACILITAR NEGÓCIO SUPERFATURADO

Para se prosseguir com o tema é necessário entender o significado da palavra Superfaturado:

Que possui um valor muito acima do normal ou do aceitável: obra superfaturada. Que se superfaturou, que emitiu um recibo de venda com um valor acima do real, especialmente para receber o valor excedente. Cujo valor está muito acima do justo, com a intenção de burlar as regras de compra e venda de moeda estrangeira.⁹¹

Na construção de um Hospital com uma determinada medição de serviço, o chefe responsável pelo trabalho, em conluio com outrem facilitará a realização de faturamento de serviços acima do que foi executado. Ou seja, faturar o que ainda não foi executado, ou ainda montante superior ao devido, sendo assim o superfaturamento está contido a despesas irregulares na execução do contrato.

Conforme o inciso descrito no art. 9º, da Lei de Improbidade Administrativa tipifica que: “perceber vantagem econômica direta ou indireta, para facilitar a aquisição permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado”.⁹²

A facilitação é o canal para que outrem tenha vantagem, e ou ainda usam do cargo para burlar as normas contidas que proíbem esse tipo de conduta. Seria muito fácil se não houvesse a reprimenda desses atos escusos.

Marino Pazzaglini preleciona que:

O inciso II ainda da vantagem econômica recebida pelo agente para facilitar a contratação pela administração pública de bens móvel, imóvel ou serviço por preço superfaturado. Ou seja, por quantia normal ou corrente valor de mercado, sendo o sobre preço vantagem para o particular.⁹³

Para Emerson Garcia e Rogério Pacheco a vantagem para facilitar negócio superfaturado, diz que: “Também poderá ser verificado o superfaturamento quando a administração adquirir grande quantidade de bens e o preço acordado for o corrente no varejo de valor sensivelmente superior ao praticado em contratações no atacado.”⁹⁴

3.2.3. VANTAGEM PARA FACILITAR NEGÓCIO SUBFATURADO

O Gestor que receber vantagem financeira para facilitar um negócio subfaturado, responderá por ato de improbidade administrativa de acordo com o art. 9º, inciso III: “perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado.”⁹⁵

A *priori*, em se tratando de alienação, é importante dizer que os artigos 99 e 100 do Código Civil, prelecionam que bens públicos são inalienáveis, conforme transcrição a seguir:

Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II- os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III- os dominicais, que constituem patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Parágrafo Único – Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.⁹⁶

Conforme Marino Pazzaglini Filho, para a caracterização do ato ímprobo, de acordo com o inciso III, é necessário os seguintes:

a) Percepção pelo agente público, em face de sua atividade funcional, de benefício econômico direto ou indireto; b) atuação intencional do agente público, motivado por proveito econômico ilícito, em facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou fornecimento de serviço pelo ente estatal a que está vinculado para o terceiro (pessoa física ou jurídica) corruptor por preço reconhecidamente inferior ao praticado no mercado (subfaturado).⁹⁷

3.2.4. RECEBIMENTO DE VANTAGEM POR TOLERAR PRÁTICA CRIMINOSA

O art. 9º, inciso V, da Lei de Improbidade Administrativa, especifica que: “receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem.”⁹⁸

Tanto o agente político, como o servidor público efetivo aceitando vantagens, para favorecer alguém estará incurso ao inciso em epígrafe, neste caso, sendo direta ou indiretamente, como também tolerar jogos de azar, como jogos do bicho e outras ações que não estejam regulamentados pelo ordenamento jurídico, como bem diz a lei em comento.

Daniel Amorim entende como ato de vantagem econômica da seguinte forma:

A premissa central para configuração do enriquecimento ilícito é o recebimento da vantagem patrimonial indevida, quando do exercício da função pública, independentemente da ocorrência de dano ao erário. Exemplo: particular, que preenche os requisitos legais requer ao Poder Público a emissão de licença para construir, ato administrativo vinculado. O agente público competente, no entanto, exige determinada quantia em dinheiro, sem previsão legal, para acelerar a emissão da mencionada licença. Nesse caso, restou configurado o enriquecimento ilícito, em virtude da exigência da vantagem indevida, mesmo que não tenha havido qualquer prejuízo financeiro ao Estado.⁹⁹

O enriquecimento ilícito é uma ação que vem carregada de vantagens recebidas para se beneficiar bem como beneficiar terceiros, aproveitando do cargo para criar um balcão de negócios, surrupiando os princípios basilares que norteiam a Administração Pública, mesmo sem diminuição do patrimônio do Estado.

Já Emerson Garcia e Rogério Pacheco entendem que a vantagem se dá seguinte forma:

O conceito de vantagem patrimonial indevida é extremamente amplo, abrangendo as prestações positivas ou negativas, diretas ou indiretas, recebidas pelo agente público. Em qualquer caso, a vantagem, além de assumir contornos patrimoniais, deve ser indevido. A aferição da licitude, ou não, de um lado proveito econômico, deve levar em consideração a contrapartida devida ao agente pelo exercício de sua atividade laborativa e as posições jurídicas favoráveis correlatas a essa atividade.¹⁰⁰

3.2.5. RECEBIMENTO DE VANTAGEM MEDIANTE DECLARAÇÃO FALSA

O ato indevido que iremos explorar está tipificado no inciso VI, do art. 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata a seguinte forma: “Receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta e indireta, para fazer declaração falsa sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º.”¹⁰¹

O servidor responsável que receber vantagens para si de outrem para alterar produtos e serviços, estará cometendo ato infracional que dele se beneficiará e também dará vantagens ao contratado que investiu para burlar os atos probos. Como interpretação do inciso constante dessa matéria, especificamente no ato de declarar falsidades, o agente sutilmente usando das técnicas, confiança e qualificação própria da função, rouba o erário.

