



**UNIVERSIDADE PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS – UNIPAC
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
DE BARBACENA- FADI
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

STEFÂNIA HESPANHOL LOPES DA SILVA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

**BARBACENA
2017**

STEFÂNIA HESPANHOL LOPES DA SILVA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora do Curso de Direito da Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Edson Gonçalves Tenório Filho

**BARBACENA
2017**

STEFÂNIA HESPANHOL LOPES DA SILVA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora do Curso de Direito da Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Edson Gonçalves Tenório Filho

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Professor Me. Edson Gonçalves Tenório Filho
Universidade Presidente Antônio Carlos - UNIPAC

Professora Especialista Cristina Prezoti
Universidade Presidente Antônio Carlos - UNIPAC

Professor Especialista Rafael Cimino Moreira Mota
Universidade Presidente Antônio Carlos - UNIPAC

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Stefânia Hespanhol Lopes da Silva*

Edson Gonçalves Tenório Filho**

RESUMO

Os atos de improbidade administrativa são previstos na Lei nº 8.429/92, chamada de Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Segundo a LIA, configuram improbidade administrativa os atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário (art. 10), os que decorrem da concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário contrariamente ao que dispõem o art. 8º-A, caput, e respectivo § 1º, da Lei Complementar nº 116/03 (art. 10-A), e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). Porém, enquanto a hipótese prevista no art. 10-A da LIA é taxativa, as enumeradas nos arts. 9º, 10 e 11 são exemplificativas, pois ao elencá-las a LIA utiliza a expressão “notadamente”. A Lei nº 8.429/92 obriga a observância da moralidade e da probidade no trato da coisa pública. Por isso, pode-se conceituar a improbidade administrativa como a imoralidade qualificada ou por enriquecimento ilícito, ou por prejuízo ao erário, ou por concessão ou aplicação indevidas de benefício financeiro ou tributário, ou ainda por atentado contra os princípios que regem a atividade administrativa.

Palavras-chave: Administração Pública. Moralidade. Improbidade administrativa.

1 INTRODUÇÃO

A atual situação política do País reclama uma profunda reflexão sobre os conceitos de moralidade e probidade e sobre como a legislação sanciona as infrações aos princípios da moralidade e da probidade administrativas.

Nessa ordem, regulamentando o comando do art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “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”, foi editada durante o mandato do ex-presidente da República Fernando Collor de Melo, com o objetivo de minimizar a corrupção que assolava o País naquela época, a Lei nº 8.429/92, chamada Lei de Improbidade Administrativa (LIA), que especifica os atos de improbidade e as respectivas sanções aos agentes que os cometem.

* Graduada do Curso de Direito da Universidade Presidente Antônio Carlos (UNIPAC), Barbacena/MG. E-mail: stefaniahlopes@yahoo.com.br

** Orientador Mestre em Direito, Professor de Direito Administrativo do Curso de Direito da Universidade Presidente Antônio Carlos (UNIPAC), Barbacena/MG.. Email: edson-tenorio@bol.com.br

De forma sucinta, pode-se conceituar a improbidade administrativa como a prática de atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), que causam prejuízo ao erário (art. 10), que decorrem da concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A), ou que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11), todos decorrentes de ofensa ao princípio da moralidade.

Entre os princípios que regem a administração pública acha-se o da moralidade, que impõe a todo administrador público o respeito aos princípios éticos e a atuação honesta e lícita. Porém, a moralidade administrativa diverge da moral comum, pois enquanto a moral comum orienta que o indivíduo se pautar pela ética, a moral administrativa exige que o agente público, ao cumprir a lei, faça-o eticamente visando ao interesse público. A moralidade administrativa impõe total respeito aos padrões éticos, ao decoro, à boa-fé, à honestidade, à lealdade e à probidade, tanto que desde a Constituição Federal de 1988 a moralidade é pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública.

Pode-se conceituar a moral como o conjunto de regras adquiridas por meio da cultura, da educação, da tradição e do cotidiano, as quais orientam o comportamento humano em uma sociedade.

A Administração Pública não possui a mesma liberdade que os particulares, pois estes atuam com base no princípio da autonomia da vontade. Assim, enquanto para os particulares a legalidade significa que eles podem fazer tudo o que a lei não proíbe, para a Administração Pública a legalidade impõe que ela só faça o que a lei permite e observando obrigatoriamente os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público. Por isso, quando os agentes públicos ferem princípios que informam a função administrativa, incorrem em improbidade e se sujeitam às sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa e no ordenamento jurídico.

