



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA  
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO  
MONOGRAFIA JURÍDICA

**PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS CONSTITUCIONAIS NO  
CONTEXTO DOS ATOS DE IMPROBIDADE:  
DIFICULDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO**

ORIENTANDA: NATHALIA RAFAEL DE JESUS  
ORIENTADORA: PROF.<sup>a</sup> DR.<sup>a</sup> FERNANDA DA SILVA BORGES

GOIÂNIA  
2020

NATHALIA RAFAEL DE JESUS

**PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS CONSTITUCIONAIS NO**

**CONTEXTO DOS ATOS DE IMPROBIDADE:**

**DIFICULDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO**

Monografia Jurídica apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).

Prof.<sup>a</sup> Orientadora Dr.<sup>a</sup> Fernanda da Silva Borges.

GOIÂNIA  
2020

NATHALIA RAFAEL DE JESUS

**PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS CONSTITUCIONAIS NO  
CONTEXTO DOS ATOS DE IMPROBIDADE:  
DIFICULDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO**

Data da Defesa: 21 de novembro de 2020

BANCA EXAMINADORA

---

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Fernanda da Silva Borges. Nota

---

Examinador Convidado: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Pamora Moriz Silva de Figueiredo.

Nota

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6-7</b>
<b>1 CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>8-9</b>
1.1 SISTEMATIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL.....	9-10
1.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ESTADO DE DIREITO .....	10-12
1.3 DEFINIÇÃO DOS PRINCÍPIOS.....	12
1.3.1 Princípio da Legalidade.....	12-14
1.3.2 Princípio da Impessoalidade.....	14-16
1.3.3 Princípio da Moralidade.....	16-18
1.3.4 Princípio da Publicidade.....	18-21
1.3.5 Princípio da Eficiência.....	21-23
<b>2 A IMPROBIDADE E A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.....</b>	<b>24-25</b>
2.1 ASPECTOS RELEVANTES SOBRE A LEI 8.429 DE 1992.....	25-31
2.2. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	31
2.2.1 Atos administrativos que importam em enriquecimento ilícito.....	31-33
2.2.2 Atos administrativos que causam prejuízo ao erário.....	33-34
2.2.3 Atos administrativos que atentam contra os princípios da administração pública.....	34-35
2.3 VÍNCULO JURÍDICO ENTRE PROBIDADE E MORALIDADE.....	35-37
<b>3 RESPONSABILIZAÇÃO POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>38</b>

3.1 SANÇÕES APLICÁVEIS AO AGENTE PÚBLICO.....	38-39
3.1.1 Suspensão dos direitos políticos.....	39-40
3.1.2 Perda da função pública.....	40-41
3.1.3 Indisponibilidade dos bens.....	41-42
3.1.4 Ressarcimento ao erário.....	42
3.2 DIFICULDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO....	43-46
3.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A POSIÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA.....	46-51
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>52-53</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>54-56</b>

## RESUMO

O presente trabalho problematizou a importância do respeito aos Princípios administrativos constitucionais no âmbito do serviço público e o impacto na coletividade, bem como, demonstrou a dificuldade de responsabilização do agente no contexto dos atos de improbidade. Para tanto, a pesquisa trouxe como discussão a individualização e identificação de elementos caracterizadores da infração e a necessidade ou não do dolo na conduta do gestor público. A metodologia utilizada foi o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica, com uma seleção de jurisprudências consolidadas, a fim de aclarar questões que giram em torno da Lei de Improbidade. Após uma análise mais pormenorizada, foi externado os tipos de sanções cabíveis ao agente ímprobo e ficou cristalino que, a pena de perda da função pública tem abrangência até mesmo em cargo diverso do ocupado pelo agente no momento da prática do ato. Restou-se evidente que a improbidade não é o mero erro do gestor na órbita de suas funções administrativas, improbidade é o ato praticado de má-fé, dotado de desonestidade do agente, segundo o qual os valores morais de conduta não são apreciados.

Palavras-chave: Administração pública, princípios, agente público, responsabilização.

## INTRODUÇÃO

Diante de um contexto histórico marcado pela frequente confusão entre o público e o privado, é importante destacar que quando os princípios previstos em Lei são respeitados e seguidos à risca pelo agente público, a máquina pública funciona com eficiência, e a coletividade é beneficiada. Daí a grande pertinência de se reiterar acerca do contexto de atos de improbidade, bem como, a forma de responsabilização do agente.

Compreender o impacto das práticas ímprobas no sistema público atual, é um pleno exercício da cidadania e a sociedade como um todo se beneficia, com o auferimento de meios que impliquem na coibição e consequentemente combate à improbidade administrativa.

O entendimento minucioso de princípios que fundamentam o ordenamento jurídico brasileiro configura como um exercício da cidadania que tende a precaver o cidadão e restringir as práticas ilícitas que só prejudicam o funcionalismo público em todas as suas áreas de atuação.

Nesse telar, realizar-se-á uma pesquisa bibliográfica envolvendo o exame de leis, normas e vários textos de doutrinadores renomados, cujas obras foram publicadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 a respeito dos Princípios administrativos Constitucionais, bem como dos atos de improbidade.

Para organizar essa sistemática o trabalho será dividido em três seções. Na primeira, iniciaremos nosso estudo a partir da contextualização do Direito administrativo no Brasil, que fora fortemente influenciado pelo Direito Francês, com a separação das causas inerentes à Administração Pública das causas diversas.

No que concerne a segunda seção, será introduzido os tipos de atos que implicam na prática da improbidade administrativa, sendo eles: atos que importam em enriquecimento ilícito, atos que causam lesão ao erário e atos que atentam contra os princípios da administração pública.

Sobre os atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito, certificar-se-á que para se qualificar o enriquecimento ilícito, a existência do dolo é imprescindível, ou seja, deve haver a vontade livre e consciente de se praticar a conduta ilícita, não sendo possível ato de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito na modalidade culposa.

Já no caso dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, este pode se apresentar tanto através de condutas comissivas, quanto omissivas.

Será retratado os atos que não causam prejuízo ao erário, nem enriquecimento ilícito do agente, porém, atentam contra os princípios de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições. Esses são considerados de menor gravidade dentre as categorias de atos de improbidade.

Ainda na segunda seção, será exposto o vínculo jurídico existente entre a moralidade e a probidade administrativa, uma vez que, sendo constatada a prática de atos pelo agente público que lesionem o princípio da moralidade, conseqüentemente, tais atos ferem o dever de probidade.

No que tange ao conteúdo da terceira seção, verificar-se-á a problemática referente à responsabilização do agente pelo o ato de improbidade. A principal dificuldade, diz respeito à tarefa de diferenciar um mero ato administrativo de um ato de improbidade administrativa.

Por fim, este trabalho não visa esgotar o tema, mas apenas apresentar as ideias básicas que em torno dele gravitam, realçando a importância dos princípios para o eficaz controle da gestão pública.



# 1. CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A atual Constituição Democrática, promulgada no dia 5 de outubro de 1988, é fruto de um longo processo histórico, e que prestou vasto auxílio, no que se refere às normas de organização do Estado.

Embora sejam apontadas deficiências no que concerne a conceitos básicos de Direito Administrativo, a Constituição de 1988 contribuiu de forma substancial para o Direito administrativo brasileiro. Algumas dessas deficiências, diz respeito à falta de cuidado do constituinte no uso de termos e conceitos básicos do Direito Administrativo.

Não se trata de mera incorporação de dispositivos em seu texto, os efeitos da promulgação da Constituição de 1988 vão muito além, visto que, prescrevem a forma de organização pública e administrativa do Estado e retrata a responsabilidade do agente público no ato de suas atribuições.

Sobre o Direito Administrativo e a Constituição de 1988, ressalta Di Pietro (2019, p.36):

Daí a sua definição do direito administrativo como o conjunto de princípios e normas que, sob a Constituição, têm por objeto a organização e o exercício das atividades do Estado destinadas à satisfação concreta e imediata dos interesses públicos, mediante atos jurídicos tipificados pela auto-executoriedade, de caráter provisório, posto que sujeitos ao controle jurisdicional de legalidade.

Trata-se da observação do Direito sob uma nova perspectiva, ou seja, sob a perspectiva dos princípios constitucionais que possuem força normativa superior no ordenamento jurídico. E isso tudo à luz do Estado Democrático de Direito.

Neste contexto, destaca-se o artigo 37, localizado no Capítulo VII da Constituição de 1988, que trata da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Um dos méritos da Carta Magna é a inserção dos princípios administrativos em seu texto, também presentes no artigo 37.

Importante salientar que o Direito Administrativo é um ramo novo do Direito brasileiro, que só ganhou maior espaço após a Constituição de 1934, ainda no período republicano, e só se consagrou de fato, posteriormente, com a promulgação da Constituição atual.

Mazza (2014, p.47) pondera que:

O Direito Administrativo no Brasil possui quatro características técnicas fundamentais:

1<sup>a</sup>) é um ramo recente;

2<sup>a</sup>) não está codificado, pois sua base normativa decorre de legislação esparsa e codificações parciais;

3<sup>a</sup>) adota o modelo inglês da jurisdição *una* como forma de controle da administração;

4<sup>a</sup>) é influenciado apenas parcialmente pela jurisprudência, uma vez que as manifestações dos tribunais exercem apenas influência indicativa. Nunca vigorou no Brasil o modelo norte americano do *stare decisis*, segundo o qual as decisões judiciais criam precedentes com força vinculante para casos futuros (*common law*).

No que tange à sua organização, a atual Constituição deu um salto significativo. A inserção de regras com o intuito de inibição da corrupção, maior transparência do agente público, dispositivos que prescrevem regras rígidas de eficiência e a incorporação do Estado Democrático de Direito ao Sistema Administrativo são um dos pontos relevantes de majorada evolução da Carta Magna.

## 1.1 SISTEMATIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL

O Direito Administrativo surge a partir de dois princípios basilares essenciais. O primeiro diz respeito ao contrato social, no qual a sociedade se sujeita a legitimar o Estado como detentor do poder de organizar e administrar o setor público. O segundo refere-se ao instinto social de coletividade, onde a sociedade tende a se agrupar de forma espontânea e conseqüentemente se faz necessária sua administração.

No Brasil, o Direito administrativo fora fortemente influenciado pelo Direito Francês, com a separação das causas inerentes à Administração Pública das causas diversas, assim, causas que envolvem o Direito Administrativo não são julgadas pelo judiciário, e sim, possuem um ramo jurídico autônomo.

Porém, nem sempre essa concepção de organização pública fora utilizada no Brasil. Durante o período colonial não existia essa dissociação supramencionada, o país era possuidor de um sistema de organização pública definido a partir da existência das capitanias e seus respectivos donatários, que exerciam a administração através dos poderes conferidos pelo monarca.

