**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ASPECTOS GERAIS**

Herbert Alcântara Ferreira ¹  
Luana Freitas Zica ²  
Poliana Lopes Gusmão ³

**RESUMO**

O presente trabalho tem por escopo a abordagem dos aspectos gerais da Improbidade Administrativa, com fundamento na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) e nos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, especialmente aqueles contidos no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Assim, buscou-se tratar sobre os pressupostos básicos para o correto exercício das atividades da Administração Pública, as formas de controle exercidas sobre essas atividades e as características dos atos de improbidade administrativa, analisando-se sua natureza jurídica, os sujeitos envolvidos, as penalidades impostas e as medidas assecuratórias visadas através da aplicação das normas estabelecidas na Lei de Improbidade Administrativa na busca por uma gestão eficiente e na defesa dos interesses públicos.

**Palavras-Chave:** Administração Pública. Improbidade Administrativa. Ética. Agentes Públicos.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 1.1 A ética na Administração Pública. 1.2 O controle da Administração Pública. 1.3 A Lei 8.429/92. 2. Natureza da ação. 3. Sujeito ativo e passivo no ato de improbidade. 4. Atos de improbidade administrativa. 5. Das penalidades previstas na Lei de Improbidade. 6. Medida Cautelar de indisponibilidade de bens. 7. Conclusão.

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  
¹** Orientador e professor de Direito Administrativo na Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES  
² Acadêmica do Curso de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES **³** Acadêmica do Curso de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES

**1 INTRODUÇÃO**

* 1. **A ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O Estado Democrático de Direito pressupõe a existência de uma sociedade livre, justa e solidária, de maneira que o poder emana do povo e deve ser exercido precipuamente em seu proveito, fundamentando-se essencialmente no princípio da soberania popular. Dessa forma, a atuação da Administração Pública deve ocorrer sem desvio de finalidade, respeitando-se os seus princípios basilares.

Para a correta consecução das atividades próprias da Administração Pública em conformidade com o interesse público, pressupõe-se a existência de poder. Esse poder enseja a capacidade geral de agir, havendo a possibilidade de utilização de meios coercitivos próprios, a fim de que seja efetivamente sobreposto o interesse público ao privado sem a necessidade de se recorrer ao Poder Judiciário para tanto. Contudo, deve-se ressaltar que se trata de um poder-dever, visto que existe para o benefício coletivo. Assim, a administração da coisa pública deve se efetivar buscando-se o respeito à lei, à moral e à finalidade correspondente ao cuidado e preservação dos bens, bem como a busca pelo bem estar dos cidadãos de forma individual, focando sempre no progresso social. Tais fins devem ser realizados observando-se o princípio da legalidade, com lícita atuação por parte dos agentes públicos, que devem agir respeitando a delimitação de sua competência atribuída em lei.

Percebe-se, no Direito Administrativo, constante busca pela dinamicidade no equilíbrio entre as prerrogativas inerentes ao Poder Público e os consolidados direitos dos administrados, combatendo-se o uso abusivo dos poderes conferidos ao administrador. Para tanto, um dos pressupostos básicos da Administração Pública é a atuação do agente público em consonância com os limites legais, de maneira que respeite as restrições quanto à sua discricionariedade, sob pena de incorrer em excesso ou desvio de poder.

O desempenho das funções dos agentes públicos deve ocorrer em observância a princípios norteadores previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), especialmente aqueles expressamente previstos em seu artigo 37, quais sejam: a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência. Dentre aqueles previstos de forma implícita, cabe destacar os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado, da finalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade. A Lei do Processo Administrativo Federal complementa, ainda, com os princípios da motivação, da segurança jurídica, do interesse público, da finalidade, da ampla defesa e do contraditório. É imprescindível a observância de todos esses princípios por parte de todo e qualquer indivíduo que desempenhe alguma atividade de caráter público, cumprindo, também, com os deveres de eficiência, probidade e prestação de contas. Objetivou-se, com o estabelecimento desses princípios e deveres, a imposição de um comportamento ético e moral por parte de todos os agentes que servem o Estado, visto que são estes os responsáveis pelas decisões governamentais e pela execução de tais decisões. Por conseguinte, a CRFB/1988 estabeleceu os pressupostos elementares do exercício da Administração Pública de maneira eficaz e moralmente compromissada com os interesses sociais.

