

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: CONDUTA VIOLADORA DOS AGENTES PÚBLICOS

Nilton César Ribeiro¹

Resumo: O presente artigo visa estudar a Improbidade Administrativa como ato violador da Administração Pública, como também, do princípio da probidade constitucional. Vamos vislumbrar e saber que a incidência dos atos de improbidade ou de imoralidade, ou seja, atitudes violadoras da administração pública entre o homem e o Estado, já existiam desde os primórdios. Compreenderemos a classificação legal e constitucional dos atos de improbidade os sujeitos que participam como personagens ativos ou passivos dos atos de improbidade administrativa. Conheceremos os agentes públicos que são os únicos competentes para praticar os atos de improbidade e os órgãos públicos que são os alvos dos atos de improbidade. Iremos entender e aprender as tipificações das sanções penais, civis e administrativas que são enquadradas e aplicadas nos atos de improbidade e, em seguida veremos as entidades competentes para ajuizamento de ações contra os atos, como também, a prescricionabilidade dos mesmos.

Palavras-chaves: Direito Administrativo; Constituição Federal; Agentes Públicos; Lei e Atos de Improbidade Administrativa; Sanções.

Abstract: This paper aims to study the Administrative Misconduct Act as a violator of Public Administration, as well as the principle of constitutional probity. Let's envision and know that the incidence of acts of dishonesty or immorality, or violated of public administration attitudes between man and the state, have existed since the early days. Understand the constitutional and legal classification of the acts of misconduct subjects participating as active or passive character of the acts of administrative misconduct. We will visit the public officials who alone are competent to perform the acts of misconduct and public agencies that are the targets of acts of misconduct. We will understand and learn typifications of criminal, civil and administrative sanctions that are framed and implemented in acts of misconduct and then we will see those responsible for filing of lawsuits against the acts, but also the prescricionabilidade thereof.

Keywords: Administrative Law; Federal Constitution; Public Officials; Law and Administrative Misconduct Act; Sanctions.

¹BACHAREL em Serviço Social pela Universidade Federal de Sergipe (UFS) e Graduando em Direito pela Universidade Tiradentes (UNIT). E-mail: niltonufs@hotmail.com

Sumário: Introdução. 1. Improbidade Administrativa, Comportamento que se Estabelece Desde o início dos Tempos. 2. Classificação Legal e Constitucional dos Atos de Improbidade Administrativa. 2.1. Sujeitos Ativos e Passivos dos Atos de Improbidade Administrativa. 3. Agentes Públicos. 4. Órgãos Públicos e suas Classificações. 5. Sanções Penais, Cíveis e Administrativas como Meio de Coibir a Prática de Atos de Improbidade Administrativa. 6. Competências para Ajuizamento Judicial dos Atos de Improbidade Administrativa. 7. Prescricionabilidade das Ações para Aplicabilidade das Sanções para os Atos de Improbidade. 8. Conclusão. 9. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem a finalidade de analisar o sistema jurídico/administrativo e suas sanções aplicáveis aos agentes públicos que cometem atos infracionais que se caracterizam como improbidade administrativa.

Ao decorrer dessa exposição do trabalho, será contextualizado conceitos ou descrição legal dos atos de improbidade administrativa e as sanções aplicáveis aos três grupos que classificam os atos infracionais.

São três as instâncias que se distinguem nas suas responsabilidades e que são relacionadas como: a civil, a penal e a administrativa, compostas e relacionadas na tríplice responsabilidade do agente público. E esses agentes ou entidades públicas que podem ser diretamente alcançados ou acusados dos atos de improbidade administrativa podem ser também denominados de sujeitos passivos ou sujeitos ativos.

Os agentes públicos que praticam, no exercício de suas funções estatais, condutas violadoras do direito, serão responsabilizados e estarão sujeitos a receberem a aplicação de punições previstas em Lei.

Se a ação infracional causar prejuízo ao patrimônio público, pode ser solicitada uma ação civil, visando a reparação do dano. Poderá também, ser instaurada uma ação penal com a aplicação de sanções restritivas da liberdade, se a conduta for tipificada como crime.