Enfim, pretende-se com este artigo fazer uma breve análise da Lei de Improbidade Administrativa, a partir de uma revisão bibliográfica com abordagem qualitativa e descritiva do tema, envolvendo questões sociais e jurídicas que com ele se relacionam.

2 CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O termo probidade é originário do latim “probitas” e do radical “probus”, significando o que “brota bem”, denotando o que tem boa qualidade. Essa concepção era, primariamente, aplicada às plantas, passando a ser usada metaforicamente em sentido moral, caracterizando o indivíduo honrado e íntegro.

Significa, atualmente, atitude de respeito aos bens e direitos alheios, constituindo ponto essencial para a integridade do caráter. Já a improbidade tem como significado o que é contrário a probidade, ou seja, desonestidade, falsidade, desonradez, corrupção, entre outras. Este vocábulo é utilizado para definir a conduta desonesta do agente público. (GARCIA E ALVES, 2004)

Segundo Marcelo Figueiredo (2004, p. 41), improbidade vem do latim “improbitate”, que significa desonestidade, e probidade é espécie do gênero “moralidade administrativa” a que faz menção o art. 37, caput, e seu § 4º, da Constituição Federal:

Art. 37. 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, 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 na graduação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

No entendimento de José Afonso da Silva (2013, p. 649), a probidade administrativa é uma espécie de moralidade administrativa que possui consideração especial na Constituição Federal, punindo o agente público ímprobo com a suspensão de direitos políticos:

A probidade administrativa consiste no dever de o ‘funcionário servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo.

Nessa mesma ordem de ideias, Alexandre de Moraes (2007, p. 345) define os atos de improbidade como aqueles que “possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário”.

Em suma, improbidade administrativa é a conduta ilícita de um agente que pode acarretar tríplice responsabilização nas esferas civil, administrativa e penal, bastando para sua configuração o desrespeito aos princípios insertos no artigo 37, caput, da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, Moralidade, publicidade e eficiência), independentemente de ocorrência de prejuízo ao erário.

3 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LEI Nº 8.429/1992

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) decorreu do Projeto de Lei nº 1.446/91, do ex-presidente da República Fernando Collor de Mello, que vislumbrou a necessidade de se dar um fim à corrupção que assolava o País durante o seu mandato. Portanto, a LIA, regulamentando o art. 37, § 4º, da Constituição Federal, objetiva combater os atos ofensivos à moralidade que afetam os interesses e a coisa pública.

Porém, conquanto a LIA indique genérica e exemplificativamente nos arts. 9º, 10 e 11 os atos que importam improbidade, ela não definiu improbidade administrativa, tratando-se, pois, de lei com normas em branco, o que dificulta sua aplicação, ressalvada a hipótese do art. 10-A, única taxativa por referir-se a atos que decorrem da concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, que podem ser aferidos objetivamente.

Fato é que a Lei de Improbidade Administrativa vem sendo crescentemente aplicada e assim auxiliando no combate à imoralidade no trato de bens e interesses públicos.

A propósito, segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), até 2002, quando a LIA completou 20 anos, houve 4.893 condenações nos Tribunais de Justiça dos Estados e 627 nos Tribunais Regionais Federais. Esses dados estatísticos apontam um número considerável de condenações desde sua vigência, desmistificando a ideia de impunidade dos agentes públicos desonestos que lesaram o patrimônio público. (MATTOS, 2002)

Registre-se que visando combater a corrupção, em 2014 a Polícia Federal deflagrou, a “Operação Lava Jato”, nome derivado do uso de um posto de combustíveis para movimentar recursos de origem ilícita. Essa operação evidenciou crimes como organização criminosa, formação de quadrilha, desvio e lavagem de dinheiro, entre outros, envolvendo diretores de grandes empreiteiras, servidores públicos, diretores de estatais e agentes políticos, com prejuízos estimados aos cofres públicos da ordem de 6 bilhões de reais somente na Petrobras, cujo desdobramento cível deságua em inúmeras ações civis públicas por ato de improbidade administrativa, também chamadas de ações de improbidade.

As penas previstas para os agentes que praticam atos de improbidade administrativa decorrem do art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “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”, e no âmbito civil são previstas pelo art. 12 da Lei nº 8.429/92, o qual será analisado adiante em tópico específico.