Sobre o período aludido, Di Pietro (2019, p.28) assevera que:

O direito administrativo não nasceu, no Brasil, como ramo autônomo, enquanto esteve sob o regime da monarquia absoluta. No período colonial, ao tempo das capitanias, os respectivos donatários detinham

em mãos poderes absolutos que lhes eram outorgados pelo monarca português e que abrangiam, sem qualquer controle, a administração, a legislação e a distribuição da justiça.

Já no Brasil Império, ainda não existia um Direito administrativo Público, a administração se submetia às normas de organização do Direito Privado, apresentando-se como um sistema administrativo de jurisdição dual, com a previsão de um Conselho de Estado para exercício da jurisdição administrativa.

Em 1856 sobreveio a criação da cadeira de Direito Administrativo na Faculdade de Direito de São Paulo. Há de se ressaltar que neste período já existia o direito administrativo, porém sua organização ainda era regida pelo direito privado com a divisão de funções entre os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador.

O poder Executivo e Moderador era concentrado exclusivamente à figura do imperador, sendo que o último era considerado um poder neutro que tinha como objetivo harmonizar os demais.

No Período Republicano, a influência norte americana foi certa, com a transformação das Províncias em Estados, a criação de um sistema de eleição para o chefe do executivo e a extinção do poder moderador e do Conselho de Estado.

Com a Constituição de 1934 o Direito administrativo experimentou grande evolução, com a previsão constitucional de extensão da atividade do Estado no âmbito social e econômico.

Por fim, tem-se o cenário atual, tendo como marco inicial a promulgação da Constituição de 1988, com a redemocratização do ordenamento jurídico pátrio e a inclusão do Direito Administrativo no Estado Democrático de Direito. Assim, o Direito administrativo passa a se relacionar com a democracia, tendo como fundamento os direitos fundamentais do cidadão.

## 1.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O ESTADO DE DIREITO

Para o entendimento acerca da relação entre Administração Pública e o Estado de Direito vale pontuar algumas considerações gerais sobre o regime democrático atrelado à conquista do Estado de Direito. Sobre o Estado de Direito salienta Kelsen (2003, p.346):

“Estado de Direito” neste sentido específico é uma ordem jurídica relativamente centralizada segunda a qual a jurisdição e a administração estão vinculadas às leis – isto é, às normas gerais que são estabelecidas por um parlamento eleito pelo povo, com ou sem a intervenção de um chefe de Estado que se encontra à testa do governo -, os membros do governo são responsáveis pelos seus atos, os tribunais são independentes e certas liberdades dos cidadãos, particularmente a liberdade de crença e de consciência e a liberdade de expressão do pensamento, são garantidas.

O surgimento do Estado de Direito se relaciona com a rejeição popular do poder absoluto, onde o monarca, na figura do rei, era possuidor de todos os poderes de forma autoritária e sem a participação do povo.

O que se nota é que houve uma manifestação contra a concentração de poderes na figura do imperador, assim, o objetivo era minimizar os poderes absolutistas e dar maior autonomia aos direitos dos cidadãos.

O Direito administrativo surgiu na França, no final do século XIX, porém, só foi reconhecido como ramo autônomo do Direito com o início do processo de instituição do Estado de Direito que se deu com a separação dos poderes.

Portanto, o Estado de Direito é o regime jurídico em que os juízes julgam de forma independente, imparcial e de acordo com a lei, havendo também a separação dos poderes, de maneira que um poder não tenha mais força que o outro.

Um dos teóricos que influenciaram nesse contexto histórico da separação dos poderes foi Montesquieu, que com seus pensamentos colaborou para a formação do Estado de Direito. Segundo prescreve Montesquieu (2010, p.168):

Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo é reunido ao poder executivo, não há liberdade: porque é de temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado faça leis tirânicas, para executá-las tiranicamente. Tampouco há liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estiver unido ao poder legislativo será arbitrário o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos; pois o juiz será legislador. Se estiver unido ao poder executivo, o juiz poderá ter a força de um opressor.

Conforme análise da teoria de Montesquieu, a proposta da divisão dos poderes surgiu com a finalidade de evitar a tirania e limitar os poderes do Estado no que concerne aos direitos e garantias individuais, afastando os regimes de governo ditatoriais. Isso introduz o sistema de “freios e contrapesos”, visando impedir a concentração de poderes e repelindo o Estado absolutista.

Em suma, o Direito administrativo só foi reconhecido como ramo autônomo, a partir da consagração e institucionalização do Estado de Direito, sendo que os fundamentos que o embasaram são os mesmos que determinaram a criação do Direito Administrativo.

### 1.3 DEFINIÇÃO DOS PRINCÍPIOS

A Constituição Federal Democrática prevê em seu artigo 37 que: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” [...]

Os Princípios Administrativos Constitucionais regem a administração pública e constituem regras de observância a todos os administradores, agentes públicos, bem como, seus atos administrativos, tendo em vista o interesse público e o bem comum.

De acordo com Carvalho Filho (2015, p.18), “princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública”.

A seguir, serão apontadas as notas peculiares referentes a cada um dos Princípios da Administração Pública consagrados pela Constituição Federal Democrática.

#### 1.3.1 Princípio da legalidade

O Princípio da Legalidade representa uma das maiores garantias que o agente público tem no exercício de suas funções, caracterizando subordinação direta ao texto da lei e o dever de atuação somente conforme previsão legal. É fundamentado na ideia de que o Estado, suas Instituições, Órgãos e agentes públicos e particulares devem obediência ao que está previsto na lei.

Conforme Meireles (1990, p.85):

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, 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.

Salienta-se que o princípio é derivado da Supremacia do Interesse Público, em que o Estado é detentor do poder e determina as condutas da sociedade.

A legalidade se divide em duas esferas, quais sejam: a legalidade pública e a legalidade privada. A legalidade pública ou administrativa encontra-se prevista no artigo 37, caput da Carta Magna, na qual a Administração Pública deve obediência aos Princípios Administrativos Constitucionais.

Importante ressaltar que a legalidade pública é de natureza restritiva, em que a Administração só pode praticar aquilo que está previsto em lei.

Já a legalidade privada, também chamada de legalidade ampla, está prevista no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, nos seguintes termos: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

O texto constitucional prescreve que o administrado é livre para realizar o que deseja, com exceção dos assuntos proibidos por lei.

Sobre o aludido princípio, Mazza (2014, p.117) dispõe que:

Inerente ao Estado de Direito, o princípio da legalidade representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular. O exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, mas deve obrigatoriamente respeitar a vontade da lei.

É de majorada relevância, diferenciar a legalidade do ponto de vista da administração pública da legalidade para o cidadão, sendo que a primeira representa regras restritivas, enquanto a segunda se perfaz na ideia de liberdade.

O administrador público só pode colocar em prática aquilo que está autorizado ou permitido em lei, vez que, ao particular, é legítimo a prática de atos que não são proibidos por lei.

Nesse sentido Carvalho Filho (2015, p.76) enfatiza que:

Na teoria do Estado moderno, há duas funções estatais básicas: a de criar a lei (legislação) e a de executar a lei (administração e jurisdição). Esta última pressupõe o exercício da primeira, de modo que só se pode conceber a atividade administrativa diante dos parâmetros já instituídos pela atividade legiferante. Por isso é que administrar é função subjacente à de legislar. O princípio da legalidade denota exatamente essa relação: só é legítima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto na lei.

Portanto, a lei, elaborada pelos representantes do povo, se aplica tanto em relação ao cidadão, como em relação ao próprio Estado, sendo que toda atividade da administração está submissa à lei.

Enfatiza-se que a conduta do administrador público somente será considerada legítima se estiver condizente com o que está previsto em lei, inclusive em situações em que há a possibilidade de agir com discricionariedade, tendo em vista a conveniência e a oportunidade para a prática dos atos administrativos.

Quando se fala em subordinação às leis, abrange-se também os princípios do Direito consagrados no ordenamento jurídico brasileiro, assim, vale ponderar, que não se trata de uma interpretação meramente formalista, visto que, a lei deve ser interpretada no sentido de juridicidade.

Sobre as fontes do Direito administrativo Mazza (2014, p.69) assevera que:

Fonte é o local de onde algo provém. No Direito, as fontes são os fatos jurídicos de onde as normas emanam. As fontes jurídicas podem ser de dois tipos: a) primárias, maiores ou diretas: são o nascedouro principal e imediato das normas; e b) secundárias, menores ou indiretas: constituem instrumentos acessórios para originar normas, derivados de fontes primárias. A lei é o único veículo habilitado para criar diretamente deveres e proibições, obrigações de fazer ou não fazer, no Direito Administrativo. Esse é o sentido da regra estabelecida no art. 5º, II, da Constituição Federal: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Por lei deve-se entender aqui qualquer veículo normativo que expresse a vontade popular: Constituição Federal, emendas constitucionais, Constituições Estaduais, Leis Orgânicas, leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, decretos legislativos, regulamentos, resoluções e medidas provisórias. Somente tais veículos normativos criam originariamente normas jurídicas, constituindo as únicas fontes diretas do Direito Administrativo. Assim, o conceito de lei deve ser considerado aqui em sentido amplo.

No que tange as fontes, é notável que a lei não é a única fonte do Direito, assim também funciona no Direito Administrativo, o princípio da legalidade deve ser interpretado de forma sistêmica, não apenas com a visão formalista, calcada estritamente da literalidade da norma.

### 1.3.2 Princípio da Impessoalidade

É forçoso reconhecer que o princípio da impessoalidade deve marcar todos os atos da administração, sendo que o autor de todos os atos é o Estado,

quanto ao agente, cabe o dever de executá-los de forma objetiva, sendo vetado a sobreposição de interesses pessoais no âmbito de sua gestão.

Depreende-se de Meireles (1990, p. 88):

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), 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. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas.

No regime jurídico administrativo o agente público deve ter uma atuação objetiva, visando apenas atingir as metas convergentes ao interesse público.

O objetivo principal deste princípio é o bem comum, no qual procura repelir a promoção pessoal dos gestores públicos e a prática de atos que visam o próprio interesse ou interesses privados de terceiros.

Nesse diapasão, vale acentuar, que o agente público que utiliza da publicidade de seu cargo público para se promover, comete desvio de finalidade. E, nessa perspectiva insere-se o artigo 37, § 1º da Constituição Federal:

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

O desvio de finalidade consiste em uma conduta dissimulada do agente público, no exercício de suas funções, que causa prejuízos à administração pública, vez que, o interesse público não é alcançado.

O agente público que comete o desvio de finalidade, comete o chamado abuso de poder, que pode se manifestar de duas formas distintas, quais sejam, através do excesso de poder, bem como, por meio do desvio de finalidade, conforme foi explicitado anteriormente.