Um competente meio de controle utilizado para garantia da conduta moral e ética dos agentes públicos no exercício de suas funções, em conformidade com a base principiológica constitucional, é a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), a qual se apresenta como garantia, à sociedade, de que a gestão ocorra livre de vícios e em cumprimento ao seu objetivo primordial, qual seja o interesse público.

**1.2 O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Tendo em vista que a Administração Pública é voltada para o cumprimento dos interesses sociais, são colocados à disposição da sociedade, através da lei e da própria atuação do Ministério Público, mecanismos que possibilitam o controle das atividades administrativas. Portanto, existem meios de monitoramento e contenção de abusos das atividades inerentes à Administração Pública. Esse controle pode ocorrer internamente, caracterizando um autocontrole, ou externamente, pelo Ministério Público ou pelos Poderes Legislativo e Judiciário.

O controle interno corresponde àquele efetuado pela própria Administração Pública e fundamenta-se no artigo 74 da CRFB/1988, segundo o qual

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Trata-se de uma vigilância hierárquica interna que avalia o cumprimento dos preceitos constitucionais impostos para o correto cumprimento da gestão. Existe um poder-dever de autotutela, que se cumpre através da fiscalização de órgãos inferiores por órgãos superiores, bem como por órgãos especializados. É prerrogativa da Administração Pública a anulação dos próprios atos quando da constatação de vícios que caracterizem sua ilegalidade, podendo, também, revogá-los em defesa do interesse público. Outros meios de se controlar internamente a atuação da Administração Pública são a aprovação e a homologação, além da fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial interna.

Pode-se dizer que ao administrado é facultada a participação, de certa forma, na controle dos atos no âmbito Administrativo, através da exigência da instauração do procedimento de controle, na defesa de seus interesses particulares e coletivos. Tal possibilidade instrumentaliza-se através do direito constitucional de peticionar, seja almejando a defesa de um direito ou em detrimento da ilegalidade ou abuso de poder. Também cabe ao administrado a interposição de recursos administrativos que visem à revisão do ato pela Administração Pública.

Os atos da Administração Pública também podem ser fiscalizados por órgãos, instituições e entidades não integrantes do Poder Executivo, que correspondem ao controle externo exercido sobre a mesma. O controle externo é exercido primordialmente pelo Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunais e Conselhos de Contas.

O controle pelo Poder Legislativo tem caráter político e financeiro, conferindo proteção aos interesses público e estatal, e realiza-se através dos órgãos legislativos, ou seja, Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, ou ainda por Comissões Parlamentares. Cumpre ressaltar que o controle da Administração Pública por parte do Poder Legislativo deve ocorrer necessariamente em conformidade com as hipóteses preestabelecidas constitucionalmente, pois ocorre interferência de um Poder sobre outro. O Tribunal de Contas apresenta-se como órgão auxiliar do Poder Legislativo e, nessa condição, atua controlando e orientando a Administração Pública. Nesse sentido, a fiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial das atividades da Administração Pública são exercidas pelo Poder Legislativo, que, para tanto, pode contar com o auxílio do Tribunal de Contas.

O exercício do controle pelo Poder Judiciário demanda provocações, de forma que a probidade administrativa é fiscalizada mediante iniciativa popular, por meio de ação popular ou ação civil pública, por exemplo. Sua incidência se dá de forma direta na legalidade da atuação da Administração Pública, combatendo atos ilegais e abuso de poder, de maneira que podem ser objeto de exame atos da Administração Público vinculados ou discricionários. A legalidade deve ser avaliada considerando-se os objetivos intrínsecos almejados, como a busca pelo bem estar social e o efetivo acesso, pelos cidadãos, aos serviços públicos tidos como essenciais. O artigo 37 da CRFB/1988 dispõe, em seu §4º, que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. Dessa forma, restou implícito que a efetivação de tais medidas se dá através do Poder Judiciário, com respeito ao princípio do devido processo legal e da inafastabilidade da jurisdição.

Cabe ao Judiciário, assim, quando provocado, o combate aos atos dos agentes públicos que contrariem a norma jurídica e configurem-se como atos arbitrários que desrespeitem os limites de liberdade de que, a princípio, revestir-se-iam. Seu âmbito de atuação abrange, ainda, a apreciação da legalidade ou constitucionalidade dos atos normativos emanados do Poder Executivo, mas não engloba a análise de atos que estabelecem normas relativas ao funcionamento interno de órgãos públicos, salvo se contrários aos princípios constitucionais e direitos individuais e coletivos.