Marino Pazzaglini Filho salienta que para a prática desse ato de Improbidade Administrativa, por exemplo:

O funcionário da Prefeitura Municipal que tem a atribuição de receber definitivamente as mercadorias por ela compradas mediante licitação, depois de verificar suas adequações (qualidade, quantidade, ou outras características) as cláusulas contratuais, emitindo termo de recebimento de conteúdo não verdadeiro quanto aos itens que tem obrigação funcional de examinar e atestar, percebendo, para tanto, vantagem econômica.¹⁰²

3.2.6. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA LÍCITA

O enriquecimento sem causa é aquele que majora seu patrimônio sem direito, contrário ao ordenamento jurídico que se torna ilegítimo. O tema trata do enriquecimento ilícito tipificado no art. 9º, inciso VII, da Lei de Responsabilidade Fiscal que homologou: “adquirir, para si ou para outrem, no

exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público.”¹⁰³

Apropriar-se do cargo para majorar o patrimônio em tão pouco tempo sem justa causa, praticando essa conduta em prejuízo a outrem, é um ato que deve ter uma reparação jurídica. Seguindo a linha de raciocínio de uma doação ou recebimento de um prêmio, assim não ocorrendo o ilícito. De outro modo a ilicitude, ao direito e a ética, nasce o enriquecimento ilícito, que é aquele obtido por ação ou omissão de uma pessoa querer prejudicar a outra.

3.2.7. EXERCÍCIO DE ATIVIDADES INCOMPATÍVEIS

Os dispositivos contidos na norma estabelecem sanção ao agente que ocupar cargo público, paralelo a isso assessorar empresas privadas, que possuam interesses recíprocos com a Administração Pública, ferindo assim princípios Constitucionais, em específico o Princípio da Impessoalidade, como já posto neste trabalho, no campo dos princípios que norteiam o poder público. A Administração Pública precisa ser imparcial, não podendo, assim, haver uma espécie de balcão de negócios entre agentes públicos e privados.

Por conseguinte a Lei de Improbidade administrativa trata dessa matéria em seu artigo 9º, VIII, conforme redação a seguir:

[...] aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público durante a atividade.¹⁰⁴

3.2.8. INTERMEDIÇÃO PARA APLICAÇÃO DE VERBA PÚBLICA

O dispositivo em questão intenciona a sanção do agente público que dê consultoria ou assessoramento em instituição privadas que se interessam por ter vínculos com a Administração Pública. A norma busca evitar que o agente público exerça funções que intermedem interesse entre a instituição priva e a Administração Pública.

“Perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza.”¹⁰⁵

3.2.9. APROPRIAÇÃO DE BENS OU VALORES PÚBLICOS

“Incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.”¹⁰⁶

3.2.10. USO PARTICULAR DE BENS OU VALORES PÚBLICOS

Usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

4. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO MEDIANTE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

No presente capítulo serão abordadas as sanções aplicadas no caso de improbidade administrativa que importam os efeitos do enriquecimento ilícito, assim limitando e até suspendendo direitos políticos dos agentes ímprobos, conforme tipifica o artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988, na qual dispõe que: “a) suspensão dos direitos políticos b) perda da função pública c) Indisponibilidade dos Bens d) ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação cabível.”¹⁰⁷

Diante dos casos já mencionados nesta pesquisa no que tange o enriquecimento ilícito através dos atos de Improbidade Administrativa, o agente será punido constatado dolo voluntário ou ainda conforme dispõe o artigo 317 do Código Penal: “Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem. Pena – reclusão de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa”¹⁰⁸

4.1. SANÇÕES

As sanções acarretam resultados que vão de processo político administrativo, civil até o penal. Diante disso, o legislador inseriu no corpo do ordenamento normas infraconstitucionais, que resultarão de penalidades para os agentes que atuarem com a falta de zelo e honestidade com a coisa pública, como o caso do art. 12, da Lei de Improbidade Administrativa que estabeleceu o artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil, no qual dispõe as sanções dos atos de Improbidade Administrativa que é: “[...] a) suspensão dos direitos políticos b) a perda da função pública c) a indisponibilidade dos bens d) o ressarcimento ao erário.”¹⁰⁹

Ainda buscando consolidar a pesquisa, o artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa completa o referido artigo citado em epígrafe, posto na Carta Magna de 1988, trazendo três espécies graduadas de sanções dispondo da seguinte forma: “a) Suspensão dos direitos políticos b) multa civil c) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.”¹¹⁰

Assim sendo, para melhor entendimento as sanções que alude à lei, se faz necessário transcrevermos o dispositivo que trata das sanções da Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato; I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos; II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos; III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos; IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente¹¹¹.

Vale lembrar que de acordo com o artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, “A aplicação das sanções previstas nesta lei independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento, e/ou da aprovação ou rejeição das contas pelos órgãos de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.”¹¹²

Os atos de improbidade administrativa sendo consumados terão como consequências como sanções que serão aplicadas independentemente do posicionamento de órgãos de controle e fiscalização, mesmo não ocorrendo qualquer fissura ao patrimônio público.

De acordo com Orides Mezzaroba, bem como com base no artigo 37, parágrafo 4º:

A parte da norma reflete que as sanções ali previstas não possuem caráter penal. Isto porque, se o ato de improbidade, configurar-se também em ilícito penal, as consequências penais serão apuradas em processo próprio, distinto e independente da apuração da improbidade segundo a Lei n.º 8.429/92.”¹¹³

Para Alexandre de Moraes, “a Constituição estabelece que a forma e a gradação das sanções decorrentes de ato de Improbidade Administrativa serão previstas na Lei de Improbidade Administrativa.”¹¹⁴

4.2. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS

Em rota de colisão do tema em comento, há nos direitos fundamentais da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, “o direito de o brasileiro votar e ser votado, sendo obrigatório para os maiores de 18 anos e menores de 70 anos.”¹¹⁵ Mas o cidadão poderá temporariamente ter seus direitos políticos suspensos, diante das hipóteses elencadas no artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil, este ato é aplicado para agentes que forem incondizentes com os princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública. Ou seja, agir comprovando que não são pessoas confiáveis para estar à frente de uma administração pública, podendo limitar e/ou Suspende os direitos políticos por um determinado tempo, privando-o de votar e ser votado.