Em análise ao abuso de poder, Meireles (1990, p.65) destaca que:

O abuso do poder, como todo ilícito, reveste as formas mais diversas. Ora se apresenta ostensivo como a truculência, às vezes dissimulado como o estelionato, e não raro encoberto na aparência ilusória dos atos legais. Em qualquer desses aspectos - flagrante ou disfarçado - o abuso do poder é sempre uma ilegalidade invalidadora do ato que o contém. Com base nesse raciocínio, o Conselho de Estado da França passou a anular os atos abusivos das autoridades administrativas, praticados com excesso de poder ou desvio de finalidade, desde o famoso caso *Lesbats*, dando origem à teoria do excès ou do



*détournement de pouvoir*, hoje aceita e consagrada pelos países democráticos, sob as mais diversas denominações (*desviación de poder*, dos espanhóis; *sviamento di potere*, dos italianos; *abuse of discretion*, dos norte-americanos), para reprimir a ilegalidade pelo mau uso do poder.

No caso do excesso de poder, o agente público atua com a total ausência de competência para realização de determinado ato ou extrapola os limites de competência que lhe foram atribuídos por lei, vez que, o ato pode ser considerado válido até o limite que não ultrapassou a competência que lhe foi atribuída.

Assim, o princípio em análise, visa impedir que um agente público aja com simpatia ou antipatia, vingança ou favorecimento, desviando-se da verdadeira finalidade, que é o atendimento ao interesse público. Quando a impessoalidade não é respeitada o agente público pratica o desvio de finalidade, que é uma espécie do abuso de poder.

Desta forma, o princípio da impessoalidade é derivado do princípio da igualdade, impondo assim, a atuação do Estado, no âmbito de suas atribuições, de forma igualitária diante todos os cidadãos.

### 1.3.3 Princípio da Moralidade

A moralidade administrativa deve ser interpretada à luz do Estado Social e Democrático de Direito, vez que, o agente público, além de agir conforme a lei, deve haver-se de forma honesta e moral no domínio de suas atribuições.

Importante salientar que, para alguns doutrinadores, existe diferença entre os conceitos de moralidade e probidade administrativa. Segundo prescreve Mazza (2014, p.131):

A moralidade administrativa difere da moral comum. O princípio jurídico da moralidade administrativa não impõe o dever de atendimento à moral comum vigente na sociedade, mas exige respeito a padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade incorporados pela prática diária ao conceito de boa administração. Certas formas de ação e modos de tratar com a coisa pública, ainda que não impostos diretamente pela lei, passam a fazer parte dos comportamentos socialmente esperados de um bom administrador público, incorporando-se gradativamente ao conjunto de condutas que o Direito torna exigíveis.

Nesse sentido far-se-á a distinção dos termos em estudo com a finalidade de aclarar os conhecimentos sobre o tema.

Entende-se por moralidade administrativa, o fato do agente público ter consciência de sua atuação perante a sociedade, devendo ser pautada não somente na legalidade, como também, pelos elementos éticos e morais, sendo que seus atos estão totalmente relacionados com o interesse público.

No que tange à probidade administrativa, essa se refere ao respeito aos bens e direitos alheios, indica que os demais princípios que regem o Direito Administrativo estão sendo cumpridos de forma efetiva, significa agir com responsabilidade, caráter e empregar os meios mais eficientes para o proveito dos recursos públicos.

O artigo 1º da Lei 8.429 de 1992 dispõe sobre os atos de improbidade, vejamos:

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.

A probidade é uma obrigação do agente público e quando não é respeitada, temos os chamados atos de improbidade. Para coibir esses atos que atentam contra a administração pública tem-se a Lei 8.429 de 1992 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.

Para Carvalho Filho (2015, p.78):

A falta de moralidade administrativa pode afetar vários aspectos da atividade da Administração. Quando a imoralidade consiste em atos de improbidade, que, como regra, causam prejuízos ao erário, o diploma regulador é a Lei nº 8.429, de 2.6.1992, que prevê as hipóteses configuradoras da falta de probidade na Administração, bem como estabelece as sanções aplicáveis a agentes públicos e a terceiros, quando responsáveis por esse tipo ilegítimo de conduta. Ao mesmo tempo, contempla os instrumentos processuais adequados à proteção dos cofres públicos, admitindo, entre outras, ações de natureza cautelar de sequestro e arresto de bens e o bloqueio de contas bancárias e aplicações financeiras, sem contar, logicamente, a ação principal de perdimento de bens, ajuizada pelo Ministério Público ou pela pessoa de direito público interessada na reconstituição de seu patrimônio lesado.

Quando se trata de moralidade no contexto administrativo, trata-se de uma moralidade jurídica e institucional, o seu não cumprimento gera sanções externas.

A forma mais contundente de se violar o princípio da moralidade administrativa é através da prática de atos de improbidade, previstos também, no artigo 37, § 4º da Constituição, vejamos:

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.

Assim, a atuação da administração pública e de seus agentes deve ser dotada de boa-fé, justiça, decoro e probidade, sendo inadmissível o afronte à moralidade administrativa.

Caso os deveres de moralidade não sejam observados e seguidos à risca, o agente estará inserido nas sanções do § 4º do artigo 37 da Constituição, referentes aos atos de improbidade.

A propósito do tema, Di Pietro (2019, p.54) preleciona que:

Implica saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto; há uma moral institucional, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo, e há a moral administrativa, que “é imposta de dentro e vigora no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo o discricionário”.

Portanto, a moral administrativa está ligada à disciplina interna da administração, que se difere de forma substanciada da moral social. O afronte à moralidade administrativa enseja controle judicial, atribuindo legitimidade a qualquer cidadão para a propositura de ação popular, com o objetivo principal de anulação dos atos lesivos ao patrimônio público.

#### 1.3.4 Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade está ligado a ideia de transparência dos atos da administração pública, tendo em vista o Estado Democrático de Direito.

As regras que regem a conduta da administração devem ser publicadas, de modo que qualquer cidadão possa acompanhar os atos praticados pela administração ou pelo agente, seja para fins de fiscalização ou mero conhecimento.

Assim, Mazza (2014, p.137) pontifica que:

O princípio da publicidade pode ser definido como o dever de divulgação oficial dos atos administrativos (art. 2º, parágrafo único, V, da Lei n. 9.784/99). Tal princípio encarta-se num contexto geral de livre

acesso dos indivíduos a informações de seu interesse e de transparência na atuação administrativa, como se pode deduzir do conteúdo de diversas normas constitucionais. Ao dever estatal de garantir a publicidade de seus atos, corresponde o direito do administrado de ter ciência da tramitação de processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópia de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas (art. 3º, II, da Lei n. 9.784/99).

A publicidade possibilita o controle da administração, além de ser requisito de eficácia dos atos administrativos, visto que, os atos que não gozam dessa publicidade constituem exceções no âmbito da administração.

Não serão publicados os atos que colocam em risco a segurança da sociedade ou do Estado, visando que esses são considerados sigilosos, sendo exceção ao princípio em destaque.

Sobre a publicidade dos atos da administração pública e suas restrições, a Constituição Federal prevê, em seu artigo 5º:

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;  
XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;  
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;  
LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

Nesse contexto, além da publicidade no que tange à divulgação dos atos oficiais, a atuação do princípio compreende o conhecimento da conduta interna de seus agentes, com a finalidade de expor à sociedade as decisões tomadas pelo administrador público.

A lógica desse princípio se dá ao fato de que o poder emana do povo, logo, todos os atos exercidos pelo agente público devem passar pelo conhecimento do cidadão.

Enfatiza-se que a falta de publicação do ato administrativo não significa que ele seja irregular ou ilegal, apenas quer dizer que ele ainda não está produzindo efeitos, ou seja, ainda não é eficaz.

Conseqüentemente, a publicação do ato é uma condição de moralidade, uma vez que, a partir da data de sua publicação, o particular tem conhecimento do que está acontecendo no âmbito da administração, e caso for contrário às regras de moralidade, ter-se-á condições de impugná-lo através da ação popular, ou por meio de ação de improbidade administrativa, sendo que o Ministério Público e a pessoa jurídica lesada possuem legitimidade para propositura da ação.

Assim, a publicidade se divide em duas vertentes, a primeira se refere ao fato de se publicar os atos da administração, tornando-os públicos, já a segunda diz respeito à acessibilidade, pois é inviável a publicação desses atos sem que haja um sistema de acesso fácil aos cidadãos que desejam averiguá-los.

Ressalta-se que todo ato da administração pública, por força do artigo 37 da Constituição Federal, deve ser publicado. Um dos meios de publicação é através do Diário Oficial, todavia, existem atos previstos na própria Carta Magna que não são passíveis de publicação, porém, esses constituem exceções e devem ser interpretadas restritivamente.

Em regra, os atos serão publicados através do Diário Oficial da União ou dos Estados, porém, não são todos os municípios que possuem este mecanismo, visto que, para tê-lo, demanda um certo custo. Nesses municípios a publicação dos atos dar-se-á por meio de fixação em quadro de avisos na própria prefeitura.

Os municípios que não possuem o Diário Oficial também poderão publicar seus atos através de jornais de circulação interna do próprio Órgão Público.

Sobre os meios de se alcançar a publicidade, capta-se de Carvalho Filho (2015, p.82): “os atos administrativos são publicados em órgãos de imprensa ou afixados em determinado local das repartições administrativas”.

Assim, a coletividade deve enxergar de forma cristalina o que está acontecendo no âmbito da administração pública e para isso, os meios de auferimento desses atos pelo cidadão devem ser eficazes e de fácil acesso a todos.

Assim, José Afonso da Silva (2000, p. 653) afirma que:

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo.

É cediço que o agente público tem o dever de observância da defesa da coletividade e do bem comum, logo, a proibição de condutas sigilosas, salvo as previstas em lei, é essencial, pois constitui medida de exteriorização de suas práticas funcionais no domínio de suas atribuições.

### 1.3.5 Princípio da Eficiência

A eficiência, em síntese, exige a presteza e a perfeição da atuação administrativa, ou seja, impõe-se a necessidade de adoção de critérios técnicos e profissionais, que assegure o melhor resultado possível, tudo isso, dentro dos limites da lei.

Através da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 a eficiência foi incluída no rol do artigo 37 da Carta Magna. Originariamente o princípio não constava no caput do artigo mencionado, com a reforma da administração pública, foi editada a emenda supramencionada e o princípio foi inserido.

Do ponto de vista doutrinário a eficiência pode ser classificada em três conteúdos básicos, quais sejam, eficiência em sentido estrito, sendo sinônimo de racionalidade, eficiência como efetividade e por último, eficiência como economicidade.

A eficiência em sentido estrito, como racionalidade, indica a objetividade organizacional do agente e da administração agregado à mecanismos de aceleração processual, que tornam o sistema administrativo mais eficiente.

A racionalidade se expressa, por exemplo, no princípio do informalismo, que prevê que a administração deve adotar formas simples capazes de beneficiar o administrado, não sendo permitido que a adoção de critérios formalísticos de forma injustificada.

Também, observa-se a aplicação da eficiência em sentido estrito, no aproveitamento dos atos que podem permanecer no ordenamento jurídico, ou seja, a preferência pela convalidação e pela confirmação em detrimento de sua anulação.

