

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

MARCIA WEBER LOTTO RIBEIRO¹

RESUMO

Objetiva-se demonstrar através deste trabalho as particularidades da Lei Federal n° 8.429, de 02 de junho de 1992, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), cuja ementa explicita que a norma dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, de cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. A espécie normativa em questão foi editada para regulamentar o §4º, do art. 37, da Constituição da República Federativa do Brasil, que é uma norma constitucional de eficácia limitada. Também serão apresentadas algumas decisões dos Tribunais, que foram prolatadas em casos de interpretação de alguns dispositivos da norma.

Palavras-chave: agente público, responsabilidade, improbidade

¹ Procuradora Nível V do Município de Diadema, Professora do Curso de Direito da UNIANHANGUERA, Especialista em Direito do Trabalho, Especialista em Direito Administrativo, Especialista e Mestre em Direito Constitucional

SUMÁRIO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	03
2. SUJEITO PASSIVO DO ATO DE IMPROBIDADE	06
3. SUJEITO ATIVO DO ATO DE IMPROBIDADE	06
4. ESPÉCIES DOS ATOS DE IMPROBIDADE	08
4.1. ATOS QUE IMPORTAM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO	08
4.2. ATOS QUE CAUSAM PREJUÍZO AO ERÁRIO	09
4.3. ATOS QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	10
5. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	11
6. AÇÃO JUDICIAL DE IMPROBIDADE	11
7. CONCLUSÃO	13
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	14

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os agentes públicos no exercício de suas funções podem praticar atos que violem a ordem jurídica, possíveis de lhes trazer responsabilização de ordem civil, penal e administrativa.

Na primeira situação, vale dizer responsabilidade civil, se a conduta resultar em prejuízo patrimonial, poderá ser proposta ação civil para reparação do dano, muitas vezes em sede de direito de regresso, fundamentado no §6º, do art. 37, da Constituição da República Federativa do Brasil².

Se o comportamento for tipificado como crime, instaurar-se-á a competente ação penal, objetivando a aplicação de pena restritiva de liberdade.

Caso a infração viole o estatuto funcional ao qual ele se vincula, a conduta será apurada através de processo administrativo, podendo ser aplicadas as sanções afetas ao exercício do cargo público tais como: advertência, suspensão, demissão e demissão a bem do serviço público, se for o caso.

Essas três diferentes esferas caracterizam a tradicional tríplex responsabilidade do agente público. Ocorre que, hodiernamente, encontramos uma quarta instância de responsabilização, decorrente da prática de atos descritos na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992).

Alexandre Mazza (2012, p. 491), destaca que:

“Como a aplicação das sanções decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa ocorre em processo judicial autônomo em relação às demais esferas de responsabilização, a doutrina afirma que a apuração do ato de improbidade independe do resultado nos processos civil, penal e administrativo. Isso porque, em regra, as diferentes instâncias punitivas são independentes entre si, de modo que o resultado em uma independe das demais”.

E complementa (2012, p. 492):

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

² “Art. 37

§6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

A Lei de Improbidade Administrativa foi editada para regulamentar o §4º, do art. 37³, da Constituição da República Federativa do Brasil, que é uma norma constitucional de eficácia limitada⁴.

Trata-se de uma lei aplicável a todos os entes federativos, e não somente à esfera federal, razão pela qual podemos afirmar que a norma tem natureza jurídica de lei nacional.

Contudo existe um posicionamento na doutrina defendido por Di Pietro (2008, p. 772) e Carvalho Filho (2012, p. 1061) no sentido de que alguns dispositivos da Lei, por tratarem de matéria de índole administrativa, podem ser regulados por qualquer ente federativo no âmbito de suas competências. Eles se referem ao art. 13⁵, art. 14, §3º⁶ e art. 20, parágrafo único⁷.

Anotamos, por oportuno, que a questão da observância da probidade administrativa pelo agente público, notadamente pelo agente político⁸, é encontrada em outros dispositivos constitucionais, a saber: art. 14, §9º⁹, art. 15, inc. V¹⁰ e art. 85, inc.V¹¹.

³ “Art. 37

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

⁴ As normas de eficácia limitada, também podem ser denominadas como não autoexecutáveis, as quais: "são as disposições constitucionais incompletas ou insuficientes, para cuja execução se faz indispensável a mediação do legislador, editando normas infraconstitucionais regulamentadoras"(COELHO;;BRANCO, 2000, p.41)

⁵ “Art. 13. A posse e o exercício do agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no Serviço de Pessoal competente”.

⁶ “Art. 14

§3. Atendidos os requisitos da representação a Autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares”.