Por fim, cabe destacar a atuação do Ministério Público, o qual se apresenta como protetor do patrimônio público, assim como da moralidade e da legalidade administrativa. Suas funções compreendem a fiscalização e também a implementação do controle jurisdicional, à medida que lhe cabe a titularidade do inquérito civil e a iniciativa para ação civil pública em detrimento de atos ímprobos, preservando a correta gestão da coisa pública.

**1.3 A LEI Nº 8.429/92**

A lei nº 8.429/92,conhecida como Lei de Improbidade Administrativa – LIA,é sem dúvida de importância ímpar para o ordenamento jurídico brasileiro, haja vista ter sido a primeira legislação a ter aplicabilidade, já que antes de sua edição haviam apenas legislações esparsas sobre o assunto, que não apresentavam resultados eficazes.

Nesse sentido, a lei de Improbidade Administrativa, visando proteger o patrimônio público, a moralidade dos serviços públicos e a responsabilização daqueles que utiliza da coisa pública para obter vantagens indevidas, estabeleceu uma série de condutas ímprobas com as suas respectivas penalidades a serem aplicadas. Contudo, por terem as condutas descritas pelos artigos 9º ao 11 caráter meramente exemplificativo, outros atos praticados também podem incorrer em sanções.

A Lei de Improbidade Administrativa foi criada a fim de regulamentar o art. 37, § 4º da Constituição Federal de 1988. Assim dispõe: “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Por ser tal dispositivo constitucional uma norma de eficácia limitada, necessitava de regulamentação. Além do mais, também tem como fundamento o princípio da moralidade, uma vez que as condutas ímprobas devem ser fortemente reprimidas, porquanto está em jogo o patrimônio público, fruto do trabalho de toda coletividade.

De acordo com Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino:

Assim como o texto constitucional, essa lei não se preocupou em definir improbidade administrativa, mas apresenta [...] descrições genéricas, acompanhadas de extensas listas exemplificativas, de condutas (inclusive omissas) que se enquadram como “atos de improbidade administrativa”, classificados em três categorias, e estabelece as sanções aplicáveis (2011, p.323).

Conforme preleciona Márcia Noll Barboza:

A partir da LIA, devemos entender a improbidade administrativa como aquela conduta considerada inadequada – por desonestidade, descaso ou outro comportamento impróprio – ao exercício da função pública, merecedora das sanções previstas no referido texto legal (2008, p.14).

Um dos princípios norteadores da Administração Pública é o princípio da Legalidade. Por isso, toda e qualquer atividade desenvolvida pelo agente público deve ser sempre autorizada por lei, ou seja, só pode agir segundo a lei (*secundumlegem*), e não contra a lei (*contra legem*) ou além da lei (*praeterlegem*). Também se faz necessário observar os demais princípios explícitos e implícitos existentes, conforme estabelece o *caput* do art. 37, da Constituição Federal de 1988, que diz: “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 [...]”.

Sendo assim, se há um desvio de tais mandamentos, o agente público deverá ser punido em consonância com a gravidade do ato praticado.

Nesse diapasão, o objetivo da lei é punir os agentes públicos, servidor ou não, nos casos de atos de improbidade praticados contra a administração pública que importarem danos ao erário, enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e, por consequência, obter o integral ressarcimento do dano.

Os artigos 9º, 10 e 11, descrevem as condutas ensejadoras de improbidade. O artigo 9º enumera os atos que importam em enriquecimento ilícito; o artigo 10, as condutas que acarretam lesão ao erário; e o artigo 11, os atos que violam os princípios da administração pública.

**2 NATUREZA DA AÇÃO**

O ato de improbidade administrativa é considerado um ilícito de ordem civil. No entanto, suas penalidades possuem natureza administrativa, civil e política. As penalidades administrativas são i) perda da função pública, ii) proibição de contratar com o poder público, iii) proibição de receber benefícios fiscais e creditícios. No que tange à natureza civil são: i) perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ii) ressarcimento ao erário, iii) multa civil. Em relação à natureza política podemos citar a suspensão dos direitos políticos.