4 DOS SUJEITOS PASSIVO E ATIVO DO ATO DE IMPROBIDADE

A Lei 8.429/92 é um instrumento jurídico usado para combater a corrupção e preservar os bens do erário e a moralidade no exercício das funções públicas. Referida lei define expressamente os sujeitos passivos e ativos do ato de improbidade administrativa. De fato, o seu artigo 1º da lei aponta os sujeitos passivos, aqueles que são diretamente atingidos pelos atos de improbidade administrativa, enquanto os artigos 2º e 3º apontam os sujeitos ativos, aqueles que praticam os atos ímprobos.

4.1 Do sujeito Passivo

Como se extrai do art. 1º da Lei nº 8.429/92, adiante transcrito, o sujeito passivo do ato de improbidade é a pessoa jurídica de direito público ou privado que sofre as consequências do ato:

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

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

O critério adotado pelo legislador na lei de improbidade administrativa para definir os sujeitos passivos foi o da aplicação dos recursos públicos, pois o critério formal atingiria apenas as entidades integrantes da Administração Pública. Assim pode-se afirmar que o sujeito passivo da lei de improbidade administrativa é qualquer entidade que receba verba proveniente do poder público. (CARVALHO, 2017)

Partindo desse critério de interpretação, o sujeito passivo, portanto, “abrange todas as pessoas jurídicas públicas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); os órgãos dos três Poderes do Estado (legislativo, executivo e judiciário); a administração direta e a indireta; as empresas que, mesmo não integrando a administração indireta e não tendo a qualidade de sociedade de economia mista ou empresa pública, pertencem ao Poder Público e as empresas para cuja criação tenha o Estado concorrido com mais de cinquenta por cento”. (DI PIETRO, 2007, p. 754)

Porém, o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.429/92 estende o seu alcance às pessoas jurídicas de direito privado que recebam do Estado auxílio, subvenção, benefício fiscal ou verbas para custeio. Portanto, também considera as entidades privadas e as empresas sob controle direto ou indireto do poder público como sujeitos passivos de ato ímprobo, ainda que formalmente não integrem a administração indireta, pois seu objetivo é proteger o erário. Por isso, as entidades criadas ou mantidas com recursos públicos, como os serviços sociais autônomos (Sesi, Senai, Sesc etc), conhecidos como organizações sociais, e as organizações de interesse público, podem ser incluídas nessa modalidade. (DI PIETRO, 2007, p. 754)

Segundo Pazzaglini Filho (2006, p. 24), “[...] onde houver um único centavo em dinheiro público envolvido, a lei terá incidência, independente de a entidade exercer atividade de natureza pública ou privada”.

Conclui-se, pois, que a LIA visa precipuamente a proteger a moralidade pública e punir os agentes públicos e terceiros desonestos que malversam recursos públicos, os quais podem incidir isolada ou cumulativamente nas hipóteses previstas nos arts. 9º, 10, 10-A e 11 da Lei nº 8.429/92.

4.2 Do sujeito ativo

O sujeito ativo é aquele que pratica ou concorre para a prática do ato de improbidade, mas a Lei de Improbidade Administrativa os separa em duas categorias: o agente público (art. 2º) e o terceiro, que não é agente público, mas induz, concorre ou se beneficia do ato (art. 3º).

4.2.1 Do agente público

A qualificação do agente público de acordo com o art. 2º da Lei de Improbidade, abaixo reproduzido, decorre do seu vínculo com as entidades eventualmente atingidas por atos de improbidade:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Essa definição é semelhante ao previsto no art. 327 do Código Penal Brasileiro:

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função público.
§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

Segundo Andrade (2011 *apud* Carvalho, 2017) são agentes públicos “aqueles que exerçam qualquer espécie de função junto às pessoas jurídicas de direito público ou privado elencadas em seu art. 1º”.

Na definição legal de agente público é de se destacar o entendimento de Garcia (2004), para quem “A concepção de agente público não foi construída sob uma perspectiva meramente funcional, sendo definido o sujeito ativo a partir da identificação do sujeito passivo dos atos de improbidade, havendo um nítido entrelaçamento entre as duas noções”.

4.2.2 Do agente político

O agente político é o detentor de cargo eletivo incumbido do direcionamento geral das ações do Poder Público e que elabora e fixa as diretrizes mestras das políticas de Estado.

São eleitos por mandatos transitórios, como os Chefes de Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, além de cargos de Ministros de Estado e de Secretários das unidades da Federação, os quais não se sujeitam ao processo administrativo disciplinar.

