



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DR. LEÃO SAMPAIO – UNILEÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

YURE YURCK MENDES CAMPOS

**A ANÁLISE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.**

**Juazeiro do Norte - CE
2018**

YURE YURCK MENDES CAMPOS

**A ANÁLISE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.**

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, como requisito para a obtenção do grau de bacharelado em Direito.

Orientador: Francysco Pablo Feitosa
Gonçalves

Juazeiro do Norte - CE
2018

YURE YURCK MENDES CAMPOS

**TÍTULO: A ANÁLISE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.**

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, como requisito para a obtenção do grau de bacharelado em Direito.

Orientador: Francysco Pablo Feitosa Gonçalves

Data de aprovação: ___/___/___

Banca Examinadora

Prof. Francysco Pablo Feitosa Gonçalves

Orientador

Prof. Clauver Renne Luciano Barreto
Examinador 1

Prof. Rawlyson Maciel Mendes
Examinador 2

Aos que contribuíram com o sonho do Neto de seu Belarmino. 12.12.2018.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus que iluminou meu caminho e não deixou abater-me ante nenhuma dificuldade;

A minha mãe que acreditou no meu sonho e sempre esteve presente em minha vida;

A minha namorada que me apoiou e me incentivou nos dias mais difíceis;

A todos os meus familiares que sempre me apoiaram;

As amizades que construí durante essa caminhada que foram essenciais nesta fase da minha vida;

Aos meus amigos pelo incentivo e apoio;

A todos os professores que foram essenciais na minha vida acadêmica.

RESUMO

Introdução: É crescente no cenário atual a necessidade de ferramentas que busquem resguardar o interesse e os bens públicos, logo surge conjuntamente a preocupação do legislador com a regulamentação dessas ferramentas. Uma delas é a LIA (Lei de Improbidade Administrativa), ferramenta amplamente abrangente no que tange a regulamentação dos atos praticados pelos agentes públicos e afins. **Objetivo:** Esse estudo tem por finalidade analisar os atos desses agentes em dissonância com o interesse público, bem como analisar os aspectos da Lia na tipificação, sanção e repressão desses atos. **Metodologia:** Trata-se de um estudo analítico, onde foram levantadas diversas bibliografias acerca do tema, bem com a lei e a jurisprudência dos tribunais pátrios, afim de chegar a um resultado dos aspectos atuais da problemática. **Resultado:** Os atos de improbidade não são simples ilegalidades administrativas, devendo estes se adequarem literalmente ao que o legislador tipifica na LIA para que se possa haver a responsabilização desses agentes ímprobos. **Conclusão:** A LIA é um importante instrumento de proteção aos bens e interesses públicos, bem como sua correta aplicação trás para a sociedade benefícios imensuráveis, vez que tira de posições lesivas ao erário agentes que trabalhos às escuras da moralidade e probidade inerentes ao dever social e legal de quem detém tais cargos, empregos e afins.

Palavras-cheve: Improbidade, Moralidade, Pública, Administração.

ABSTRACT

Introduction: The need for tools that seek to protect public interest and public goods is increasing in the current scenario, and the legislator's concern with the regulation of these tools soon arises. One of them is the LIA (Administrative Misconduct Law), a widely-understood tool for regulating acts performed by public and related agents. **Objective:** The purpose of this study is to analyze the acts of these agents in dissonance with the public interest, as well as to analyze the aspects of Lia in the typification, punishment and repression of these acts. **Methodology:** This is an analytical study, where several bibliographies on the subject were raised, as well as the law and jurisprudence of the country courts, in order to arrive at a result of the current aspects of the problem. **Result:** Acts of misconduct are not simply administrative illegality, which must literally conform to what the legislator typifies in the LIA so that they can be held accountable. **Conclusion:** The LIA is an important instrument of protection of public goods and interests, as well as its correct application back to society immeasurable benefits, since it removes injurious positions from the erarie agents who work the dark morality and probity inherent in social duty and of those who hold such positions, jobs and the like.

Keywords: Improbability, Morality, Public, Administration.

SUMÁRIO

	Página
1 INTRODUÇÃO	09
2 REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 LEGALIDADE, MORALIDADE E PROBIDADE	15
2.2 EVOLUÇÃO DO DIREITO POSITIVO.....	16
2.3 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI Nº 8429/92).....	21
2.3.1 Elementos Constitutivos do Ato de Improbidade Administrativa	21
2.3.1.1 <i>Sujeito Passivo</i>	23
2.3.1.2 <i>Sujeito Ativo</i>	25
2.3.1.3 <i>Ocorrência de Ato Danoso</i>	26
2.3.1.4 <i>Elemento Subjetivo (Dolo Ou Culpa)</i>	28
2.3.2 Sanções	32
2.3.2.1 <i>TAC -Termos de Ajustamento de Conduta</i>	35
3 CONCLUSÃO	38
4 REFERÊNCIAS	40

1 – INTRODUÇÃO

A mídia televisiva, bem como os demais meios de acesso a informação, vem mostrando cada vez mais e com ampla repercussão atos de agentes públicos e pessoas ligadas à administração pública direta ou indiretamente que geram lesões não só aos cofres públicos como também aos princípios que regem uma boa administração e o interesse social como um todo.

É notória a reprovabilidade de tais atos pela população, todavia, esta permanece inerte frente a tais afrontas ao fluir social, vezes por falta de informação sobre o que se pode ser feito, vezes por achar que não existem mecanismos capazes de alcançar tais agentes, e restando apenas a estes uma sensação de impunidade, de falta de amparo legal, o que na realidade não é o que ocorre. Atualmente existem sim mecanismos de repressão, controle e punição desses agentes ímprobos, mecanismos estes que foram aperfeiçoados ao longo do tempo e que são objeto desta pesquisa como veremos em seguida.

Como anteposto, é visando barrar determinadas condutas que o legislador criou e aperfeiçoou ao longo do tempo legislações a penalizar atos imorais, ilegais e antiéticos que causam danos ao erário e ferem os princípios da administração pública, esses atos são o que temos por atos de Improbidade Administrativa, onde tais agentes, bem como os que são lidados a estes se valem de vantagens indevidas através da máquina pública para angariar fundos e benefícios de maneira irregular, tidas reprováveis tanto pelo poder judiciário, como pela população.

Estas condutas têm sido constantemente estudadas, buscando delinear o que são, onde e como ocorrem para que assim seja definida por estes estudiosos, visando tornar mais eficiente a definição, identificação e até mesmo a punição de quem recai em uma conduta ímproba. Temos a título de exemplo de definição destes atos a luz de alguns doutrinadores o seguinte:

PAZZAGLINI FILHO; ELIAS ROSA, FAZZIO JÚNIOR, (1996, pág. 35.)

“A improbidade administrativa é um termo técnico para designar corrupção administrativa, adquirindo vantagens indevidas, exercendo funções nocivas e fornecendo empregos públicos a

parentes, utilizando para isso o tráfico de influência nas esferas da Administração Pública, favorecendo poucos em detrimento dos interesses da sociedade, concedendo favores e privilégios ilícitos. ”

Assim na definição destes doutrinadores o ato de improbidade decorre da busca por benefícios tidos com indevidos, aos quais sem a aplicação/cometimento de condutas teratológicas, não se chegaria a tal. E mais ainda, traz tal definição o apontamento de que estas condutas de beneficiamento irregular de uma minoria vêm a causar grande dano a sociedade como um todo.