A eficiência exige que as decisões e atos atinjam os resultados esperados, é a chamada efetividade administrativa, que prevê que os atos sejam capazes de atingir a finalidade pública.

Observa-se a efetividade, no âmbito da administração, no dever de planejamento que aparece nas políticas de cultura, educação, meio ambiente e urbanização. Também é notório o dever de efetividade na exigência de análise de impacto regulatório (AIR) como etapa preparatória da edição de atos normativos.

No que concerne à eficiência como economicidade, a administração deve agir para maximizar os recursos que obtém para desempenhar suas funções.

O ordenamento jurídico se preocupa com a economicidade, como exemplo cita-se as seguintes situações em que se aplica a eficiência como sinônimo de economia: ao fixar tetos e subtetos de remuneração de servidores, ao estabelecer limites de gastos orçamentários por cada poder e ao permitir que o controle externo verifique a economicidade da gestão.

O princípio propõe a chamada administração gerencial e não mais uma administração patrimonialista e burocrática. A ideia é utilizar das regras de administração que são empregadas com louvor na iniciativa privada, incorporando-as no setor público.

Além disso, a atuação da administração pública requer rendimento funcional, prontidão e produtividade, isto é, uma relação efetiva entre os resultados obtidos e os recursos empregados.

Conforme Bastos (2002, p.79):

O princípio da eficiência, certamente é um daqueles que já, antes da Emenda Constitucional n. 19/98, poderia ser extraído do sistema de princípios que regem a Administração Pública. Isso mostra-se um tanto óbvio, pois não seria razoável pensar em atividades da Administração Pública desempenhadas com ineficiência e sem o atingimento dos resultados dentro do seu objetivo maior, qual seja, a realização do bem comum.

Dentro desse contexto pode-se dizer que o princípio da eficiência é econômico, pois visa e orienta a atividade administrativa a alcançar os melhores resultados culminado com o melhor custo benefício.

Portanto, a eficiência surge como auxílio no que diz respeito à mudança de perfil da administração pública, que a partir da Constituição de 1988

passa a se preocupar com a qualidade, agilidade e credibilidade da prestação de serviços públicos.



## 2. A IMPROBIDADE E A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

A Constituição Federal, em seu artigo 37, § 4º dispõe sobre as penalidades referentes aos atos de improbidade administrativa cometidos por agente público.

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.

Porém, o dispositivo constitucional não menciona quais são esses atos e a forma de se aplicar as penalidades previstas, assim, quatro anos após o advento da Constituição de 1988 surge a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA) com o intuito de regulamentar o texto constitucional.

Assim, foi introduzido os tipos de atos que implicam na prática da improbidade administrativa, sendo eles: atos que importem em enriquecimento ilícito, atos que causem lesão ao erário e atos que atentem contra os princípios da administração pública.

Conforme Carvalho Filho (2019, p.130):

Improbidade significa a inobservância desses valores morais, retratando comportamentos desonestos, despidos de integridade e usualmente ofensivos aos direitos de outrem. Entre todos, um dos mais graves é a corrupção, em que o beneficiário se locupleta às custas dos agentes públicos e do Estado.

Há de se ressaltar a gravidade da prática desses atos, pois além de ferir direitos inerentes à sociedade como um todo, sua prática se dá pelo próprio agente público, que possui o dever de observância às regras de boa administração dos recursos públicos.

No que tange aos princípios administrativos constitucionais, os atos de improbidade ferem diretamente o princípio da moralidade, bem como, os demais princípios que regem a organização administrativa.

Assim, a sociedade é a destinatária da boa função estatal, sendo um direito do cidadão a gestão responsável da coisa pública, portanto, os atos de improbidade vão em divergência a todo esse contexto e ideal de organização administrativa, para tanto, será explicitado a seguir os aspectos relevantes da

Lei 8.429 de 1992, tal como, os direitos e deveres inerentes à pessoa do agente público.

## 2.1 ASPECTOS RELEVANTES SOBRE A LEI 8.429 DE 1992

A Lei 8.429 de 1992 foi criada com o intuito exclusivo de punir o administrador público que não cumpra com o dever de probidade.

Em decorrência da prática dos atos de improbidade pelo agente público, os atos administrativos sofrem uma série de consequências, das quais, contratos e licitações, por exemplo, passam a ser passíveis de anulação.

Salienta-se que a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) não abrange as consequências posteriores à prática de atos de improbidade, esta preocupa-se tão somente com a punição do agente público.

Sobre os sujeitos dos atos de improbidade, de um lado tem-se a pessoa que pratica o ato, de outro, a entidade que sofre os efeitos dessa prática, sendo esses os sujeitos ativo e passivo, respectivamente.

Configura-se como sujeito passivo, a administração direta e indireta, bem como, o particular que recebe cursos públicos (pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos).

Sobre o sujeito passivo, complementa Nohara (2019, p.400):

Podem ser sujeitos passivos de improbidade as entidades lesadas elencadas no art. 1º da Lei nº 8.429/92 e seu parágrafo único, quais sejam:

- . a administração direta;
- . a indireta (ou fundacional) de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território;
- . empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual; e
- . entidades que recebam 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 50% do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

É importante diferenciar o sujeito passivo no âmbito processual do sujeito passivo no âmbito material, vez que, quando se trata do sujeito passivo, processualmente falando, o polo passivo da ação de improbidade será composto por aquele que praticou o ato de improbidade, ou seja, o agente.

No que se refere ao âmbito material, o sujeito passivo é a pessoa jurídica de direito público ou privado que sofre as consequências do ato de improbidade administrativa.

A Lei 8.429 de 1992, em seu artigo 1º, também elenca a classificação do sujeito passivo, vejamos:

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.

O texto legal evidencia a pluralidade no que tange à configuração do sujeito passivo do ato de improbidade, podendo se caracterizar em variados sujeitos da administração pública.

No que se refere ao sujeito ativo da improbidade, em regra, será qualificado pela pessoa do agente público, para tanto, a conceituação de agente público faz-se necessária.

Segundo Meireles (1991, p. 74):

Agentes públicos - São todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente desempenham funções do órgão, distribuídas entre os cargos de que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo. A regra é a atribuição de funções múltiplas e genéricas ao órgão, as quais são repartidas especificamente entre os cargos, ou individualmente entre os agentes de função sem cargo.

Portanto, de forma genérica, são considerados agentes públicos, todas as pessoas que exercem função pública. Lembrando que o conceito de agente público é gênero que comporta as seguintes espécies: agentes políticos, agentes administrativos, servidores públicos, empregados públicos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados.

Para melhor entendimento acerca do conceito de agente público, será explicitado a seguir cada espécie do termo em estudo.

A primeira espécie, refere-se aos agentes políticos, estes compõem os altos escalões do Poder Público, responsáveis pela elaboração de diretrizes de atuação governamental. São agentes políticos: o chefe do poder executivo e seus auxiliares imediatos, os membros do Poder Legislativo, do Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e representantes diplomáticos.

Cabe lembrar que os referidos agentes políticos não são hierarquizados, possuindo assim, independência funcional.

Os agentes administrativos possuem relação funcional e exercem uma função pública de natureza profissional e remunerada, sendo estes hierarquizados e estão sujeitos à regime jurídico próprio. Podem ser agentes administrativos: os servidores públicos e os empregados públicos.

Os servidores públicos possuem relação funcional de caráter estatutário, podendo ocupar cargo efetivo ou comissionado e sempre estarão sujeitos ao regime jurídico de direito público.

Já os empregados públicos, estão sujeitos ao regime jurídico de direito privado, não possuem estabilidade, gozam de relação contratual trabalhista, sendo regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Em relação aos agentes honoríficos, estes são cidadãos que não possuem qualquer vínculo funcional estatal, são requisitados ou designados tendo em vista sua condição cívica ou devido a sua capacidade profissional.

Tais agentes colaboram de maneira transitória com o Estado, geralmente de forma gratuita, porém, são equiparados a servidores públicos no caso da prática de ilícito penal. São exemplos de agentes honoríficos: os mesários do Tribunal Regional Eleitoral e os jurados do Tribunal do Júri.

Quando se fala em agentes delegados, estes são caracterizados por pessoas que realizam determinada atividade em nome próprio, por sua conta e risco, mas sempre sob a fiscalização do Estado. Não são servidores públicos, porém, sujeitam-se à responsabilidade civil objetiva, prevista no artigo 37, § 6º da Constituição Federal. São considerados agentes delegados os concessionários e permissionários de serviços públicos.

Por último, cita-se os agentes credenciados como uma das espécies de agentes públicos, estes são definidos como pessoas que recebem a incumbência de representar a administração pública em determinado ato. Para fins penais, são considerados funcionários públicos e para exercerem sua função recebem remuneração. É exemplo de agente credenciado a pessoa que recebe a atribuição de representar o Brasil em evento internacional.

Retornando ao conceito inicial de agente público, a Lei 8.429 de 1992, em seu artigo 2º, também o define da seguinte forma, vejamos:

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.

Assim, agente público, é todo indivíduo que tem ligação com o Estado e sua função compreende a prática de atos que exprime a vontade estatal.

Porém, o sujeito ativo do ato de improbidade não pode ser definido unicamente pelo agente público. Aquele indivíduo que não é agente público, mas que induziu ou concorreu para a prática do ato e, a partir daí tenha obtido vantagem direta ou indiretamente, também será considerado sujeito ativo da improbidade, são os chamados terceiros.

Carvalho Filho (2019, p. 134) assevera que:

O terceiro, isoladamente, não pode ser sujeito ativo do ato de improbidade. Na prática do ato, figura sempre como coautor e partícipe do processo gerador do ilícito. No induzimento, implanta no agente público a ideia da prática do ato. No concurso, presta auxílio material ao agente para a consecução da conduta. Beneficia-se da improbidade quando auferir qualquer tipo de vantagem proveniente do ato. Enquadrando-se como sujeito de improbidade, o terceiro está sujeito às mesmas sanções aplicáveis ao agente, ressalvadas aquelas que não guardam adequação e pertinência – exemplo da sanção de perda da função pública.

É forçoso reconhecer que o terceiro sofrerá as mesmas sanções aplicáveis ao agente público. Dessa forma, os atos de improbidade abrangem os empregados de entidades privadas que foram instituídos através de recursos públicos, assim, todos sofrem as mesmas consequências em caso de comprovação da prática do ilícito.

A conduta ímproba praticada pelo agente público é chamada pela doutrina de ato de improbidade próprio. Já a conduta praticada por terceiro que contribui ou presta auxílio é caracterizada como ato de improbidade impróprio.

Outro aspecto relevante que trata a Lei de Improbidade Administrativas (LIA), diz respeito aos processos de improbidade, presente em seu capítulo V, sendo cabíveis dois processos: um administrativo e outro judicial, com procedimentos específicos para cada.