⁷ “Art. 20

Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual”.

⁸ De acordo com Carvalho Filho (2012, p. 584) Os agentes políticos são “os Chefes do Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos), seus auxiliares (Ministros e Secretários Estaduais e Municipais) e os membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores)”.

⁹ “Art. 14.....

Na opinião de Di Pietro (2008, p. 766), a Constituição de 1988 “inovou ao introduzir o ato de improbidade no capítulo da Administração Pública”.¹²

Mas antes de adentrarmos no estudo da norma, mister se faz esclarecer o que se entende por “improbidade”. Ao tratar do tema Carvalho Filho (2012, p. 1059) sustenta que:

“A doutrina, em geral, procura distinções quanto ao sentido de probidade e de moralidade, já que ambas as expressões são mencionadas na Constituição. Alguns consideram distintos os sentidos, entendendo que a probidade é um subprincípio da moralidade. Para outros, a probidade é conceito mais amplo do que o da moralidade, porque aquela não abarcaria apenas elementos morais. Outros ainda sustentam que, em última instância, as expressões se equivalem, tendo a Constituição, em seu texto, mencionado a moralidade como princípio (art. 37, *caput*) e a improbidade como lesão ao mesmo princípio (art. 37, §4º). Em nosso entender, melhor é esta última posição. De um lado, é indiscutível a associação de sentido das expressões, confirmadas por praticamente todos os dicionaristas; de outro, parece-nos desnecessário buscar diferenças semânticas em cenário no qual foram elas utilizadas para o mesmo fim – a preservação do princípio da moralidade administrativa. Decorre, pois, que, diante do direito positivo, o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade”.

§9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cassação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade 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”.

¹⁰ “Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:
V – improbidade administrativa, nos termos do art. 37, §4º”.

¹¹ “Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
V – a probidade na administração”.

¹² A título de elucidação segue um breve registro do direito positivo pretérito:

- Decreto-lei nº 3.240, de 08 de maio de 1941 – sujeita a seqüestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resultem prejuízo para a Fazenda Pública;
- Constituição de 1946 (art. 141, §31) – determina que a “lei disporá sobre o seqüestro e perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego de entidade autárquica”;
- Lei nº 3.164, de 01 de junho de 1957 (Lei Pitombo-Godói Ilha) - regulamenta o dispositivo da Constituição de 1946;
- Lei nº 3.502, de 21 de janeiro de 1958 – aprimorou a lei anterior;
- Constituição de 1967 (art. 150, §11) – determina que “a lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício da função pública”;
- Emenda Constitucional nº 1/69 (art. 153, §11) – manteve a redação anterior;
- Ato institucional nº 5, de 13 de janeiro de 1968 (art. 8º) – atribuiu ao Presidente da República o poder de decretar o confisco de bens de todos que tivessem enriquecido ilicitamente no exercício de cargo ou função pública;
- Ato Complementar nº 42/69 e Decreto-lei nº 359, de 17 de dezembro de 1968 – disciplinaram o confisco, que implicava na perda de bens sem o devido processo legal e sem possibilidade de apreciação judicial;
- Emenda Constitucional nº 11/78 – revogou os atos institucionais e complementares que contrariavam a Constituição Federal e restabeleceu a redação primitiva.

2. SUJEITO PASSIVO DO ATO DE IMPROBIDADE

Os sujeitos passivos do ato de improbidade são as pessoas jurídicas que sofrem as conseqüências da conduta ímproba e estão definidas no art. 1º e parágrafo único da Lei em estudo, na seguinte conformidade:

- a) entes da administração pública direta, representados pelas pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal e Municípios);
- b) entes da administração pública indireta, representados pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista de qualquer esfera;
- c) empresas incorporadas ao patrimônio público ou de entidade cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual, representadas pelas empresas governamentais (empresas públicas e sociedades de economia mista);
- d) entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, proveniente de órgãos públicos, representadas pelas pessoas jurídicas privadas do terceiro setor (organizações não governamentais sem fins lucrativos, organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público) e pelas entidades parafiscais (partidos políticos e entidades sindicais);
- e) entidades cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% do patrimônio ou da receita anual, como por exemplo, as sociedades de propósito específico criadas para gerir parcerias público-privadas, nos termos do art. 9º, §4º, da Lei nº 11.079/2004.

Nos casos das alíneas “d” e “e” a sanção patrimonial limita-se à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

3. SUJEITO ATIVO DO ATO DE IMPROBIDADE

De acordo com o art. 1º da Lei, os atos de improbidade administrativa podem ser praticados por “qualquer agente público, servidor ou não”.