De acordo com Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, a suspensão dos Direitos Políticos é aplicada no momento em que “Identificada à prática da improbidade e aplicada a sanção dos direitos políticos, a cidadania do ímprobo será restringida em suas acepções ativa e passiva, vale dizer, no direito de votar e ser votado.”¹¹⁶

Conforme já citado, a suspensão dos direitos políticos não fica apenas no campo da ação civil pública, provado a má índole com os princípios basilares explícitos na carta magna (Legalidade, Impessoalidade, moralidade, probidade e eficiência), recairá sobre o agente o dever não votar e também ser votado.

O Jurista Celso de Mello conclui que a Suspensão dos Direitos Políticos da seguinte forma:

Os direitos políticos conferem à pessoa os atributos da cidadania. Esta, enquanto capacidade eleitoral projeta-se em duas dimensões; a) capacidade eleitoral ativa (aptidão de votar); e b) capacidade eleitoral passiva (aptidão de ser votado). A capacidade eleitoral ativa resume-se ao direito de sufrágio e a capacidade eleitoral passiva caracteriza-se pela elegibilidade.¹¹⁷

Já na concepção de Alexandre de Moraes a Suspensão dos Direitos Políticos é entendida assim: “Caracteriza-se pela temporariedade da privação dos direitos políticos e ocorre nas seguintes formas: incapacidade civil absoluta, condenação criminal com trânsito em julgado, enquanto durarem seus efeitos; improbidade administrativa.”¹¹⁸

As características da Suspensão dos Direitos Políticos passam pelo campo civil e criminal, neste momento a segunda hipótese terá que aguardar decisões superiores para efetiva sanção do ato. Ou seja, será sacramentado mediante condenação transitado e julgado conforme o artigo 15, inciso III da Constituição da República Federativa do Brasil, no qual tipifica a seguinte forma: “É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:[...] III – condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;”¹¹⁹

Ao contrário da hipótese criminal, o artigo 15 da Constituição da República Federativa do Brasil que:

Estabelece ser vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado, incapacidade civil absoluta; condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa e improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º¹²⁰

4.3. PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA

Diferente da Suspensão dos Direitos Políticos que está elencada em uma norma constitucional, a perda da função pública está explícita em uma norma infraconstitucional, exatamente no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa. Para ocorrer o gravame é necessário ser servidor público, ainda que transitoriamente e sem remuneração, ou ainda ter sido eleito, concursado, nomeado, seja na Administração Pública direta ou indireta.

A avaliação na concepção de Marino Pazzaglini filho, sobre quem perde a função pública adotado pela Lei de Improbidade Administrativa:

É toda atividade exercida por pessoas física, ainda que transitoriamente e sem remuneração, investida na categoria de agente público por eleição, nomeação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função, na administração pública direta, indireta ou fundacional dos entes da federação e dos poderes estatais, em empresas incorporadas ou patrimônio público ou em entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual.¹²¹

A perda da função pública é a única sanção das mencionadas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que é admissível através de processo administrativo, desde que haja previsão no estatuto que rege a categoria do servidor público, resguardando o contraditório e a ampla defesa.¹²²

Ainda sobre a perda da função pública Maria Sylvia di Pietro apresenta pontos para reflexão do tema em questão, onde diz:

O fato de estar prevista a perda da função pública entre sanções cabíveis em caso de improbidade administrativa não é suficiente para concluir que se trata de sanção administrativa para punir um ilícito puramente administrativo. Se essa conclusão fosse válida, não haveria dúvida de que estaria frente à matéria de competência de cada ente da federação. Isso, porém ocorre da mesma forma que não se pode afirmar que a perda de cargo prevista no artigo 91, I, do Código Penal, seja sanção de natureza administrativa. A perda da função, no caso, pela gravidade do ato de improbidade, é inerente a própria suspensão dos direitos políticos. Se uma pessoa tem os direitos políticos suspensos por determinado período, ela deve perder concomitantemente o direito de exercer uma função de natureza pública.¹²³

Os detentores de mandato político ocupam o mais alto grau hierárquico do Poder Executivo, qualquer que seja o ente da Federação o que os erige a condição de principais destinatários das normas que disciplinam a Administração Pública, tipificam os atos de improbidade e que prevêm a denominada perda da função. Os atos em comento serão sancionados por Lei específica, conforme José dos Santos e Carvalho Filho afirmam que:

A sanção da perda da função pública está contemplada em todos os casos do art. 12 da Lei 8.429/92: Trata-se de punição rigorosa, que enseja a extinção do vínculo jurídico que liga o servidor a entidade vitimada pela improbidade, primeiro ponto, então, a considerar é o de que a punição se aplica exclusivamente a agentes públicos, não se estendendo ao terceiro, que nenhum vínculo com Estado.¹²⁴

O agente público eleito pela maioria da vontade popular se tornar representante do povo para em seu nome administrar da forma mais eficiente e com maior transparência possível o dinheiro que é revertido para os cofres públicos em forma de impostos, taxas e etc. A probidade é fundamental para ter uma administração sadia, assim surtindo efeitos positivos para toda coletividade, afastando sanções indesejáveis que terão como resultados jurídicos como punições rigorosas, como perda e/ou suspensão dos direitos políticos.

A suspensão e perda dos direitos políticos se diferem em suas especificidades conforme o professor e jurista Emerson Garcia e Rogério Pacheco aponta:

É importante observar que contrariamente ao que pensam alguns, a perda do mandato ou mesmo o afastamento cautelar do agente político não guarda uma

relação de identidade com a suspensão dos direitos políticos. Ou seja, ainda que por força de provimento cautelar seja o agente afastado do exercício do mandato, manterá ele seus direitos políticos em sua integridade, podendo votar e ser votado, estando legitimado a exercer a representatividade popular se eleito for.¹²⁵

O afastamento de um cargo público é um ato que poderia ser de mão única. Ou seja, cometeu um ilícito, seria deposto, teria suas funções caçadas, por final seria preso. Com a flexibilidade do ordenamento jurídico, enquanto houver suspensão, não haverá perda dos direitos políticos, única é exclusivamente no caso de “Improbidade administrativa, nos termos do artigo 37, §4º, conforme bem tipificou o artigo 15 da Constituição da República Federativa do Brasil.”¹²⁶

4.4. INDISPONIBILIDADE DOS BENS

A indisponibilidade de bens provém da ruptura nos princípios basilares que norteiam a Administração Pública, ou seja, vem com atos desonestos, que beneficiam a si ou outrem durante o exercício de suas funções. A Lei de Improbidade Administrativa regula e imputa aos agentes que agem com desonestidade, com ilicitude no seio administrativo, buscando diminuir o Patrimônio Público de forma promiscua e sorrateira.