Bandeira de Mello (2010, p. 247) assim conceitua os agentes políticos:

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores.

Desde a edição da Lei nº 8.429/1992, esta foi considerada aplicável aos agentes políticos. Entretanto, ao julgar a Reclamação 2.138-DF o colendo STF decidiu que a Lei de Improbidade não se aplica aos agentes políticos, uma vez que a Constituição Federal instituiu para eles o regime especial por crimes de responsabilidade regulados pela Lei nº 1.079/1950, como será analisado adiante.

Porém, é preciso defender a tese de responsabilização dos agentes políticos com base na Lei de Improbidade Administrativa, isso porque ao editar a LIA a intenção do legislador foi preservar a moralidade administrativa diante da constatação de improbidade.

Dessa forma, afastar a incidência da Lei nº 8.429/1992 dos agentes políticos, que são os agentes públicos dotados de maior poder de decisão e de comando na esfera administrativa, fragiliza em muito o sistema de proteção do patrimônio e da moralidade pública engendrados pela Constituição de 1988 e cujo desdobramento cível deságua na LIA.

4.2.3 Do terceiro

A responsabilização do terceiro é prevista pelo art. 3º da LIA, segundo o qual “As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.

Portanto, o terceiro é responsabilizado quando induz o agente público a praticar ato de improbidade, concorre para sua ocorrência ou dele auferir benefício direto ou indireto.

Contudo, a condição jurídica do terceiro particular difere da do agente público, pois para sua responsabilização deve-se considerar essa peculiaridade, isso porque ao prever sua penalização o art. 3º da LIA usa a expressão “no que couber” ao dispor que “As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra [...]”. Assim, por exemplo, incabível para o particular a aplicação da sanção de perda da função pública.

5 DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei nº 8.429/92 divide os atos de improbidade em quatro grupos: 1º - os que causam enriquecimento ilícito (art. 9º), 2º - os que causam prejuízo ao erário público (art. 10), 3º - os que concedem, aplicam ou mantêm benefício financeiro ou tributário em desacordo com o art. 8º-A, § 1º, da Lei Complementar nº 116/03 (art. 10-A), e 4º - os que atentam contra os princípios da administração Pública (art. 11).

Régis Fernandes de Oliveira (2002, p. 121) define a improbidade administrativa da seguinte forma:

A improbidade administrativa é o comportamento desviante das obrigações legalmente estabelecidas. Improbidade é desonestidade. É o agir imoral, despropositado, venal, corrupto, inválido, bandido, inescrupuloso, lesivo ao patrimônio público, ilícito, ilegal. Enfim, é a atuação contrária àquela prevista na norma jurídica.

Importante registrar que as hipóteses dos artigos 9º, 10 e 11 são exemplificativas, pois ao enumerá-las esses dispositivos usam a expressão “notadamente”, da qual se extrai que outras condutas não previstas naqueles róis podem configurar atos de improbidade.

5.1 Do enriquecimento ilícito

O art. 9º da Lei nº 8.429/92 enumera exemplificativamente alguns atos de improbidade que importam enriquecimento:

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 desta lei, e notadamente:

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;

IV - utilizar, 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 servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

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.

De modo geral, há enriquecimento ilícito quando o agente ímprobo auferir qualquer espécie de vantagem econômica indevida em face do seu vínculo com a Administração Pública, podendo essa vantagem ser entendida como qualquer modalidade de prestação, positiva ou negativa, que o beneficie. A vantagem positiva engloba todo e qualquer título ou documento representativo de valor (ações ou cotas de sociedade, títulos da dívida pública, letras de câmbio, notas promissórias, cheques etc.) Por outro lado, a vantagem econômica sob forma de prestação negativa compreende a utilização de serviços, a locação de móveis ou imóveis, o transporte ou a hospedagem gratuitos ou custeados por terceiro.

Não há modalidade culposa de enriquecimento ilícito, vez que todas as hipóteses previstas no art. 9º da LIA exigem a consciência da ilicitude do resultado pretendido.