Esse trabalho também visa destacar a base constitucional e a sua regulamentação legal para a responsabilização dos atos de improbidade administrativa. Citando de que forma a norma ou a lei alcança direta ou indiretamente a administração pública de todos os entes federados.

Veremos também, a abrangência da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) – Lei nº. 8.429/1992, os juízos competentes para aplicação da Lei e a prescrição da mesma.

1. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, COMPORTAMENTO QUE SE ESTABELECE DESDE O INÍCIO DOS TEMPOS

Mesmo nos tempos mais remotos, observamos que as sociedades em geral sempre identificaram comportamentos humanos que sempre se manifestaram de duas formas completamente antagônicas – de um lado, o bem e do outro, o mal. Qualidades e defeitos foram sempre o meio para se medir ou distinguir o homem bom e o homem mal, o honesto e o corrupto, e assim garantir a proteção de uma sociedade dessas atitudes e comportamentos malignos.

Esses comportamentos negativos são indissociáveis da essência de todo ser humano e, o Estado sempre estará sujeito de ser o alvo da corrupção humana. Grandes filósofos políticos como Maquiavel, Rousseau e Montesquieu já identificavam na época em que viveram e afirmavam que nem todos os homens eram bons, e que entes corruptos ou corrompidos sempre tentariam contra a integridade do Estado.

Nas relações entre o homem e Estado, a probidade ou moralidade sempre terá um valor positivado, e a improbidade (imoral), terá sempre seu valor negativado. Os comportamentos éticos e morais praticados de fato nas relações pessoais contribuirão de certo modo no caráter do agente público para que ele atue dentro dos padrões da ética e moralidade estabelecidos pelas leis e normas que disciplinam o Estado.

O mal que mais aflige a humanidade e a administração pública neste século, com toda certeza, é a corrupção e está associada à fragilidade dos padrões ético-políticos e sociais da sociedade que se reflete principalmente na conduta ética dos agentes públicos.

A corrupção quando surge do topo da pirâmide hierárquica, ou melhor, dos administradores públicos, pessoas a quem se confia a gestão dos patrimônios coletivos e de quem a sociedade espera o máximo de honestidade, hombridade e dedicação dos mesmos, fica mais difícil e mais árdua a tarefa de solucionar ou corrigir os atos de improbidade administrativa.

2. CLASSIFICAÇÃO LEGAL E CONSTITUCIONAL DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei 8.429/1992 não possui uma definição concreta do termo ou expressão “Improbidade Administrativa” possui apenas definições de atos que violem ou que vão de encontro aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade, como também, a violação do princípio constitucional de probidade ou moralidade administrativa por agentes da administração pública, e que são classificados e divididos legalmente em três grupos, conforme enuncia a Lei:

- Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito;
- Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário;
- Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.

Conforme o art. 9º é considerado ato de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades públicas.

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 do poder público.

É considerado 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 públicas.

O ato de improbidade também pode ser praticado contra as denominadas empresas privadas com participação estatal, ou seja, instituições privadas em que o Estado detenha percentual minoritário na composição do seu capital votante. Entendendo dessa forma, que a empresa não pertence à Administração Pública, mas também pode ser considerado sujeito passivo de atos de improbidade.

2.1 SUJEITOS ATIVOS E PASSIVOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Explicita o art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa que o ato de improbidade pode ser praticado por qualquer agente público, servidor ou não. E esta citação da Lei que diz “*qualquer agente público ou não*” tem o significado de que os atos de improbidade podem ser praticados por todas as categorias de agentes públicos, incluindo servidores estatutários, empregados públicos celetistas, agentes políticos, contratados temporários e particulares em colaboração com a Administração Pública, como também os requisitados para os serviços de mesário e conscritos. Aplica-se também a Lei para os funcionários e dirigentes de sindicatos, entidades do terceiro setor, como as assistenciais, e as pessoas que compõem o sistema de saúde pública.