Em detrimento destas posturas para com a máquina estatal e o bom fluir de seu manuseio, foi criada a Lei n. 8429/1992 (LIA) que dispões sobre os atos de improbidade administrativa, no tocante a sua configuração, abordagem e coibição, visando estabelecer parâmetros legais, controlar os meios de vedação dessas condutas e adequar a figura do administrador a um modelo probo e de real aplicabilidade de sua finalidade social e administrativa.

Tal dispositivo preceitua em um rol exemplificativo e de possível extensão os atos ímprobos, trazendo as condutas reprováveis e apontando as sanções a serem aplicadas a quem vem a os cometer, buscando sempre resguardar a efetividade do interesse público intrínseco a administração, bem como resguardando o interesse social esperados da figura de um bom administrador.

Logo esse trabalho é de importante relevância social e científica, pois visa construir um debate do tema, discutir sobre o assunto e perceber como a boa aplicabilidade, bem como formulação adequada da Lei pode e deve ajudar a regulamentar o bom fluir da sociedade e do interesse estatal como um todo.

É necessário perceber a importância de coibir atos atentatórios ao fim social ao qual se destina o estado, vez que não teria sentido o mesmo se não para garantir a igualdade entre seu povo. Assim, trazendo para o campo do estudo em fomento, diga-se de passagem, que para que o estado cumpra com seu papel regulamentador, se faz necessário que os agentes que ele o forma também ajam sobre o prisma da legalidade moralidade e probidade, é também de vital importância a ciência por parte da população da forma ideal de atuação desses agentes e mais

ainda dos meios coibitivos utilizados para vetar e desencorajar condutas que assim não o sejam e se configurem como ímprobas e ilegais e que possam a vir causar enorme dano.

Esta pesquisa visa trazer contribuições sociais no âmbito administrativo e da gestão pública, promovendo mudanças na visão fiscalizatória dos cidadãos aos quais se destina vez que demonstra os meios para obstar práticas lesivas a administração pública, fiscalizar o manuseio dos recursos estatais pelos agentes a quem são confiados e seu bom fluir.

Assim pretende-se demonstrar a necessidade de tal regulamentação, bem como da efetividade da mesma no intuito de obstar tais atos e resguardar um modelo ideal de administração a ser seguidos, bem como de condutas a serem adotadas, tanto pelos agentes públicos diretos eleitos ou legitimamente contratados, bem como indiretos e quem tem de alguma forma vínculo com a administração, mesmo que só como contratante para com a mesma ou até mesmo simples prestadores de serviço.

Dito isto, o presente estudo tem por objetivo geral analisar os tipos de improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro e suas implicações, fazendo uma explanação das vantagens e aprimoramentos trazidos pela LIA, partindo desde a construção histórica desse mecanismo de combate a corrupção, apontando as primeiras reais preocupações dos doutrinadores e daí as mudanças e avanços até chegarmos a legislação a qual se volta este estudo.

No que concerne ainda a objetivação deste estudo, temos como objetivos secundários voltados à resposta da problemática de quais os avanços trazidos pela Lei de Improbidade administrativa, apresentar o conceito de improbidade administrativa e suas características, identificar quais os tipos mais frequentes de improbidade cometidos, e analisar qual impacto os mesmos causam tanto ao erário público bem como a sociedade.

Com isso evidenciando a importância da Lei n. 8429/92, Lei de Improbidade Administrativa (LIA), bem como o que se tem feito com tal para coibir e sancionar as práticas ímprobas tão recorrentes no cenário atual. Pois nota-se que a falta de

conhecimento da mesma, traz o escopo tido de só mais uma lei ineficaz destinada a “crimes de colarinho branco”, assim buscando-se expor a real aplicabilidade no âmbito jurídico atual.

No que pese a metodologia utilizada trata-se de pesquisa exploratória (GIL, 2008, p. 27), tendo como principal intuito prospectar e esclarecer pensamentos e ideias que versam sobre a prática de improbidade administrativa, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos que possam servir de ponto de partida para novos estudos mais aprofundados.

Embora durante as fases de projeto, prospecção de dados e redação da monografia tenha sido buscado o auxílio de mais de um método, o trabalho está fundado precipuamente no método indutivo (LAKATOS, 2003, 86), o que fica evidenciado, quando da análise de vários casos que, abordados em conjunto, evidenciam a importância de normas de direito administrativo para assegurar a observância dos princípios da legalidade, moralidade e probidade no Brasil. Importante salientar que se trata de pesquisa qualitativa que, segundo nas palavras de Mezzaroba e Monteiro (2009):

A pesquisa qualitativa também pode possuir um conteúdo altamente descritivo e pode até lançar mão de dados quantitativos incorporados em sua análise, mas o que vai preponderar sempre é o exame rigoroso da natureza, do alcance e das interpretações possíveis para o fenômeno estudado. (MEZZAROBA e MONTEIRO, 2009, p.110)

Perceba caro leitor, que no presente trabalho, apesar do uso de exemplos e de alguma quantificação de leis que tratam de matérias do direito administrativo, e o foco foi sempre discutir a qualidade dessa lei e o intuito transformador da mesma, o que demonstra a subsunção do caso concreto à pesquisa qualitativa tal como conceitua o trecho acima.

Tratou-se de utilizar a pesquisa documental e a bibliográfica como técnica de levantamento de dados. Em relação à técnica documental temos que segundo Gil (2008):

Essas fontes documentais são capazes de proporcionar ao pesquisador dados em quantidade e qualidade suficiente para evitar

a perda de tempo e o constrangimento que caracterizam muitas das pesquisas em que os dados são obtidos diretamente das pessoas. (GIL, 2008, p. 147)

Já em relação a técnica bibliográfica utilizada temos que, ainda segundo Gil (2008):

A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Esta vantagem se torna particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço. (GIL, 2008, p.50)

Marconi e Lakatos (2003) trata da pesquisa bibliográfica como sendo:

[...] um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema. O estudo da literatura pertinente pode ajudar a planificação do trabalho, evitar publicações e certos erros, e representa uma fonte indispensável de informações, podendo até orientar as indagações. (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 158)

Salienta-se que, para evitar qualquer dúvida nesse sentido, a técnica de coleta bibliográfica e documental é semelhante, mas não igual. Tratando dessa singela diferenciação temos as palavras de Gil (2008)

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. (GIL, 2008, p. 51)

Nesse contexto, vale dizer, portanto, que quando reunimos a doutrina que já abordou o tema correlato a este trabalho fizemos uso das técnicas de levantamento bibliográfico, enquanto a prospecção e análise de normas jurídicas estão mais relacionadas com as técnicas da pesquisa documental.

Isto posto, esta monografia apresenta-se com o intuito de esclarecer de que se trata a Improbidade Administrativa, quais as condutas que a configuram e mais ainda quais sanções são impostas a quem a recorrem com intuito de coibindo tais práticas para que assim se possa vislumbrar os ganhos trazidos para administração pública e seus destinatários com o advento dessa lei.