Para combater esses tipos de conduta o ordenamento jurídico trouxe consigo um conjunto de normas que controlam os gestores, e uma delas é a carta magna que em seu artigo 37, parágrafo 4º, que trata da “Suspensão dos direitos políticos, perda da função pública e o ressarcimento ao erário.”¹²⁷

A indisponibilidade de bens trata-se na verdade, de medida cautelar de natureza patrimonial, conforme o artigo 16, *caput*, da Lei de Improbidade administrativa afirma:

Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou a procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.¹²⁸

O agente político ao ser imputado como medida cautelar para assegurar o que ele adquiriu ilicitamente na lei que regula, está posto claramente para quem participa na diminuição do patrimônio público, que terá seus bens indisponíveis. Dentro esse raciocínio, faz interessante saber que a professora Maria Sylvia Di Pietro, registra

A indisponibilidade dos bens, também prevista no dispositivo constitucional, afeta atributo inerente ao próprio direito de propriedade (a livre disposição do bem), matéria também de competência privativa da União, conforme previsto no mesmo artigo 22, I, da Constituição Federal. Do mesmo modo, o ressarcimento ao erário constitui sanção de natureza civil, também de

competência privativa da União por força do mesmo dispositivo constitucional e, aliás, já disciplinada no Código Civil.¹²⁹

Em virtude dos fatos mencionados, é de observar que o ato de indisponibilidade de bens é uma forma de garantir com êxito a reparação do dano causado pelo agente, diante do ato ilícito cometido por ele contra a Administração Pública, para repor ao erário tudo que foi retirado indevidamente e sem a lei permitir, pois em gestão pública só é autorizado a fazer aquilo que está em lei.

4.5. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

Diante da dilapidação do patrimônio público, o sujeito que o fizer terá que ressarcir toda a diminuição do erário, o artigo 5º, da Lei de Improbidade Administrativa é taxativo com relação ao integral ressarcimento, como assim descreve a norma: “Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se a integral ressarcimento do dano.”¹³⁰

Emerson Garcia e Rogério Pacheco conceituam o ressarcimento da seguinte forma: “O vocábulo ressarcimento exprime a ideia de equivalência na contraprestação apresentando-se como consequência da atividade do agente que ilicitamente causa dano ao sujeito passivo do ato de improbidade.”¹³¹

A ideia do ressarcimento é reparar o patrimônio público diminuído com condutas ilícitas, para não dizer asquerosas do ponto de vista moral, pois atitudes como essas atinge toda uma coletividade de forma negativa

4.6. CARACTERÍSTICAS PROCESSUAIS

As questões processuais que envolvem a Improbidade Administrativa, encontram-se descritas no capítulo V, da Lei de Improbidade Administrativa, que se verifica a divisão de duas partes, podendo ser por via administrativa ou por via judicial.

Maria Sylvia de Pietro aponta que “O ato de Improbidade administrativa, para acarretar a aplicação das medidas sancionatórias previstas no artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988, exige a presença de determinados elementos”, conforme segue:¹³²

- a) Sujeito Passivo: uma das entidades mencionadas no artigo 1º da Lei nº 8.429/92
- b) Sujeito ativo: o agente público ou terceiro que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob pena de qualquer forma direta e indireta (arts.1º e 3º);
- c) Ocorrência do ato danoso descrito em lei, causador de enriquecimento ilícito para o sujeito ativo, prejuízo para o erário, atentado contra os Princípios da

administração Pública ou concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; o enquadramento do ato pode dar-se isoladamente, em uma das quatro hipóteses, ou, cumulativamente, em duas, três ou quatro;

d) Elemento subjetivo: dolo e culpa¹³³

Dentre as medidas sancionatórias em epígrafe, está o dever de o agente público ressarcir ao erário, no caso de enriquecimento ilícito, conforme o artigo 14 da Lei de Improbidade Administrativa “qualquer pessoa poderá representar a autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.”¹³⁴

O legislador deixou claro neste artigo que qualquer pessoa do povo, poderá formalizar denúncias diante do Ministério Público, mesmo sem está dotado de qualificação específica para que a instituição instaure processos sobre o caso apresentado, com a sociedade se tornar uma espécie de fiscal, pois se alguém tiver provas contundentes que outros usaram do cargo para se enriquecer ilicitamente ou facilitou terceiros a majorar patrimônio à custa do dinheiro público, então o artigo em comento se torna um aliado da sociedade no combate à corrupção, criando um elo entre os institutos de controle, assim garantido pela nossa Carta Magna, em seu artigo 5º, inciso XXXIV:

São a todos assegurados independentemente do pagamento de taxas; a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;¹³⁵

Ainda sobre o direito da pessoa sem qualificação técnica de peticionar, Nelson Nery e Rosa Maria, com muita propriedade aponta que:

Trata-se de um direito positivo e impessoal, que pode ser exercido por qualquer um, pessoa física ou jurídica, para que se possa reclamar, junto aos poderes públicos, em defesa de direitos contra ilegalidade ou abuso de poder. Não é preciso obedecer-se forma rígida de procedimento para fazer-se valer, caracterizando-se pela informalidade, bastando à identificação do peticionário e o conteúdo sumário do que se pretende do órgão público destinatário do pedido. Pode vir exteriorizado por intermédio de petição, representação, queixa, ou reclamação. A contrapartida do direito constitucional de petição é a obrigatoriedade de resposta que a autoridade destinatária deve dar ao pedido.¹³⁶