As entidades ou instituições públicas ou privadas que tenham participação de capital em empresas privadas são considerados sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa. Mas de uma forma geral os atos de improbidade vitimam toda sociedade. E conforme o art. 1º da Lei 8.429/1992 que explicita os sujeitos ou entidades que podem ser vitimados pelos atos de improbidade administrativa são:

“qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual”.

Parágrafo único,

“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”.

As pessoas que podem praticar atos de improbidade administrativa são denominadas de sujeitos ativos e, conseqüentemente, podem sofrer as penalidades que a Lei estabelece.

3. AGENTES PÚBLICOS

De forma genérica designa-se como agente público todos os cidadãos que possuem uma relação profissional direta ou indiretamente com o Estado.

Para Hely Lopes Meirelles (2001, p. 62), todas as pessoas incumbidas definitiva ou transitoriamente do exercício profissional de alguma função pública dentro de alguma entidade estatal.

Ou conforme destaca Alexandrino e Paulo (2012, p. 124), a expressão “agente público”, possui um sentido amplo de interpretação que engloba todos os indivíduos que exerçam uma função pública, remunerada ou gratuita, permanente ou temporário, política ou administrativa, ou simplesmente como preposto do Estado.

E esses agentes desempenham normalmente, funções de formas variadas e, que são distribuídas entre os cargos a que foram designados, como também, existem de forma excepcional, agentes públicos que exercem funções se cargo. Mas de qualquer forma, os cargos ou as funções não pertencem aos agentes públicos, e sim, ao Estado, desta forma o Estado pode suprimir ou alterar cargos e funções a qualquer momento sem nenhuma violação aos direitos dos titulares.

Na atualidade, os agentes públicos são admitidos nas mais variadas categorias, assim descritos: agentes políticos; ocupantes de cargos em comissão; contratados temporários; agentes militares; servidores públicos estatutários; empregados públicos; particulares em colaboração com a Administração (agentes honoríficos).

4. ÓRGÃOS PÚBLICOS E SUAS CLASSIFICAÇÕES

Órgão público pode ser determinado como uma unidade integrante de uma pessoa jurídica que agrupa atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado.

Os órgãos possuem funções, cargos e agentes de formas distintas. Os órgãos podem ser considerados partes da pessoa jurídica, e somente a pessoa jurídica possui personalidade jurídica. As partes dos órgãos são centros de competências despersonalizados, em que a atuação é delegada à pessoa jurídica a que pertencem.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 302), “o órgão não se confunde com a pessoa jurídica, embora seja uma de suas partes integrantes; a pessoa jurídica é o todo, enquanto os órgãos são parcelas integrantes do todo. O órgão também não se confunde com a pessoa física, o agente público, porque congrega funções que este vai exercer”.

Hely Lopes Meirelles classifica os órgãos da seguinte forma:

Quanto a sua estrutura:

- Órgãos **simples** ou **unitários** são constituídos por um só centro de competência;
- Órgãos **compostos** são os que reúnem em sua estrutura, diversos outros órgãos. O que acontece com os Ministérios e as Secretarias.

Quanto a sua atuação funcional:

- Órgãos **singulares** ou **unipessoais** são os órgãos em que sua atuação ou decisão é atribuição de um único agente, chefe e representante;
- Órgãos **colegiados** ou **pluripessoais** que se caracterizam por atuarem e decidirem mediante obrigatória manifestação conjunta de seus membros.

Quanto à posição estatal:

- Órgãos **independentes** são os previstos na Constituição Federal, representando os três poderes;
- Órgãos **autônomos** são os que atuam hierarquicamente na cúpula da administração pública, mas logo abaixo dos órgãos independentes;
- Órgãos **superiores** são os que possuem atribuições de direção, controle e decisão;
- Órgãos **subalternos** são aqueles que exercem atribuições de simples execução e são subordinados aos seus superiores hierárquicos.