2 - REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 – LEGALIDADE, MORALIDADE E PROBIDADE

É estreita, se não até quase que imperceptível a distinção destes três institutos, vez que caminham conjuntamente sobre um prisma único e visando todos estes a conduta ideal à postura de um agente público e ou terceiro equiparado. Assim tendo em vista que ambas têm relação direta com a ideia de honestidade no exercício das funções ligadas a Administração Pública. Logo quando se espera de um agente, probidade e moralidade administrativa, também se esperam do mesmo um comportamento ético pautado na boa-fé da relação administrativa a qual desempenha tanto para com a máquina pública, bem como para com quem por este é representado ou se é destinado o exercício ideal de suas atividades.

Assim se torna impossível análise em separado de tais institutos no âmbito administrativo, vez que o trabalho a luz destes institutos é o mínimo necessário e esperado do agente, ficando diretamente ligados e em harmonia prática, visto que um comportamento legal é em regra moral e probado.

Quando se traz tal modelo para o adverso do esperado, temos aí ocorrência do que se tem por Improbidade Administrativa, fato este que traz há muito tempo a preocupação dos legisladores com a responsabilização pelos crimes cometidos em função do desempenho do cargo, todavia antes não se tinha formulado um conceito concreto do que seria a improbidade, versando apenas sobre uma preocupação com o combate a corrupção, sem que existisse juridicamente a definição de quais atos a configuravam, nem tão pouco as consequências jurídicas advindas destas práticas.

Em decorrência dessa preocupação, surge em contrapartida a preocupação com a abrangência legal das normas que venham a regulamentar e conceituar tais atos. Di Pietro, em sua mais atual obra Direito Administrativo conceitua em tal prisma e aduz a distinção entre a legalidade estrita a moralidade e a honestidade, conceituando tal distinção como:

Di Pietro (2017, p. 1017):

A legalidade estrita não se confunde com a moralidade e a honestidade, porque diz respeito ao cumprimento da lei, já a legalidade em sentido amplo (o Direito) abrange a moralidade, a probidade e todos os demais princípios e valores consagrados pelo ordenamento jurídico.

A luz de tal colocação, Di Pietro demonstra que o simples comportamento legal, não obstante se esperar que o mesmo também seja ético e moral pode divergir dessa estimativa, isto porque o comportamento moral e ético vai além do simples cumprimento da lei, ele traz consigo uma enorme bagagem principiológica na qual se baseia e norteia a Administração Pública como um todo.

A partir daí se passa a ter ciência das medidas a serem adotadas como maneira de coibir as práticas ímprobas, uma vez que os juristas podem partindo da vertente de que a postura do gestor deve obedecer não só a norma mais a determinados princípios, delimitar e diferenciar a abrangência da lei de improbidade, deixando tão somente para a aplicação concreta a simples adequação da conduta do agente, com o que se tem tipificado.

Logo, com isso, vindo a sanar o defeito existente enquanto não se tinha definido especificamente a lesão de improbidade administrativa, e estas tão somente bailavam como um princípio da moralidade. Então passou a se ter a preocupação com a definição da mesma como conceito, para que ocorresse o fenômeno do positivismo jurídico, que não obstante o anseio do legislador para com a sua tipificação limitava por falta a responsabilização ampla dos agentes públicos, a eficácia da norma.

2.2 – EVOLUÇÃO DO DIREITO POSITIVO

A Constituição Federal de 1988 inovou ao introduzir o ato de Improbidade no capítulo da administração pública. Anteriormente o que havia no escopo das Constituições ao longo do tempo eram apenas uma previsão de aplicação de sanções aos atos ímprobos que trouxessem prejuízo a Fazenda Pública e

locupletamento ilícito para o indiciado, não restando pormenorizadamente quais seriam estes atos, nem tão pouco delimitando legalmente as sanções.

Tal déficit legal tornava muito vaga à possibilidade de responsabilização dos agentes, vez que estes se valiam da falta de delimitação legal das condutas para afastar de si a sanções previstas, o que também era motivo de divergências jurídicas e doutrinárias, pois não se tinha de maneira clara quais seriam os atos ímprobos, nem tão pouco as sanções aplicadas a cada ato, e assim não sendo na maioria das vezes possível ligar a conduta ao fato danoso e tornando até mesmo impossível a responsabilização destes agentes e terceiros equiparados.

Como dito, a preocupação com as condutas ímprobas vem de bem antes da Constituição Federal de 1988, legalmente iniciando-se por meio do Decreto-lei nº 3.240 de 1941, onde ficavam sujeitas as pessoas indiciadas por atos irregulares ante a Administração Pública ao sequestro de bens para garantir a recuperação dos prejuízos gerados por estes, recaindo sobre tantos bens bastem a ressarcir-los, mas, sem delimitar de quais formas seriam identificadas estas condutas, prendendo-se única e exclusivamente a simples descrição da observação do prejuízo causado e assim deixando vasta obscuridade acerca do tema.

Nesse momento, não obstante os juristas já demonstrarem a preocupação e o interesse com o resguardo da máquina pública e de seus bens, ainda sim foram omissos quanto à forma de identificação da conduta danosa, vindo com isso lamentavelmente deixar grande interrogação no que concernem os elementos constitutivos do tipo e por assim sendo dificultando a aplicação da lei.

Mais adiante a Constituição Federal de 1946 em seu art. 141 §31, veio dizer que a lei regulamentara todo o processo de sequestro e perda dos bens adquiridos de em forma de enriquecimento ilícito em detrimento do cargo ou da influência trazida pelo mesmo ao agente que recair em conduta ímproba, mas, ainda não delimitou quais seriam os atos tidos como ímprobos.

Vejamos que mesmo demonstrando avanço no tocante a forma a qual seria ressarcido o erário Público dos danos causados pelos agentes que o operam, o doutrinador ainda foi omissos quanto qual seriam os atos que gerariam esses danos, mais uma vez dificultando a eficácia real da proteção ao patrimônio Público e

carecendo ainda de uma legislação mais completa e de maior abrangência quanto aos atos.

Em auxílio ao cumprimento desse dispositivo, ocorreu a promulgação da Lei nº 3.164 de 1957, mais conhecida como “Lei de Pitombo-Godói Ilha” que sujeitava tal sequestro de bens e perda desses em favor da Fazenda Pública ao servidor que os adquiriu por influência ou abuso do cargo público ou função pública e equiparada.

Uma grande mudança trazida pela “Lei de Pitombo-Godói Ilha” foi que já nesse advento restou claro a característica cível da aplicação de tais institutos, e que tal aplicação não obstava a responsabilização criminal do sujeito ativo de tais atos, não se comunicando com tal responsabilidade criminal independentemente de extinção da ação ou absolvição do réu nessa esfera.

A partir daí restou também evidenciado que a preocupação do legislador não era tão somente com o ressarcimento do dano, mas com o caráter de reprovabilidade da conduta, deixando claro que a ação cível destinada a tal reparação não se fazia óbice a propositura de posterior ou até mesmo simultânea ação penal com intuito ré penalizar criminalmente algumas destas condutas a luz do código de Penal quando estas eram o caso.

Acerca dessas inovações sustentou Di Pietro (2017, p. 1018) que:

As principais inovações dessa lei foram: (a) deixou claro que o sequestro e a perda de bens são aplicáveis ao servidor público e ao dirigente ou empregado de autarquia; (b) considerou como servidor público todas as pessoas que exercessem, na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos Municípios, quaisquer cargos, funções ou empregos, civis ou militares, nos órgãos dos três Poderes do Estado.