Como se vê será no artigo 17, parágrafo 4º, da Lei de Improbidade Administrativa, aponta:

[...] a ação principal que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público, ou pela pessoa jurídica interessada, dentre de trinta dias da efetivação da medida cautelar. Cabe ainda o Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade¹³⁷

O ressarcimento ao erário, por ser medida inserta na ação civil prevista na Lei de Improbidade Administrativa e por poder ainda o Ministério Público manejar a ação civil pública para a proteção de interesses difusos (em que se incluem a proteção do patrimônio público e da probidade administrativa), é óbvio que se tem competência para acionar o judiciário, tanto em pedido conjunto com outras sanções, como isoladamente.¹³⁸

A indisponibilidade de bens é uma das sanções previstas no artigo 12, inciso I, II e III da Lei 8.429/92 é a reparação do dano causado. No entanto, caso o valor apurado durante uma denúncia do Ministério Público por improbidade administrativa que seja retirado da posse dos réus, já na inicial do processo, para efetiva reparação do dano causado.

Como medida cautelar, para a concessão da indisponibilidade dos bens necessária a presença do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*.

Conforme Emerson Garcia:

Por tratar-se de medida cautelar, torna-se necessária a demonstração do *fumus boni júri*, não fazendo sentido, *data vênia*, a imposição de tão grave medida senão quando o sucesso do autor na demanda se apresentar favorável, *fumus Bono iuris* não significa, por certo, prova exauriente, vertical, mas é requisito inafastável. Quanto ai *periculum in mora*, parte da doutrina se inclina no sentido de sua implicitude, de sua presunção pelo art. 7º da Lei de Improbidade Administrativa, o que dispensaria o autor de demonstrar a intenção de agente dilapidar ou desviar o seu patrimônio com vistas afastar a reparação do dano.¹³⁹

Quanto ao *periculum in mora*, a mais abalizada doutrina especializada sobre o tema entende que é requisito implícito, isto é, está subentendido no artigo 37, §4º, da Constituição da República Federativa do Brasil, que estabelece:

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.¹⁴⁰

Para a indisponibilidade de bens como medida acautelatória para assegurar que o ímprobo não desfaça do erário subtraído do patrimônio público Maria Sylvia Di Pietro afirma:

É o caso de 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 erário.”¹⁴¹

O entendimento doutrinário é corroborado pela jurisprudência:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - RECEBIMENTO DA INICIAL - ASPECTOS JURÍDICO-FORMAIS - ANÁLISE RESTRITA - QUESTÕES DE MÉRITO - APRECIAÇÃO DIFERIDA - APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SOCIETATE - INDISPONIBILIDADE DE BENS - EXEGESE DO ARTIGO 7º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI FEDERAL Nº 8.429/1992 - REQUISITOS PARA CONCESSÃO - LIMINAR INAUDITA ALTERA PARS - POSSIBILIDADE - DECISÃO MANTIDA.

1. A prudência não recomenda o julgamento prévio em Ação Civil Pública. Ali se perquire, dentre o mais, os pressupostos processuais e as condições da ação, sendo que as questões pertinentes ao mérito reclamam análise somente depois de assegurados os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, máxime ante o interesse social que envolve a ação. Destarte, impõe-se o recebimento da petição inicial com base em suficientes indícios de improbidade, determinando-se, por conseguinte, o prosseguimento da ação principal para perquirição aprofundada dos fatos.
2. O provimento cautelar para a indisponibilidade de bens, de que trata o artigo 7º, parágrafo único, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429/1992), exige indícios de responsabilidade do agente na consecução do ato ímprobo, em especial nas condutas que causem dano material ao Erário.
3. O requisito cautelar do periculum in mora está implícito no próprio comando legal, que prevê a medida de bloqueio de bens, uma vez que visa a assegurar o integral ressarcimento do dano.
4. A demonstração, em tese, do dano ao Erário e/ou do enriquecimento ilícito do(s) agente(s), caracteriza o fumus boni iuris.
5. É admissível a concessão de liminar inaudita altera pars para a decretação de indisponibilidade e sequestro de bens, visando assegurar o resultado útil da tutela jurisdicional, que objetiva o ressarcimento ao Erário.

(TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0261.11.011310-5/002, Relator(a): Des.(a) Elias Camilo , 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 03/04/2014, publicação da súmula em 22/04/2014)¹⁴²

Por fim, é importante frisar que a indisponibilidade de bens meio de assegurar o resultado útil do processo, instaurado em defesa do patrimônio público.

4.7 A EFICÁCIA DA SANÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

Os departamentos midiáticos vem reportando escândalos de corrupções e propinas nesse rincão do Brasil afora, todos os dias é noticiado fatos novos, com novos personagens e uma história mais espantosa que a outra, porém, a corrupção no Brasil não é um fato novo, talvez seja um dos problemas que mais afete a população brasileira.

Durante anos se fala em desvio do erário, na corrupção de agentes políticos e servidores efetivos, lavagem de dinheiro, do pagamento de propinas, do abuso do poder. São preposições antigas, porém, com temas bem atuais, envolvendo grandes empreiteiros de sucesso a nível mundial, políticos do escalão da República, partidos políticos, todos unidos para roubar o dinheiro do povo que devolve em forma de imposto.

A corrupção fere os maiores princípios da dignidade humana, buscando vantagens e interesse escuso para si próprio ou outrem, e isso só mostra que o cidadão político está incapaz moralmente, assim, não conseguindo assumir compromissos com a sociedade. Mas para onde vai todo o dinheiro que políticos envolvidos atos escusos vão, estão sendo processados por atos de Improbidade administrativa? Esse dinheiro é devolvido para o Estado? Há eficácia nessa devolução? Ou seja, o dinheiro é retornado para os cofres públicos?

