



## O ATO ADMINISTRATIVO E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Fernando Ferreira da Silva Júnior<sup>1</sup>  
Alessandro Buarque Couto<sup>2</sup>

### RESUMO

A Administração Pública brasileira tem buscado constitucionalmente eliminar a corrupção, a desonestidade de seus agentes públicos no exercício da concretização de atos ilícitos administrativos responsáveis por prejuízos danosos ao erário público e à sociedade. Na perspectiva da eliminação de *improbidade administrativa nos atos administrativos* surge na seara jurídica a Lei 8.429/92, cujos dispositivos legais busca coibir dos administradores públicos atos administrativos que atentem aos princípios da legalidade e da moralidade, bem como que venham a negar os demais princípios constitucionais. A preocupação constitucional e legal da lei motivou a realização deste estudo com o objetivo de compreender os dispositivos da Lei 8.429/92, Lei da Improbidade Administrativa, e a sua relevância frente aos desmandos desonestos praticados pelos agentes públicos no exercício do cargo ou função, em atos administrativos. Assim, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, com uma abordagem qualitativa, mediante uma revisão literária da produção científica jurídica. Os resultados auferidos apontam para uma diminuição da ilicitude administrativa, mas, também, da discordância de doutrinadores, juízes e pesquisadores em relação aos ditames da lei, cujo aprofundamento analítico exigiria uma revisão mais exaustiva para uma avaliação dos contraditórios vigentes.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Ato administrativo. Improbidade.

### 1 INTRODUÇÃO

Na Administração Pública, o agente público deve atuar de forma honesta, observando os princípios norteadores da gestão pública, em especial a moralidade pública. Os atos de Improbidade Administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, estão explícitos no artigo 11 da Lei 8.429/92:

---

<sup>1</sup> Bacharel em Segurança Pública pela Universidade Estadual da Paraíba; Especialista em Segurança Pública pela Universidade Estadual da Bahia; Especialista em Políticas Públicas pela Universidade Tiradentes. Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Sergipe. Professor da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe.

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Tiradentes; Especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Universidade Tiradentes; Especialista em Direito do Trabalho e Processual do Trabalho pela Universidade Paulista; Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes; Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Cândido Mendes; Especialista em Registro Público pela Universidade Cândido Mendes, Doutorando em Direito pela Universidade do Museu Social Argentino. Servidor Público Estadual de Sergipe. Professor da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe.



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

- 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.
- (BRASIL, 1992)

Ao administrador, cabe o ato administrativo, devendo este ser motivado com indicações dos fatos e dos fundamentos jurídicos, com clareza e de forma explícita, sem obscuridades. Se os atos administrativos não apresentarem as devidas justificativas ou ocorrer a ausência completa de motivos determinantes, isso terá reflexo direto na avaliação judicial da conduta do agente público, podendo ser indicada como ímproba. O ato de improbidade caracteriza-se pela conduta comissiva ou de omissão do agente público, que atenta contra a probidade administrativa, sendo considerado, desse modo, um ato ilícito.

É característica do ato de improbidade administrativa a exteriorização da vontade do agente público, evidenciando-se um desejo, um querer. Portanto, aí reside a necessidade de se explorar o seu elemento subjetivo, como requisito para a constituição do ato de improbidade administrativa, pois o ato ímprobo não se caracteriza nem se pune com fundamento na responsabilidade objetiva, devendo, portanto, existir o vínculo subjetivo unindo o agente à conduta, e por fim, seu resultado lesivo à sociedade.

Para que sejam evitados os atos lesivos o agente precisa em sua conduta nos atos administrativos seguir os ditames dos princípios gerais da Administração Pública estabelecidos no Capítulo VII, do Título III, e no artigo 37, onde encontram-se os *dispositivos expressos* em princípios a serem observados por todas as pessoas administrativas dos entes federativos. Além dos Princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, outros que



têm aceitação são *reconhecidos* e com freqüência doutrina e jurisprudência usualmente a eles se referem, o que revela a sua aceitação geral como regras de procedimento da Administração.

Além dos princípios constitucionais, o administrador público, agente da Administração Pública, deve forçosamente seguir os dispositivos da Lei 8.429/92, também conhecida como a Lei da Improbidade Administrativa, é o diploma legal que disciplina especificamente as normas de combate e saneamento da corrupção pública. A sua estrutura se compõe de cinco pontos principais: sujeito passivo; sujeito ativo; tipologia da improbidade; sanções; e os procedimentos administrativos e judicial. Além da referida lei, outros diplomas se destinam à proteção de diversos valores na Administração Pública e prevêm medidas e sanções com o intuito de protegê-los (DI PIETRO, 2010 *apud* CARVALHO FILHO, 2012).

Essa lei dispõe ainda sobre as sanções aplicáveis aos agentes público nos casos de atos ilícitos no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública na administração pública direta, indireta ou fundacional, que veio para regulamentar o art. 37§ 4º, da Constituição Federal, disciplinando, ainda, os atos de improbidade administrativa principalmente aqueles que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Objetivando ter uma compreensão melhor sobre a Lei 8.429/92, Lei da Improbidade Administrativa, e a relevância de seus dispositivos voltados especificamente para a desonestidade do agente público no exercício de seu cargo ou função, em atos administrativos, foi que enveredou-se pela temática, realizando uma pesquisa bibliográfica, revisando a literatura voltada para o objeto do estudo. Portanto, trata-se de uma revisão sistemática da produção científica, jurídica, elaborada a partir de material já publicado, constituído de artigos, periódicos e materiais disponibilizados nas bases de dados da *Internet*.

Os resultados obtidos foram sistematizados e estão distribuídos em itens que abordam o *ATO ADMINISTRATIVO* e a *IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA* na percepção de doutrinadores, juristas e pesquisadores, e, por último tece-se as *CONSIDERAÇÕES FINAIS*.