Assim como apontou Di Pietro, a “Lei de Pitombo-Godói Ilha” trouxe grande avanço quanto a pontos antes omissos, todavia ainda era deficiente quanto a tipificação clara das condutas, tipificações estas que só vieram a ser sanadas no advento da atual constituição em conjunto com a LIA, como passaremos a analisar.

Durante toda evolução das constituições pátrias, a regulamentação de dispositivos voltados para a vedação, coibição e sanção aos atos de improbidade foram sendo aperfeiçoados, buscando-se cada vez mais preocupar-se e combater a reprovabilidade de tais condutas e mais ainda estipulando legislações que alcançassem cada vez mais os responsáveis pelos prejuízos causados a administração Pública, sendo que por fim, com a Constituição Federal de 1988, prevendo em seu artigo 37 *caput*, o princípio da moralidade entre os princípios basilares da administração Pública e de seu desempenhar.

Indo mais além, em seu §4º do art. 37, a Constituição de 1988 estabeleceu que os “atos de improbidade administrativa importariam na perda dos direitos políticos, na indisponibilidade dos bens, na perda da função pública e no ressarcimento ao erário pelos danos causados, sem prejuízo a da ação penal cabível”.

Tendo a Constituição de 1988 entre as sanções como maior inovação e como forma mais grave a perda dos direitos políticos, visto que estes são direitos constitucionais e assim demonstrando a seriedade das punições dadas aos agentes e afins que recaem na conduta ímproba, bem como servindo como dura forma de coibir tais práticas.

Assim buscando regulamentar as estipulações trazidas pela atual Constituição, foi promulgada em 02 de junho de 1992 a Lei nº 8.429 que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos Agentes Públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

A partir daí, passou-se a ter um instrumento normativo que aborda pormenorizadamente todos os aspectos da Improbidade Administrativa, trazendo as definições das condutas ímprobas, bem como a possibilidade de adequação e por fim as sanções aplicadas a cada ato ímprobo. Além disso dispõe sobre os elementos necessários a aplicação, quem são os sujeitos entre outros mais aspectos a serem demonstrado na sequência.

Logo o que pode se extrair é que os atos de improbidades trazidos na Lei são mais amplos que o simples enriquecimento ilícito previsto na Constituição Federal de

1988, onde se tem nos artigos dessa lei um maior e vasto rol exemplificativo de condutas dos agentes tidas como atos atentatórios à probidade e a moralidade, assim como não obstante por se tratar de um rol exemplificativo, deixar espaço para tipificação de quaisquer outras condutas que possam se enquadrar no conceito geral de improbidade.

Ainda sobre o assunto, Di Pietro (2012, p. 881) sustenta que:

Comparando moralidade e probidade, pode-se afirmar que, como **princípios**, significam praticamente a mesma coisa. No entanto, quando se fala em improbidade como **ato ilícito**, como sanção sancionada pelo ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia entre as expressões improbidade e imoralidade, porque aquela tem um sentido muito mais amplo e muito mais preciso que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente atos ilegais.

É inquestionável a preocupação do legislador na Constituição de 1988 com a moralidade no serviço público quanto à improbidade administrativa em evitar a corrupção e/ou quaisquer outros atos atentatórios a fluir normal e probo ao qual deve se galgar o serviço público.

Pois o art. 37 §4º assim preceitua, *in verbis*:

Os atos de improbidade administrativa importarão à 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.

Neste artigo pode-se facilmente observar a preocupação do legislador em estabelecer parâmetros ao seguimento da Ação Cível, todavia sem que esta seja óbice a Ação Penal cabível quando esta também for medida a ser implantada ao caso concreto, assim mais uma vez deixando clara a seriedade trazida por essa lei e tornando-a um instrumento de maior alcance.

Ainda importa salientar que “o princípio da moralidade deve ser observado não apenas pelo administrador, mas também pelo particular que se relaciona com a Administração Pública.” (DI PIETRO, 2012, p.79)

Ao referir-se sobre o princípio da moralidade e sua inter-relação com a LIA, aponta Mazza (2011, p. 472) que:

Pode-se dizer que a Lei de Improbidade Administrativa definiu contornos concretos para o princípio da imoralidade administrativa, com base no enunciado no art. 37, caput, da CF de 1988. Na verdade, o princípio da probidade é um subprincípio dentro da noção mais abrangente de moralidade. O dever de punição dos atos de improbidade é também uma imposição do princípio da legalidade.

Resta claro nos ensinamentos de Mazza que os princípios norteadores da administração pública foram cirurgicamente utilizados na abordagem dos artigos contidos na atual Constituição, bem como, na própria lei de improbidade, no tocante que em ambas as legislações a preocupação com a moralidade da conduta do agente se faz visível e até mesmo exigível.

Por fim, cabe apontar, no que pertine ao direito positivo, que a Constituição de 1988 trouxe ainda outra referência à moralidade e probidade administrativa em seu art. 14, §9º em que dispõe que lei complementar trará ainda outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, considerando aspectos como a vida pregressa do agente, bem como da influência no exercício dos cargos e demais funções Públicas.

Com isso restando sanada pela Constituição Federal de 1988 em conjunto com a Lei 8429/92 as obscuridades as quais tronavam difíceis a responsabilização dos agentes, trazendo com estas todo um rol exemplificativo de condutas, a definição de quem são os agentes, os elementos constitutivos do tipo ao qual se regulamenta e as sanções aplicáveis, que vale ressaltar, foram postas de forma dura e séria.

Isto posto, resta agora vislumbrar todos os aspectos da Lei 8429/92, para que se possa compreender como funciona a aplicabilidade real da mesma e quais os ganhos trazidos por essa aplicabilidade na ceara da administração Pública no que concerne o resguardo dos bens a tipificação das condutas e os instrumentos coibitivos.

2.3 – A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI nº 8429/92)

2.3.1 – Elementos Constitutivos Do Ato De Improbidade Administrativa

Para que se possa ocorrer à responsabilização pela pratica do ato de Improbidade Administrativa, previsto no art. 37, §4º da Constituição Federal é necessário a observância de determinados elementos que sejam o Sujeito Passivo, o Sujeito Ativo a Ocorrência de Ato Danoso previsto na lei, fato causador de enriquecimento ilícito ou quaisquer umas das outras hipóteses previstas nos artigos 9º, 10º e 11º da LIA (lei de improbidade administrativa), e por fim a presença do elemento subjetivo seja ele dolo ou culpa.

Logo na aplicação prática das sanções previstas na própria lei, é indispensável à presença de todos os requisitos de maneira cumulativa, não se podendo, por exemplo, punir um ato eivado de simples vício formal sem a existência de danos ao erário, bem como não se pune o agente que recai na conduta sem a existência do elemento subjetivo, dolo ou culpa ou pelo menos a má-fé.

A inobservância a estes elementos pode e gera nulidade na ação de responsabilização do agente, o que de fato já é de se esperar, veja que o objeto resguardado é o patrimônio e a fé pública e o que se busca coibir é o animus volitivo da conduta reprovável do agente que de certa forma adquire algum tipo de vantagem ilícita seja ela em qualquer escala, bastando tão somente que a mesma seja irregular, ilegal ou indevida, o que na maioria das vezes são.