Por sua vez o art. 2º, reputa por agente público, “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, empregou ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.

Nesse sentido esclarece Alexandre Mazza (2012, p. 495):

“A menção a ‘qualquer agente público’ significa que os atos de improbidade podem ser praticados por todas as categorias de agentes públicos, incluindo servidores estatutários, empregados públicos celetistas, agentes políticos¹³, contratados temporários e particulares em colaboração com a Administração, tais como os requisitados de serviços (mesários e conscritos, por exemplo). A LIA aplica-se também a funcionários e dirigentes de sindicatos, entidades do terceiro setor, como as assistenciais, e pessoas componentes do Sistema S¹⁴”.

E por fim o art. 3º aduz que as disposições da “Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática de ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta¹⁵”.

Assim, o terceiro se sujeitará à Lei, caso se enquadre na função de “colaborador” ou de “beneficiário” do ato de improbidade.

No caso de ser “beneficiário”, o terceiro só será responsabilizado por conduta dolosa, ou seja, se tiver ciência da origem ilícita da vantagem.

Até mesmo o sucessor daquele que causou lesão ao patrimônio público ou que enriqueceu de forma ilícita estará sujeito às cominações da Lei, até o limite do valor da herança (inteligência do art. 8º).

¹³ No que tange aos agentes políticos, o Supremo Tribunal Federal, manifestou entendimento no julgamento da Reclamação Constitucional nº 2.138, de 13 de junho de 2007, que a Lei de Improbidade Administrativa não se aplica aos agentes políticos quando a mesma conduta já for punida pela Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950). Para tal exclusão, mister se faz que a conduta esteja tipificada nas duas normas e o agente político esteja incluído entre os indivíduos que podem ser punidos pela Lei nº 1.079/50, tais sejam: Presidente da República, Ministro de Estado, Procurador-Geral da República, Ministro do Supremo Tribunal Federal, Governador e Secretário de Estado. Ressalte-se que os Prefeitos e Vereadores não se sujeitam a Lei citada, mas sim ao Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 e que não há entendimento do Pretório Excelso sobre a questão.

¹⁴ O Sistema “S” é composto pelas seguintes entidades: SESI – Serviço Social da Indústria, SESC – Serviço Nacional do Comércio, SEST – Serviço Social do Transporte, SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural e SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

¹⁵ Carvalho Filho (2012, p. 1068) explica que: “o sentido de induzir é o de instilar, plantar, incutir em outrem a ideia de ato ilícito (que antes não existia); concorrer, por sua vez, significa participar do ilícito, prestando auxílio material ao agente”. E conclui: “não constitui ato de improbidade o fato do terceiro instigar o agente público à prática do ilícito; instigar, como se sabe, tem o sentido de incentivar, fomentar, estimular o agente (que já se preordenara ao ilícito).”

4. ESPÉCIES DE ATOS DE IMPROBIDADE

A Lei, em seus artigos 9º a 11 define um rol exemplificativo das condutas que caracterizam improbidade administrativa, dividindo-as em três diferentes grupos, consoante a gravidade da ação, tais sejam:

- a) atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (art. 9º);
- b) atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10);
- c) atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11).

Carvalho Filho (2012, p. 1069) ao se referir às três categorias supracitadas, esclarece:

“... o legislador optou por referir no *caput* dos dispositivos a conduta genérica configuradora da improbidade e nos diversos incisos as condutas específicas, que nada mais são – diga-se a bem da verdade – do que situações jurídicas exemplificadoras da conduta genérica estabelecida no *caput*. Portanto, as condutas específicas constituem relação meramente explicativa (*numerus apertus*), de onde se infere que inúmeras outras condutas fora da relação podem inserir-se na cabeça do dispositivo”.

Importante registrar que o art. 52, incisos II a VIII¹⁶, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), considerou como atos de improbidade imputáveis aos prefeitos, certas condutas comissivas ou omissivas relativas à ordem urbanística. Dessa forma foi criado um quarto grupo de atos de improbidade.

Ressalte-se que as sanções cabíveis pela prática de atos de improbidade administrativa são aplicáveis independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas em legislação específica. A natureza jurídica dessas sanções é extrapenal, portanto as sanções têm caráter político-civil.

4.1. ATOS QUE IMPORTAM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

Esses atos enumerados exemplificativamente no art. 9º são considerados as condutas dolosas mais graves, porque propiciam ao sujeito ativo uma vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade. O

¹⁶ O inciso I foi vetado.

pressuposto exigível é a percepção de vantagem patrimonial ilícita, não sendo necessária a configuração de lesão aos cofres públicos.