5. SANÇÕES PENAIS, CIVIS E ADMINISTRATIVAS COMO MEIO DE COIBIR A PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Nos atos de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito podem ser aplicadas isoladas ou cumulativamente penas de acordo sua gravidade. O artigo 12, I, estabelece a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao seu patrimônio; obrigação de ressarcimento integral do dano, quando houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos durante oito a dez anos; pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial; proibição de poder 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.

Para a prática dos atos de improbidade administrativa que causa lesão ao erário as penas podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, a depender da gravidade dos fatos. O artigo 12, II, propõe obrigação de ressarcimento integral do dano; perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos por cinco a oito anos; pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano; e proibição de poder contratar com o Poder Público ou receber incentivos ou benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

E por último, os atos de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, estará sujeito às penas que serão aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade dos fatos. O artigo 12, III, prevê obrigação de ressarcimento integral do dano, se houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos por um período de três a cinco anos; pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração declarada 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.

6. COMPETÊNCIAS PARA AJUIZAMENTO JUDICIAL DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A efetiva aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa (LIA) é de competência privativa do Poder Judiciário, não podendo ser realizada pela Administração Pública.

A ação de improbidade administrativa deve ser proposta em primeira instância e sua tramitação deve seguir o rito ordinário, aplicando-se subsidiariamente as regras da Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85).

Conforme destaca Alexandre Mazza (2012), “somente o Ministério Público e a pessoa jurídica prejudicada podem propor ação de improbidade administrativa. Quando não for autor, o Ministério Público obrigatoriamente atuará como fiscal da lei, sob pena de nulidade do processo”.

A Lei 8.429/1992 no seu art. 14, ressalta que qualquer pessoa pode representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

7. PRESCRICIONARIEDADE DAS AÇÕES PARA APLICABILIDADE DAS SANÇÕES PARA OS ATOS DE IMPROBIDADE

Conforme prevê a Lei 8.429/1992 em seu artigo 23, I, as ações destinadas à aplicação das sanções para os atos de improbidade administrativa prescrevem em até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança.

E se o agente for titular de cargo efetivo ou emprego público, o prazo de prescrição das ações em destaque, conforme destaca o artigo 23, II será o estabelecido pela lei específica para as faltas disciplinares puníveis com demissão para o bem do serviço público.

É importante destacar que as ações civis de ressarcimento ao erário são imprescritíveis, segundo os termos do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal.

A ação de Improbidade Administrativa, apesar de muitas divergências, é uma ação civil pública, contudo, o dinheiro terá que voltar para o erário lesado, ou melhor, para a Administração Pública.

8. CONCLUSÃO

Os atos de improbidade administrativa podem ser interpretados hoje, como atos de corrupção administrativa, tendo em vista que sob vários aspectos estas ações violadoras dos princípios constitucionais promoverão o desvirtuamento na confiabilidade da Administração Pública, revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas das custas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento ilícito dos agentes públicos ou prestadores de serviços aos órgãos públicos.

Configuram também atos de improbidade os que importem em enriquecimento ilícito, no recebimento de qualquer vantagem econômica, direta ou indireta, em superfaturamento, em lesão aos cofres públicos, pela prática de qualquer ação ou omissão dolosa ou culposa que viole os princípios de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições públicas.

A Lei de Improbidade Administrativa gerou importante progresso na proteção da moralidade administrativa. E foi criada para inibir e punir penal, civil e administrativamente

os executores dos atos de improbidade administrativa que atuem de forma direta ou indiretamente.

A Constituição Federal estabelece dois mecanismos processuais com natureza de garantias fundamentais, para defesa da moralidade administrativa: a ação popular a qual decreta que “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”. E ação de improbidade administrativa que fundamenta: “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei”.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 20ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012.

BRASIL. *Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 66/2010*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm > Acesso em: 22 de maio de 2014.

BRASIL. *Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429) de 02 de junho de 1992*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm > Acesso em: 22 de maio de 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18ª. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

HORVATH, Miriam Vasconcelos Fiaux. *Direito Administrativo/Miriam Vasconcelos Fiaux Horvath*. – Barueri, SP: Manole, 2011.

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo/Alexandre Mazza*. 3ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.