A jurisprudência mansa e pacífica do Superior Tribunal de Justiça orienta que para que o agente seja punido por ato de improbidade administrativa é necessária a comprovação de sua conduta dolosa ou culpa grave:

Em se tratando de improbidade administrativa, é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10" (STJ, AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, DJe de 28/09/2011). Em igual sentido: STJ, REsp 1.420.979/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/10/2014; REsp 1.273.583/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 02/09/2014; AgRg no AREsp 456.655/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 31/03/2014. (STJ - AgRg no AREsp 409.591/PB, Rel. Ministra ASSULETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/11/2017, DJe 16/11/2017)¹

Também no sentido que nas hipóteses do art. 9º o elemento subjetivo do tipo é o dolo, eis a orientação jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - MÉDICO DA FHEMIG - AFASTAMENTOS SUCESSIVOS - APRESENTAÇÃO DE ATESTADOS MÉDICOS - MANUTENÇÃO DO ATENDIMENTO EM CONSULTÓRIO PARTICULAR - PREJUÍZO AO ERÁRIO - RESSARCIMENTO DEVIDO. 1- A Lei 8.429/92 divide os atos de improbidade administrativa entre aqueles que importam em enriquecimento ilícito em razão do recebimento de vantagem patrimonial indevida (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário por ação ou omissão (art. 10), o que implicam em concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A) e aqueles que atentam contra os princípios da administração pública, violando os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições (art. 11); 2- Na análise do elemento subjetivo do tipo para a caracterização do ato de improbidade administrativa, deve ser

¹ Disponível em: http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=409591&&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true. Acesso em: 21/12/2017.

acentuado de que se trata de conduta que somente poderá tipificada na modalidade dolosa ou, no caso do art. 10 da Lei de Improbidade, na modalidade de culpa grave; 3- A manutenção da atividade médica em consultório particular no período em que o servidor se encontrava afastado de suas atividades no serviço público indica a aptidão laboral e a utilização indevida de atestados médicos, resultando no dever de ressarcimento do prejuízo causado ao erário. (TJMG - Apelação Cível 1.0699.06.058275-5/001, Relator(a): Des.(a) Renato Dresch , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 05/10/2017, publicação da súmula em 10/10/2017)²

5.2 Do prejuízo ao erário

O art. 10 da Lei nº 8.429/92 enumera de forma exemplificativa alguns atos de improbidade que causam prejuízo ao erário público:

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, empregados 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;

² Disponível

<http://www8.tjmg.jus.br/themis/verificaAssinatura.do?numVerificador=1069906058275500120171148914>.
Acesso em: 21/12/2017.

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.

Portanto, o art. 10 da LIA também tipifica como ato de improbidade o que resulta em prejuízo ao erário quando o agente, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, enseja perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento por desaviso ou negligência, ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades públicas.

Porém, há diferença entre erário e patrimônio público. Erário diz respeito ao aspecto econômico-financeiro, ao tesouro, ao fisco, enquanto patrimônio público é noção de espectro muito mais abrangente, não apenas do econômico, mas também do estético, do histórico, do turístico e do artístico. A noção de patrimônio público não se restringe aos bens e direitos de valor econômico. (PAZZAGLINI, 2006) Em síntese, a regra visa a proteger não o patrimônio público propriamente dito, mas o erário, o tesouro, constituído pelo conjunto de órgãos administrativos responsáveis pela movimentação econômico-financeira do Estado.

Embora o art. 10 da LIA aponte como elementos subjetivos do tipo o dolo ou a culpa, conforme a jurisprudência do STJ a modalidade culposa exige que a culpa seja grave:

[...] V. Em se tratando de improbidade administrativa, é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10" (STJ, AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, DJe de 28/09/2011) [...]. (STJ - REsp 1635846/SP, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, 2ª TURMA, julgado em 13/12/2016, DJe 19/12/2016)³

³ Disponível em: http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=1635846&&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true. Acesso em: 21/12/2017.

5.3 Da concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário

A Lei Complementar nº 157, de 29/12/2016, incluiu na Lei nº 8.429/92 o art. 10-A, segundo o qual “Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003”, criando uma nova hipótese taxativa de ato ímprobo, consistente no desrespeito ao art. 8º-A, § 1º, da Lei Complementar nº 116/03, que assim dispõe:

Art. 8º-A. A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento).

§ 1º O imposto não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no caput, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar.

Trata-se de clara hipótese taxativa que se configura quando mediante ação ou omissão o agente viola o art. 8º-A, § 1º, da LC nº 116/03, fragilizando a receita pública proveniente do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência dos Municípios e do Distrito Federal, cujo fato gerador é a prestação de serviços constantes da lista anexa à LC nº 116/2003, ainda que esses não constituam a atividade preponderante do prestador.