Nesse sentido, a Improbidade Administrativa também não constitui crime, ou seja, as condutas descritas pela lei não possuem natureza penal. Assim, não poderá ser aplicadas as normas gerais do Direito Penal. Não obstante, nada impede que uma conduta descrita pela Lei nº 8.429/92 seja, ao mesmo tempo, crime tipificado pelo Código Penal ou por outra norma de mesma natureza. Nesse caso, além das penalidades impostas pela lei de improbidade, também responderá na esfera penal, estando sujeito às penas nela estabelecidas.

É importante salientar que nem todas as sanções apresentadas pela Lei n º 8.429/92 são penalidades. Nesse sentido, pode-se citar a indisponibilidade de bens, que é um importante instrumento de natureza cautelar, cujo objetivo é dar efetividade prática à ação, evitando-se o desfazimento dos bens no intuito de frustrar eventual execução judicial, prevista em seu art. 7º. Entretanto, o legislador se omitiu sobre a cautelar nos casos de violação aos princípios (art. 11), limitando-se aos atos de improbidade que causam lesão ao patrimônio público ou ensejam enriquecimento ilícito. Contudo, apesar da omissão, vislumbra-se a possibilidade de aplicação de tal medida cautelar, haja vista que nessa hipótese o infrator pode vir a ser condenado em obrigação de pagamento.

**3 SUJEITO ATIVO E PASSIVO DO ATO DE IMPROBIDADE**

A Lei de improbidade administrativa será aplicada tanto ao agente público, quanto ao terceiro que induza ou concorra para a prática das condutas descritas na lei ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta, conforme estabelece o art. 3º do referido diploma legal. Assim dispõe: “as disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.

O art. 2º traz a definição de agente público, para efeitos da aplicação da lei, como aquele que exerce, ainda que de maneira transitória ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo 1º.

Em relação ao sujeito passivo, este será o Poder Público, seja da 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, conforme previsão do art. 1º, caput da Lei 8.429/92.

É mister salientar o entendimento do STJ, exposto no Resp1.171.017-PA, que diz: “não é possível o ajuizamento de ação de improbidade administrativa exclusivamente em face do particular, sem a concomitante presença do agente público no pólo passivo da demanda”. Nesse sentido, faz-se necessário o ajuizamento da ação em face do particular em litisconsórcio necessário com o agente público.

**4 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

O capítulo II da Lei nº 8.429/92 trata dos atos praticados pelo sujeito ativo que importem em improbidade administrativa. A lei os divide em três modalidades. São elas: atos de improbidade que gerem enriquecimento ilícito, que causem prejuízo ao erário e que atentem contra os princípios da administração pública. São disciplinados, respectivamente, nos artigos 9º, 10 e 11.

De acordo com o artigo 9º, constitui ato de improbidade administrativa enriquecer-se ilicitamente, quando aufira qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades da 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 cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual (art. 1º), e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1° por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1° desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

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

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

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor sejadesproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1° desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1° desta lei.

O artigo 10 disciplina os atos que causam prejuízo ao erário. Nesse sentido, estabelece que constitui ato de improbidade administrativa aquele que cause lesão ao erário, seja por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que acarrete perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º da mesma lei, em especial:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1° desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.           

XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

Por último, o artigo 11 disciplina os atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública. Estabelece que atenta contra a administração, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, especificamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

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

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

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

**5 DAS PENALIDADES PREVISTAS NA LEI DE IMPROBIDADE**

As penalidades disciplinadas pela Lei 8.429/92 são estabelecidas de acordo com o ato improbo praticado pelo sujeito ativo.

De acordo com o artigo 12, independentemente das sanções previstas na esfera penal, cível e administrativa previstas em legislações específicas, o responsável pelo ato de improbidade estará sujeito às cominações fixadas na respectiva lei, que poderá ser aplicada isolada ou cumulativamente, a depender da gravidade do ato praticado.

Nesse sentido, o artigo estabelece que os atos de improbidade que importem em enriquecimento ilícito (inciso I), o agente estará sujeito às seguintes penalidades: a) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; b) ressarcimento integral do dano, quando houver; c) perda da função pública; d) suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos; e) pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial; f) 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;

Em relação aos atos de improbidade que causem lesão ao erário, as penalidades são as seguintes: a) ressarcimento integral do dano; b) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância; c) perda da função pública; d) suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos; e) pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano; f) 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, os atos de improbidade administrativa que vão contra os princípios da administração pública aplicam as seguintes penalidades: a) ressarcimento integral do dano, se houver; b) perda da função pública; c) suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; d) 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.