A instauração de processo judicial independe da prévia instauração de processo administrativo, conforme explica Carvalho Filho (2019, p.136):

A LIA disciplina, ainda, o processo judicial, através do qual a investigação de improbidade se desenvolve e tem seu desfecho perante órgãos jurisdicionais. A instauração do processo judicial não

depende da existência de prévio processo administrativo, mas, se este tiver sido instaurado e estiver concluído, poderá servir como conjunto instrutório daquele. Se estiver em curso, pode ocorrer que fique prejudicado ante a propositura da ação de improbidade.

Em regra, inicia-se a apuração do provável ato de improbidade através de um processo administrativo na própria via administrativa, após este momento, tem-se a instauração, ou não, da ação de improbidade na via judicial.

O Ministério Público possui legitimidade para requisitar a instauração de procedimento investigatório. A própria administração poderá dar início ao procedimento, bem como, qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente a fim de apurar determinado ato.

No caso de representação, esta deve conter a qualificação do representante, indicação de provas e informações sobre a suposta conduta ímproba, conforme dispõe o artigo 14, § 1º da Lei 8.429 de 1992: “a representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento”.

Ressalta-se a importância de todos os documentos supramencionados estarem devidamente juntados na petição inicial, pois, se estes não se apresentarem de forma efetiva ou se não existir a justificativa no que tange a falta de determinado documento, o juiz extinguirá o processo sem resolução do mérito.

Iniciado o procedimento, a LIA determina que seja formada uma comissão, que tem a responsabilidade de investigar a notícia de possível ato de improbidade.

Formada a comissão, necessário se faz a ciência do Ministério Público e do respectivo Tribunal de Contas, assim, caso queiram, podem designar representantes para acompanhar o procedimento, como também, o trabalho da comissão.

Cabe lembrar que, a ação principal será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, conforme o artigo 17 da Lei 8.429 de 1992: “a ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar”.

Se não houver a propositura da ação pelo Ministério Público, este deverá atuar no processo como fiscal da lei, sob pena de nulidade. Assim, em todos os casos, a participação do Ministério Público se faz necessária.

A ação de improbidade administrativa goza de legitimidade extraordinária, tendo em vista que toda a coletividade é prejudicada, não apenas a pessoa jurídica de direito público, vítima do ato, sofre danos, e sim, a sociedade como um todo, uma vez que princípios da boa administração foram desrespeitados.

A natureza jurídica preponderante da ação de improbidade administrativa é a condenação do agente ímprobo pela prática do ato, com a finalidade de que as sanções previstas em lei sejam aplicadas.

Além da natureza condenatória, a ação pode ter natureza reparatória, neste caso, o sujeito ativo do ato, deve reparar os danos causados à administração pública.

A competência para se processar a ação de improbidade é o foro do local do dano. Havendo vários danos, em diferentes locais, fixa-se a competência no foro onde tenha ocorrido mais atos danosos.

No caso de conformidade da petição inicial, o juiz ordenará a notificação do requerido, com o fim de que no prazo de 15 dias apresente uma manifestação. Neste momento, o requerido poderá exteriorizar elementos que convença o juiz de que não houve a prática ímproba.

O artigo 17, § 8º da Lei 8.429 de 1992 dispõe que:

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

Portanto, após o recebimento da manifestação do requerido, o juiz tem o prazo de 30 dias para tomar uma das providências descritas a seguir:

A primeira, tendo em vista a manifestação do requerido, verifica-se que não houve a prática de ato de improbidade, ou seja, o possível agente conseguiu convencer o juiz que não praticou o ilícito, momento em que haverá a extinção do processo com resolução do mérito.

A segunda possibilidade, refere-se à improcedência da ação, vez que, existe uma conduta, porém, o ato praticado não se configura como improbidade, neste caso, também haverá a extinção do processo com resolução do mérito.

A via escolhida pelo requerente para ingressar com a ação de improbidade pode não ser a correta, processualmente falando, assim, configura-se inadequação da via eleita, à vista disso, o juiz extinguirá o processo.

Por fim, no que se refere à sentença, segundo entendimento jurisprudencial, o juiz pode emitir capitulação diversa da formulada pelo autor da ação. Isso quer dizer que, mesmo com a previsão legal do princípio da adstrição, segundo o qual é vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, no caso da ação de improbidade a conduta do juiz constitui uma exceção ao princípio, podendo este dar capitulação legal diversa ao ato de improbidade.

## 2.2. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A LIA define os atos de improbidade administrativa em três categorias: os que importam em enriquecimento ilícito, os que causam prejuízos ao erário e os que atentam contra os princípios da administração pública.

Os pontos comuns entre as três modalidades de atos ímprobos é a má-fé, a falta de probidade e a desonestidade do agente público para com a coisa pública.

Nesse telar, para concretização do ato, considera-se tanto condutas comissivas quanto omissivas.

As condutas comissivas se revelam no momento em que o agente público pratica alguma ação que atenta contra o dever de probidade. Já as omissivas referem-se a condutas que não são concretizadas pelo agente, vez que existia um dever de realizá-las, levando em conta o seu cargo.

A LIA dispõe de rol exemplificativo quanto aos atos de improbidade, ou seja, além das situações previstas em seus artigos 9º, 10º e 11 da lei, existem ocorrências adversas passíveis de se configurar o ato ímprobo.

Tencionando o entendimento efetivo das categorias acima descritas, far-se-á um estudo pormenorizado acerca de cada modalidade de ato administrativo ímprobo.

### 2.2.1 Atos administrativos que importam em enriquecimento ilícito



São atos que apresentam condutas mais gravosas e, conseqüentemente, sanções mais severas, sendo que o ponto chave para a sua concretização é a auferição de vantagem indevida pelo sujeito ativo.

Sobre os atos administrativos que importam em enriquecimento ilícito, o artigo 9º da Lei 8.429 de 1992 reflexiona que:

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.

Importante destacar que o *caput* do artigo citado expressa a definição genérica no que tange à configuração do ato de improbidade que importa em enriquecimento ilícito. Os incisos, enunciados posteriormente, indicam as causas e situações mais frequentes no âmbito da administração pública.

A LIA elenca as possibilidades em doze incisos, presentes no artigo 9º. A fim de exemplificar algumas dessas causas, vejamos o disposto nos incisos I, II e III do artigo 9º da Lei 8.429 de 1992:

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.

Portanto, o agente público obtém vantagem patrimonial indevida através do recebimento de dinheiro, bem móvel ou imóvel, permuta, vantagem econômica para facilitar determinada locação ou contratação de serviços públicos, entre outros.

Mazza (2014, p.849) pondera que:

A primeira categoria de ato de improbidade, prevista no art. 9º da LIA, descreve as condutas mais graves puníveis com base nesse diploma normativo. São hipóteses em que o agente público aufere dolosamente uma vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade pública.

Importante salientar que, para se qualificar o enriquecimento ilícito, a existência do dolo é imprescindível, ou seja, deve haver a vontade livre e consciente de se praticar a conduta ilícita.

Nesse diapasão, não há que se falar em ato de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito na modalidade culposa.

Quando o ato praticado pelo agente público se enquadra nas três modalidades de atos de improbidade, aplicar-se-á a sanção do ato considerado mais grave. Assim, a conduta será enquadrada na categoria de enriquecimento ilícito, tendo em vista que esta possui penalidades mais severas.

### 2.2.2 Atos administrativos que causam prejuízo ao erário

A segunda modalidade de atos ímprobos são os que causam prejuízo ao erário, que se configuram com a perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento, ou dilapidação dos bens das entidades públicas.

Segundo o artigo 10 da Lei 8.429 de 1992:

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.

Observa-se que, diferentemente dos atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito, os atos que causam prejuízo ao erário podem se constituir tanto na modalidade dolosa, quanto na culposa.

Neste caso, não há o enriquecimento ilícito do agente público, porém, o ato causa prejuízos aos cofres estatais, portanto, considera-se como intermediária a gravidade de tais atos.

Nesse telar, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que só vai ser configurado o ato de improbidade se houver efetivo prejuízo aos cofres públicos.

Assim, Mazza (2014, p.851) esclarece que:

Exige-se para caracterizar a prática de improbidade nesses casos a comprovação efetiva de dano ao erário (STJ: Resp 1.127.143), diante da impossibilidade de condenação ao ressarcimento por dano hipotético ou presumido (STJ: Resp 1.038.777).

Assevera-se que, no caso da prática do ato em estudo, este pode se apresentar tanto através de condutas comissivas, quanto omissivas, destaca-se também que o rol de situações que ensejam em atos de improbidade que causam prejuízo ao erário é exemplificativo.

Como forma de assegurar melhor compreensão acerca do ato ímprobo em estudo, destaca-se os incisos I, II, III do artigo 10 da Lei nº 8.429 de 1992, vejamos:

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

Lembrando que se trata de rol exemplificativo, vez que a LIA traz em seu artigo 10, vinte e um incisos que expressam apenas algumas das situações que caracterizam atos de improbidade.

### 2.2.3 Atos administrativos que atentam contra os princípios da administração pública

São atos que não causam prejuízo ao erário, nem enriquecimento ilícito do agente, porém, atentam contra os princípios de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições. São considerados atos de menor gravidade e estão previstos no artigo 11 da Lei nº 8.429 de 1992, avaliemos:

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.

Só há previsão do ato ímprobo em sua modalidade dolosa e o rol previsto nos incisos do artigo 11 é exemplificativo.

Destaca-se algumas das situações que ensejam em ato de improbidade na modalidade em análise, previstas nos incisos I, II e III da Lei nº 8.429 de 1992:

- 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

Tendo em vista as penalidades culminadas à prática dos atos que atentam contra os princípios administrativos dentre as três modalidades apresentadas, considera-se esta, a de menor gravidade.

## 2.3 VÍNCULO JURÍDICO ENTRE PROBIDADE E MORALIDADE

A probidade, tal qual, a moralidade administrativa, constitui atributos diretos do agente público, assim, considera-se a probidade como meio de concretização do princípio da moralidade.

Preambularmente, nota-se que a doutrina majoritária entende que os conceitos devem ser interpretados a partir de noções distintas, sendo a probidade, espécie do gênero moralidade.

Assim, se perfaz os ensinamentos de Santos (1995, p.21) acerca dos termos supramencionados:

Entendemos que a probidade é espécie do gênero "moralidade administrativa" a que alude, "v.g.", o art. 37, caput e seu § 4º da CF. O núcleo da probidade está associado (deflui) ao princípio maior da moralidade administrativa, verdadeiro norte à administração em todas as suas manifestações. Se correta estiver a análise, podemos associar, como o faz a moderna doutrina do direito administrativo, os atos atentatórios à probidade como também atentatórios à moralidade administrativa. Não estamos a afirmar que ambos os conceitos são idênticos. Ao contrário, a probidade é peculiar e específico aspecto da moralidade administrativa.

Nesse toar, analisando as disposições constitucionais, no que se referem a moralidade e a probidade administrativa, certifica-se que estes são

termos que não se devem confundir, cogitando o texto legal que os diferenciam expressamente.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, caput, dispõe que:

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

Já o § 4º do mesmo artigo prescreve o seguinte:

Os atos de improbidade administrativa importarão 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.