Esse aspecto cumulativo dos elementos constitutivos é o que traz segurança jurídica aos agentes públicos, vez que se obsta a aplicação desenfreada e discricionária da lei sem que esta assim venha a atingir o real objetivo ao qual se

destina, nem tão pouco deixa espaço para interpretação errônea do instrumento legal. Punindo-se então, tão somente as condutas as quais estiverem de encontro com o bom fluir da administração e evitando injustiça na penalização de agente que, não obstante terem recaído em simples vício formal tido como sanável e que não traz com essa conduta nenhum dano ao erário Público.

Observa-se também que uma das principais atuais saídas a este “vício formal” tida pelo Ministério Público como um dos principais defensores da administração pública e parte ativa nos processos os TAC (termos de ajustamento de conduta), temos estes aos quais os agentes públicos que recaem em condutas inicialmente vistas como ímprobas, mas que, na verdade são atos apenas eivados de algum vício formal, possam vir a se readequar a conduta ideal esperada, bem como legal, sem que isso cause nenhum dano ao erário e mais ainda evitando que se mova toda a máquina judiciária em detrimento de um processo que se demonstra desnecessário visto a possibilidade de adequação ao modelo esperado de maneira rápida e não prejudicial.

2.3.1.1 – Sujeito Passivo

Sujeito passivo do ato de improbidade administrativa é quem é afetado pelo ato, ou em outras palavras, quem sofre o dano advindo de uma conduta ímproba, irregular e/ou ilegal. É o sujeito ao qual sofre determinada perda, seja ela pecuniária ou em desfavor de serviços inerentes a finalidade a qual se destina a máquina como um todo, vindo assim também gerar prejuízo.

No rol pecuniário seria o caso de, por exemplo, os fundos desviados, e indevidamente apropriados por agentes que os gerem, ou até mesmo valores utilizados em benefício próprio destes agentes ou de seus interesses pessoais, e até mesmo em benefício de seus familiares desde que essa destinação seja de alguma maneira ilegal ou indevida, deixando de observar os princípios e regulamentos legais quem determinam a conduta ideal deste sujeito.

No que tange aos aspectos das percas nos serviços aos qual a Administração Pública se destina, temos, por exemplo, o também desvio de finalidade destas, seja por manipulação de influência pecuniária e/ou política, seja pela própria feita irregular do serviço em virtude da não aplicação dos fundos destinados a este com a finalidade de apropriar-se desta diferença ou obter vantagem de alguma natureza relativa a irregularidade dessa prestação.

Esta modalidade é de longe uma das mais comuns vivenciadas atualmente no nosso país, visto à repressão e apuração por parte da Polícia Federal e do Judiciário de tais ilícitos cometidos pelas maiores empresas voltadas a construção civil no Brasil em conjunto com agentes da Administração direta e indireta, empresas e agentes estes que detinham esquemas altamente complexos e eficazes na manipulação e desvio de fundos públicos destinados a obras que eram por estas indevidamente apropriadas.

Ainda sobre a definição do Sujeito Passivo a luz da Lei 8.429/92, preceitua Di Pietro (2017, p. 1025).

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

Aqui se pode identificar com auxílio da fala da Di Pietro que é extremamente extenso o rol de sujeitos tidos como Passivos dos atos ímprobos, resguardando ainda mais o erário público, sendo que com tais definições é possível que a lei alcance quase, se não em todas as hipóteses e esferas da administração, atos atentatório ao bom fluir legal da mesma, fato este que como anteposto se fazia ponto de déficit nas antigas legislações.

Assim sendo, podem ser sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa pessoas jurídicas de direito público e as que tenham alguma relação com a administração pública, mesmo que indiretamente, tendo por característica comum à sua destinação ao aspecto público e não tão somente seus aspectos constitutivos, fortalecendo inegavelmente o poder e alcance da LIA ante as demais legislações pré-existentes.

Com isso, observa-se que o legislador criou um rol amplamente abrangente de real alcance, que busca abarcar em todos os campos quaisquer agentes que hajam de maneira ímproba causando danos ao erário público de maneira dolosa ou culposa e que com tais atos ferem vários princípios, trazendo com tal ato grande reprovabilidade social.

2.3.1.2 - Sujeito Ativo

No que concerne a conceituação do sujeito ativo do ato ímprobo, também é de se trazer a bailar a definição da grande doutrinadora de direito administrativo, Di Pietro (2017, p. 1025).

A lei de improbidade administrativa considera como sujeitos ativos o **agente público** (art.1º) e o **terceiro** que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (art. 3º).

Assim deixando notório que não tão somente os agentes públicos, pois não é a característica pessoal do cargo e sim a conduta lesiva ao erário que configura e importa a caracterização do ilícito em fomento, logo qualquer pessoa que venha a se beneficiar ilegalmente da máquina Pública, seja esse benefício pecuniário ou de qualquer outra natureza, está sujeito as sanções previstas na lei de improbidade.

É notória que a LIA (Lei de Improbidade Administrativa) não faz distinção a passivos a caracterização como Sujeito Ativo do ato ímprobo, pois o que se busca com isso é vetar a conduta de terceiros que por meio de influência ou qualquer outra

vantagem, geram prejuízo ao erário público, seja ela em qualquer escala, deixando infinitamente abrangente tal definição e ligando como anteposto, tal caracterização não a pressupostos pessoais de cargo ou função pública do agente e sim ao dano por ele gerado, desde que estejam em conjunto com esse dano os demais elementos constitutivos do ato ímprobo.

O conceito de agente público, para os efeitos da LIA, é mais abrangente do que o comumente adotado em outros institutos do Direito Público.

Com efeito, contempla todas as pessoas físicas que, de qualquer modo, com ou sem vínculo empregatício, definitiva ou transitoriamente, exerçam alguma função pública ou de interesse público, remunerada ou não, nos órgãos e entidades das administrações direta e indireta do Poder Executivo dos entes da Federação; nos Poderes Judiciários e Legislativos nas esferas de sua atuação; nos Ministérios Públicos Federais, Estaduais e Distritais; nos Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios; nas empresas incorporadas ao patrimônio público; nas empresas privadas dependentes de controle direto ou indireto do Poder Público; e nas entidades privadas de interesse público.

Já no que pese a conceituação do terceiro, o particular, aquele que não é servidor ou agente público, segundo a lei, somente poderá ser coautor ou participante na conduta ilícita. De fato, o agente ou servidor público é quem dispõe efetivamente de meios e condições muito eficazes de realização das condutas materiais (positivas ou negativas), porquanto é dele o poder de praticar o ato estatal lesivo. Isso não impede que o particular ou terceiro seja o mentor intelectual da ação de improbidade, seja o verdadeiro “gerente” dos atos ilícitos. Contudo, a lei é clara: as figuras para terceiros circunscrevem-se a duas ações: “induzir” ou “concorrer”.

Logo temos que tal caracterização traz maior eficiência na aplicabilidade da lei, bem como consegue abranger um maior leque de agentes, resguardando ainda mais o interesse público inerente a Administração e o desempenhar das funções dos agentes públicos e afins, bem como facilita a identificação e aplicação da lei em punição dos agentes que recaem nas condutas reprováveis a este seguimento.