**6 MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS**

Um dos objetivos da Lei de Improbidade Administrativa é fazer com que ocorra o integral ressarcimento de todos os danos causados ao erário. No entanto, diante do sistema responsável por apurar e julgar essas ações, além da supremacia do interesse público envolvido, faz-se necessário o uso de medidas que visem assegurar o cumprimento do provimento jurisdicional, a que se pleiteia com a respectiva lei. Assim, evita-se que a norma perca seu objetivo e garanta a punição dos infratores.

Nesse sentido, com o objetivo de garantir a efetividade do processo, a lei de improbidade estabeleceu em seu artigo 7º a possibilidade de decretação da medida cautelar de indisponibilidade dos bens do requerido.

Confira, *in verbis*, o dispositivo:

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

        Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

A medida cautelar consiste em um importante instrumento que visa garantir a plena realização do direito da parte, para que os fins pretendidos com a ação tenha efeito prático, já que o processo por si só não tem sua realização imediata. Nesse diapasão, a medida cautelar de indisponibilidade de bens tem como objetivo evitar a realização de medidas ostensivas, fraudulentas ou simuladas de dissipação patrimonial dos condenados pela prática de improbidade administrativa.

Da análise do artigo 7º, pode-se depreender que o legislador assegurou a medida de indisponibilidade apenas nos casos de improbidade causadores de lesão ao patrimônio público e ensejadores de enriquecimento ilícito, omitindo-se em relação à aplicabilidade do instituto nos casos de violação aos princípios da administração pública.

Contudo, data vênia, o legislador não foi feliz ao deixar de disciplinar tal aplicação, haja vista que a violação aos princípios da administração pública também podem condenar o infrator a uma obrigação de pagamento e no intuito de frustrar a eventual execução, desfazer seu patrimônio.

A partir dessa perspectiva, no momento da prolação de uma decisão, o julgador não pode se ater apenas à interpretação literal e fria da lei, devendo, para tanto, realizar uma interpretação sistemática e teleológica da norma, a fim de se extrair o seu real objetivo.

Nesse contexto, o Superior Tribunal de Justiça – STJ, já se manifestou no sentido de que em que pese a omissão do artigo 7º da Lei 8.429/92, fazendo uma interpretação sistemática, que leva em consideração o poder geral de cautela do magistrado, pode-se concluir que a medida cautelar de indisponibilidade dos bens também pode ser aplicada nos casos de atos de improbidade administrativa que impliquem violação dos princípios da administração pública, sobretudo para assegurar o integral ressarcimento de eventuais prejuízos ao erário.

Nesse sentido, a segunda turma do Superior Tribunal de Justiça, proferiu a seguinte decisão em 13/12/2012, AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL – 1311013/RO, de Relatoria de HUMBERTO MARTINS, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO.  IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. POSSIBILIDADE. DILAPIDAÇÃO PATRIMONIAL. PERICULUM IN MORA PRESUMIDO NO ART. 7º DA LEI N. 8.429/92. INDIVIDUALIZAÇÃO DE BENS.DESNECESSIDADE. 1. O art. 7º da Lei n. 8.429/92 estabelece que "quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado. Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito". 2. **Uma interpretação literal deste dispositivo poderia induzir ao entendimento de que não seria possível a decretação de indisponibilidade dos bens quando o ato de improbidade administrativa decorresse de violação dos princípios da administração pública.3. Observa-se, contudo, que o art. 12, III, da Lei n. 8.429/92 estabelece, entre as sanções para o ato de improbidade que viole os princípios da administração pública, o ressarcimento integral do dano - caso exista -, e o pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente.4. Esta Corte Superior tem entendimento pacífico no sentido de que a indisponibilidade de bens deve recair sobre o patrimônio dos réus em ação de improbidade administrativa, de modo suficiente a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil como sanção autônoma. 5. Portanto, em que pese o silêncio do art. 7º da Lei n. 8.429/92, uma interpretação sistemática que leva em consideração o poder geral de cautela do magistrado induz a concluir que a medida cautelar de indisponibilidade dos bens também pode ser aplicada aos atos de improbidade administrativa que impliquem violação dos princípios da administração pública, mormente para assegurar o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, se houver, e ainda a multa civil prevista no art. 12, III, da Lei n. 8.429/92. 6. Em relação aos requisitos para a decretação da medida cautelar, é pacífico nesta Corte Superior o entendimento segundo o qual o periculum in mora, em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação ato de improbidade administrativa, é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92, ficando limitado o deferimento desta medida acautelatória à verificação da verossimilhança das alegações formuladas na inicial. Agravo regimental improvido.**

Portanto, depreende-se na leitura do respectivo julgado, o entendimento do STJ sobre o assunto. Logo, apesar do silêncio da lei, é possível a concessão da referida medida cautelar desde que atendidos os demais requisitos que a lei impõe.