Para responder o primeiro questionamento será necessário fazer uma busca completa em um processo que envolva condutas ardil dos maus agentes públicos. Ou seja, buscar nas mais de 30 mil páginas da **OPERAÇÃO LAVA JATO**, caso que repercutiu no mundo inteiro e ainda sendo o maior caso de esquema para corromper todas as instituições deste País (**grifo nosso**)

A resposta veio de um professor de Direito Penal da USP (Universidade de São Paulo), Luciano Anderson de Sousa que afirma o seguinte:

A dinheirama fica sob a responsabilidade do Juiz. É dele a o poder de determinar o destino da verba, as possibilidades para esta destinação, são estabelecidas por norma do código penal e código do processo penal e da lei de lavagem de dinheiro (9.613/98). Que dizer, embora esteja nas mãos do magistrado, este não possui muita liberdade na opção, em razão de parâmetros já determinados por estas leis.¹⁴³

Conforma já evidenciado nesta pesquisa os que praticam atos de improbidade previstos no artigo 9º e incisos; artigo 10 e incisos, aos quais tipificam sanções aos que causarem danos ao erário. Uma das sanções previstas pelo artigo 12, inciso I, II e III é a reparação do dano causado.

Como visto nesta pesquisa, consolidação no campo jurisprudencial, que os tribunais tenham entendido que deve haver uma cautelar para a indisponibilidade de bens, mediante denúncia do Ministério, logo no início do processo. Assim retirando da posse dos réus seus bens, garantindo assim a efetiva reparação causada.

Ademais, dentre as sanções a serem aplicadas aos ímprobos está à multa civil que, nos termos do artigo 12, inciso I, da Lei 8.429/92, assim preleciona Calil Simão, “A palavra multa é latina, significando a pena paga em pecúnia. Ou seja, uma sanção ou pena, impostas

em razão do desrespeito a determinadas normas de direito, seriam cumpridas mediante pagamento em bens.”¹⁴⁴

Os traumas ocasionados pelo agente ímprobo são diretamente ligados as normas que buscarão a reparação civil, penal e administrativa, através de seus dispositivos explícitos na tocante de cada norma, começando por uma norma infraconstitucional como é a Lei de Improbidade Administrativa em um de seus dispositivos.

De acordo com o artigo 12, inciso III da Lei de Improbidade Administrativa prescreve o seguinte:

Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação especificam, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito as seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: III – Na hipótese do art. 11, o ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.¹⁴⁵

O Superior Tribunal de Justiça, conforme noticiado no informativo STJ nº 547, de 08 de outubro de 2014, por meio de sua PRIMEIRA SEÇÃO. Que congrega as duas Turmas do Direito Público da Corte, em processo submetido ao rito dos recursos repetitivos (CPC, art. 543-C), pacificou o tema em aresto paradigmático, in verbis:

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. REQUISITOS DA MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS PREVISTA NO ART. 7º DA LEI 8.429/1992. RECURSO REPETITIVO (ART. 543-C DO CPC

E RES. 8/2008-STJ). É possível decretar, de forma fundamentada, medida cautelar de indisponibilidade de bens do indiciado na hipótese em que existam fortes indícios acerca da prática de ato de improbidade lesivo ao erário. De fato, o art. 7º da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) instituiu medida cautelar de indisponibilidade de bens que apresenta caráter especial em relação à compreensão geral das medidas cautelares. Isso porque, para a decretação da referida medida, embora se exija a demonstração de *fumus boni iuris* - consistente em fundados indícios da prática de atos de improbidade -, é desnecessária a prova de *periculum in mora* concreto - ou seja, de que os réus estariam dilapidando efetivamente seu patrimônio ou de que eles estariam na iminência de fazê-lo (colocando em risco eventual ressarcimento ao erário). O requisito do *periculum in mora* estaria implícito no referido art. 7º, parágrafo

único, da Lei 8.429/1992, que visa assegurar "o integral ressarcimento" de eventual prejuízo ao erário, o que, inclusive, atende à determinação contida no art. 37, § 4º, da CF (REsp 1.319.515-ES, Primeira Seção, DJe 21/9/2012; e REsp 1.315.092-RJ, Primeira Seção, DJe 7/6/2013). Ora, como a indisponibilidade dos bens visa evitar que ocorra a dilapidação patrimonial, não é razoável aguardar atos concretos direcionados à sua diminuição ou dissipação, na medida em que exigir a comprovação de que esse fato estaria ocorrendo ou prestes a ocorrer tornaria difícil a efetivação da medida cautelar em análise (REsp 1.115.452- MA, Segunda Turma, DJ 20/4/2010). Além do mais, o disposto no referido art. 7º em nenhum momento exige o requisito da urgência, reclamando apenas a demonstração, numa cognição sumária, de que o ato de improbidade causou lesão ao patrimônio público ou ensejou enriquecimento ilícito. REsp 1.366.721-BA, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. para acórdão Min. Og Fernandes, julgado em 26/2/2014.¹⁴⁶

Calil Simão relembra que a sanção do ressarcimento integral do dano, não se prescreve e ainda conforme segue:

Cumpra ainda observar que o §5º do art. 37 da Constituição Federal estabeleceu, segundo alguns, que as ações de ressarcimento serão imprescritíveis. Ultrapassado o período previsto no art. 23 da Lei de Improbidade Administrativa, via de improbidade torna-se inadequada, devendo o pedido de ressarcimento ser pleiteado mediante ação civil pública ou ação popular, sob pena de indeferimento nos moldes do §8º do artigo 17, conforme Lei de Improbidade Administrativa.¹⁴⁷

ca ou ação popular, sob pena de indeferimento nos moldes do §8º do artigo 17, conforme Lei de Improbidade Administrativa.¹⁴⁷

Nos ditames das normas que regulamenta os procedimentos na administração pública, num deles implicam a recomposição do patrimônio público quando cometido atos que empobrecem as instituições e majora a riqueza do particular pensando nisto o legislador imputou normas que regulasse os atos evasivos com o dinheiro público, obrigando os ímprobos a devolver todo o erário arrecadado de forma ilícita.