2.3.1.3 – Ocorrência de Ato Danoso

No item 2.3.1 foi posto que fosse necessária a cumulação de três elementos a configuração de ato de improbidade, dentre ele a existência de ato danoso, ato este que contempla quatro modalidades previstas nos artigos 9, 10, 10-A e 11 da Lei 8.429/92, sendo estas:

1 – Os que **importam enriquecimento ilícito** (art. 9º);

2 - Os que **causam prejuízo ao erário público** (art. 10);

3 – Os que **decorrem de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário** (art. 10 – A, acrescentado pela Lei Complementar nº157/16);

4 – Os que **atentam contra os princípios da Administração Pública** (art.11).

Quanto aos atos que importam enriquecimento ilícito tipificado no art. 9º da LIA, temos uma das modalidades mais ignóbil de improbidade, visto que esta engloba um comportamento ilegal, desonesto e imoral do agente a quem o comete e com isso alcançando o mais alto grau de reprovabilidade diante a ciência do mesmo, bem como na vontade de aferir vantagem a este indevida e ilegal.

Ainda sobre tal ato, temos a definição de Pazzaglini Filho, Marino (2018, p. 53):

Configura-se esse tipo de improbidade administrativa quando o agente público (político, autônomo, servidor público ou particular em colaboração com o Poder Público) auferir dolosamente vantagem patrimonial ilícita, destinada para si ou para outrem, em razão do exercício ímprobo de cargo, mandato, função, emprego ou atividade na administração pública (direta ou indireta, incluindo a fundacional) dos entes da Federação e dos poderes do Estado, inclusive em empresas incorporadas ao patrimônio público, em entidades para cuja criação ou custeio o Erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual. E, também, em entidades privadas de interesse público que recebem ou manejam verbas públicas.

É importante atentar para a existência do ato danoso, vez que a simples inobservância de aspectos formais não configura por si o ato ímprobo, vez que o que se busca resguardar pela lei é justamente o erário Público, assim, não havendo prejuízo a este não se tem em falar em improbidade, restando apenas ao agente público sanar a formalidade inobservada e adequar-se as formalidades exigidas pela Administração Pública em seus atos.

Embora a Lei 8.429/92 tenha trazido em seus artigos e incisos um rol de atos que configurem dano e ou conduta ímproba, não encontrando tal conduta descrita nos incisos dos artigos 9º, 10º, 10º-A e 11º, vale ressaltar que tal rol não é de característica taxativa e sim exemplificativa. Assim encaixando-se a conduta do sujeito ativo em quaisquer umas das hipóteses do caput desses artigos, resta indubitavelmente configurado o ato de improbidade a ser sancionado e combatido.

Verifica-se ainda a preocupação do legislador em abarcar o maior rol de condutas/atos danosos e assim poder coibir tais atos em detrimento da possibilidade de tipificação da conduta e com isso consequentemente de imposição das sanções previstas, suprindo com isso os déficits das antigas legislações que esbarravam justamente nesse ponto quando se buscava penalizar os agentes pelas condutas teratológicas por estes cometidas.

Não é demais atentar ainda que os atos de improbidade administrativa, elencados na LIA, também constituem ilícitos administrativos, passíveis de punição na esfera administrativa sem prejuízo a instrução cível competente a ação de improbidade. O mesmo ocorre quanto à esfera penal no que tange a ocorrência de ato ímprobo que também configure ilícito penal. Veja, com a LIA, o agente que comete tal conduta tida como ímproba, pode responder simultaneamente a em três esferas pelo atos por ele cometidos, quais sejam Administrativa (por meio de processos que em regra buscam lhes exonerar de tais cargos e/ou obstar a simples contratação com o poder público), Cível (buscando reaver valores e aplicar as multas impostas nas sanções previstas) e Criminal (quando for o crime cometido caso de responsabilização em tal esfera, isso todas sem prejuízo das demais ações).

2.3.1.4 – Elemento Subjetivo (Dolo ou Culpa)

Ao analisar a LIA (Lei de Improbidade Administrativa), resta claramente evidenciado a necessidade do animo volitivo do agente na configuração do ilícito, ou seja, sem a presença do elemento subjetivo dolo, culpa ou pelo menos a configuração de má-fé do gestor na sua conduta, não se pode falar em responsabilização do mesmo pela prática de improbidade.

Tal entendimento se consubstancia na ideia de que o que se busca coibir e penalizar em regra não é tão somente o dano gerado ao erário público e sim mais ainda a conduta lesiva tomada pelo agente. É de suma importância atentar que o aspecto mais reprovável é o ânimo volitivo em gerar o dano, é a conduta ciente do agente de que está agindo em desconformidade não só com a lei, bem como com os princípios éticos e morais aos quais norteia tal Administração Pública.

Assim, sem que seja possível evidenciar à vontade e/ou pelo menos a ciência do agente da ocorrência do dano em detrimento de sua conduta errônea, não se pode configurar o elemento subjetivo, elemento este essencial e indispensável à propositura da ação de improbidade bem como a responsabilização dos sujeitos ativos por meio desta.

No que tange a modalidade culposa que se refere à lei, em seu artigo 10 da LIA tal modalidade é admitida, não obstante esta não seja prevista nos demais casos e assim não ficando sujeita a interpretação extensiva do aplicador da lei.

Nesse diapasão, aduz Di Pietro (2017, p. 1034):

O enquadramento na lei de improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa e dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto.

Também preceitua Pazzaglini Filho, Marino (2018, p. 39) em sua obra, no que concerne o elemento subjetivo quanto à tipificação do ato e o dever de indenizar que:

É imprescindível para configurar-se o dever do agente público e de terceiro de indenizar o dano patrimonial por um e por outro ocasionado ao Erário, em decorrência de ato de improbidade administrativa, que tenham agido com culpa civil *lato sensu*, a qual compreende o dolo e a culpa em sentido estrito (imprudência, negligência ou imperícia).

Deve-se então guardar destreza e cuidado na aplicação da LIA, vez que a movimentação de todo um aparato judicial se faz onerosa e desnecessária se é feita sob questão de fácil e simples resolução na esfera administrativa, assim evitando que sejam levadas ao âmbito jurisdicional questões que as quais não restam configurado dolo ou culpa e que findam com a absolvição do agente, trazendo assim apenas mais prejuízo ao estado e sobrecarregando o judiciário.

Situação que para tal tem sido aplicado os chamados TACs (Termos de Adequação de Conduta), que é em regra proposto pelo Ministério Público e visa sanar de uma maneira menos onerosa e com maior celeridade situações que não chegam a configurar um ato ímprobo por parte dos agentes públicos e afins.

Já no que tange a subjetividade da conduta do agente, preceitua Di Pietro (2017, p. 1035):

A responsabilidade objetiva, além de ser admissível somente quando prevista expressamente, destoa do sistema jurídico brasileiro, no que diz respeito à responsabilidade do agente público, a começar pela própria norma contida no art. 37, § 6º, da Constituição, que consagra a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados a terceiros, mas preserva a responsabilidade subjetiva do agente causador do dano.

Vislumbra-se então que o objetivo do legislador foi vincular o elemento subjetivo a caracterização do ferimento aos princípios da boa-fé, da moralidade, e da

conduta ideal, assim restando indispensável à configuração de dolo ou culpa da conduta, tem-se que “sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública” (DI PIETRO, 1035).