As sanções cabíveis elencadas no art. 12, inc. I podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa e são as seguintes:

- a) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; ressarcimento integral do dano, quando houver;
- b) perda da função pública;
- c) suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos;
- d) 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.

4.2. ATOS QUE CAUSAM PREJUÍZO AO ERÁRIO

Essas hipóteses são exemplificativamente relacionadas no art.10 e se referem a condutas de média gravidade, tratando de casos em que o sujeito ativo causa lesão ao erário por meio de ato comissivo ou omissivo, de forma dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial (qualquer lesão que afete o patrimônio), desvio (direcionamento indevido), apropriação (transferência indevida da propriedade), malbaratamento (desperdício, dissipação) ou dilapidação (destruição) dos bens ou haveres do sujeito passivo. O que se objetiva *in casu* é a tutela do patrimônio público, não sendo necessária a ocorrência de enriquecimento ilícito.

No art. 12, inc. II, encontramos a relação das penalidades, que também podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa:, a saber:

- a) ressarcimento integral do dano;
- b) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se ocorrer esta situação;
- c) perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos;
- d) 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.

4.3. ATOS QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Temos aqui as condutas de menor gravidade praticadas de forma dolosa que não causam lesão financeira ao erário, mas atentam contra os princípios da administração pública, pois violam os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade.

Referidas condutas são descritas nos incisos do art. 11.

Para Carvalho Filho (2012, p. 1073):

“O texto referiu-se aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, mas tal relação é nitidamente aleatória. Na verdade, o legislador disse menos do que queria. O intuito é o da preservação dos princípios gerais da administração pública, como consta do título da seção III. A honestidade e a lealdade às instituições são associadas à moralidade e à probidade; a imparcialidade tem elo com a impessoalidade; e a legalidade já preexiste por si própria. Não houve na conduta genérica a referência à publicidade, mas a conduta específica no inciso IV (*negar publicidade aos atos oficiais*) a contempla”.

No art. 12, inc. III, estão relacionadas as sanções que podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, quais sejam:

- 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.

5. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Dispõe o art. 14 da Lei que qualquer pessoa poderá oferecer representação¹⁷ à autoridade administrativa visando à instauração de investigação, para que seja apurada a prática de ato de improbidade.

A representação será apresentada por escrita ou reduzida a termo e conterá, obrigatoriamente, as seguintes formalidades, sob pena de rejeição: qualificação do representante, informações sobre o fato e sua autoria e indicação de provas de que tenha ciência.

A autoridade administrativa determinará a imediata apuração dos fatos e dará conhecimento do procedimento administrativo ao Ministério Público e Tribunal de Contas respectivo, que poderão a requerimento, designar representantes para acompanhá-lo (art. 15).

Nos termos do art. 16, se houver fundados indícios de responsabilidade a comissão processante representará ao Ministério Público ou à Procuradoria do órgão para que seja requerido ao juízo competente a decretação do seqüestro de bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

Também poderão ser requeridos a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior.

6. AÇÃO JUDICIAL DE IMPROBIDADE

Para Carvalho Filho (2012, p. 1059), na ação de improbidade administrativa a pretensão é o “reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa”.

A ação de improbidade administrativa será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar e seguirá o rito ordinário (art. 17), sendo veda a transação, acordo ou conciliação (art. 17, §1º).

¹⁷ Carvalho Filho (2012, p. 945) ensina que “representação é o recurso administrativo pelo qual o recorrente, denunciando irregularidades, ilegalidades e condutas abusivas oriundas de agentes da Administração, postula a apuração e a regularização dessas situações”.

Ressalte-se que caso o Ministério Público não seja parte, ele atuará necessariamente como *custus legis*, sob pena de nulidade, conforme prevê art. 17, §4º.

A ação em questão difere de outras demandas que objetivam sanções, pois, a citação do réu não acontece desde logo. Com efeito.

Após o protocolo da inicial e estando a mesma conforme os preceitos legais, o magistrado mandará autuá-la e determinará a notificação do requerido, para oferecer manifestação escrita no prazo de quinze dias (art. 17, §7º).

Recebida a manifestação, o juiz terá o prazo de trinta dias, para rejeitar a ação (art. 17, §8º), caso aceite a petição inicial, o réu será citado para apresentação contestação (art. 17, §9º).

O juiz poderá em qualquer fase do processo extinguir o processo sem resolução do mérito, caso reconheça a inadequação da ação de improbidade (art. 17, §11).