De acordo com Emerson Garcia e Rogério Pacheco a devolução se molda na recomposição do dinheiro público, conforme preleciona, "O ressarcimento integral do dano na medida em que busca, apenas, recompor o *status quo*, não afasta, em linha de princípio, a aplicação das demais sanções cominadas ou, mesmo, a própria da Lei nº 8.429/1992."¹⁴⁸

Os procedimentos na administração pública desde a criação da Constituição Federal de 1988 passam por mudanças significativas no quesito de responsabilizar todos os agentes que se apropriarem do

dinheiro público, a exemplo disso em 92 foi sancionada a Lei de Improbidade administrativa, logo depois, foi sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal, além das instituições de controle interno e externo, conforme a própria carta magna tipifica em seus artigos 74 e 75, *caput*. Com todo esses aparatos de controle do Estado, há a importância de imputar sanções civis, criminais e administrativas nos agentes público, para que isso ocorra é necessário que haja provas contundentes no campo processual civil.

Maria Sylvia Di Pietro afirma que:

[...] a norma repete-se no artigo 186 do novo Código Civil, com acréscimo de menção expressa ao dano moral. Por isso mesmo, só é cabível o ressarcimento se do ato de improbidade resultou prejuízo para o erário ou para o patrimônio público (entendido em sentido amplo). Onde não existe prejuízo, não se pode falar em ressarcimento, sob pena de enriquecimento ilícito por parte do poder público. Essa conclusão decorre de norma expressa da lei, contida no artigo 5º da Lei de Improbidade Administrativa, segundo o qual “ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.”¹⁴⁹

A norma civil é o elemento que abarcará o ressarcimento do dinheiro público, mesmo estando no patrimônio do particular, pois o artigo de ressarcimento na Lei de Improbidade administrativa é de caráter punitivo e já do Código Civil é de caráter indenizatório.

O Doutor Calil Simão ainda aponta que a norma do Código Civil, prevê a obrigação daquele que causa dano a outrem em repará-lo, “O artigo 186 do novo Código Civil, estatuiu que aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ilícito.”¹⁵⁰

Essencial para existência da responsabilidade civil é que o ato culposos do servidor cause dano patrimonial a administração pública. Sem a ocorrência de dano patrimonial não há fundamento para a responsabilização civil, que visa, unicamente, a reparação material, pecuniária, da Administração.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, partilha do entendimento que a indisponibilidade será pedida para garantir o ressarcimento ao erário.

AGRAVO DE INSTRUMENTO interposto contra decisão que, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa, determinou medidas para garantir o ressarcimento do Erário. Valor estimado pelo Ministério Público que parece abranger a totalidade dos valores repassados à contratada, sem observar a efetiva prestação de serviços e a decisão do TCE. Decisão reformada AGRADO PROVIDO, com extensão desta decisão aos demais requeridos, com base no artigo 1.005 do Código de Processo Civil.

(TJ-SP - AI: 20798513020188260000 SP 2079851-30.2018.8.26.0000, Relator: Isabel Cogan, Data de Julgamento: 14/11/2018, 12ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 27/02/2019)¹⁵¹

Para completar o tema desta pesquisa, serão apresentados os crimes penais que fazem conexão com a Lei de Improbidade Administrativa, que estão previstos no Código Penal Brasileiro, enumerados a seguir:

Peculato

Artigo 312 – Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio [...]

Peculato Mediante erro de outrem

Artigo 313 Código Penal – apropriar-se de dinheiro ou qualquer utilidade que, no exercício do cargo, recebeu por erro de outrem.

Inserção de dados falsos em sistema de informações

Artigo 313- A Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano [...] Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações

Art. 313-B - Modificar ou alterar, o funcionário, sistema de informações ou programa de informática sem autorização ou solicitação de autoridade competente [...]

Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento.

Art. 314 - Extraviar livro oficial ou qualquer documento, de que tem a guarda em razão do cargo; sonegá-lo ou inutilizá-lo, total ou parcialmente [...]

Emprego irregular de verbas ou rendas públicas

Art. 315 - Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei [...]

Concussão

Art. 316 - Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida [...]

Corrupção Passiva

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem [...] Facilitação de contrabando ou descaminho

Art. 318 - Facilitar, com infração de dever funcional, a prática de contrabando ou descaminho [...]

Prevaricação

Art. 319 – Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal [...]

Condescendência Criminosa Criminosa

Art. 320 – Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente [...]

Advocacia administrativa

Art. 321- Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário [...]

Violação de Sigilo funcional

Art. 325 - Revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação [...]152.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi à constituição de estudos para análise da eficácia da sanção de ressarcimento ao erário, sem perder de vista a valoração dos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, mediante enriquecimento ilícito, tendo-se em conta que existem outros tipos de sanção dos agentes públicos.

Seguindo uma linha de raciocínio para apresentação do conteúdo pesquisado, no transcorrer da pesquisa, foi-se a fundo no tempo para buscar informações históricas sobre a iniciativa do combate a corrupção, tratou ainda dos princípios que regem a Administração Pública, dos atos que a Lei de Improbidade Administrativa que determina os atos que são considerados como de Improbidade Administrativa e as sanções que são aplicadas aos agentes que cometem esses atos, em principal ao ato de enriquecimento ilícito.

Sob essa óptica, os desvios comportamentais do homem que infrinjam a norma constitucional ou os valores morais pré-concebidos da sociedade política em troca de vantagens, de qualquer forma, manifesta-se como uma degradação dos padrões éticos que devem reger todo o comportamento jurídico do indivíduo.

A desonestidade do homem, tanto no trato como seu semelhante como com o bem que não lhe pertence passa pelo enfrentamento por parte destes dilemas ou conflitos morais, considerando-se, para tanto, que aqueles se apresentam em razão de decisões por opções corretas, mas somente uma

permeada de valor emotivo, ao passo que este advém de um pensamento errado, como opção para escolher.

O certo é que o homem, ao exercer um cargo público, no enfretamento de burocracias de ordem moral e valorativa, por certo deve sopesar o bem público pertencente a coletividade e, portanto, merece sua total proteção e, quando opta esse agente, pela desonestidade, faz com que as Instituição de Controle faz observar os estrito cumprimento das leis, para que ao descumprem essas determinadas lei, sofrem as sanções administrativas e penais cabíveis em desfavor do ímprobo.