Indo além da interpretação e posicionamento doutrinário sobre tal aspecto, a luz da jurisprudência acerca da necessidade da comprovação do elemento subjetivo, a Primeira Turma do STJ (Superior Tribunal de Justiça) firmou entendimento no sentido de considerar absolutamente indispensável à existência de prova da consciência e da intenção do agente de promover conduta (comissiva ou omissiva) violadora do dever constitucional de moralidade, especificamente no que concerne aos arts. 9º e 11º da LIA.

É o que se extrai, por exemplo, da seguinte ementa:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIDOR PÚBLICO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. SUJEIÇÃO AO PRINCÍPIO DA TIPICIDADE. 1. Não viola o art. 535 do CPC, nem importa negativa de prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adota, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia posta. 2. **Nem todo o ato irregular ou ilegal configura ato de improbidade, para os fins da Lei 8.429/92. A ilicitude que expõe o agente às sanções ali previstas está subordinada ao princípio da tipicidade: é apenas aquela especialmente qualificada pelo legislador. 3. As condutas típicas que configuram improbidade administrativa estão descritas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, sendo que apenas para as do art. 10 a lei prevê a forma culposa. Considerando que, em atenção ao princípio da culpabilidade e ao da responsabilidade subjetiva, não se tolera responsabilização objetiva e nem, salvo quando houver lei expressa, a penalização por condutas meramente culposas, conclui-se que o silêncio da Lei tem o sentido eloquente de desqualificar as condutas culposas nos tipos previstos nos arts. 9.º e 11. 4. Recurso especial a que se nega provimento".1**

Essa orientação também se verifica em reiterados julgados da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que tem decidido pela necessidade de

comprovação do dano e também mais ainda do elemento subjetivo, seja ele dolo ou culpa. Tal entendimento retrata a orientação já consolidada no âmbito da doutrina que de muito antes já traz tal posicionamento acerca do tema.

Confira-se a lição de Fábio Medina Osório:

"A responsabilidade subjetiva, no bojo do tipo proibitivo, é inerente à improbidade administrativa, sendo exigíveis o dolo ou a culpa grave, embora haja silêncio da LGIA sobre o assunto. Isto se dá, como já dissemos à exaustão, por força dos textos constitucionais que consagram responsabilidades subjetivas dos agentes públicos em geral, nas ações regressivas, e que contemplam o devido processo legal, a proporcionalidade, a legalidade e a interdição à arbitrariedade dos Poderes Públicos no desempenho de suas funções sancionatórias. Portanto, a improbidade administrativa envolve, modo necessário, a prática de condutas gravemente culposas ou dolosas, inadmitindo responsabilidade objetiva".

Podemos observar que para Medina a responsabilização subjetiva é inerente a improbidade administrativa, vez que é extremamente necessário que se faça esse juízo de valor, onde o dolo e a culpa caminham em conjunto com a configuração do dano ao erário que enseja a responsabilização pela prática ímproba.

No que tange à culpa referida no art. 10 da LIA (danos ao erário), reputa-se que a aferição desse elemento deve recair sobre o resultado danoso, exigindo-se a comprovação do dolo para a configuração do desrespeito ao dever de probidade e não tão somente a existência de tal dano, podendo assim, caso o mesmo inexista, ocorrer apenas uma adequação da conduta lesiva do administrador buscando o cessar a esse dano e a normal e exigível conduta adequada.

Vislumbra-se então que tanto a luz do entendimento doutrinário, quanto jurisprudencial, é essencialmente necessária a comprovação do animus volitivo do agente para a caracterização e adequação do mesmo a conduta lesiva e ímproba, pois a reprovabilidade a qual se busca alcançar, coibir e sancionar é a vontade deste

em se beneficiar de alguma maneira, de em outras palavras cometer a conduta com a intenção ou pelo menos ciência do dano a ser causado e da vantagem angariada.

2.3.2 – Sanções

As sanções trazidas pela lei de improbidade são sem nenhuma dúvida, severas e de caráter disciplinador, daí a preocupação do legislador para com a necessidade de comprovação volitiva do agente, vez que sanções como a suspensão de direitos políticos, impossibilidade de contratar com o poder Público entre outras, são de longe tidas como duras e sérias, assim não podendo o agente sofrer tais penalidades sem que seja comprovada a sua vontade e/ou ciência do cometimento da conduta ou do dano por ele gerado pela configuração de tal prática.

Dentre tais sanções destacam-se as previstas no art. 37, §4º da Constituição Federal de 1988 que vão de suspensão de direitos políticos, perda de função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, e todas estas sem prejuízo da ação penal cabível. Podendo essa posteriormente vir a condenar o agente ímprobo a sanções de cunhos mais graves ainda, como são as contidas no Código Penal.

Já na Lei 8.429/92 a sanções previstas no art. 12 e seus respectivos incisos vão além das trazidas no texto Constitucional de 1988, ao dispor de outras medidas como **perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, multa civil, proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios e incentivos fiscais**, trazendo assim sanções que buscam afetar diretamente o patrimônio do agente e com isso reavendo de maneira mais célere o que se foi tirado e/ou desviado da esfera pública e criando uma figura coibitivas de tais práticas.

Sansões estas que para Di Pietro podem ser cumulativas, já que para ela não só podem como também necessariamente em alguns casos a conduta ímproba recai

sob mais de um tipo previsto na lei de improbidade. Todavia a aplicação da sanção recai sob o tipo mais gravoso cometido.

Traz Di Pietro (2017, p.1037) que:

É plenamente possível que o mesmo ato ou omissão se encaixe nos três tipos de improbidade administrativa previstos em lei. Não se pode conceber um ato que acarrete enriquecimento ilícito ou prejuízo para o erário e que, ao mesmo tempo, não afete os princípios da Administração, especialmente o da legalidade. Nesse caso, serão cabíveis as sanções previstas para a infração mais grave (enriquecimento ilícito).

De acordo com a classificação do ato de improbidade administrativa objeto da persecução civil, a intensidade dessas sanções é diferenciada: maior nos atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º da LIA), média nos atos de improbidade administrativa que causam lesão ao Erário (art. 10 da LIA), e menor nos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11 da LIA).

Atos de Improbidade Administrativa	Suspensão dos direitos políticos	Multa civil	Proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios
Enriquecimento ilícito (art. 9º)	8 a 10 anos	Até três vezes o valor do acréscimo patrimonial	10 anos
Lesivos ao Erário (art. 10)	5 a 8 anos	Até duas vezes o valor do dano	5 anos
Lesivos ao Erário (art. 10-A)	5 a 8 anos	Até três vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido	
Atentatórios aos Princípios da Administração Pública (art. 11)	3 a 5 anos	Até 100 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente público	3 anos

Contudo observa-se a robustez e firmeza das sanções impostas, que assim sendo, buscam coibir a prática de atos atentatórios a moralidade e probidade administrativa que servem como princípios basilares das condutas ideais do agente públicos e aos que se equiparam ou contratam com a administração Pública, assim trazendo o a máxima efetividade possível de tais modelos ideias. E no que concerne atos com déficits meramente formais tem estes por sanção, em regra os Termos de Ajustamento de Conduta.

2.3.2.1 – TAC - Termos de Ajustamento de Conduta

Este mecanismo, como ante brevemente discutido, tem por finalidade adequar determinadas condutas dos agentes públicos que não chegam a configurar o ato de improbidade administrativa prevista e lei, mas, que em sua essência trazem vícios formais sanáveis que vão de encontro com a conduta ideal/legal do agente operador da máquina estatal.