Nesse sentido, a probidade administrativa contém a noção de moralidade administrativa, ou seja, é conceito genérico, de modo a incluir em si o conceito de moralidade.

Sobre o dever de moralidade, aponta Carvalho Filho (2019, p.9):

A repressão aos atos de improbidade administrativa, naquilo que tem de mais importante, veio disciplinada pela Lei nº 8.429/1992, cumprindo o comando da lei fundamental da República previsto no *caput* do art. 37, que arrola o dever de moralidade administrativa como princípio cardeal da Administração Pública, e no parágrafo quarto, que de modo específico prescreve que tais atos ímprobos podem acarretar ao agente público a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário.

Noutra banda, tem-se a interpretação doutrinária que evita diferenciar as expressões em estudo, tratando-as como sinônimos, vez que, ambas estão relacionadas com o ideal de honestidade.

Relacionando a moral com a honestidade, Nohara (2019, p.47), prescreve que:

O Direito Administrativo não apenas enuncia o direito à moralidade administrativa, que foi erigido à categoria de princípio, mas também municia os operadores jurídicos e os cidadãos do mais moderno manancial de possibilidades de controle dos desvios éticos na Administração Pública. Cumpre, portanto, aos órgãos competentes e aos cidadãos conscientes diligenciar para que o uso da máquina pública se alinhe com a consecução de interesses públicos legítimos em atendimento ao direito público subjetivo a um governo honesto.

A moralidade, como sinônimo de probidade, impõe ao agente público a realização de atos através da boa-fé, aspirando a execução dos interesses coletivos em detrimento dos interesses pessoais.

Trata-se de posicionamento minoritário. Juridicamente, o entendimento majoritário predominante, ressalta a diferenciação conceitual dos termos.

Em suma, a moralidade e a probidade administrativa estão inteiramente interligadas, uma vez que, sendo constatada a prática de atos pelo agente público, que lesionam o princípio da moralidade, conseqüentemente, tais atos ferem o dever de probidade.

Assim, conclui-se que a moralidade administrativa é gênero da espécie probidade administrativa, sendo que a moralidade, hierarquicamente, encontra-se acima da probidade.

### **3. RESPONSABILIZAÇÃO POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

As sanções, no que concerne à atos de improbidade administrativa, são aplicadas independente das sanções penais, civis e administrativas, ou seja, a LIA apenas acrescenta em seus dispositivos punições ao agente ímprobo, não anulando as sanções previstas em outras esferas do ordenamento jurídico brasileiro.

Cabe lembrar que as sanções poderão ser aplicadas isoladas ou cumulativamente, a depender da gravidade do fato praticado pelo sujeito ativo do ato de improbidade.

Porém, considerando a subjetividade exacerbada para constatação do dolo na conduta do agente e a identificação das condutas passíveis à improbidade; a responsabilização se torna tarefa de majorada dificuldade no decorrer do processo.

A fim de aclarar os questionamentos no que tange à responsabilização do agente, far-se-á um estudo acerca dos tipos de sanções cabíveis e as dificuldades que se encontram na responsabilização do sujeito ativo do ato.

Noutra banda, será apontado o entendimento jurisprudencial acerca do assunto em tela, a fim de compreender, além da opinião doutrinária, a posição dos Tribunais no processo de apuração do ato de improbidade.

#### **3.1 SANÇÕES APLICÁVEIS AO AGENTE PÚBLICO**

As sanções aplicáveis ao agente que pratica ato de improbidade estão previstas tanto na Carta Magna, quanto na Lei 8.429 de 1992.

Destaca-se a possibilidade de um mesmo ato ser enquadrado em mais de uma das hipóteses previstas na Lei de Improbidade, nesse caso, aplicam-se as sanções previstas para a infração mais grave.

Assevera-se que, para cada ato praticado pelo sujeito ativo tem-se uma sanção específica.

O juiz adotará dois critérios para a aplicação das sanções por atos de improbidade: a extensão do dano e o proveito patrimonial, conforme dispõe o parágrafo único do artigo 12 da Lei 8.429 de 1992: “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”.

Assevera-se que, para cada ato praticado pelo sujeito ativo, tem-se uma sanção específica.

O artigo 37, § 4º delibera que:

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

Nesse diapasão, será explicitado a seguir, cada sanção por ato de improbidade descrito anteriormente no texto constitucional.

### 3.1.1 Suspensão dos direitos políticos

O Estado brasileiro constitui-se em uma democracia, onde o poder emana do povo, que o exerce de forma direta ou indireta.

Os direitos políticos equivalem a um conjunto de regras que regulam o exercício da democracia. São as normas jurídicas que versam sobre a participação popular nos processos de poder que tratam sobre o Estado.

Assim, os direitos políticos demonstram o poder do cidadão de participar do governo e da formação do Estado. Está previsto na Constituição Federal diversas normas que expressam as formas de participação do povo no governo.

Vejamos o disposto no artigo 14 da Carta Magna:

A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II – referendo
- III - iniciativa popular.

Caso seja concretizado e posteriormente, comprovado, o ato de improbidade, uma das sanções cabíveis é a suspensão dos direitos políticos, porém, existem situações distintas, previstas em lei, também passíveis de perda dos direitos supramencionados.

A Constituição veda a cassação dos direitos políticos, sendo esta possível somente em casos específicos, conforme reza o artigo 15 da Constituição:



Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II - incapacidade civil absoluta;

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Deste modo, a suspensão dos direitos políticos está diretamente ligada com o exercício da cidadania, e uma vez instalada a condenação por ato de improbidade administrativa, esta, tem seus efeitos tanto no âmbito político, quanto no âmbito administrativo.

Portanto, ansiando a gravidade das penas referidas, essas sanções só são possíveis de serem impostas após o trânsito em julgado da condenação.

### 3.1.2 Perda da função pública

Preliminarmente, a compreensão do termo “função pública” é de extrema relevância para melhor entendimento do ato que infere em sua perda pelo agente público ímprobo.

Nesse sentido, afirma Di Pietro (2019, p. 310):

Perante a Constituição atual, quando se fala em função, tem-se que ter em vista dois tipos de situações:

1. a função exercida por servidores contratados temporariamente com base no artigo 37, IX, para as quais não se exige, necessariamente, concurso público, porque, às vezes, a própria urgência da contratação é incompatível com a demora do procedimento; a Lei nº 8.112/90 definia, no artigo 233, § 3º, as hipóteses em que o concurso era dispensado; esse dispositivo foi revogado pela Lei nº 8.745, de 9-12-93, que agora disciplina a matéria, com as alterações introduzidas pela Medida Provisória nº 1.554/96, sucessivamente reeditada.

2. as funções de natureza permanente, correspondentes a chefia, direção, assessoramento ou outro tipo de atividade para a qual o legislador não crie o cargo respectivo; em geral, são funções de confiança, de livre provimento e exoneração; a elas se refere o art. 37, V, ao determinar que “os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei”. Também se faz referência a elas no art. 19, § 2º, das disposições transitórias para excluí-las da estabilidade excepcional concedida por esse dispositivo.

Por conseguinte, o termo função pública está ligado a toda forma de desempenho de atividade pública: cargo, emprego, função permanente ou temporária, estatutária ou contratual, remunerada ou gratuita.

A sanção de perda da função pública tem a finalidade de desagregação do agente ímprobo dos quadros da administração.

Cabe lembrar que a pena tem intuito preventivo evitando a ocorrência de novo ato ímprobo praticado pelo mesmo agente que já demonstrou sua índole como agente administrativo.

Destaca-se que a prática do ato fere diretamente o princípio da moralidade, desse modo, a permanência do agente no âmbito da administração não seria interessante, vez que, não demonstrou boa índole para com a coisa pública.

Dispõe o artigo 20 da LIA: “a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória”.

Existe uma divergência jurisprudencial no que concerne à abrangência da perda, se essa se limitaria ao cargo ou função ocupada no momento do ato de improbidade ou, se atingiria qualquer cargo público ocupado pelo agente condenado.

Tal divergência merece destaque, tendo em vista as consequências massivas na vida do agente. Para tanto, será explicitado posteriormente o posicionamento jurisprudencial no âmbito do STJ no que tange ao momento da perda.

### 3.1.3 Indisponibilidade dos bens

Trata-se de medida cautelar que visa resguardar o possível valor financeiro pertencente à administração pública.

O artigo 7º da LIA prescreve que:

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Ao decretar a indisponibilidade dos bens do agente da improbidade, caso este seja condenado, a reposição dos valores ao erário fica garantida, afastando também a dilapidação do patrimônio público, daí a importância da medida cautelar.

Nesse sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça entende que no momento da decretação da medida cautelar, o *periculum in mora*

é presumido, ou seja, é cabível a indisponibilidade dos bens quando o julgador verificar indícios pertinentes que responsabilize o agente público no que tange à prática do ato.

### 3.1.4 Ressarcimento ao erário

Nesse caso, o agente ímprobo deverá devolver aos cofres públicos o valor patrimonial desviado da administração.

Sobre os prazos para propositura das ações de ressarcimento ao erário, destaca o artigo 23 da LIA:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.

Durante muitos anos, a jurisprudência entendeu que as ações de ressarcimento ao erário seriam imprescritíveis, ou seja, não existia um prazo estabelecido para que a administração buscasse reaver os danos causados ao Estado.

Noutra banda, no ano de 2018, o Supremo Tribunal Federal analisou a prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, ficando estabelecido que apenas as ações de ressarcimento ao erário advindas de atos de improbidade culposos seriam prescritíveis.

As ações de ressarcimento ao erário provenientes de atos de improbidade dolosos continuavam imprescritíveis.

Nesse telar, defendendo a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, afirma Gasparini (2003, p. 206):

Nos termos do art. 37, § 52, da Constituição. Caberá à lei estabelecer os prazos de prescrição para os ilícitos praticados pelos agentes públicos que causem prejuízos ao erário, salvo no que respeita às ações de ressarcimento. Estas são imprescritíveis.

Atualmente, as ações de ressarcimento ao erário advindas da prática de atos de improbidade continuam imprescritíveis, merecendo destaque os atos culposos, que, conforme o entendimento solidificado do Supremo Tribunal Federal, podem ser passíveis de prescritibilidade.

## 3.2 DIFICULDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO

Durante o processo de apuração dos atos de improbidade, percebe-se uma dificuldade no que se refere à responsabilização do agente público. Fator esse, que se deve ao conflito de interpretações sobre a identificação dos atos de improbidade e ao fato de que os mecanismos praticados por agentes ímprobos que lesam o interesse público, são complexos e necessitam de aprimorada investigação.

A complexidade jurídica de se apurar a conduta do agente é um obstáculo para a efetividade do processo de apuração de atos de improbidade que merece destaque no contexto administrativo pátrio.