5.4 Dos atos quem atentam contra os princípios da administração pública

O art. 11 da Lei de Improbidade tipifica como ato ímprobo a conduta que atenta contra os princípios explícitos e implícitos da Administração Pública:

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

- I** - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
- II** - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- III** - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV** - negar publicidade aos atos oficiais;
- V** - frustrar a licitude de concurso público;
- VI** - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

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

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.

São princípios explícitos previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. São implícitos aqueles que mesmo não previstos expressamente na Constituição ou na lei, são abrigados na ordem jurídica nacional, mas que decorrem do próprio sistema constitucional, como os princípios da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, da legalidade, da finalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da motivação, da impessoalidade, da publicidade, do devido processo legal e da ampla defesa, do controle judicial dos atos administrativos, da segurança jurídica, entre outros aplicáveis à função administrativa.

Sobre o fato de no seu art. 11 a LIA ter tipificado o atentado contra os princípios da Administração, Marcelo Figueiredo (2004, p. 41) assevera que "a preocupação do legislador é de ser aplaudida, porquanto coube à doutrina um esforço de décadas para demonstrar a importância dos princípios, sua eficácia e aplicabilidade".

A propósito, Bandeira de Melo (2011, p. 84) assim define princípio:

Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico.

E, sobre a violação de um princípio, Bandeira de Melo (2011, p. 84) prossegue em sua preleção asseverando que:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Importante observar que se uma conduta prevista no art. 11 importar enriquecimento ilícito para o agente público ou terceiro, a norma de incidência será a do artigo 9º da LIA, porém, havendo dano ao erário sem enriquecimento ilícito, a regra de incidência será a do seu art. 10.

Portanto, o art. 11 da LIA é regra subsidiária ou de reserva contra os de atos ímprobos que não importam enriquecimento ilícito, que não ensejam lesão ao erário e que não decorram de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário. Assim, como o bem jurídico tutelado pela norma é a probidade administrativa, o atentado aos princípios pode caracterizar ato de improbidade mesmo sem a ocorrência de efetivo prejuízo, como se infere da expressão “independe” do art. 21 da LIA: “Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe: I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento; II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas”.

6 DAS SANÇÕES

O art. 12 da Lei nº 8.429/92 enumera as sanções decorrentes do ato de improbidade. Porém, as sanções são divididas em quatro grupos conforme o ilícito seja o do art. 9º (enriquecimento ilícito), do 10 (prejuízo ao erário), do 10-A (ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário ofensivo ao art. 8º-A, caput, e respectivo § 1º da LC nº 116/03), ou do 11 (atentado contra princípios administrativos):

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 agente.

No caput do artigo está prevista a possibilidade da aplicação cumulativa de outras sanções previstas no ordenamento jurídico, podendo as sanções acima ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, variando de acordo com a gravidade do ato ímprobo praticado.

Em geral, quando ocorre a prática de um ato classificado como ato de improbidade, as sanções previstas são o ressarcimento integral do dano causado; a perda da função pública, caso o agente seja agente público; a suspensão dos direitos políticos por tempo determinado, pagamento de multa; e proibição de contratar com o poder público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por tempo determinado.

O parágrafo único estabelece os critérios que devem ser utilizados na aplicação da sanção segundo a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente ímprobo.

As sanções previstas na Lei nº 8.429/92 são autônomas e aplicadas a partir de ações civis públicas por ato de improbidade, também chamadas de ações de improbidade, as quais correspondem ao desdobramento cível decorrente da prática ímproba. Portanto, são aplicadas cumulativamente com outras sanções penais, civis e administrativas previstas pela legislação pátria, isso porque a investigação de eventual ato ímprobo pode evidenciar crimes e outros ilícitos que não podem passar impunes.

7 A LEI DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE (LEI 1.079/50) EM CONFRONTO COM A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92)

Uma questão importante refere-se à aplicação da Lei nº 8.429/92 aos agentes políticos que praticam atos de improbidade administrativa.

Como se sabe, a Lei nº 1.079/50, Lei dos Crimes de Responsabilidade, dispõe sobre os crimes de responsabilidade e o seu julgamento, e a Lei nº 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, objeto deste estudo, cuida dos atos de improbidade e das sanções aplicáveis aos agentes que os praticam.