Sobre o TAC aduz Gavronski (p. 382);

Não há, no compromisso de ajustamento de conduta, “concessões mútuas” como previsto na transação (art. 840, CC/2002), mas um acordo sobre a concretização dos direitos e interesses coletivos envolvidos para a definição das condições de cumprimento da obrigação. Não se concede parte do direito, como ocorre de ordinário na transação, mas se pactua determinada interpretação, que, como é natural, os envolvidos avançam e cedem em suas posições originais. Ademais, seu objeto não se restringe a direitos patrimoniais de caráter privado como dispõe o art. 841 do Código Civil acerca da transação.

Em suma o papel do TAC é reparar, cessar e até mesmo prevenir que o dano ao erário venha a ser causado, afastando assim qualquer questionamento acerca do prejuízo as ações as quais deveriam ser propostas, vez que o objeto das mesma também é vislumbrado no termo ao qual é redigido e busca regulamentação, onde se aborda as medidas e posicionamentos aos quais o gestor e/ou agente deve tomar

para que sua conduta se coadune com o ideal esperado e assim não venha a cometer ou até mesmo permanecer em posicionamento errôneo e com isso alcançar o modelo ideal e esperado por este em suas atribuições e funções quanto a Administração Pública.

Isto posto, cabe frisar os sujeitos legitimados a propositura e aceitação do mesmo, que em regra são os mesmos legitimados a propositura da ação de improbidade, como por exemplo o Ministério Público e outros, todavia carecendo este de posterior homologação pelo juízo competente, visando legitimar o que em suma fora acordado em seu teor.

Ainda no que pese a importância do TAC, tem-se que este visa a economia direta ao erário bem como a celeridade, isto pois, o que se ajusta é tão somente condutas em sua grande maioria formais e que, caso subtraídas em um eventual processo normal não configurarariam danos ao erário nem tão pouco ocorrência de ato ímprobo punível a luz da LIA.

Quando se fala de economia direta ao erário público, tem-se que, a provocação e manuseio do aparato judiciário ao processamento de casos/conduas que ao fim não vislumbram possibilidade nem tão pouco necessidade de aplicação de sanções tão severas como as contidas na lia, seria demais onerosa e infrutífera, restando o TAC como o instrumento ideal a adequação dessas condutas de forma menos onerosa.

Já no que concerne a celeridade, a utilização dos TACs se mostram inegavelmente mais vantajosa a administração, isto porque com ele, se pode sanar os vícios de forma muito mais rápida que por meio de ajuizamento de ações que infelizmente se arrastam por anos no judiciário e que por assim sendo acabam em muitas das vezes prescrevendo e perpetuando os vícios que poderiam ter sido sanados sem nenhum prejuízo ao erário de forma incontestavelmente célere e eficaz.

Nesse diapasão, é notória a legalidade, bem como a vantagem da utilização do TAC, pela administração pública sem que este traga nenhum cunho de

impunidade aos agentes que geram prejuízo de alguma forma ao estado, pois, como demonstrado o mesmo aplica-se tão somente em situações excepcionais em que prevalece o interesse público em sua aplicabilidade, restando o tramite legal e a utilização do aparato judicial e das severas sanções contidas da LIA como meio apropriado e eficaz ao controle, coibição e responsabilização das condutas ímprobas.

3 – CONCLUSÃO

Ante ao exposto, o presente trabalho objetivou-se em demonstrar a real preocupação do legislador para com a elaboração de normas que cada vez mais resguardem o interesse Público no que tange os atos praticados pelos administradores públicos e por quem com estes se relacionam, criando leis ao longo do tempo que foram cada vez mais se aperfeiçoando nessa regulamentação.

Visto que cresce cada vez mais a necessidade de resguardo dos bens e interesses da Administração Pública como um todo e com isso a necessidade de regulamentação de práticas coibitivas e sancionadoras de condutas tidas como ilegais e até mesmo imorais por parte dos agentes que movem a máquina estatal, é de vital importância a criação e aplicação de uma lei que venha a efetivar tais anseios e esta lei é a LIA (Lei de Improbidade Administrativa) visto todos os aspectos antepostos da mesma, bem como seu caráter regulamentador voltado ao âmbito da administração pública.

Fora criado no decorrer do trabalho todo um liame desde as primeiras aspirações bem como preocupação do legislador com os bens públicos e daí a evolução destas nas constituições até chegar na atual Constituição Cidadã de 1988 em conjunto com a Lei de Improbidade administrativa, restando evidenciado o crescimento legislativo trazidos por estas últimas no que concerne ao resguardo dos bens e finalidades da máquina pública.

Assim sendo, abordou-se no trabalho em fomento os aspectos da Lei de nº 8.429/92, que dispões sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos e afins nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, analisando ainda mais pontualmente os artigos 9º, 10º, 10º – A e 11º da referida lei, demonstrando que tais institutos trazem à aplicação de sanções punitivas as práticas ilícitas e danosas em detrimento da gestão de recursos públicos.

Demonstra ainda o presente estudo, se tratar a LIA de uma lei bem redigida e de fácil compreensão, que não interpõe laborioso obstáculo a caracterização das

condutas e que mais ainda abrange vasto contexto ao trazer um rol meramente exemplificativo de condutas e que abre leque para enquadramento de uma infinidade de outras quando estas se encontram em consonância com o disposto nos caputs de seus artigos. Com isso entende-se tal lei por um meio efetivo de resguardo ao patrimônio material e social do estado e objeto de fundamental importância ao bom fluis sócio administrativo do mesmo.

Mais ainda, se extrai do presente estudo que a LIA (Lei de Improbidade Administrativa) em consonância com a Constituição Federal DE 1988 são legislações que vieram a trazer imensuráveis avanços na área de gestão pública, visto que são instrumento incontestavelmente eficazes no combate a condutas e posicionamentos ímprobos, vez que, passou-se com estas ter uma maior preocupação com a delimitação da problemática, tratando de maneira pormenorizada todos os aspectos de sua configuração, aplicação, e demais elementos constitutivos.

Por fim, vislumbra-se como instrumento que impões seriedade no combate a figura ímproba e que é de fácil manuseio e entendimento, podendo ser utilizada por qualquer cidadão na fiscalização do que é feito com a máquina pública pelos representantes legais do povo, e que por outro lado também trouxe inovadora segurança jurídica na área para a figura dos agentes públicos e afins que não mais se deparam com a responsabilização de maneira discricionária dos atos por si praticados.

4 – REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição da República Federativa do. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Lei nº 8.429. Lei de Improbidade Administrativa. Brasília: Senado, 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 25. ed. São Paulo: Atlas 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 31^a. ed. São Paulo: Forense 2017.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva. São Paulo. Ed Revista dos Tribunais. 2011.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.p. 184.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. Fundamentos da metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.p. 310.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Claudia Servilha. Manual de metodologia de pesquisa no direito. 5. ed. [S.l.]: Saraiva, 2009. p. 292.

PAZZAGLINI FILHO, Marino, ELIAS ROSA, Marcio Fernando ; FAZZIO JUNIOR. Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos do enriquecimento da defesa do patrimônio publico. 2 ed. São Paulo: Atlas, p 67-68

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do trabalho científico. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.