Primordialmente, a Lei 8.429 de 1992 traz consigo situações que poderiam ser enquadradas como atos de improbidade, porém, trata-se de rol meramente exemplificativo.

A principal problemática diz respeito à atos praticados pelo sujeito ativo, não previstos em lei. Diferenciar um ato administrativo de um ato de improbidade administrativa se enquadra em tarefa de majorada dificuldade, tendo em vista a subjetividade de estremar as situações apontadas no âmbito processual.

Outro ponto a ser questionado é a distinção entre mero erro do administrador e ato ímprobo, pois o agente público que comete um erro isolado em sua gestão, dependendo, não se enquadrará em improbidade administrativa.

Salienta-se que, no que toca às sanções dos dois cenários apresentados, há diferenças substanciais e que definem os rumos do processo de investigação dos atos adotados pelo administrador.

Quando um agente comete um mero erro, este responderá também por processo, todavia, os trilhos do processo se darão na esfera administrativa, que por óbvio, acarreta sanções mais brandas. Daí a importância crucial de uma investigação astuciosa, que defina o contexto dos atos.

Nesse sentido, destaca Marrara (2016, p.111):

Essa discussão está fortemente ligada com a diferenciação entre meros erros de administração ou hipóteses de má-gestão, geralmente puníveis em esfera disciplinar, e os atos de improbidade propriamente ditos. Defende-se aqui que a improbidade administrativa não é o mero

erro de administração. Improbidade é o ato de má-administração marcado pela desonestidade de quem o pratica. Por essa razão, ainda que um ato de improbidade possa constituir uma infração disciplinar, o contrário nem sempre é verdadeiro. A improbidade é marcada pelo desvio intencional do agente público, seja para se enriquecer indevidamente, seja para causar danos ao Erário, seja para simplesmente violar os princípios que regem a Administração Pública.

Para que se possa diferenciar o erro da improbidade, deve-se analisar se o agente cumpriu com o dever de probidade ou não. O administrador que pratica atos ímprobos, conseqüentemente se desvia da moralidade administrativa, o que torna seus atos ilegítimos, tendo em vista a desonestidade de suas ações.

Sobre o dever de probidade do agente público, Gasparini (2003, p. 142) acrescenta que:

Esse dever impõe ao agente público o desempenho de suas atribuições sob pautas que indicam atitudes retas, leais, justas e honestas, notas marcantes da integridade do caráter do homem. É nesse sentido do reto, do leal, do justo e do honesto que deve orientar-se o agente público no desempenho do cargo, função ou emprego junto ao Estado ou entidade por ele criada, sob pena de ilegitimidade de suas ações. O administrador, em obediência a essa orientação, deve buscar o melhor para a Administração Pública.

Logo, caso haja desobediência ao dever de probidade, não se trata de erro do administrador, e sim, ato de improbidade administrativa.

Em contrapartida, os meios empregados pelos próprios agentes públicos para fraudar a administração, obter vantagem indevida ou infringir os princípios administrativos constitucionais, são artifícios complexos, que para serem desvelados, faz-se necessário um sistema investigatório eficiente, capaz de identificar a situação fática apresentada.

Para coibir a ação de agentes ímprobos, um meio conveniente, é a atuação de forma efetiva das controladorias.

A Carta Magna, em seu artigo 74, prevê a atuação das controladorias, atentemos:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:  
I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;  
II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;  
III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

As controladorias visam maior transparência e eficiência dos serviços públicos, e, quando instalado um conflito de improbidade, estes órgãos têm legitimidade para oferecer informações úteis para o processo.

É forçoso reconhecer que muitas vezes, atitudes que versam sobre a conduta do agente podem ser resolvidas na própria seara administrativa, através de medidas disciplinares. Logo, a atuação dessas controladorias é de suma importância.

Outro recurso que converge com as práticas ímprobas, é a propositura de ação popular, podendo esta, ser feita por qualquer pessoa, com o intuito de instaurar investigação de possíveis atos de improbidade.

O artigo 14 da LIA destaca que:

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§ 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

Diante disso, a conscientização social da relevância de se estar a par dos movimentos administrativos do Estado, constitui-se em tarefa de indispensável importância, vez que, o exercício da cidadania plena está intimamente interligado com o controle popular dos atos da administração.

Vale destacar o ponderoso desempenho dos Tribunais de Contas para bridar os atos que afetam o bom funcionamento da administração.

Trata-se de artifício habilidoso no combate à corrupção e que contribui de forma massiva no processo de investigação dos atos de improbidade.

A ação do Tribunal de Contas da União, encontra-se descrita nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, notemos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

(...)

O Órgão em apenso, não possui poder jurisdicional, sua atuação limita-se no julgamento de contas de administradores e agentes responsáveis por valores patrimoniais. Operam também, na fiscalização dos atos, observando a legalidade ou não destes, dentre outras funções.

Avulta-se a contribuição dos Tribunais de Contas para o efetivo cumprimento dos princípios da moralidade e legalidade administrativa.

Porém, a busca por meios de aprimoramento no exercício do controle externo, deve ser o objetivo dos Tribunais de Contas, que através da interferência social por intermédio da ação popular, constituem elementos robustos no combate à corrupção.

### 3.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A POSIÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA

Conforme abordado anteriormente, a Lei de improbidade administrativa possui diversas cláusulas dependentes da interpretação jurisprudencial e doutrinária.

Um ponto de majorada controvérsia, diz respeito à decretação da indisponibilidade dos bens do sujeito ativo do ato de improbidade.

Tal discussão se dá na órbita dos bens de família do sujeito ativo do ato, e se este poderá ser decretado como indisponíveis ou não.

Para tanto, Tartuce (2016, p.612) define bem de família da seguinte forma:

Tradicionalmente, o bem de família pode ser conceituado como o imóvel utilizado como residência da entidade familiar, decorrente de casamento, união estável, entidade monoparental ou outra manifestação familiar, protegido por previsão legal específica.

A LIA garante a indisponibilidade de bens que assegurem o integral ressarcimento do dano causado pelo sujeito do ato, porém, é sabido, que os bens de família são impenhoráveis, conforme dispõe o artigo 1º da Lei 8.009 de 29 de março de 1990:

Art. 1º O imóvel residencial próprio do casal, ou da entidade familiar, é impenhorável e não responderá por qualquer tipo de dívida civil, comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza, contraída pelos cônjuges ou pelos pais ou filhos que sejam seus proprietários e nele residam, salvo nas hipóteses previstas nesta lei.

Parágrafo único. A impenhorabilidade compreende o imóvel sobre o qual se assentam a construção, as plantações, as benfeitorias de qualquer natureza e todos os equipamentos, inclusive os de uso profissional, ou móveis que guarnecem a casa, desde que quitados.

Nesse diapasão, ressalta-se o posicionamento jurisprudencial acerca da situação em voga no sentido de assegurar a decretação de indisponibilidade de bens mesmo no caso de se tratar de bens de família.

A 2º turma cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, em julgamento do acórdão nº 1082705 possibilitou a decretação de indisponibilidade de bens de família em ações de improbidade administrativa. Vejamos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. BEM DE FAMÍLIA. DECRETO DE INDISPONIBILIDADE. POSSIBILIDADE. Consoante entendimento consolidado do c. Superior Tribunal de Justiça, em casos de ações de improbidade administrativa, é possível a decretação de indisponibilidade de bem de família. Precedentes. O caráter de bem de família de imóvel não obsta a determinação de sua indisponibilidade em ações de improbidade administrativa, porquanto a medida não implica em expropriação do bem, mas tão somente em obstáculo à sua venda de forma voluntária pelos proprietários de modo a assegurar futuro ressarcimento ao erário.

(STJ - AGRAVO DE INSTRUMENTO 0716917-91.2017.8.07.0000 Relatora: Desembargadora CARMELITA BRASIL. Acórdão Nº 1082705. Órgão Julgador: 2ª Turma Cível, Publicado no PJe : 19/03/2018. Julgamento: 14 de março de 2018).

Portanto, esse foi o entendimento aplicado pela desembargadora Carmelita Brasil, ao manter penhora sobre imóvel, considerado bem de família, da ex-deputada do Distrito Federal Cândida Maria Abelha Peixoto Guerra. Assim,



destaca-se a possibilidade de decretação de indisponibilidade de bens de família.

Outro ponto que merece destaque, refere-se à prescrição das sanções decorrentes de atos ímprobos, visto que, estes não obstam o prosseguimento da demanda quanto ao pleito de ressarcimento dos danos causados ao erário.

Portanto, conforme entendimento jurisprudencial, são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

Nesse sentido, eis a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE SUPOSTO DANO AO ERÁRIO. PREJUDICIAL DE MÉRITO DA PRESCRIÇÃO. ALEGAÇÃO DO AUTOR DA AÇÃO DE QUE A PRETENSÃO É IMPRESCRITÍVEL. CONTUDO, O JULGADO RECORRIDO, PARA CONDENAR OS RÉUS, NÃO SE ALCERÇOU EM QUALQUER ITEM CATALOGADO NA LEI 8.429/1992, DEVENDO SER APLICADA A DIRETRIZ DA CORTE SUPREMA DO RE 669.069/MG, REL. MIN. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJE 30.6.2016, EM QUE É PRESCRITÍVEL A AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS À FAZENDA PÚBLICA DECORRENTE DE ILÍCITO CIVIL. DETERMINAÇÃO DE RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM, A FIM DE QUE SEJA ANALISADA A PREJUDICIAL DE MÉRITO DA PRESCRIÇÃO, UMA VEZ QUE A PRETENSÃO É REPUTADA PRESCRITÍVEL. AGRAVO INTERNO DO AUTOR DA AÇÃO DESPROVIDO.

1. A Corte de origem afastou a alegação de prescrição suscitada pela parte acionada, sob a perspectiva de que são imprescritíveis as ações que visam ressarcimento de dano ao erário (art. 37, parágrafo único, CF/88) (fls. 772).

2. Sobre o tema, a Suprema Corte dispõe de dois temas julgados em Repercussão Geral: (a) prescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao Erário, ainda que o prejuízo não decorra de ato de improbidade administrativa; (b) prescritibilidade das ações de ressarcimento por ato de improbidade administrativa.