Nesta presente pesquisa, pode-se observar que a Lei de Improbidade Administrativa traz somente sanções civis, porém, não eximindo a aplicação de sanções penais e a administrativas previstas nas normas em vigor.

A corrupção está por todos os lados e em todas as classes aonde não chega à lisura, a honra e tudo aquilo que os princípios constitucionais pedem.

A corrupção, no apogeu da pirâmide hierárquica, serve de condutor multiplicador da corrupção dentre aqueles que ocupam posição menos privilegiada, estimulando-os a ter condutas negativas; crimes de corrupção é cometido por agentes, quer sejam pobres, quer ricos, porém a norma jurídica não vem sendo aplicada corretamente, eis que em poucas situações a sanção do ressarcimento ao erário é utilizada adequadamente, conforme se viu ao longo da pesquisa.

Assim o ato de Improbidade Administrativa é aquele praticado por agentes público, contrário às normas da moral, à lei e aos bons costumes, com visível falta de caráter e de retidão diante da Administração Pública direta, indireta e fundacional, sendo necessária a aplicação da sanção que denotem maior eficácia no cumprimento da norma.

Assim, foi possível verificar, após a realização da presente pesquisa, que a aplicação da sanção de ressarcimento ao erário, nas hipóteses de enriquecimento ilícito por parte do agente público, se corretamente aplicada, apresenta-se como medida eficaz no combate a improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 16 ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2008.

ALVES, Léo da Silva et al. Os crimes contra a administração pública e a relação com o processo disciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

BEZERRA, Eder Silva. A improbidade administrativa: uma visão geral da lei 8.429/92 sob a perspectiva da principiologia do direito administrativo sancionador e seu papel na contenção do poder punitivo do estado. Repositório Uniceub. Disponível em:

<<https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/8122/1/51307799.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. Decreto-Lei No 2.848, de 7 de Dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 02 ago. 2019.

_____. Lei 3.164, de 1 de junho de 1957. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3164.htm>. Acesso em: 30 mai. 2018.

_____. Lei n. 8.429, de 02 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: 30 jul. 2019.

_____. Lei No 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 25 de mar. 2019.

_____. Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 30 mai.

2019.

_____. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. AC 2022374-91.2006. 8.13.0433 MG. Relator Oliveira Firmino. Data de julgamento: 26/09/2017, 7ª Câmara Cível. Disponível em:

<<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/504689993/apelacao-civel-ac-10433062022374001-mg?ref=serp>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

_____. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento CV Nº 1.0261.11.011310-5/001 MG. Relator Elias Camilo Sobrinho, Data de Julgamento: 28/03/2012, Terceira Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 03/04/2014). Disponível em: <[https://tjrs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21487930/apelacao-civel-ac-70044785608-rs-tjrs?ref=juris tabs](https://tjrs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21487930/apelacao-civel-ac-70044785608-rs-tjrs?ref=juris%20tabs)>. Acesso em: 30 jul. 2019.

_____. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. AC 70044785608 RS. Relator Almir Porto da Rocha Filho, Data de Julgamento: 28/03/2012, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: DJe do dia 10/04/2012. Disponível em: <[https://tj- rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21487930/apelacao-civel-ac-70044785608-rs-tjrs?ref=juris tabs](https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21487930/apelacao-civel-ac-70044785608-rs-tjrs?ref=juris%20tabs)>. Acesso em: 30 jul. 2019.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo De Instrumento CV nº 2079851- 302018.8.26.0000 SP. Relator: Isabel Cogan. (Data de Julgamento: 14/11/2018, 12ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: DJe 03/04/2014). Disponível em: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/680966220/agravo-de-instrumento-ai-20798513020188260000-sp-2079851-3020188260000?ref=legal-quote-trigger>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

CAETANO, Marcello. Manual de direito administrativo. Coimbra: Livraria Almedina, 1990.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 15 ed. ver. ampl. e atual. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2006.

CRUZ, F. et al. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. 5 ed. Atlas: São Paulo, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia. Direito Administrativo. 30 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FAZZIO JR., Waldo. Improbidade administrativa e crimes contra prefeitos. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 9 ed. São Paulo, 2017.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009

MEZZAROBBA, Orides. et al. Direito e administração pública. 1 ed. Curitiba, 2014, v. 10. MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Manual de improbidade administrativa. 5 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2017.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Improbidade Administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e responsabilidade fiscal. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

SCHIMIN, Guilherme Gomes Pedrosa. Disponível em: <[https://jus.com.br/artigos/10639/lei- de-improbidade-administrativa-](https://jus.com.br/artigos/10639/lei-de-improbidade-administrativa-)>. Acesso em 19 set. 2019.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 19. ed. São Paulo: Malheiros.

SIMÃO, Calil. Improbidade Administrativa. 4 ed. Leme, São Paulo: JH Mizuno, 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo da primeira seção. DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. REQUISITOS DA MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS PREVISTA NO ART. 7º DA LEI 8.429/1992. RECURSO REPETITIVO

(ART. 543-C DO CPC E RES. 8/2008-STJ). Rel.: Napoleão Nunes Mata Filho. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&tipo=informativo&livre=@COD=%270547%27> acesso em 15 de Nov. de 2019.

VALENÇA, Danielle Peixoto. Improbidade Administrativa. JusNavigandi. Disponível em:

<<https://jus.com.br/artigos/4008/improbidade-administrativa/1>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

XIMENES, Eduardo Araújo Rocha. Evolução histórica da responsabilização dos agentes públicos por improbidade administrativa no direito brasileiro. Conteúdo Jurídico. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,evolucao-historica-da-responsabilizacao-dos-agentes-publicos-por-improbidade-administrativa-no-direito-brasile,55063.html>>. Acesso em: 02 jun. 2018.



EDITORA CONHECIMENTO LIVRE

Adimerson Valério Ribeiro

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: A EFICÁCIA DA SANÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO