

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MUNICIPAL**

**A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: 20
anos de vigência**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Daiane Elisa Klein

**Santa Maria, RS, Brasil
2012**

A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: 20 anos de vigência

Daiane Elisa Klein

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **especialista em Gestão Pública Municipal**

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Flavia Luciane Sherer

**Santa Maria, RS, Brasil
2012**

**Universidade Federal de Santa Maria
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia de Especialização**

Título

elaborada por
Daiane Elisa Klein

como requisito parcial para obtenção do grau de
especialista em Gestão Pública Municipal

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Flavia Luciane Sherer
(Presidente/Orientadora)

Prof^a. Dr^a. Clândia Maffini Gomes

Prof. Dr. João Fernando Zamberlan

Santa Maria, 22 de dezembro de 2012.

RESUMO

Monografia de Especialização
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal
Universidade Federal de Santa Maria

A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: 20 anos de vigência

Autora: Daiane Elisa Klein
Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Flavia Luciane Sherer
Data e Local da Defesa: Santa Maria, 22 de dezembro de 2012

O presente trabalho é escrito sob o âmbito das ciências sociais, com enfoque específico no direito administrativo. Seu objetivo é discutir acerca da eficácia da Lei de Improbidade Administrativa, após 20 anos de sua entrada em vigor no ordenamento jurídico brasileiro. Metodologicamente é caracterizado como uma pesquisa explicativa/analítica e bibliográfica, a qual usa procedimentos bibliográficos com técnicas de coleta documental e observação indireta. Os dados são extraídos de obras que envolvem Administração Pública, sendo prevalentes, entretanto, as de enfoque jurídico. São utilizados doutrina, jurisprudência, legislação e artigos científicos disponibilizados na internet, e após tratamento crítico e análise qualitativa dos dados, monta-se o texto final sob o método dialético. Feitas as exposições e a classificação sobre a lei de improbidade administrativa, analisa-se quanto sua real eficácia no combate aos atos ímprobos no cenário jurídico brasileiro. Também se debatem amplamente quais são os métodos utilizados pelos operadores do Direito na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. Em conclusão, busca-se verificar se realmente a Lei de Improbidade Administrativa é eficaz.

Palavras-chave: Lei de Improbidade Administrativa. Atos ímprobos. Eficácia legislativa. Ministério Público.

ABSTRACT

Monografia de Especialização
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal
Universidade Federal de Santa Maria

A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: 20 anos de vigência

Autora: Daiane Elisa Klein
Orientadora: Prof^a. Dr^a. Flavia Luciane Sherer
Data e Local da Defesa: Santa Maria, 22 de dezembro de 2012

This paper is written under the scope of the social sciences, with specific focus on administrative law. Its goal is to discuss about the efficacy of Administrative Law Impropriety, after 20 years of its entry into force in Brazilian law. Methodologically is characterized as an explanatory research / analytical and literature, which uses procedures bibliographic collection techniques with documentary and indirect observation. Data is extracted from the works involving public administration, being prevalent, however, the legal approach. They are used doctrine, jurisprudence, law and scientific articles available on the internet, and after treatment and critical analysis of qualitative data, it mounts the final text under the dialectical method. Made exhibitions about the law and the classification of administrative misconduct, looks up as their real effectiveness in combating acts ímprobos in the Brazilian legal scenario. It is also widely debate what are the methods used by operators of law in applying the Law of Administrative Improbability. In conclusion, we seek to verify that indeed the Law of Administrative Improbability is effective.

Keywords: Law of Administrative Improbability. Acts ímprobos. Legislative effectiveness. Prosecutors

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
1.1 Objetivos	8
2 BREVE CONTEXTO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	9
2.1 Detalhamento da Lei de Improbidade Administrativa	14
2.1.1 Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito	15
2.2.2 Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário	22
2.2.3 Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública	30
3 METODOLOGIA	34
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	35
4.1 A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa: eficácia e entraves	35
4.2 Eficácia da lei de improbidade administrativa	37
4.3 Entraves à lei de improbidade administrativa	42
4.3.1 Aplica-se a lei de improbidade aos agentes políticos?	43
4.3.2 A “Lei da Mordaza” ou Projeto de Lei n.º 265, de 2007, do Sr. Paulo Maluf.....	45
5 CONCLUSÃO	48
REFERÊNCIAS	49

1 INTRODUÇÃO

Este estudo faz uma análise da Lei de Improbidade Administrativa. Num primeiro momento a legislação referida é esmiuçada, seu histórico e, principalmente, os atos que caracterizam improbidade administrativa são detidamente estudados. Ao mesmo tempo, a aplicação da lei pela jurisprudência brasileira, mais especificamente no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), é posta à prova, no intuito de corroborar as entrelinhas da legislação. Na sequência, enfrenta-se o problema quanto à existência ou não de eficácia da Lei de Improbidade Administrativa.

Ressalta-se a atual emergência do tema, haja vista o apanhado de notícias e discussões quanto aos atos ora em estudo e sua repercussão na seara penal. Já são 20 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa e muito se discute quanto sua efetiva aplicação, exige-se sua modificação, principalmente com penas mais severas e a publicidade dos casos com trânsito em julgado. Assim, este trabalho, não terá apenas um enfoque penal, mas também cível. E a repercussão no campo cível/político qual é? Ou melhor, ela existe, é eficaz, há entraves à aplicação da lei em vigor no sistema jurídico brasileiro? Essas questões são enfrentadas no presente escrito, que busca elucidar o tratamento dado, no Brasil, aos agentes públicos quando do cometimento de um ato ímprobo. Para tanto, este estudo possui como objetivo verificar se a entrada em vigor da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) alcançou os resultados esperados no sentido de diminuir o desrespeito aos princípios constitucionais da Administração Pública, através da efetiva aplicação da legislação, do efetivo trabalho do Ministério Público e da real vinculação jurisprudencial.

O presente estudo está dividido em mais quatro capítulos. Após esta introdução, o capítulo dois detalha o histórico da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), bem como esclarece detalhadamente os atos de improbidade descritos na legislação sob análise. Para tanto, os artigos 9º, 10 e 11 tem seus respectivos incisos esmiuçados à luz de doutrina jurídica e, simultaneamente, a aplicação jurídica no âmbito do STJ é colacionada. Na sequência segue o capítulo três com as questões metodológicas. E, por fim, o capítulo quatro traz os resultados da pesquisa científica com livros, artigos, julgados, legislação em vigor quanto à eficácia da Lei de Improbidade Administrativa; analisa-se as penas aplicadas aos agentes ímprobos, a atuação do Ministério Público no combate à improbidade administrativa e as respectivas medidas utilizadas para tanto, bem como, a tentativa de

frustrar a aplicação da lei sob comento, seja através da restrição dos agentes públicos que se sujeitam a sua aplicação, seja através de projeto de lei que visa dificultar a atuação do Ministério Público.

1.1 Objetivos

Objetivo Geral

Verificar se a entrada em vigor da lei de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) alcançou os resultados esperados no sentido de diminuir o desrespeito aos princípios constitucionais da administração pública.

Objetivos específicos:

- Analisar a lei de improbidade administrativa (lei 8.429/92), seu histórico, seus objetivos, seu rol exemplificativo de atos ímprobos e imposições aos administradores públicos;
- Verificar se no cenário jurídico brasileiro a respectiva lei é respeitada, efetiva e, em obtendo uma resposta positiva, de que forma ocorre a atuação dos operadores do Direito para frear a atuação de agentes ímprobos;
- Organizar sistematicamente as decisões judiciais do Superior Tribunal de Justiça contra os atos violadores das normas atinentes à probidade administrativa;
- Discorrer sobre tentativas de dificultar a aplicação concreta da Lei de Improbidade Administrativa.

2 BREVE CONTEXTO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A origem da Lei de Improbidade Administrativa, Lei n.º 8.429 de 1992, remonta à Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, organizada pelo Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador Dom Pedro I. Essa Carta, além de preservar o caráter sagrado e inviolável ao imperador, previa em seu art. 133, incisos II, IV e VI a possibilidade de responsabilização dos Ministros de Estado:

Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis

- I. Por traição.
- II. Por peita, suborno, ou concussão.
- III. Por abuso do Poder.
- IV. Pela falta de observância da Lei.
- V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos cidadãos.
- VI. Por qualquer dissipação dos bens públicos.

Em seguida, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891, em seu artigo 54, inciso VI, aplica pela primeira vez o termo técnico “probidade”, para crimes praticados pelo Presidente da República, cujo conteúdo fundamenta a atual Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 54 – São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

- 1º) a existência política da União;
- 2º) a Constituição e a forma do Governo Federal;
- 3º) o livre exercício dos Poderes políticos;
- 4º) o gozo e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
- 5º) a segurança interna do país;
- 6º) a **probidade** da administração (grifo nosso);
- 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;
- 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.

§ 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial.

§ 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.

§ 3 - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.

As Constituições dos Estados Unidos do Brasil dos anos de 1934 e 1937, conforme, respectivamente, artigo 57, alínea “f” e artigo 85, alínea “d”, reproduziram os mesmos preceitos constitucionais da Constituição do ano de 1891:

Art. 57 – São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra:

- a) a existência da União;
- b) a Constituição e a forma de Governo federal;
- c) o livre exercício dos poderes políticos;
- d) o gozo ou exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais;
- e) a segurança interna do país;
- f) a **proibidade** da administração; (grifo nosso)
- g) a guarda ou emprego legal dos dinheiros públicos;
- h) as leis orçamentárias;
- i) o cumprimento das decisões judiciárias.

Art. 85 – São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra:

- a) a existência da União;
- b) a Constituição;
- c) o livre exercício dos poderes políticos;
- d) a **proibidade** administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros públicos; (grifo nosso);
- e) a execução das decisões judiciárias.

Assim, percebe-se que a Constituição promulgada de 1934 e a outorgada de 1937 não realizaram alterações substanciais às disposições relativas à possibilidade de responsabilização do Presidente da República por atos que atentassem contra a proibidade da Administração Pública.

Todavia, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946 extrapolou os preceitos constitucionais da Constituição de 1891. Ela manteve a hipótese de crime de responsabilidade do Presidente da República, conforme artigo 89, inciso V e ainda versou sobre o enriquecimento ilícito, conforme artigo 141, §31:

Art. 89 – São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

- I – a existência da União;
- II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados;
- III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV – a segurança interna do país;
- V – a **proibidade** na administração; (grifo nosso)
- VI – a lei orçamentária;
- VII – a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;
- VIII – o cumprimento das decisões judiciárias.

Parágrafo único - Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Art. 141 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§31 – Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco, nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro. **A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica.** (grifo nosso)

Schimin (2011) disserta sobre o crescimento da Constituição de 1946 em relação às anteriores:

Com efeito, essa disposição constitucional representava significativa evolução no que tange ao desiderato de probidade no âmbito da Administração Pública; isso porque a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 inaugurou, na história constitucional brasileira, a possibilidade de qualquer agente público ter seus bens perdidos ou seqüestrados em razão de abuso de cargo público. Essa evolução, todavia, não era dotada de eficácia plena, isto é, não se lhe aplicava imediatamente, ou seja, dependente de lei posterior que lhe desse eficácia. Assim, visando a dar-lhe exeqüibilidade, editaram-se, posteriormente, as Leis Pitombo-Godoy Ilha (Lei n.º 3.164/57) e Bilac Pinto (Lei 3.502/58).

A Lei Pitombo-Godoy Ilha (Lei 3.164), de 1º de junho de 1957, possibilitava o seqüestro e a perda em favor da Fazenda Pública dos bens adquiridos por servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha incorrido. A referida lei, ademais, estabelecia que mesmo a absolvição ou extinção da ação penal no juízo criminal não impediria a incorporação à Fazenda Pública dos bens, ressalvado o direito de terceiros de boa fé. Instituíam, outrossim, que o processo seria promovido por iniciativa do Ministério Público ou de qualquer pessoa do povo, além de determinar o registro público obrigatório de bens e valores dos servidores públicos.

A lei Bilac Pinto (Lei n.º 3.502), de 21 de dezembro de 1958, por seu turno, regulamentava o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Ressalta, ademais, que essa lei trazia em seu artigo 1º, §1º, o conceito de servidor público, a saber: A expressão 'servidor público' compreende todas as pessoas que exercem na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos municípios, quaisquer cargos, funções ou empregos, civis ou militares, quer sejam eletivos, quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.(SCHIMIN, 2011).

O estudo de Schimin (2011) elucida que o artigo 146, §31 da Constituição de 1946 foi um grande marco no que se trata da improbidade administrativa, pois possibilitou que qualquer agente público tivesse seus bens perdidos ou sequestrados em virtude de abuso do cargo público. Todavia, a regra era uma norma de eficácia limitada, isto é, necessitava de lei que lhe desse eficácia. Assim, foram editadas as leis Pitombo-Godoy Ilha e Bilac Pinto.

A lei Pitombo-Godoy Ilha tornou possível o seqüestro e a perda em favor da Fazenda Pública dos bens adquiridos por servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que o servidor tenha incorrido. E, ainda, estabelecia que o processo seria promovido por iniciativa do Ministério Público ou de qualquer pessoa do povo, além de determinar o registro público obrigatório de bens e valores dos servidores públicos.

E a lei Bilac Pinto conceituou o servidor público, além de regulamentar o sequestro e a perda de bens nos casos de enriquecimento ilícito, em decorrência de abuso do cargo ou função.

Essas duas leis não foram o suficiente para proteger o patrimônio público, muito embora tenham representado um grande avanço no sentido de coibir e reprimir o enriquecimento ilícito em razão do abuso de atividade pública. Assim, editou-se a Lei 4.717, de 29 de junho de 1965, contra atos ilegais e lesivos ao patrimônio público. Trata-se da lei de ação popular, instrumento ao alcance dos cidadãos para o controle de atos contra o patrimônio público. Esta lei alcançou destacado relevo com o advento da Constituição de 1967 que, em seu artigo 150, §31, dispôs que:

Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 31: Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.

Em 05 de outubro de 1988, a Assembléia Nacional Constituinte promulga a Constituição da República Federativa do Brasil. Entre muitas finalidades, existe a de preservar a moralidade na administração pública, conforme artigo 14, parágrafo 9º:

Art. 14 – 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:

§9: Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim **de proteger a probidade administrativa**, a moralidade para exercício de mandato considerada a vida pregressa do candidato, e a moralidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (grifo nosso)

O referido dispositivo constitucional busca coibir a utilização das prerrogativas inerentes a cargo, função ou emprego público, seja na administração direta, seja na indireta, para finalidades outras que não o interesse público primário, para, assim, atingir a probidade e a moralidade na administração pública.

Já no artigo 37, *caput* da Constituição de 1988 encontramos os princípios basilares da probidade administrativa:

Art. 37: 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**.
(grifo nosso)

Ainda na Constituição de 1988 encontramos os crimes de responsabilidade do Presidente da República quando seus atos atentem contra a probidade da Administração Pública, mais especificamente no artigo 85, inciso V:

Art. 85 – São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

- I – a existência da União;
- II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
- III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV – a segurança interna do País;
- V – a **probidade na administração**;
- VI – a lei orçamentária;
- VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único: Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento. (grifo nosso)

Ao lado desses dispositivos, a Constituição confere aos particulares o poder de controlar o respeito ao princípio da moralidade administrativa, seja mediante provocação à própria administração pública, por exemplo, exercendo o direito de petição, seja por meio de ações judiciais diversas. Um importante meio de controle judicial da moralidade administrativa é a ação popular, remédio constitucional previsto no inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição, nestes termos:

LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à **moralidade administrativa**, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. (grifo nosso)

Ainda no artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal de 1988 encontram-se algumas das consequências para os atos de improbidade, quais sejam:

- suspensão dos direitos políticos;
- a perda da função pública;
- a indisponibilidade dos bens,

- o ressarcimento ao erário.

Além destas sanções, não há prejuízo da ação penal cabível e de suas respectivas penas.

A norma supra alcança a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes, em todos os entes da federação, não só pela amplitude de sua redação, mas, também, pelo fato de estar situada no artigo 37 da Constituição Federal.

Consoante se constata, o dispositivo constitucional não define improbidade administrativa, nem aponta os possíveis sujeitos ativos e passivos desses atos. Limita-se a enumerar, imperativamente, um núcleo mínimo de sanções que devem ser aplicadas, “na forma e gradação previstas em lei”, àqueles que praticarem atos de improbidade administrativa.

O §4º do artigo 37 do Texto Magno é uma norma constitucional de eficácia limitada. Em 1992 ocorreu sua necessária regulamentação, através de um diploma de caráter nacional, isto é, de observância obrigatória para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Nesse contexto histórico temos que em 02 de junho de 1992, o então presidente da República, Fernando Collor, sancionou a Lei n.º 8.429, denominada Lei de Improbidade Administrativa, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Essa lei também não se preocupou em definir improbidade administrativa, mas apresenta descrições genéricas, acompanhadas de extensas listas exemplificativas, de condutas que se enquadram como atos de improbidade administrativa. Além disso, dispõe acerca dos sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade administrativa, do procedimento administrativo de apuração e da ação judicial de improbidade administrativa.

2.1 Detalhamento da Lei de Improbidade Administrativa

Com a edição da Lei n.º 8.429/92 as Leis Pitombo-Godoy Ilha e Bilac Pinto foram revogadas, pois a primeira veio regulamentar matéria idêntica àquela regulamentada pelas duas últimas: a improbidade administrativa.

A Lei n.º 8.429/92 estabelece tanto regras de direito material quanto de direito processual. Inicialmente, o presente trabalho descera às minúcias das principais regras de

direito material, ou melhor, das condutas que, conforme a lei, tipificam a improbidade administrativa, bem como, demonstrará algumas das inúmeras condenações de agentes públicos condenados por atos de improbidade.

Para tanto, cabe de imediato elucidar que estes atos estão divididos em três artigos da lei de improbidade: artigos 9º, 10º e 11º. Porém, as regras nestes artigos expostas são meramente exemplificativas, vez que cada um dos dispositivos traz a expressão “e notadamente” ao final do *caput*, demonstrando a intenção do legislador de criar um rol aberto dos atos de improbidade administrativa.

Conforme argumentado por Moraes (2007, pg. 275): A tipificação dos atos de improbidade administrativa, por serem de natureza civil, são descrições mais genéricas e conceituais do que as exigidas pelo direito penal, possibilitando uma interpretação mais construtiva por parte da doutrina e jurisprudência. Todavia, insta lembrar que a interpretação tem que ser cuidadosa e restritiva, pois as gravíssimas sanções da lei não podem ser impostas sem uma certeza quanto ao enquadramento ilícito dos atos questionados da respectiva ação.

2.1.1 Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito

A primeira modalidade de ato de improbidade administrativa a que a lei faz menção encontra-se no artigo 9º:

“Art. 9º: Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo e vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:”

O presente artigo trata do conhecido “tráfico de função pública”, através do qual o agente ímprobo auferir algum acréscimo em seu patrimônio em virtude do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade na administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios, de território e empresa incorporada ao patrimônio público.

Considerando-se que o ato de enriquecimento ilícito exige a consciência da ilicitude do resultado pretendido, não há que se falar em forma culposa, mas apenas dolosa (aquela em que o agente tem a intenção de praticar o ato ilícito e auferir dos resultados deste obtido), no que tange ao art. 9º.

Segue entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) quanto à aplicação do artigo em análise:

Jurisprudência

STJ, Resp 439.280/RS, 01.04.2003: “(...) O enriquecimento ilícito a que se refere a Lei é a obtenção de vantagem econômica através da atividade administrativa antijurídica. O enriquecimento previsto na Lei 8.429/92 não pressupõe lucro ou vantagem senão apropriação de qualquer coisa, ainda que proporcional ao trabalho desenvolvido, mas viciado na sua origem. O fruto do trabalho, como de sabinça, nem sempre é lícito, gerando o enriquecimento ilícito à luz da *mens legis*”.

Ainda, há que se mencionar que o Superior Tribunal de Justiça rechaçou a tese de aplicabilidade do princípio da insignificância ou bagatela aos atos de improbidade administrativa. A conduta deve ser considerada materialmente ímproba muito mais por conta dos preceitos morais e éticos voluntariamente violados pelo ímprobo do que pelo proveito patrimonial, em si, obtido. Exemplificando, o acréscimo patrimonial do agente público pode ter sido de R\$1.000,00 (um mil reais) ou de R\$100.000,00 (cem mil reais) que a respectiva ação investigativa deve ser instaurada e as sanções devidamente aplicadas, não há que se falar em valor insignificante no caso de locupletamento indevido de apenas R\$1.000,00 (um mil reais).

Também nesse sentido já se manifestou o STJ:

Jurisprudência

STJ, Informativo 376: Princípio. Insignificância. Improbidade Administrativa. O chefe de gabinete da prefeitura aproveitou-se da força de três servidores municipais, bem como de veículo pertencente à municipalidade, para transportar móveis de uso particular. Ele, ao admitir os fatos que lhe são imputados (são incontroversos e confessados), pediu exoneração do cargo e ressarciu aos cofres públicos a importância de quase nove reais referente ao combustível utilizado no deslocamento. Então, o MP, em ação civil pública,

buscou imputar ao réu as condutas dos arts. 9º e 11 da Lei n.º 8.429/92. Por sua vez, o juízo singular reconheceu a configuração da improbidade administrativa e lhe cominou multa de mil e quinhentos reais, porém afastou a pretendida suspensão de direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público. No recurso, o réu buscava afastar a multa imposta, mas o TJ, considerando o valor e o ressarcimento imediato do dano, bem como o pedido de exoneração acabou por julgar improcedente a ação civil pública. Para isso, aplicou à hipótese o princípio da insignificância em analogia com o direito penal: apesar de típica, a conduta não atingiria de modo relevante, o bem jurídico protegido. Diante disso, vê-se que o bem jurídico que a lei de improbidade busca salvaguardar é, por excelência, a moralidade administrativa, que deve ser, objetivamente, considerada: ela não comporta relativização a ponto de permitir “só um pouco” de ofensa. Daí não se aplicar o princípio da insignificância às condutas judicialmente reconhecidas como ímprobas, pois não existe ofensa insignificante ao princípio da moralidade. Constatou-se que, em nosso sistema jurídico, vige o princípio da indisponibilidade do interesse público, a que o poder judiciário também está jungido. Mesmo no âmbito do direito penal, o princípio da insignificância é aplicado com parcimônia, visto que o dano produzido não é avaliado apenas sob a ótica patrimonial, mas, sobretudo, pela social. Anote-se haver precedente deste Superior Tribunal quanto ao fato de o crime de responsabilidade praticado por prefeito não comportar a aplicação do princípio da insignificância ao fundamento de que, por sua condição, exige-se dele um comportamento adequado, do ponto de vista ético e moral. Se for assim no campo penal, com maior razão o será no âmbito da lei de improbidade administrativa, de caráter civil. Com esse entendimento a Turma deu provimento ao recurso especial do MP, afastando a aplicação do referido princípio. Precedente citado: Resp 769.317-AL, 27/03/2006. Resp 892.818-RS, 11/11/2008, Rel. Min. Herman Benjamin.

O artigo sob análise se divide em diversos incisos, no intuito de melhor elucidar as diversas condutas que são consideradas ímprobas. O primeiro inciso condena quem recebe, 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.

Percebe-se que o legislador previu de forma bastante ampla as possíveis vantagens econômicas percebidas, sendo irrelevante o valor percebido.

No âmbito penal o crime de corrupção passiva possui descrição semelhante ao inciso em comento.

No âmbito do Poder Judiciário, o STJ já se manifestou:

Jurisprudência

STJ, MS 12957/DF, 27.08.2008: “(...) 2. A infração funcional consistente em recebimento de vantagem econômica indevida (propina), e de resto todas as infrações que possam levar à penalidade de demissão devem ser respaldadas em prova convincente, sob pena de comprometimento da razoabilidade e da proporcionalidade. Precedente: MS 12429/DF, 29.06.2007.

O inciso II pune 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. Estamos falando do superfaturamento, também conhecido como propina ou suborno.

Exige-se o efetivo enriquecimento ilícito do agente ímprobo, pois não configura ato de improbidade previsto no art. 9º, inc. II, se a contratação for feita por preço superior ao praticado pelo mercado, mas não for confirmada a existência de enriquecimento ilícito do ímprobo (poderá o ato enquadrar-se no artigo 10, inciso V, desta lei). Ainda, se houver o pagamento de propina, sem que haja superfaturamento, a conduta configurará a prevista no art. 9º, caput.

Já o inciso III pune quem percebe 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. Como se pode perceber, o legislador também previu a figura do subfaturamento.

O artigo 17 da Lei de Licitações (Lei 8.666/93) estipula a prévia avaliação dos bens da Administração que serão alienados. Neste caso, o agente responsável pela avaliação poderá concorrer para a prática do ato de improbidade, caso tenha arbitrado preço inferior ao valor de mercado. Raciocínio idêntico faz-se nos casos de permuta e locação de bem público ou de serviço público.

No inciso IV encontramos a vedação para quem utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem

como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

Trata-se de hipótese muito explorada pela mídia nacional. Não é mais novidade notícias de agentes públicos utilizando bens ou serviços públicos em benefício unicamente particular.

Mais uma vez encontramos pronunciamento do Superior Tribunal de Justiça:

Jurisprudência

STJ, Informativo 395: A Turma entendeu que a suspensão dos direitos políticos do administrador público pela utilização indevida do trabalho de servidores públicos municipais durante 31 horas, ato que merece irrefutável censura, não se amolda aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; deve, pois, ser afastada essa sanção. Contudo, manteve-se a condenação em ressarcir aos cofres públicos a importância equivalente às horas de serviço dos funcionários utilizados de forma indevida, além da multa civil fixada em duas vezes o acréscimo patrimonial decorrente da irregularidade. Precedente citado: Resp 875.425/RJ, 11.02.2008. Resp 1.055.644/GO, 21.05.2009.

Convém informar que a utilização de máquinas, veículos ou equipamentos caracteriza também crime de responsabilidade de prefeitos e vereadores conforme Decreto-lei n.º 201/67 e Lei n.º 10.028/00.

Pelo inciso V é condenado quem receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

Essa conduta ocorre quando o agente faz “vistas grossas” para a prática de atividades ilícitas, praticadas no chamado “mercado negro”, em troca de vantagem patrimonial, popularmente conhecida como propina. Não é necessário que o agente exija a vantagem, bastando que consinta com o recebimento da mesma.

Já no inciso VI é condenado agente que recebe vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

O artigo 7º da lei de licitações exige a elaboração de um projeto básico e de um projeto executivo para a contratação de bens e serviços. O agente já pode macular a licitação nesta fase, prestando declaração falsa, principalmente, sobre a quantidade, peso, qualidade ou características das mercadorias ou serviços. Já o §1º desse artigo estabelece que a execução de cada etapa seja obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela administração. Assim, a aprovação, pelo agente responsável, de etapas anteriores precariamente realizadas também macula a licitação e a gestão pública.

Apesar de a execução do contrato ser obrigatoriamente acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, é permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. Estes terceiros responderão também pela prática do ato descrito no artigo 9º, inciso VI, caso concorram para sua prática.

O inciso VII do art. 9º pune quem adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público. Aplicando o presente inciso já foi a manifestação do STJ:

Jurisprudência

STJ, MS 12.536/DF, 28.05.2008: “(...) A conduta do servidor tida por ímproba não precisa estar, necessária e diretamente, vinculada com o exercício do cargo público. Com efeito, mesmo quando a conduta é perpetrada fora das atividades funcionais, se ela evidenciar incompatibilidade com o exercício das funções do cargo, por malferir princípios basilares da administração pública, é sim passível de punição na esfera administrativa, inclusive com a pena máxima de demissão, mormente como no caso em apreço em que o servidor, auditor fiscal da receita federal, apresenta enriquecimento ilícito, por acumular bens desproporcionais à evolução do patrimônio e da renda – fato esse, aliás, que também está em apuração na esfera penal -, remetendo significativo numerário para conta em banco na Suíça, sem a correspondente declaração de imposto de renda”.

Ainda, encontramos punição no inciso VIII para agente que aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

O dispositivo objetiva evitar que o agente sirva de “ponte” entre a pessoa física ou jurídica e a Administração. O agente viola os princípios da impessoalidade e isonomia, ao viabilizar a satisfação de interesse pretendido pelo corruptor.

Quanto ao corrupto o enriquecimento ilícito está implícito na remuneração paga a título de contraprestação dos serviços prestados, ou seja, é suficiente a mera aceitação do emprego, comissão ou assessoramento. E quanto ao corruptor desnecessário o atingimento do interesse ilegítimo, basta a potencialidade para tanto.

Já os incisos IX e X não toleram quem percebe vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza, bem como quem recebe vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado.

O agente público recebe verba/vantagem para mediar ou intervir, agilizando ou criando condições, em favor do interessado para que haja a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza ou para que ocorra a omissão de ato de interesse do corruptor.

Quase finalizando o art. 9º, há a vedação à incorporação, por qualquer forma, ao patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

O inciso implica na punição da confusão entre o patrimônio do ímprobo e das instituições mencionadas na lei de improbidade administrativa. O acréscimo aqui previsto pode ocorrer através de “laranjas” e “testas-de-ferro” e esta simulação, em hipótese alguma, irá desconfigurar o ato de improbidade. Neste sentido, segue entendimento jurisprudencial superior:

Jurisprudência

STJ, MS 12.536/DF, 28.05.2008: “(...) 2. Se há para o Estado interesse em defender seus agentes políticos, quando agem como tal, cabe a defesa ao corpo de advogados do Estado, ou contratado às suas custas. 3. Entretanto, quando se tratar da defesa de um ato pessoal do agente político, voltado contra o órgão público, não se pode admitir que, por

conta do órgão público, corram as despesas com a contratação de advogado. Seria mais que uma demasia, constituindo-se em ato imoral e arbitrário”.

Por fim, temos o inciso XII que pune quem usa, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

2.1.2 Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário

Nessa segunda categoria de condutas ímprobas geralmente não é o agente público que aufere vantagens, mas um terceiro, fato que, conseqüentemente, também causa prejuízo ao erário e, da mesma forma que na categoria anterior, deve ser duramente punido. As hipóteses, meramente exemplificativas, encontram-se no artigo 10, caput e incisos.

“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:”

Primeiramente insta observar que aqui, diferentemente do artigo 9º, cabe tanto a ocorrência de ato doloso (agente age com vontade e consciência), quanto de ato culposo (agente age com negligência, imprudência ou imperícia). Seguem **jurisprudências** neste sentido:

Jurisprudência

STJ, Resp 950.662/MG, 23.06.2009: “(...) 4. A configuração do ato de improbidade administrativa não exige prejuízo ao erário, nos termos do art. 21 da Lei 8.429/92, salvo nas hipóteses do art. 10 da referida norma. Entretanto, é indispensável a presença de dolo ou culpa do agente público ao praticar o suposto ato de improbidade administrativa, sob pena de atribuição de responsabilidade objetiva, o que não é admitido por esta Corte Superior”.

STJ, EDcl no AgRg no Ag 480.182/MG, 18.08.2009: “(...) 1. Não é necessário o enriquecimento ilícito do agente ímprobo para a aplicação das sanções do artigo 12, inciso II, da Lei 8.429/92, uma vez que estão relacionadas aos atos de improbidade administrativas

que causam prejuízo ao erário (art. 10), e não aos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º). 2. Não prospera a tese dos recorrentes de que, como inexistiu comprovação de enriquecimento ilícito dos réus, não há respaldo legal para a infligência das penas de perda da função pública, suspensão de direitos políticos, multa civil, proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios fiscais que sofreram”.

O inciso I deste artigo dispõe sobre a vedação da conduta de agente que facilita ou concorre, 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.

Trata-se de hipótese em que terceiro incorpora ao seu patrimônio particular acervo público, através de atos de agente público que facilitem esta conduta. O Superior Tribunal de Justiça já enfrentou a situação:

Jurisprudência

STJ, Informativo n.º 168: Na tipificação do ato de improbidade administrativa, o julgador deve atentar para a realidade socioeconômica brasileira. Sendo assim, a distribuição de passagens de ônibus por vereadores para pessoas carentes não configura ato de improbidade. Note-se que não houve favorecimento da única empresa de transporte com direito à exploração da linha. Igualmente, não cabe ao MP em ação civil pública a imposição de verbas sucumbenciais, senão quando houver má-fé. Resp 403.599, 03/04/2003.

Na sequência o inciso II traz a rechaça a agente que permite ou concorre 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.

Mais uma vez trata-se de dispositivo que complementa regra do art. 9º, todavia, sob o enfoque do benefício ilícito do terceiro envolvido. Novamente encontramos a aplicação da lei em decisão judicial:

Jurisprudência

STJ, Resp 1.040.814/SC, 18.06.2009: “(...) 1. Hipótese em que o Ministério Público do estado de Santa Catarina propôs Ação Civil Pública contra prefeito, imputando-lhe ato de

improbidade administrativa por disponibilizar máquinas e servidores para uso de particular. 2. O Tribunal de Justiça rechaçou a alegada improbidade ao fundamento de que o demandado agiu em conformidade com lei municipal que, para fins de incentivo agrícola, autoriza o uso transitório de serviços e bens por particulares, mediante o pagamento das despesas. 3. A verificação de que a conduta do recorrido não teve respaldo legal demandaria, no caso específico, a análise de lei local e dos elementos fático-probatórios dos autos, o que é inviável em Recurso Especial. Aplicação da súmula 280/STF, por analogia, e da Súmula 7/STJ. 4. A configuração de ato de improbidade administrativa censurado pelo art. 10 da Lei 8.429/92 pressupõe a ocorrência de dano ao erário. *In casu*, a Corte estadual não apontou a existência de prejuízo ao patrimônio público, ao contrário, consignou que as despesas foram previamente pagas pelo particular, constatação não questionada pelo parquet, que se limita a sustentar a ilegalidade da conduta. 5. A ausência de dano ao erário não exclui, em tese, eventual enquadramento da conduta do agente público e do particular nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92, que coíbem os atos de improbidade por enriquecimento ilícito e por atentado aos princípios da administração pública. No caso dos autos, contudo, as razões recursais e o acórdão recorrido limitam-se a debater a norma contida no art. 10 da referida lei. 6. Recurso especial não provido”.

Os três incisos seguintes, III , IV e V condenam agente que doa 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; agente que permite ou facilita a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado e agente que permite ou facilita a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado.

Os três incisos caracterizam típica complementação do artigo 9º no que tange a condutas que causam prejuízo ao erário. Para demonstração de aplicação prática, segue entendimento jurisprudencial:

Jurisprudência

STJ, Informativo 348: A ação civil pública foi proposta pelo MP estadual em desfavor do ex-prefeito e de um co-réu diante de ato de improbidade administrativa

referente à permuta de imóveis urbanos por outro localizado em zona rural, o que teria causado lesão ao erário e atentaria contra os princípios da administração pública. Nesse contexto, o Min. Relator aduziu que tanto a ação civil pública quanto a ação popular pertencem a um mesmo microsistema de tutela a direitos difusos, nos quais se encarta a moralidade administrativa. Assim, frente à falta de previsão legal, é possível, por analogia, utilizar-se o prazo quinquenal referente à prescrição da ação popular para regular a da ação civil pública. Dessarte, uma análise dos dispositivos legais atinentes a essa questão conduz à conclusão de que o ajuizamento da ação de improbidade em desfavor de agentes públicos eleitos, ocupantes de cargos em comissão ou de função de confiança deve submeter-se ao referido prazo prescricional, cujo termo a quo é o término do mandato ou do exercício funcional. Por outro lado, anotou o Min. Relator que, o caso, obteve-se aprovação legislativa, o que afasta o elemento subjetivo constante do dolo, de imperiosa presença nos delitos de improbidade. Os Ministros Teori Albino Zavascki e Denise Arruda acompanharam o Min. Relator apenas quanto à ausência de dolo. Precedentes: Resp 890.552/MG, 22.03.2007, Resp 406.545/SP, 09/12/2002.

Temos também, conforme inciso VI, a vedação à conduta de realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea.

Este inciso trata da gerência financeira fraudulenta ou temerária, cujo prejuízo, indubitavelmente, é ao erário. Novamente a melhor apreensão do conteúdo e demonstração da aplicação da lei de improbidade administrativa é encontrada em caso prático:

Jurisprudência

STJ, Informativo 337: Ressarcimento. Erário. Improbidade Administrativa. Irregularidade. Títulos municipais. Trata-se de ação de responsabilidade por improbidade administrativa em razão de ação de responsabilidade por improbidade administrativa em razão de operações irregulares com títulos municipais emitidas para pagamento de vultosos precatórios judiciais. Esses títulos eram lançados no mercado financeiro sem leilão, em operações compromissadas com cláusulas de recompra pela municipalidade, com taxas de deságio muito acima das praticadas no mercado que os tornavam muito baratos para os primeiros compradores. Eram comprados e vendidos em operações diárias, sucessivas e recíprocas entre as mesmas corretoras e distribuidoras, até atingirem o valor real pago em

operação com instituição que não pertencia àquele grupo de corretoras. A diferença entre o valor pago pelo comprador final dos títulos e o depreciado valor inicial (efetivamente recebido pelo Tesouro) era o lucro dessa cadeia de operações intermediárias entre as mesmas corretoras e distribuidoras. A sentença reconheceu a procedência da ação, e o Tribunal a quo reformou, em parte, a sentença, afirmando que a condenação deveria ser em valor proporcional a cada um dos envolvidos no dano causado em cada operação. Precedentes: Resp 472.399/AL, 19.12.2002, Resp 591.965/RS, 10.04.2006, Resp 255.307/SP, 13.03.2006.

O inciso VII, por sua vez, veda a conduta de conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie.

A expressão é bastante ampla e pode abranger quaisquer vantagens não fiscais concedidas pela administração.

A concessão de benefícios administrativos ou fiscais importa na redução da receita ou do patrimônio público, pelo que é necessária a observância dos dispositivos legais ou regulamentares pertinentes. Isto é, tanto as regras constitucionais (entre outros: artigos 150, 170, 179 e 230), quanto os dispositivos da lei de responsabilidade fiscal, que inseriu no ordenamento jurídico brasileiro a noção de responsabilidade na gestão fiscal, devem ser observados. A condenação de agente público que frustra a licitude de processo licitatório ou o dispensa indevidamente é encontrada no inciso VIII.

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal torna obrigatória a realização de licitação no âmbito da administração pública, sendo sua dispensa exceção à regra geral. Assim, a desobediência a esta regra implicará em ato de improbidade administrativa, tanto na conduta de frustrar a licitação, quanto na de dispensá-la. O STJ já se manifestou sobre a hipótese:

Jurisprudência

STJ, Informativo 290: “(...) Assim, embora no caso o objeto jurídico tutelado pelos crimes previstos na lei n.º 8.666/93 seja a moralidade e a improbidade administrativa, buscando a preservação do sistema de licitação, garantidor da isonomia entre os interessados, sua não-observância gera efetivo prejuízo àquele a quem os bens pertencem, ainda, que esses bens sejam geridos por outrem mediante autorização, concessão ou permissão. Pois os bens públicos devem alcançar seu destino segundo a afetação que lhes foi

atribuída em lei. Dessa forma, privilegiar interesse particular em detrimento do interesse geral, sem a prévia licitação, ofende ao interesse direto do ente público, ao qual pertence o bem (...)”. CC 55.433/SP, 28.06.2006.

Ainda no art. 10 encontramos a punição para quem ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento (inciso IX), bem como quem agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda e no que diz respeito à conservação do patrimônio público (inciso X).

As orientações sobre a previsão e realização das despesas públicas devem estar presentes no plano plurianual, da lei orçamentária anual e na lei de diretrizes orçamentárias, devendo o agente observar estritamente o seu cumprimento.

A incidência neste inciso ocorre não somente quando ocorre ordenação ou permissão de despesa não prevista em lei ou regulamento, como também quando ocorre despesa com finalidade estranha ou diversa da explicitada na lei ou no regulamento. Senão vejamos posicionamento de Tribunal Superior:

Jurisprudência

STJ, Ag. 998.098, 19.06.2009: “(...) Assim, os Presidentes da Câmara e os Vereadores que se beneficiaram conscientemente do sistema ilegal, utilizando-se dos “empréstimos”, para devolução em data incerta, sem remunerar o capital público, devem ser responsabilizados pelos atos ímprobos, ficando, assim, sujeitos às penas previstas no inciso III do artigo 12 da referida lei. Entretanto, não há se falar em prejuízo ao erário público. O Ministério Público não comprovou, de forma inequívoca, a existência do enriquecimento ilícito e o efetivo dano sofrido, pois, ainda que ilegais e imorais os “empréstimos” efetuados, os valores sempre foram devolvidos e o ressarcimento dos juros realizou-se antes da propositura da ação (...)”.

A liberação de verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influência de qualquer forma para a sua aplicação irregular também se trata de conduta ímproba.

A primeira parte do dispositivo diz respeito à incorreta liberação de recursos públicos e a segunda à aplicação errônea.

Observa-se que haverá a configuração deste ato de improbidade na hipótese de não observância do art. 100, da Constituição Federal, que disciplina os pagamentos das dívidas judiciais das Fazendas Públicas Federal, Estadual e Municipal.

Jurisprudência

STJ, MC 15.471/R, 22.04.2009: “(...) A aplicação da verba é irregular, inclusive, quando utilizada para a satisfação do interesse público, mas sem a observância das normas orçamentárias e de responsabilidade fiscal”.

O inciso XII veda todo e qualquer tipo de colaboração do agente para que terceiro se enriqueça ilicitamente às custas do erário público, pois dispõe sobre a proibição de permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente. Mais uma vez encontramos a manifestação do STJ:

Jurisprudência

STJ, Informativo 318: Improbidade. Reintegração. Temporário. Doença incurável. Em 1990, um empregado temporário da prefeitura foi exonerado, juntamente com outros, em razão da falta de estabilidade. Em 1992, foi reintegrado provisoriamente mediante decreto do prefeito, lastreado em parecer técnico do procurador municipal, com a determinação do pagamento retroativo referente a dois anos de salários, período em que efetivamente não laborou o empregado. Sucedeu-se o ajuizamento da ação de improbidade com lastro nos arts. 10, caput, e 11, II, da lei n.º 8.429/92. Já a sentença a julgou improcedente, visto que aquele empregado fora exonerado irregularmente, pois foi antes afastado do serviço em razão de doença grave e incurável, que o levou à morte pouco depois da reintegração. Também justificou a improcedência fundando-se na ausência de dolo, culpa ou má-fé a lastrear o ato do prefeito. O TJ, por sua vez, julgou procedente a ação de improbidade pela ofensa aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade por aquele ato, ao incidir-lhe, agora, apenas o art. 10, XII, da referida lei. Aquela corte entendeu limitada a reintegração a servidores estáveis diante de acidente de trabalho; existir, também, a responsabilidade do procurador municipal e aplicar as sanções de suspensão dos direitos políticos, proibição de contratação com o Poder Público, ressarcimento ao erário e pagamento de multa. Diante disso, a Min. Relatora entendeu inexistente, na espécie, a violação do princípio da congruência, pois a indicação do dispositivo da lei de improbidade

na ação é meramente figurativa, importando-se o magistrado com a descrição da conduta. Anotou que o Tribunal, apesar de alterar a tipificação, manteve-a na mesma categorização, até melhorando a situação dos réus ao excluir a conduta do art. 11, I, do referido dispositivo. Porém aduziu que a configuração do art. 10, XII, da lei n. 8.429/92 só é pertinente em caso de comprovada demonstração, nos autos, do nexó de causalidade entre o enriquecimento de terceiro e o prejuízo da administração. Firmou que a doutrina e a jurisprudência não admitem prescindir do elemento subjetivo e da demonstração do prejuízo para se aplicar as respectivas sanções relativas ao art. 10, tal como feito, no caso, pelo TJ, daí decidir restaurar a sentença de primeiro grau. Resp 842.428/ES, 24.04.2007.

Com redação idêntica à encontrada no art. 9º, o art. 10, inciso XIII pune quem permite que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

Regra que guarda estreita ligação com o art. 9º, IV da norma sob análise, observando-se que aqui é terceiro que se beneficia de utilização indevida do patrimônio público, através da permissão de agente público; no art. 9º é o próprio agente público quem se beneficia.

Em seguida há dispositivos que reputam ímprobo celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas em lei, bem como, contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

Estes dois últimos incisos são reflexos da Lei 11.107/2005, que disciplina a contratação de consórcios públicos. A lei regulamenta o art. 241, da Constituição Federal que estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

2.1.3 Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública

A terceira e última modalidade de condutas que atingem negativamente a probidade administrativa é a que diz respeito aos atos que atentam contra os princípios da administração e encontra guarida no artigo 11 da Lei 8.429/92.

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

Mais uma vez exige-se que a conduta do agente público seja dolosa, ou seja, para que ocorra a condenação não basta a caracterização da culpa, imprescindível a ocorrência do dolo na conduta. Assim, condutas meramente irregulares não se caracterizarão necessariamente como atos de improbidade, porque estes exigem o dolo, consubstanciando em desonestidade ou imoralidade no trato da coisa pública.

Ainda, o artigo 11 apenas será utilizado isoladamente quando não houver configuração dos atos que importem em prejuízo ao erário ou enriquecimento ilícito do agente, isto é, das condutas previstas no art. 9º e 10 da lei de improbidade administrativa.

Por fim, a lista de princípios enumerada pelo diploma também se trata de lista meramente exemplificativa, não podendo ter previsto o legislador todos os casos de violação princípio lógica.

Inicialmente, o art. 11 prevê situação em que o agente ímprobo age com excesso de poder ou desvio de finalidade, praticando ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência. Aplicação direta já ocorreu no âmbito do STJ:

Jurisprudência

STJ, Informativo 336: Prefeito. Verba Pública. Promoção Pessoal. O prefeito repassou ao hospital vultosa verba consignada no orçamento municipal em razão do incêndio que sofrera aquele nosocômio. Porém omitiu o caráter público de tal quantia e divulgou na imprensa tratar-se de sua doação particular. Por tal ato, foi condenado pela prática de improbidade administrativa (descrita no art. 11, I, da Lei 8.429/92), à suspensão de seus direitos políticos por três anos e ao pagamento das custas processuais, sentença

confirmada pelo Tribunal *a quo*. Neste Superior Tribunal, a Turma, ao prosseguir o julgamento, após o voto de desempate do Min. Francisco Falcão, entendeu que o Tribunal utilizou-se de detida análise do art. 37, §1º, da Constituição Federal para concluir pela prática da improbidade e que restou inatacado esse fundamento de natureza constitucional, o que leva à incidência da súmula 126 do STJ. Entendeu, também, que não há ilegalidade na aplicação da sanção de natureza pessoal – a suspensão dos direitos políticos – visto que autorizada pelo art. 12, III, da referida lei, diante da prática de conduta amoldada à hipótese de seu art. 11. Outrossim, afastou as alegações de desproporcionalidade e ausência de razoabilidade da sanção, aplicada em seu mínimo legal, anotando que, tanto a sentença quanto o acórdão ponderaram a inexistência de dano ao erário ou eventual proveito econômico para mitigar a condenação, quanto mais se a jurisprudência vem admitindo que, no trato do art. 11, de violação a princípios administrativos, não se exige prova de dano ao erário (art. 21, D). Os votos vencidos fundamentavam-se na ausência de tipicidade do ato praticado, na falta de razoabilidade e de proporção da condenação e em julgados no sentido de que a ação de improbidade abarca os casos de inépcia do administrador. Precedentes citados: Resp 650.674/MG, 01.08.2006; Resp 604.151/RS, 08.06.2006; Resp 717.375/PR, 08.05.2006, Resp 711.732/SP, 10.04.2006, Resp 884.083/PR, 18.10.2007.

Também se caracteriza improbidade conduta que retarda ou deixa de praticar, indevidamente, ato de ofício, bem como, revela fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo. O Estatuto dos servidores públicos federais, por exemplo, também prevê como dever geral de todo servidor guardar sigilo sobre assunto da repartição.

Na sequência negar publicidade aos atos oficiais é eleito ao patamar de ato ímprobo. Essa conduta fere frontalmente o princípio da publicidade, um dos pilares constitucionais da administração pública. A falta de publicidade pode gerar a ineficácia e invalidade do ato, quando esta seja de sua essência. Ensina Martins Júnior (2009, pg. 122):

(...) tanto infringe o princípio quem nega publicidade aos atos oficiais quanto aquele que o realiza a destempo, porque, embora válido o ato subjacente, inegável que com a omissão ou o retardo violaram-se o princípio e sua teleologia. Também configura essa figura de improbidade a injustificada negativa, morosidade e atendimento parcial do direito de acesso pela prestação de certidões, informações, a omissão de publicações legalmente exigidas como resumos de execução orçamentária, etc. (MARTINS JUNIOR, 2009, pg. 122)

Como não podia deixar de faltar, a frustração da licitude de concurso público também é prevista na lista principio lógica do art. 11, Lei 8.429/92. A realização de prévio concurso público para investidura nos cargos e empregos públicos encontra fundamento no art. 37, inciso II, da Constituição Federal e visa garantir a isonomia e impessoalidade no ingresso a tais cargos e empregos.

Estes certames buscam que determinadas regras sejam observadas: ordem de classificação dos candidatos quanto às nomeações; motivação de todos os atos pela comissão examinadora; observância do edital pelo administrador, não podendo promover alterações arbitrárias ulteriores nas regras estabelecidas pelo instrumento convocatório, pois o edital é a lei do concurso; observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa nos casos de anulação de ato que implique em restrição de direito do candidato.

Por fim, é ímprobo revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço, bem como deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo.

O artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal determina a prestação de contas a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. A prestação de contas confere transparência aos gastos públicos, permitindo, inclusive, controle social efetivo, a exemplo do estabelecido no art. 31, §3º, da Constituição Federal. Segue pronunciamento do Superior Tribunal de Justiça:

Jurisprudência

STJ, Resp 880.662/MG, 15.02.2007: “(...) 3. Segundo o art. 11 da Lei 8.429/92, constitui ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, notadamente a prática de ato que visa fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência, ou a ausência de prestação de contas, quando esteja o agente público obrigado a fazê-lo. 4. Simples relatórios indicativos apenas do motivo da viagem, do número e viajantes e do destino são insuficientes para comprovação de despesas de viagem. 5. A prestação de contas, ainda que realizada por meio de relatório, deve justificar a viagem, apontar o interesse social na

efetivação da despesa, qualificar os respectivos beneficiários e descrever cada um dos gastos realizados, medidas a viabilizar futura auditoria e fiscalização”.

3 METODOLOGIA

Este trabalho está preocupado com o desenvolvimento do conhecimento pelo prazer de conhecer e evoluir cientificamente. Objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigida à aplicação de problemas específicos. Envolve verdades e interesses nacionais. Assim, quanto à natureza, trata-se de pesquisa pura e aplicada.

Para sua elaboração e concretização, utiliza-se material teórico e não instrumental estatístico e nem de análise de dados, ou seja, a pesquisa é feita em doutrina, decisões jurisprudenciais de Tribunais Superiores e notícias jurídicas e não através de análise de campo, experiências científicas ou análise de dados. Neste processo, a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas. O pesquisador tende a analisar os dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem. É um método descritivo, um método de estudo qualitativo.

Quanto ao objetivo, trata-se de um trabalho com pesquisa explicativa, pois busca descrever as características de determinada situação, aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão.

Os procedimentos técnicos utilizados são pesquisas bibliográficas. O trabalho se fundamenta a partir de fontes bibliográficas, livros, artigos científicos e, principalmente, jurisprudência. Inicialmente será feita ampla pesquisa nessas fontes para esclarecimento de conceitos, situações, abrangências, possibilidades, entre outros que se entender necessário. Após, ocorrerá uma análise jurisprudencial, para vislumbrar como a matéria objeto do presente trabalho está sendo aplicada em âmbito jurisprudencial. Por fim, esclarecer-se-á a existência de instrumentos que potencializam e que dificultam a implantação da matéria do cenário jurídico brasileiro.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O último capítulo do presente trabalho visa elucidar os resultados da pesquisa quanto à eficácia ou ineficácia da Lei de Improbidade Administrativa. Inicialmente as penas para os atos de improbidade são analisadas. Em seguida, os mais importantes instrumentos jurídicos utilizados pelo Poder Judiciário, Ministério Público e Polícias são analisados no intuito de demonstrar a eficácia da Lei de Improbidade Administrativa, bem como, a aplicação das penas inicialmente abordadas.

No interesse de esclarecer que existem tentativas de, no mínimo, diminuir a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, duas medidas neste sentido são expostas ao final do capítulo. Estas, todavia, não possuem o condão de retirar a eficácia de lei sob comento.

4.1 A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa: eficácia e entraves

A Carta Magna de 1988 erigiu o princípio da moralidade administrativa ao status constitucional, com alusão expressa ao dever de probidade, por exemplo, nos artigos 14, 15 e 37. Assim, editou-se a Lei 8.429/92 para disciplinar a matéria, dispor sobre as condutas ímprobas, suas sanções e o respectivo processo.

Como visto os artigos 9º, 10 e 11 da referida lei tratam de exemplificar os atos que caracterizam improbidade administrativa. Mas e as sanções e os instrumentos utilizados para indiciar agentes públicos pelos respectivos atos onde são encontrados?

Quanto às sanções aplicáveis aos agentes públicos ímprobos, com excelência pronuncia-se o art. 12 da Lei 8.429/92 ao afirmar que, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, o responsável pelo ato de improbidade está sujeito a diversas sanções, as quais podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, conforme a gravidade do fato.

Infere-se que o agente ímprobo, além das sanções previstas na lei de improbidade, ainda pode sofrer a aplicação de sanções penais e administrativas, bem como, outras sanções civis, todas previstas em legislação específica. Por algumas vezes referiu-se no capítulo anterior a previsão no código penal de condutas consideradas ímprobas pela lei ora sob análise, ou seja, o ato, além de ímprobo, também se trata de crime perante a legislação penal brasileira.

Ainda, levando-se em conta a gravidade da conduta investigada e ratificada, as diversas sanções do art. 12 podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, ficando a decisão a cargo do Poder Judiciário, obviamente, de forma fundamentada.

De acordo com a jurisprudência do STJ, essas penas não são necessariamente aplicadas de forma cumulativa. Cabe ao magistrado dosar as sanções de acordo com a natureza, gravidade e conseqüências do ato ímprobo. É indispensável, sob pena de nulidade, a indicação das razões para a aplicação de cada uma delas, levando em consideração os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Assim, o art. 12 elenca uma série de sanções para cada um dos artigos que exemplificam os atos de improbidade. Nas hipóteses previstas no art. 9º as penas possíveis são:

- perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;
- ressarcimento integral do dano, quando houver;
- perda da função pública;
- suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos;
- pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e
- proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.

Já nos casos elencados no art. 10, as hipóteses sancionatórias são:

- ressarcimento integral do dano;
- perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância;
- perda da função pública;
- suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos;
- pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e
- proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

Por fim, caso o agente público incorra nas hipóteses do art. 11, são as seguintes as possíveis sanções:

- ressarcimento integral do dano, se houver;
- perda da função pública;

- suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos;
- pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e
- proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Resta claro que as penas mais intensas encontram-se relacionadas ao art. 9º da Lei 8.429/92, principalmente no que diz respeito à duração da suspensão dos direitos políticos e ao valor da multa a que o agente poderá ficar sujeito.

Como já dito, a aplicação das sanções deve observar a gravidade do ato imputado ao agente. Também, a lei foi clara e precisa ao estipular as respectivas penas para cada artigo em específico, ou seja, caso o agente incorra no art. 10 devem ser aplicadas as sanções referentes a este dispositivo, impossível aplicar as normas, por exemplo, do art. 9º. Claro que em incorrendo o agente em dois artigos simultaneamente as penas mais graves poderão lhe ser aplicadas, tudo dependerá da convicção do juiz.

Logo, depreende-se que duras penas a lei estipulou aos agentes públicos ímprobos.

Mas há que se indagar quanto à eficácia da lei sob comento. Muitas notícias de atos que atentam contra o patrimônio público (geralmente intitulados de corrupção) são transmitidas pela mídia, todavia, os agentes responsáveis são investigados, punidos, existe um órgão encarregado pela busca da aplicação da norma, ele utiliza instrumentos eficazes para tanto?? Por outro lado existem entraves para aplicação da legislação? Quais?

4.2 Eficácia da lei de improbidade administrativa

Despiciendo tecer maiores considerações quanto às duras penas impostas pela lei de improbidade administrativa. Todavia, deve-se observar que antes da aplicação das penas, necessária a investigação dos agentes, a colação de provas, ou seja, uma denúncia fundamentada.

Mas existe no Brasil um aparato jurídico digno para fundamentar denúncias contra agentes que agem em desacordo com a guarda do patrimônio e dos interesses públicos?

Nas palavras de Bertoncini (2011):

Passados 20 anos de vigência da LIA, o retrospecto que se pode fazer é o de que a nova modalidade foi mais uma acertada inovação da Constituição de 1988.

Representou o mais duro e efetivo golpe recebido pela endêmica corrupção administrativa existente no Brasil, pois diferentemente das ineficazes modalidades de responsabilidade até então previstas no sistema, essa lei produziu 5.863 condenações definitivas de agentes públicos, segundo o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, algo jamais ocorrido em nossa história, sem se falar das inúmeras ações civis públicas em curso, ainda não julgadas definitivamente.

Indubitavelmente, ainda há muito por se fazer. A secular cultura de corrupção existente no país continua a produzir escândalos, um atrás do outro, envolvendo as mais altas autoridades da República, em todos os níveis de administração pública, o que impõe aos promotores de justiça, procuradores da República, juízes de direito e juízes federais um investimento imenso de energia nos próximos anos no incremento das atividades destinadas a combater a corrupção, devendo o Ministério Público e o Poder Judiciário priorizar o desenvolvimento e o aprimoramento dessa importantíssima atribuição constitucional.

A sociedade não mais pode suportar essa verdadeira avalanche de escândalos de corrupção incidentes na construção de obras públicas, nas compras de remédios, ambulâncias e merenda escolar, na nomeação de servidores públicos fantasmas etc., atos de corrupção que covardemente retiram dos cofres públicos o dinheiro destinado ao enfrentamento de calamidades públicas, ao financiamento da segurança pública, ao transporte público, ao tratamento dos nossos doentes jogados em corredores dos hospitais públicos, à alimentação de milhares de crianças famintas, cuja merenda surrupiada pelos ímprobos em licitações fraudadas, para além do horror da fome imediata dos nossos pequenos, impõe ao Brasil um futuro igualmente anêmico, condenando-o ao subdesenvolvimento.

A permanência e a eficácia da lei de improbidade administrativa representam esperança de dias melhores aos brasileiros e o resgate da cidadania contra a histórica cultura de corrupção que nos aflige e nos condena à condição de país continental sem futuro, do qual os corruptos da República sempre dragaram a energia e a força necessárias para a construção da felicidade coletiva (BERTONCINI, 2011).

Assim, de imediato se vislumbra que vem obtendo êxito a aplicação da lei de improbidade administrativa.

A primeira medida a ser detalhada para comprovação da efetiva aplicação da lei contra os agentes ímprobos é a respectiva ação judicial a ser utilizada nesta seara e suas especificidades para o caso em testilha.

Para que haja a devida aplicação das sanções do art. 12 é necessária a promoção da ação civil pública por improbidade administrativa, pois o bem jurídico tutelado é o interesse difuso e a proteção do patrimônio público e social. Assim, cumula-se a aplicação das regras da lei 8.429/92 – lei de improbidade – e da lei 7.347/85 – lei de ação civil pública.

O entendimento dos Tribunais Superiores é no sentido de que o Ministério Público tem legitimidade ativa para propor ação civil pública no que tange a proteção do patrimônio público e social e outros interesses difusos e coletivos. Noutro sentido não poderia ser já que é a própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 129, inciso III que institui como função institucional do Ministério Público a promoção de inquérito civil e ação civil pública,

para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

No que tange aos interesses difusos-coletivos são um tipo de interesse transindividual ou metaindividual, isto é, pertencem a um grupo, classe ou categoria indeterminável de pessoas, que são reunidas entre si pela mesma situação de fato. Eles têm natureza indivisível, ou seja, são compartilhados em igual medida por todos os integrantes do grupo, exemplos: os moradores de uma região atingida pela poluição ambiental, ou os destinatários de uma propaganda enganosa divulgada pela televisão, e, entre tantos outros, a moralidade administrativa.

Já quanto à ação civil pública/ação de improbidade, imperioso traçar algumas linhas explicativas, pois se trata do instrumento primordial que o órgão público, o parquet, tem a sua disposição para investigar a moralidade administrativa no cenário brasileiro.

Primeiramente observa-se que embora a titularidade da ação civil pública por improbidade administrativa seja de titularidade do Ministério Público, qualquer pessoa do povo pode realizar denúncia de fatos para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

Com a investigação em curso, em apurando o ente do parquet que os indícios em desfavor do agente público quanto sua responsabilidade em relação à conduta ímproba são concretos, ele poderá solicitar medidas cautelares ou liminares ao juiz competente.

Essas medidas quando cautelares são solicitadas antes mesmo da ação principal ser ajuizada, em um processo autônomo especificamente ajuizado para esse fim, e quando liminares, no momento do ajuizamento da demanda principal com pedido de análise urgente e imediata do pleito liminar. Ambas servem para garantir o resultado final da ação, pois o lapso temporal entre o ajuizamento e a decisão final costuma ser longo.

Na lei 8.429/92 há previsão expressa de três medidas cautelares, as quais também podem ser solicitadas de forma liminar (como vista acima):

- indisponibilidade de bens: no montante suficiente para garantir o integral ressarcimento do dano causado ao erário público ou no quantum referente ao valor do acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito;

- sequestro de bens: as regras para a indisponibilidade de bens são obedecidas também aqui;

- afastamento provisório do agente público do exercício do cargo, emprego ou função: medida utilizada para que a instrução processual não tenha nenhum prejuízo em seu trâmite causado pelo próprio agente.

Quanto à indisponibilidade ou seqüestro de bens, a medida pode ser solicitada e concedida, inclusive, em desfavor de terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público. Além disso, o bloqueio de contas bancárias e aplicações financeiras também pode ocorrer, para realização de investigação pelo Ministério Público, bem como evitar a dissipação patrimonial do(s) investigado(s).

Além das três medidas expressamente previstas na lei de improbidade administrativa o órgão do Ministério Público pode requerer, em caráter cautelar ou liminar, outras medidas que entenda pertinentes para o deslinde do caso, como, por exemplo: suspensão do julgamento de licitação viciada, suspensão da homologação do resultado ou posse dos aprovados em concurso público imoral, suspensão da prestação de serviços por funcionários públicos contratados irregularmente, suspensão do recebimento a maior de subsídios por agentes políticos, entre outros.

Existe a possibilidade do deferimento, pelo juiz, desse vasto campo de medidas acautelatórias, em virtude do poder geral de cautela de juiz, cujas palavras de Wambier (2009, pg. 35) são bastante elucidativas:

A existência deste poder é conseqüência da impossibilidade de se tipificar todos os perigos possíveis. Isto porque as cautelares nominadas (a que a lei deu nome), como arresto ou seqüestro, são tipificadas em função de um tipo específico de perigo descrito pela lei. Claro que é impossível ao legislador pensar em todos os perigos possíveis! (WAMBIER, 2009, pg. 35)

Cabe nesse momento destacar importante iniciativa do Ministério Público de São Paulo que busca efetivar ainda mais os meios de investigação quando o assunto se trata de improbidade administrativa.

O destaque constou do jornal O Estado de São Paulo e o endereço eletrônico do MP/SP. O procurador-geral de Justiça do estado de São Paulo, Márcio Fernando Elias Rosa, falou sobre a parceria entre MP e Receita Federal. Aferiu que por meio de um programa de computador, os promotores e procuradores de Justiça terão acesso à evolução patrimonial de agentes políticos e servidores públicos. Ressaltou que a parceria vai permitir um cruzamento imediato de informações dos agentes públicos e de todo e qualquer investigado. Márcio

Elias Rosa também esclareceu que a parceria vai dar mais eficácia à Lei 8.429/92, a lei de improbidade administrativa.

Quando indagado sobre a forma como esses dados são obtidos hoje em dia e qual a importância desse novo mecanismo o procurador-geral assim se manifestou:

O levantamento patrimonial pelo sistema atual é precário, custoso, demorado. A exemplo do Simba essa apuração será *on line*, a partir da análise de dados consolidados. Os promotores não vão mais perder tanto tempo estudando documentos em papel, declaração por declaração dos investigados. Vai ser possível cotejar os dados patrimoniais com os rendimentos auferidos e evitar dilapidação de bens.

O programa vai permitir um cruzamento imediato de informações e a identificação da evolução patrimonial dos agentes públicos e de todo e qualquer investigado. Será um grande avanço para comprovação da improbidade e de crimes de lavagem de dinheiro. Esse tipo de investigação depende sobretudo de prova documental e da análise de contas (ROSA, 2011).

Ainda como regra que traz eficácia à lei de improbidade tem-se a imprescritibilidade do pedido de ressarcimento dos danos ao agente ímprobo. Esta regra consta na referida lei e visa regulamentar o art. 37, §5º da Constituição Federal que prescreve que lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. Claro que a imprescritibilidade atinge apenas o pedido ressarcitório, não alcançando outros como, por exemplo, perda do mandato, suspensão dos direitos políticos, para os quais, em regra, o prazo sucumbe em cinco anos.

No intuito de ratificar esse entendimento também no âmbito jurisprudencial, segue decisão do Superior Tribunal de Justiça:

Jurisprudência

STJ, Informativo 454: Na espécie, o tribunal a quo entendeu que, remanescendo, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa, o pleito ressarcitório, este, por ser imprescritível, pode ser buscado em ação autônoma. É pacífico no STJ que as sanções previstas no art. 12 e incisos da lei 8.429/92 prescrevem em cinco anos, o que não ocorre com a reparação do dano ao erário por ser imprescritível a pretensão ressarcitória nos termos do art 37, §5º da CF/88. Assim, quando autorizada a cumulação do pedido condenatório e do ressarcitório em ação por improbidade administrativa, a rejeição do pedido condenatório abarcado pela prescrição não impede o prosseguimento da demanda quanto ao segundo pedido em razão de sua imprescritibilidade. Com essas considerações, a Turma deu

provimento ao recurso do MPF para determinar o prosseguimento da ação civil pública por ato de improbidade no que se refere ao pleito de ressarcimento de danos ao erário.

Como última medida que aqui será analisada no intuito de demonstrar a eficácia da aplicação da lei de improbidade administrativa tem-se a coisa julgada.

Quando uma sentença é proferida abre-se o prazo para que as partes interessadas interponham recursos cabíveis a fim de forçar o órgão jurisdicional superior a reexaminar o objeto da lide.

Esse poder de recorrer, todavia, não é irrestrito. Logo, em um determinado momento, a decisão judicial não mais poderá ser atacada, seja porque se esgotaram os recursos previstos no ordenamento jurídico, seja porque se encerrou o prazo para interposição desses. No momento em que se torna irrecorrível a decisão judicial ocorre seu trânsito em julgado. Surge assim, a coisa julgada.

A finalidade é a segurança jurídica para as partes, pois quando a decisão final se tornar definitiva, ela não pode mais ser rediscutida, alterada ou desrespeitada, seja pelas partes, seja pelo Poder Judiciário.

Mas todas essas regras relativas à coisa julgada estão adstritas ao processo individual e aqui estamos tratando de processo coletivo, isto é, um processo que discute não o direito de um só indivíduo, mas de toda uma coletividade, qual seja, o patrimônio público.

Logo, a peculiaridade que aqui é aplicada é a possibilidade de, em caso da sentença da ação civil pública por ato de improbidade ser improcedente por falta de provas, nova ação pode ser intentada quando as provas forem alcançadas, mesmo que aquela primeira sentença já tenha transitado em julgado.

A justificativa para esta regra especial é a abrangência que o objeto da lide coletiva possui: o patrimônio público que está sendo defendido é de titularidade de toda a população e não apenas do legitimado a propor a respectiva ação, isto é, do Ministério Público ou, ainda, de apenas um cidadão ou grupo de cidadãos.

Nesta senda, não haverá prejuízo para a sociedade caso o membro do parquet não esteja devidamente qualificado/interessado em ajuizar e seguir com a demanda judicial com todo o afinco que a situação exige.

4.3 Entraves à lei de improbidade administrativa

Enquanto as medidas cautelares/liminares, a imprescritibilidade do pleito ressarcitório e a coisa julgada merecem aplausos, existem, literalmente, entraves ou, ao menos, tentativas de dificultar a aplicação da lei de improbidade administrativa. Entre os principais temas que aqui podem ser discutidos dois se destacam: a aplicação da lei de improbidade para agentes políticos e a “lei da mordaza”.

4.3.1 Aplica-se a lei de improbidade aos agentes políticos?

Nos primeiros artigos da lei de improbidade administrativa encontramos a definição dos sujeitos passivos e ativos, isto é, daqueles que, respectivamente, podem sofrer e causar o ato ímprobo.

É bem abrangente a referida lei quando trata dos sujeitos passivos, pois são identificados nesta condição:

- 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;

- entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, e

- o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público, bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Ou seja, toda instituição da administração, seja direta ou indireta, e toda entidade que receba dinheiro público pode sofrer com as condutas de improbidade.

Por outro lado, também de forma bem ampla, encontramos a definição dos agentes ativos. Como já referido inúmeras vezes é o agente público quem pode praticar atos que maculem a administração pública, que maltratem o patrimônio público.

E, legalmente, entende-se que agente público é 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 que funcionam como agentes passivos, ou seja, aquelas vista acima.

Assim, exemplificando, aquele que funciona como mesário nas eleições é tido pela lei como agente público, pois exerce um ônus público, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração.

A expressão agente público, sem sombra de dúvidas, é a mais ampla possível, e, assim ela é, para abarcar o maior número possível de pessoas que de uma forma ou de outra possam causar algum prejuízo ao erário ou locupletar-se indevidamente aproveitando sua situação.

Não se pode olvidar que mesmo aquele que não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta, também está sob o manto das disposições da lei em análise, isto é, as regras e, principalmente, as sanções a ele também são aplicáveis.

Então se pode afirmar que todos os que prestam algum tipo de serviço público estão abrangidos pela lei de improbidade?

Não! A exceção trata-se de alguns agentes políticos.

A definição de agentes políticos pode ser encontrada com clareza na obra de Mello (2010, pg. 151 e 152):

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos chefes de executivo, isto é, ministros e secretários das diversas pastas, bem como, os senadores, deputados federais e estaduais e os vereadores. O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um múnus público. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da civitas e por isto candidatos possíveis à condução dos destinos da sociedade. (MELLO, 2010, pg. 151 e 152).

O tema é decidido nos Tribunais Superiores – Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ). Todavia, existe divergência, inclusive, entre estes tribunais, conforme veremos.

A decisão do STF, que é a que prevalece, é no sentido de que alguns agentes políticos não respondem pela lei de improbidade administrativa. São eles: Presidente da República, ministros de estado e do próprio STF, governadores e o procurador geral da república (chefe máximo do Ministério Público Federal). Estes agentes respondem,

conforme entendimento do STF, apenas por crime de responsabilidade, previsto na Lei 1.079/1950.

Os demais agentes políticos respondem por ato de improbidade. Já o STJ possui posicionamento diverso, qual seja, entende que cabe ação de improbidade administrativa contra todos os agentes políticos, exceto o Presidente da República.

A doutrina majoritária concorda com o entendimento do STJ e tece duras críticas ao posicionamento do STF. Nas palavras do procurador-geral de justiça de São Paulo, Márcio Fernando Elias Rosa:

A Lei de Improbidade não veio para punir servidor de baixo escalão, veio para punir todos, a começar pelo alto escalão. Temos dois graves problemas. Primeiro, saber se agentes políticos respondem ou não por improbidade. Segundo se o foro por prerrogativa de função se aplica ou não para casos de improbidade. Eu não tenho dúvida de que os agentes políticos devem responder por improbidade. Até porque a perspectiva da Lei de Improbidade é tutelar o Estado Democrático de Direito e a moralidade administrativa. Quanto mais elevado for o escalão, mais significativo e mais danoso é o ato de corrupção. Esse ato é praticado por agente político. O servidor público, o agente administrativo, também tem que ser punido, mas sobretudo o agente político. É absolutamente equivocado o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que exclui os agentes políticos da aplicação da lei (ROSA, 2011).

A matéria está novamente sendo analisada pelo Supremo Tribunal Federal. Há forte expectativa de que a nova decisão será no sentido de que todos os agentes políticos, menos o Presidente da República, respondem por conduta ímproba, uma vez que a composição do Tribunal é completamente diferente da época em que a decisão ainda hoje preponderante foi proferida.

4.3.2 “Lei da Mordaza” ou Projeto de Lei n.º 265, de 2007, do Sr. Paulo Maluf

Trata-se, por ora, de mero projeto de lei de autoria do Sr. Paulo Maluf, sob o número 265 de 2007.

O projeto tem por objetivo alterar algumas regras sobre as questões materiais e processuais referentes à ação por ato de improbidade administrativa.

Já em sua ementa refere que visa deixar expressa a responsabilidade de quem ajuíza ação civil pública por ato de improbidade de forma temerária, com má-fé, manifesta intenção de promoção pessoal ou visando perseguição política.

O desenrolar do texto anuncia que a sentença que julgar a lide manifestamente temerária ou considerar que o autor ajuizou a ação com má-fé, intenção de promoção pessoal ou visando perseguição política, condenará o autor (Ministério Público) ao pagamento do décuplo das custas mais honorários advocatícios.

Ainda, visa instituir como crime a representação por ato de improbidade ou a propositura de ação contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor o sabe inocente ou pratica o ato de maneira temerária. A pena seria de 6 a 10 meses de detenção, além do membro do Ministério Público ficar sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado.

Numa análise rápida e sucinta poder-se-ia pensar que nada de excepcional há no referido projeto de lei, uma vez que visa punir apenas membro do MP que extrapola em seus deveres funcionais.

Todavia, de imediato se indaga quem e como se irá definir o sentido das cláusulas abertas “manifestamente temerárias”, “perseguição política”, entre outras. Isto é, ficaria a cargo do juiz decidir quando estas situações se configurariam, ensejando um estado de incerteza no órgão do Ministério Público?

Ainda, questiona-se quanto à necessidade desta lei, uma vez que atitudes de membros do MP que fogem/extrapolam dos deveres institucionais do órgão já são severamente apurados e condenados pelo CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. Assim, por que o Poder Judiciário atuaria em área de competência do CNMP?

Essas e várias outras são as perguntas e críticas feitas ao projeto de lei, cuja autoria é de pessoa duramente investigada e denunciada pelo Ministério Público, que, pelo visto, tem o intuito de “amordaçar” este importante órgão do nosso Estado Democrático de Direito e, ainda, tentar tirar alguma vantagem da situação (pois o projeto visa que nas respectivas situações previstas o membro do MP terá, inclusive, de indenizar o agente político moral e materialmente). Tudo isso se torna mais claro ao ser analisada a justificção de Paulo Maluf para a apresentação do projeto:

Não obstante o grande avanço que representam a ação popular, civil pública e de improbidade para o nosso ordenamento jurídico, recentemente, o manejo desses institutos – tão caros à fiscalização e punição de desvios de conduta praticados na gestão da coisa pública – vem sendo deturpado.

Frequentemente, ações civis públicas são propostas com denotada intenção política de ataque a determinado administrador ou gestão. Em outras ocasiões, ações de improbidade são ajuizadas de maneira indiscriminada, simplesmente com o fim de atender ao clamor de alguns agentes públicos que buscam mais os holofotes da imprensa do que a verdade.

De fato, o abuso recorrente na propositura de ações constitucionais destinadas à proteção do patrimônio público, além de provocar em algumas situações a inviabilização da própria atividade administrativa, gera situações vexatórias que desgastam irreparavelmente a honra e dignidade de autoridades injustamente acusadas.

Tendo isso em vista, o presente projeto de lei tem a finalidade de garantir o uso responsável desses institutos processuais, obrigando o autor ou membro do Ministério Público que ajuíza ações de maneira temerária, com má-fé, intenção de promoção pessoal ou perseguição política a indenizar os prejuízos causados à autoridade injustificada.

Certo é, que característica basilar do Estado Democrático de Direito é o fato de que ninguém está acima da lei. Assim, em caso de autores coletivos que praticam atos com desvios de finalidade, nada mais correto do que a sua devida responsabilização. Atuando de maneira irresponsável, procuradores e autores populares devem arcar com as conseqüências de atentados à boa imagem e honra dos administradores, nunca sendo demais lembrar que atos de improbidade podem ocorrer em ambos os lados.

Pelo exposto, clamo meus pares a aprovar o projeto de lei (MALUF, 2007).

Assim, depreende-se que, muito embora, prevaleça a eficácia da Lei de Improbidade Administrativa, esta é uma medida que visa diminuir o âmbito de aplicação da respectiva legislação.

CONCLUSÃO

Depois de todo o exposto, infere-se que a Lei de Improbidade Administrativa, com aplicação na seara cível e política, tem grande respaldo jurisprudencial, ou seja, não só o Poder Judiciário de primeira instância, como também os Tribunais Superiores aplicam os comandos da respectiva legislação.

Vislumbra-se que o aparato legislativo conta com uma gama enorme de instrumentos à disposição, principalmente, do Ministério Público para efetivar a Lei de Improbidade Administrativa, fato que contribui para a aplicação da lei sob análise.

Todavia, tem-se que os agentes públicos, em sua maioria, ainda, não estão abrangidos pela Lei de Improbidade Administrativa, bem como, há tentativas de “atrapalhar” o trabalho do Ministério Público no que tange à aplicação efetiva das investigações e condenações de agentes ímprobos. Quanto a primeira questão há grande expectativa de mudança de entendimento pelo Supremo Tribunal Federal; quanto a segunda, de que os parlamentares tenham, no mínimo, bom senso e repudiem o projeto de lei que tem por intuito obstaculizar o trabalho do MP.

Assim, o resultado das questões abordadas aponta no sentido da evolução da legislação e da jurisprudência brasileiras no tratamento das questões referentes aos agentes públicos, das condutas de improbidade administrativa e do patrimônio público. Ou seja, aponta no sentido da eficácia da Lei de Improbidade Administrativa.

Referências:

BRASIL. Constituição de 1891. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: HTTP: // www.planalto.gov.br/ccivil-03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 21/09/2012.

BRASIL. Constituição de 1934. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: HTTP: // www.planalto.gov.br/ccivil-03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 21/09/2012.

BRASIL. Constituição de 1937. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: HTTP: // www.planalto.gov.br/ccivil-03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 21/09/2012.

BRASIL. Constituição de 1946. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: HTTP: // www.planalto.gov.br/ccivil-03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 21/09/2012.

BRASIL. Constituição de 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm> Acesso em: 21/09/2012.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 21/09/2012.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella, **Direito Administrativo**, Ed. Atlas, 7ª Ed., p. 47.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MACEDO, Fausto (31 de março de 2010). **Brasil tem 2.002 condenados por improbidade**. Caderno política. Jornal O Estado de S. Paulo

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Proibição Administrativa**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista**. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2001, pg. 213.

MEIRA, Castro. **Improbidade Administrativa**, 4ª edição, Lúmen Iuris, pag. 526.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 10ª Ed: Malheiros Editores, pg. 151 e 152.

MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil interpretada e Legislação Constitucional**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2007, pg. 275.

RIBEIRO BASTOS, Celso. **Curso de Direito Administrativo**, São Paulo: Ed. Saraiva.

SCHIMIN, Guilherme Gomes Pedrosa. **Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10639> Acesso em 21/09/2012.

WAMBIER, Luiz Rodriguez e outros. **Curso avançado de processo civil, processo cautelar e procedimentos especiais**. 4. Ed.: Revista dos Tribunais. Pg. 35.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm, acessado em 24/09/2012.

http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp, acessado em 26/09/2012.

<http://www.mp.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=2518>, acessado 27/09/2012.

<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,lei-da-improbidade-tem-de-atingir-agente-politico-diz-chefe-do-mp-sp,884674,0.htm?p=2>, acessado em 27/09/2012.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idproposicao=343100>, acessado em 20/09/2009.