Porém, ao julgar a reclamação 2138-DF, relativa à responsabilização de um Ministro de Estado que utilizou indevidamente aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB) para transporte particular seu e de terceiros, o qual havia sido condenado em 1ª Instância por ato de improbidade administrativa com base na Lei nº 8.429/92, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que o ilícito era crime de responsabilidade, portanto, que deveria ser julgado de acordo com a Lei nº 1.079/50. (SANTANA, 2010)

Nesse julgamento o STF entendeu que a Lei de Improbidade e a Lei de Crimes de Responsabilidade têm natureza político-administrativa, sendo a Lei nº 8.429/92 aplicável aos agentes públicos, e a Lei nº 1.079/50 aos agentes políticos, tratando-se esta de um sistema especial de responsabilização do agente político, sob pena de a aplicação simultânea de ambas as leis ao mesmo agente político ocasionar o *bis in idem*, isso porque o art. 4º, IV, da Lei nº 1.079/50, prevê o atentado contra a probidade administrativa como crime de responsabilidade, nestes termos: “Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra: [...] V - A probidade na administração”. Assim, a incidência de uma dessas leis afasta a da outra.

Para o Supremo Tribunal Federal os agentes políticos que podem ser responsabilizados por ato de improbidade de acordo com a Lei nº 1.079/50 são apenas aqueles referidos nos seguintes diplomas: **art. 102, I, “c”, da Constituição Federal** (Ministros de Estado, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, membros dos Tribunais Superiores, do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente); **art. 52, II, da Constituição Federal** (Ministros do Supremo Tribunal Federal, membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, Procurador-Geral da República e Advogado-Geral da União); **Leis nºs 1079/50 e 7.106/83** (Governadores e Secretários de Estado); e **Decreto-Lei nº 201/67** (Prefeitos e Vereadores).

As condutas descritas na Lei 1.079/50 como crimes de responsabilidade são vagas, genéricas, eminentemente voltadas para quem detém direção superior no Estado, dada a preocupação em proteger esferas supremas como a segurança interna do País, a Constituição Federal, a existência da União etc, deixando transparecer sua natureza jurídica político-administrativa.

Por outro lado, o art. 2º da Lei nº 8.429/92 define como agentes públicos que se submetem ao seu regramento “[...] todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.

Fato interessante é que o art. 12 da LIA, adiante transcrito, prevê a possibilidade de aplicação de sanções penais, civis e administrativas ao agente público que responde por ato de improbidade, afastando assim sua própria natureza administrativa. Por isso, é considerada de natureza *sui generis*, ou sancionatória, como dizem alguns autores.

A Constituição Federal, por sua vez, em seu artigo 37 § 4º, exclui a natureza penal da lei de improbidade.

Registre-se que tramita na Câmara dos Deputados, desde 2007, o projeto de lei nº 293, do Deputado Neilton Mulim (PR/RJ), segundo o qual seria possível a responsabilização tanto do agente político quanto do agente público pela Lei de Improbidade (Lei nº 8.429/92), mas até a presente data não houve finalização. (SANTANA, 2010)

Entendo, porém, que o fato de ambas as leis preverem as penas de perda do cargo e suspensão dos direitos políticos não afasta sua aplicação simultânea a um mesmo fato, pois, em se tratando de agente político que responda por crime de responsabilidade, a ele não serão aplicadas essas sanções caso venha a responder também por ato de improbidade.

Ademais essas leis não se excluem, dada sua natureza jurídica, a tipificação e as penalidades distintas, razão pela qual um mesmo agente político pode responder por improbidade e por crime de responsabilidade em procedimentos autônomos, com julgadores e decisões distintos, coibindo-se, assim, os abusos em suas variadas facetas.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, foi editada durante o governo do Presidente Fernando Collor de Melo, com o objetivo de reduzir o índice de corrupção existente no País naquela época.

A improbidade administrativa pode ser conceituada como a imoralidade qualificada por enriquecimento ilícito, por prejuízo ao erário, por concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário contrariamente ao disposto no art. 8º-A, caput, e respectivo § 1º, da Lei Complementar nº 116/03, e por atentado aos princípios que informam a função administrativa do Estado.

O sujeito ativo é aquele que pratica ou concorre para a prática do ato de improbidade e a LIA os divide em duas categorias: o agente público, e o terceiro que não é agente público, mas induz, concorre ou se beneficia do ato.

Ao julgar a Reclamação nº 2138/07 o STF entendeu que os agentes políticos que respondem por crime de responsabilidade com base na Lei 1079/50 não se sujeitam à Lei nº 8.429/92. Posteriormente, ao julgar medida cautelar na AC 3585-MC/RS o Ministro Celso de Melo, da Suprema Corte, decidiu que todos os agentes políticos se submetem a Lei 8.429/92 por ato não tipificado na Lei nº 1.079/50. Portanto, a questão ainda não é pacífica.