3. Acerca do primeiro tópico, o excelso Supremo Tribunal entendeu, no RE 669.069/MG, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 30.6.2016, que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

**4. Por sua vez, quanto ao segundo tópico, a Corte Suprema declarou a imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento, quando fundadas em ato de improbidade administrativa. Isso ficou definido no RE 852.475/SP, Rel. Min. EDSON FACHIN, DJe 22.3.2019, em que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.**

5. Na presente demanda, observa-se que o autor da ação, o MPF, até embasa a sua pretensão na possível prática de condutas ímprobas, caracterizadas por possíveis empréstimos irregulares praticados pelos réus junto ao antigo Banco do Estado do Ceará, por meio de convênio com o Banco do Nordeste.
6. Contudo, observa-se que o acórdão recorrido, para condenar os réus à devolução de valores aos cofres públicos frente a práticas irregulares, não faz qualquer menção à prática de conduta ímproba, limitando-se a manter a compreensão de que os sobreditos empréstimos teriam sido lesivos aos cofres públicos.
7. Repita-se: não há no acórdão cearense qualquer fundamento de condenação em atos supostamente ímprobos. Não se vê que a prática descrita na petição inicial tenha ensejado dos tipos previstos nos arts. 90., 10 e 11 da Lei 8.429/1992.
8. Portanto, há um erro de avaliação quanto ao prazo prescricional no acórdão de origem. Se foi praticado alegado ilícito civil, há prescribibilidade da pretensão de ressarcimento, e o prazo precisa ser avaliado. Se foi supostamente praticada conduta ímproba, não há prazo prescricional a ser considerado.
9. Assim, na presente demanda, por não haver, de modo algum, fundamento de improbidade administrativa adotado pelos Julgadores para promover a condenação dos réus, devem ser avaliados, previamente, os prazos apropriados de prescrição previstos em lei.
10. Agravo Interno do Autor da ação desprovido.

(STJ - Agravo Interno no Recurso Especial nº 2018/0275051-2. Ação de ressarcimento de suposto dano ao erário. Ministro: Napoleão Nunes Maia Filho. Órgão julgador: 1º Turma. Data do Julgamento: 03/12/2019). (grifo nosso).

O STF perfaz seu entendimento no mesmo sentido, vejamos:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO.

1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais.
2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB).
3. O texto constitucional é expresse (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticadas por qualquer agente.
4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis.
5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.
6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal

recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento. (STF – Recurso Extraordinário 852.475. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Data: 08/08/2018).

Outro ponto, mencionando anteriormente, é sobre o momento da perda da função pública pelo agente que cometeu o ato de improbidade administrativa.

Existe uma divergência no âmbito do Superior Tribunal de Justiça no que tange a perda do cargo ou função pelo agente público condenado ao ato de improbidade.

A primeira turma do Superior Tribunal de Justiça, entende que, o agente público condenado pela prática de ato de improbidade, perderá seu cargo ou função, apenas se ocupar o mesmo cargo ou exercer a mesma função que ocupava no momento em que praticou o ato ímprobo.

Já a segunda turma da supramencionada Corte, tem seu entendimento fixado na ideia de que o agente público ímprobo, perderá seu cargo ou função mesmo não ocupando o mesmo cargo e não exercendo a mesma função do momento da prática do ato.

Tal interpretação se justifica na ideia de que o agente já demonstrou um desvio moral, logo, não seria capaz de ocupar nenhum outro cargo ou função pública da administração em geral.

A divergência se estende à doutrina, que majoritariamente, entende que a função pública que deve ser perdida é aquela exercida pelo agente da improbidade no momento do trânsito em julgado, mesmo que esta seja diferente daquela exercida à época em que foi praticado o ato de improbidade.

Pois bem, recentemente a jurisprudência, em julgamento do acórdão nº 1.701.967 uniformizou o entendimento da matéria. Estabeleceu-se que a sanção de perda da função pública se dirige a qualquer vínculo que o infrator ostente por ocasião da condenação.

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015 NÃO CONFIGURADA. REDISCUSSÃO DA MATÉRIA DE MÉRITO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Hipótese em que o acórdão embargado concluiu: "Quanto à pena de perda do cargo ou função pública, o Tribunal local consignou que a

sanção se dirige a qualquer vínculo que o infrator ostente por ocasião da condenação. **A Segunda Turma do STJ possui jurisprudência firme de que 'a sanção de perda da função pública visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível'** (REsp 1.297.021/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 20/11/2013)".

2. A solução integral da divergência, com motivação suficiente, não caracteriza violação ao art. 1.022 do CPC/2015.

3. Os Embargos Declaratórios não constituem instrumento adequado para a rediscussão da matéria de mérito.

4. Embargos de Declaração rejeitados

(STJ – Ação de Improbidade administrativa. EDcl no AgInt no Recurso especial nº 1.701.967. Data da publicação: 29/05/2019. Relator: Ministro Herman Benjamin). Grifo nosso.

Assim, é forçoso reconhecer a ideia de que a sanção visa afetar o vínculo jurídico que o agente mantém com a administração pública, seja qual for sua natureza, uma vez que a improbidade não está ligada ao cargo, mas à atuação do agente no âmbito da administração pública.

## CONCLUSÃO

Esse trabalho externou os princípios básicos aplicáveis à Administração Pública elencados pela Constituição Federal, que em seu texto, procurou resguardar o erário da ação de gestores desonestos, a partir da ideia de que administrar é gerir interesses coletivos com base no dever de moralidade.

Como visto na primeira seção, pode-se concluir que o Direito Administrativo no Brasil é ramo jurídico autônomo, dotado de princípios e objeto próprios, tendo início a partir do momento em que começou a desenvolver-se o conceito de Estado de Direito.

A partir da conceituação dos princípios administrativos, destaca-se o da legalidade. Depreende-se que este é um dos mais importantes princípios do Direito administrativo, dele derivam vários outros, assim, a Administração Pública só pode praticar as condutas autorizadas em lei.

Na segunda seção evidenciou-se que quando o ato praticado pelo agente público se enquadrar nas três modalidades de atos de improbidade, aplicar-se-á a sanção do ato considerado mais grave.

No que tange aos sujeitos do ato ímprobo, entende-se que o sujeito ativo não pode ser definido unicamente pelo agente público, tendo em vista que o indivíduo que não é agente público, mas que induziu ou concorreu para a prática do ato e, a partir daí tenha obtido vantagem direta ou indiretamente, também será considerado sujeito ativo da improbidade, são os chamados terceiros.

Em seguida, já na terceira seção, estudamos a dificuldade de responsabilização do agente público no que diz respeito aos atos de improbidade. Restou-se evidente que existe uma complexidade jurídica de se apurar a conduta do gestor público e que muitas vezes interfere na efetividade do processo.

Constata-se também, a obscuridade de diferenciação do ato de improbidade administrativa de um mero erro do administrador público. Uma vez configurado o mero erro do gestor, os rumos processuais se darão na esfera administrativa, importando em sanções menos severas.

Conclui-se ainda que, um outro obstáculo para a efetivação do processo de apuração do ato ímprobo diz respeito aos meios utilizados pelos

agentes para fraudar a administração. Assim, averigua-se que são artifícios considerados complexos que para serem desvelados, faz-se necessário um sistema investigatório eficiente, capaz de identificar a situação fática apresentada.

Uma alternativa eficiente para coibir a ação danosa de agentes públicos é a atuação das controladorias, que visam maior transparência e eficiência dos serviços públicos, e, quando instalado um conflito de improbidade, em um primeiro momento, a resolução pode se dar no próprio âmbito administrativo.

Sobre a decretação de indisponibilidade de bens, o assunto ganhou a atenção dos Tribunais Superiores, que por determinado período apresentou diferentes entendimentos. Porém, consolidou-se a concepção no sentido de assegurar a decretação de indisponibilidade de bens mesmo no caso de se tratar de bens de família.

Esse trabalho pretende contribuir sobre a importância do respeito aos princípios administrativos constitucionais no âmbito do serviço público, bem como, demonstrar meios capazes de tornar a responsabilização do administrador público, tarefa menos árdua e subjetiva.

Os elementos utilizados na composição da pesquisa não são uma verdade absoluta, sendo que o uso de outros elementos no que tange ao tema proposto são válidos.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 20 mai. 2020

BRASIL. **Lei Ordinária nº 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 23 mai. 2020.

BRASIL. **Lei Ordinária nº 8.009, de 29 de março de 1990**. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8009.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8009.htm). Acesso em: 02 set.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de ressarcimento ao erário**. Recurso Extraordinário nº 852.475. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Data da publicação: DJe 08/08/2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur400617/false>. Acesso em: 08 set.2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Ação de ressarcimento de suposto dano ao erário**. Agravo Interno no Recurso Especial nº 2018/0275051-2 Ministro: Napoleão Nunes Maia Filho. Data da publicação: DJe 09/12/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 12 set.2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Ação de Improbidade administrativa**. EDcl no AgInt no Recurso especial nº 1.701.967. Data da publicação: DJe 29/05/2019. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=EResp%201701967>. Acesso em: 17 set.2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/0B1nSGy2NM4gVNDZMUKx0OTVZT2M>. Acesso em: 15 jun.2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Ação de Improbidade Administrativa nº 1082705. Data de publicação no DJe: 19/03/2018. Relatora: Carmelita Brasil. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>. Acesso em: 09 set.2020.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003. Disponível em: [https://www.academia.edu/33544138/DIREITO\\_ADMINISTRATIVO\\_DI%C3%93GENES\\_GASPARINI\\_8a\\_EDI%C3%87%C3%83O\\_EDITORA\\_SARAIVA](https://www.academia.edu/33544138/DIREITO_ADMINISTRATIVO_DI%C3%93GENES_GASPARINI_8a_EDI%C3%87%C3%83O_EDITORA_SARAIVA). Acesso em: 12 mai.2020.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6. ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2003.

MARRARA, Thiago. **O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação**. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda>. Acesso em: 19 ago.2020.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros editores, 1998.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **Do Espírito das Leis**. 1. ed. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Editora Martin Claret, 2010.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 9.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2019.



SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. **Proibidade administrativa: comentário a lei 8.429/92 e Legislação complementar**. 1. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1995.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil - Direito de Família**. 11. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016.

**RESOLUÇÃO n° 038/2020 – CEPE**

**ANEXO I**

**APÊNDICE ao TCC**

**Termo de autorização de publicação de produção acadêmica**

O(A) estudante Nathalia Rafael de Jesus  
do Curso de Bacharelado em Direito, matrícula 20162009110480  
telefone: 62 996420950 e-mail nathalia222@hotmail.com, na  
qualidade de titular dos direitos autorais, em consonância com a Lei n° 9.610/98 (Lei dos Direitos  
do autor), autoriza a Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás) a disponibilizar o  
Trabalho de Conclusão de Curso intitulado  
Princípios Administrativos Constitucionais no con-  
texto dos atos de Improbidade - Dificuldade de responsabiliza-  
ção do agente público.  
gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, por 5 (cinco) anos, conforme permissões  
do documento, em meio eletrônico, na rede mundial de computadores, no formato especificado  
(Texto (PDF); Imagem (GIF ou JPEG); Som (WAVE, MPEG, AIFF, SND); Vídeo (MPEG,  
MWV, AVI, QT); outros, específicos da área; para fins de leitura e/ou impressão pela internet, a  
título de divulgação da produção científica gerada nos cursos de graduação da PUC Goiás.

Goiânia, 06 de dezembro de 2020.

Assinatura do(s) autor(es): Nathalia Rafael

Nome completo do autor: Nathalia Rafael de Jesus

Assinatura do professor-orientador: Borges

Nome completo do professor-orientador: Fernanda da Silva Borges