Por fim, caso o juiz entenda a existência do ilícito fixará a pena levando em conta a “extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente” (art. 12, parágrafo único).

Nesse passo, pode-se afirmar que a aplicação das sanções deve observar o princípio da proporcionalidade, haja vista que deve haver correlação entre a natureza da conduta ímproba e a penalidade a ser imposta ao agente.

Anotamos, por oportuno, que o Superior Tribunal de Justiça, nos autos do Recurso Especial nº 892.818 já se manifestou pela inaplicabilidade do princípio da insignificância na prática de atos de improbidade administrativa.

O Tribunal entendeu que nos casos de improbidade o cerne da questão é a afronta à moralidade administrativa, “não se admitindo que haja apenas um pouco de ofensa, sendo incabível o julgamento basear-se exclusivamente na ótica econômica¹⁸”.

Por outro lado, não podemos deixar de mencionar que a Lei, em seu art. 23 prevê prazos prescricionais distintos para a propositura da ação de improbidade, dependendo do vínculo que o agente público tenha com o Poder Público.

¹⁸ O fato concreto que ensejou a decisão ocorreu em um município do Rio Grande do Sul e diz respeito ao uso de carro oficial e de três servidores para realizar o transporte de móveis particulares de chefe de gabinete.

Assim temos a prescrição quinquenal para os exercentes de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança. A contagem do prazo inicia-se a partir do término do exercício e não da data do ato.

Já ou agentes públicos que exercem cargo de provimento efetivo ou emprego público, o prazo para prescrição da ação será o mesmo previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com a demissão a bem do serviço público.

Convém destacar que na hipótese do ato causar prejuízo ao erário, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, nos autos do Recurso Especial nº 1069779, já decidiu que a ação é imprescritível, *ex vi* do disposto no art. 37, §5º, da Constituição Federal, que reza: “a 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” (grifo nosso).

Em síntese, o Relator Ministro Herman Benjamin entende que:

“...prescreve em cinco anos a punição do ato ilícito, mas a pretensão de ressarcimento pelo prejuízo causado ao erário é imprescritível. O entendimento é que o prazo de cinco anos é apenas para aplicação da pena (suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, proibição de contratar com o Poder Público) não para o ressarcimento dos danos aos cofres públicos”.

E ressaltou que uma das premissas da fundamentação do seu voto é a “efetividade do princípio da moralidade administrativa” e, em tempos de valorização desse princípio não se deve admitir que as ações em comento sigam “a lógica da ‘vala comum dos prazos prescricionais, que tomaram por base conflitos individuais de natureza privada”.

7. CONCLUSÃO

Como vimos, tradicionalmente, se falava na “tríplice responsabilidade do agente público”. Atualmente é patente a configuração de outra espécie de responsabilidade ocasionada pela prática de atos de improbidade administrativa.

Frise-se que a Lei de Improbidade Administrativa foi editada para regulamentar o §4º, do art. 37, da Constituição da República Federativa do Brasil e que é uma norma nacional, aplicável a todos os entes que compõem nossa Federação.

Os sujeitos passivos do ato de improbidade são as pessoas jurídicas que sofrem as conseqüências da conduta ímproba e estão definidas no art. 1º e parágrafo único da espécie normativa estudada.

Por outro lado, o sujeito ativo pode ser qualquer agente público, servidor ou não, bem como qualquer pessoa, que mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática de ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Também foram abordadas as diferentes espécies de atos de improbidade (atos que importam enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da administração pública) e as respectivas sanções de caráter político-civil a eles aplicáveis (ressarcimento integral do dano, quando houver; perda do patrimônio ilícito; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; pagamento de multa civil 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; destacando que os valores e os prazos variam conforme a gravidade do ato).

Por fim apresentamos as particularidades do procedimento administrativo e da ação judicial de improbidade, as discussões sobre o prazo prescricional e alguns julgados que envolvem a temática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo descomplicado. 16 ed. rev. e atual., São Paulo: Método, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em 26 out.. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em 26 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em 26 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública, direta, indireta ou fundacional, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em 26 out. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25. ed. rev., ampl. e atual., São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 21. ed., São Paulo: Atlas, 2008.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 14. ed. rev., São Paulo:Saraiva, 2009.

JURISPRUDÊNCIA DO STF disponível em <<http://www.stf.jus.br>> Acesso em 26 out. 2014.

JURISPRUDÊNCIA DO STJ disponível em <<http://www.stj.jus.br>> Acesso em 26 out. 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 4. ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2009.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 13. ed. rev. e atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 28. ed., São Paulo: Atlas, 2012.

_____. Direito Constitucional Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002.