O sujeito passivo é a pessoa jurídica de direito público ou privado que sofre as consequências do ato ímprobo.

Quando ocorre a prática de um ato classificado como ato de improbidade, as sanções previstas são o ressarcimento integral do dano causado; a perda da função pública, caso o agente seja agente público; a suspensão dos direitos políticos por tempo determinado; o pagamento de multa; e a proibição de contratar com o poder público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por tempo determinado.

Para a aplicação da sanção a LIA estabelece os critérios da extensão do dano causado e do proveito patrimonial obtido pelo agente ímprobo, mas prevê a possibilidade da aplicação cumulativa de outras sanções previstas no ordenamento, de modo que as sanções podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, conforme a gravidade do ato de improbidade.

Por fim, entendo que a Lei de Improbidade Administrativa é um valioso instrumento de tutela da probidade ou moralidade administrativa, dirigida a todos os responsáveis pela gestão de bens e interesses públicos e a terceiros que se relacionam com a Administração Pública, tendente a preservar a incolumidade do patrimônio público e o respeito aos princípios que norteiam a função administrativa do Estado, pois a desonestidade no trato da coisa pública não pode ser negligenciada ou ficar impune. Dessa forma, o restabelecimento da moralidade violada e que a democracia exige é plenamente possível mediante o ressarcimento ao erário, a punição dos infratores e seu afastamento temporário dos quadros político-administrativos, sem prejuízo das sanções penais, civis e administrativas, reduzindo-se os índices de corrupção no País.

ABSTRACT

The acts that are considered administrative improbity are covered by Law number 8.429/92. These were the ones that cause damage to the treasury, illicit enrichment and violation of the principles governing the Public Administration. The law itself defines each of the hypotheses in a meticulous way. The acts that cause damage to the treasury are any act that causes property damages or of any nature to the public entities. Among the acts that cause damage to the treasury, framed, in the law are: permit or facilitate the acquisition, exchange or lease of goods or services at a price higher than the market and order or allow the realization of expenses not authorized by law or regulation. Illegal enrichment is defined as the act of "obtaining any type of improper equity advantage due to the exercise of office, mandate, function, employment or activity in public entities". Also included in the concept of administrative improbability is the violation of Principles of Public Administration, conduct that violates the duty of honesty.

Keywords: Public Administration. Morality. Administrative dishonesty.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, 05 de Outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc18.htm#art3>. Acesso em: 08 out 2017.

_____. **Lei 8.429 de 2 de junho de 1992. Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília, DF: 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 15 out 2017.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**, AgRg no AREsp 409.591/PB, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/11/2017, DJe 16/11/2017. Disponível em: http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=409591&&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true. Acesso em: 21/12/2017.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**, REsp 1635846/SP, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, 2ª TURMA, julgado em 13/12/2016, DJe 19/12/2016. Disponível em: http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=1635846&&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true. Acesso em: 21/12/2017.

_____. **Tribunal de Justiça de Minas Gerais**, Apelação Cível 1.0699.06.058275-5/001, Relator(a): Des.(a) Renato Dresch , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 05/10/2017, publicação da súmula em 10/10/2017. Disponível em: <http://www8.tjmg.jus.br/themis/verificaAssinatura.do?numVerificador=1069906058275500120171148914>. Acesso em: 21/12/2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO, Paulo Paul wok Maia de. **Os sujeitos da improbidade administrativa**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5127, 15 jul. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58976>>. Acesso em: 15 out. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa** (Comentários à Lei 8.429/92 e Legislação Complementar). 5ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

FOLHA, **Propina da Lava Jato é estimada em até R\$ 6 bilhões pela Petrobras** – Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/04/1614687-propina-da-lavatoeestimada-em-ater6-bilhoes-pela-petrobras.shtml>>. Acesso em 09 out. 2017.

GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 2.ªed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Os vinte anos da lei de improbidade administrativa**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3433, 24 nov. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23092>>. Acesso em: 8 out. 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 84.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

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

SANTANA, Raquel Santos. **Lei de improbidade e crime de responsabilidade**. Abril 2010, Diretonet. Disponível em: < <https://www.diretonet.com.br/artigos/exibir/5695/Lei-de-improbidade-e-crime-de-responsabilidade> >. Acesso em 18 nov 2017.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 22ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.