**7 CONCLUSÃO**

Faz-se necessário ressaltar que todo o arcabouço normativo voltado para ao controle das atividades da Administração Pública tem como principal objetivo a defesa do interesse público, visto que este é um dos pressupostos básicos de um Estado Democrático de Direito. Para tanto, são utilizadas formas de controle interno e externo que se prontificam a combater atos praticados por agentes públicos de forma irresponsável, arbitrária, desleal e ilegal.

A Lei nº 8.429/92 estabelece-se como imprescindível instrumento utilizado para garantir uma correta gestão pública e o respeito ao fim social a que se destina, através do estabelecimento de penalidades àqueles que desrespeitem os pressupostos básicos a que se submetem no exercício de suas funções administrativas. Também é uma forma de assegurar o ressarcimento de eventuais danos causado ao erário. Portanto, é possível afirmar que o ordenamento jurídico pátrio conta com adequada base para a efetivação da gestão pública em conformidade com os princípios básicos que regem a Administração Pública. Contudo, cabe aos agentes públicos a plena conscientização do importante papel que exercem para o adequado funcionamento da sociedade e quão necessária se faz a aplicação de valores éticos e morais no exercício de suas funções.

**REFERÊNCIAS**

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito administrativo esquematizado**/ Ricardo Alexandre, João de Deus. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

ALEXANDRINO, Marcelo. **Resumo de direito administrativo descomplicado**/ Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 4. Ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2011.

ARAÚJO, Renata Elisandra de. **Os principais aspectos da Lei de Improbidade Administrativa.** Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/3154003>. Acesso em: 19 de junho de 2016.

BARBOSA, Radamero Apolinário. **Improbidade administrativa: O que vem a ser e como deve ser feito o seu controle.** Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\_link=revista\_artigos\_leitura&artigo\_id=7521>. Acesso em 02 de julho de 2016.

BARBOZA. Márcia Noll. **Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: incidência e aplicação da lei n. 8429/1992**/ Coordenadora: Márcia Noll Barboza; colaboradores: Antonio do Passo Cabral ... [et al.] Brasília: ESMPU, 2013. 2. ed. rev. e atual. 133 p.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Publicada no Diário.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. **AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL – 1311013/RO,** Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 04/12/2012, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/12/2012 Disponível em: < http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23096648/recurso-especial-resp-1310984-df-2012-0040760-0-stj/relatorio-e-voto-23096650 > Acesso em 02 de junho de 2016.

GONÇALVES, Maria Denise Abeijon Pereira. **Ética na Administração Pública: algumas considerações.** Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\_link=revista\_artigos\_leitura&artigo\_id=9538&revista\_caderno=4>. Acesso em 02 de julho de 2016.

FARIA, Tiago Miguel. **A corrupção e a improbidade administrativa.** Disponível em: <http://www.direitorp.usp.br/arquivos/noticias/sites\_eventos/3\_semana\_juridica\_2010/papers/Tiago%20Miguel%20Faria.pdf>. Acesso em: 18 de junho de 2016.

PEREZ, Áurea Maria Brasil Santos. **O foro privilegiado nas ações de improbidade administrativa - reflexão sobre a jurisprudência dos Tribunais Superiores.** Disponível em:<<http://www.tjmg.jus.br/data/files/03/05/C5/C3/7AFFA310C439FFA3180808FF/64%20-%20712012%20-%20%20O%20foro%20privilegiado%20nas%20a__es.pdf>>. Acessado em: 15 de junho de 2016.

RIBEIRO, Ana Luiza de Oliveira. **Os atos de improbidade administrativa: uma análise das características da Lei 8.429/92.** Disponível em: < http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,os-atos-de-improbidade-administrativa-uma-analise-das-caracteristicas-da-lei-no-842992,47243.html>. Acesso em: 18 de junho de 2016.