## 2 ATO ADMINISTRATIVO



Entende-se por Ato Administrativo o procedimento que é praticado por um órgão de administração que tem sob sua competência, responsabilidade e o poder do exercício administrativo (CARVALHO, 2014). É ainda, “[...] noção básica do Direito Administrativo, uma das formas mais comuns de manifestação do desempenho da função administrativa, que é objeto central do estudo do Direito Administrativo, se dá pela prática de atos administrativos”, segundo Nohara (2012, p.165).

Para Di Pietro (2010) ato administrativo é a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob o regime jurídico de direito público e sujeita ao controle pelo Poder Público. Observa-se, que o conceito contempla elementos que se atêm a manifestação da vontade que é praticada pela Administração Pública sob o regime de direito público, com prerrogativas em relação ao particular, mas sob submissão ao controle judicial.

Segundo Barbosa (2014) nem todos os atos da Administração, os que são praticados pelo Poder Executivo, nem sempre são atos administrativos, tendo em vista não serem regido pelo direito público. A esse respeito duas correntes, apontadas pelo site do “estudo direcionado” para concursos jurídicos estabelecem a diferenciação entre os atos da administração e os atos administrativos:

[...] o ato da administração é gênero, que corresponde a todo e a qualquer ato praticado pelo Estado. O ato administrativo seria espécie de ato da administração. Assim, os atos de direito privado praticados pelo Estado não seriam atos administrativos. Este seria somente aquele sujeito ao regime jurídico-administrativo, com vistas a realizar o interesse público.

[...] ato administrativo é qualquer ato praticado pelo Estado, valendo-se de suas prerrogativas, enquanto ato da administração seria qualquer ato praticado sem essas prerrogativas.

As características gerais que permeiam o ato administrativo são:

- Presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos - Os atos administrativos são presumidos verdadeiros e legais até que se prove o contrário. Assim, a Administração não tem o ônus de provar que seus atos são legais e a situação que gerou a



necessidade de sua prática realmente existiu, cabendo ao destinatário do ato o encargo de provar que o agente administrativo agiu de forma ilegítima. Esta característica encontra-se em todos os atos administrativos. Para Nohara (2012, p.178), “A presunção de legitimidade implica tomar por suposição que o Poder Público age em conformidade com as determinações legais, tendo em vista atender a interesses públicos concretos”. Assim, o atributo legitimidade refere-se à conformidade dos atos legais, enquanto que a veracidade refere-se às razões fáticas ou ao conjunto de circunstâncias ou eventos afirmados pela Administração.

- Autoexecutoriedade - Os atos administrativos podem ser executados pela própria Administração Pública diretamente, independentemente de autorização dos outros poderes. Essa característica permite que a Administração Pública execute suas decisões, com coerção, sem precisar colocá-las submetidas previamente ao Poder Judiciário.

- Tipicidade - Característica mediante a qual o ato administrativo deve corresponder a figuras previamente definidas pela lei como aptas a produzir determinados efeitos, como menciona Di Pietro (2010), ou seja, os resultados práticos da emissão de um ato administrativo são determinados pela Lei, o que significa afirmar que a Administração Pública não pode aleatoriamente inovar os seus atos, devido ao fato de que eles são imperativos. Esta característica favorece ao particular, tendo em vista que impede a Administração de agir absolutamente de forma discricionária. Para tanto, como uma decorrência direta da legalidade administrativa, o administrador somente pode exercer sua atividade nos termos estabelecidos na lei.

- Imperatividade - Os atos administrativos são impostos a todos independentemente da vontade do destinatário. De acordo com Alexandrino & Paulo (2009), rigorosamente, imperatividade traduz a possibilidade de a administração pública, unilateralmente, criar obrigações para os administrados, ou impor-lhe restrições.

Os elementos constantes do ato administrativo são:

a) Competência:

É o poder decorrente da lei conferido ao agente administrativo para o desempenho regular de suas atribuições. Somente a lei pode determinar a competência dos agentes na exata medida necessária para alcançar os fins desejados.



## b) Finalidade

A finalidade, segundo os ensinamentos de Di Pietro (2010), é o resultado que a Administração deve alcançar com a prática do ato. É aquilo que se pretende com o ato administrativo. De acordo com o princípio da finalidade, a Administração Pública deve buscar sempre o interesse público e, em uma análise mais restrita, a finalidade determinada pela lei.

## c) Forma

O ato deve respeitar a forma exigida para a sua prática. É a materialização, ou seja, como o ato se apresenta no mundo real. A regra na Administração Pública é que todos os atos são formais, diferentemente do direito privado que se aplica a liberdade das formas.

## d) Motivo

Consiste na situação de fato e de direito que gera a necessidade da Administração e em praticar o ato administrativo. O pressuposto de direito é a lei que baseia o ato administrativo, ao passo que o pressuposto de fato corresponde as circunstâncias, situações, acontecimentos, que levam a Administração a praticar o ato administrativo. O motivo deve estar previsto na lei explícita ou implicitamente. Se explícito, à autoridade não compete escolha; deve praticar o ato de acordo com o motivo, sempre que a hipótese se verificar. Não estando o motivo evidenciado na lei, cabe ao agente, no exercício da faculdade discricionária, escolher ou indicar o motivo, devidamente justificado. Objetivamente, o motivo define-se como evento empírico que permite ou exige a prática do ato administrativo, estando, de fato, servindo de base concreta viabilizadora da conduta pública.

## e) Objeto ou conteúdo

É a modificação fática realizada pelo ato no mundo jurídico. São as inovações trazidas pelo ato na vida de seu destinatário. Na opinião de Marinela (2007), o objeto corresponde ao efeito jurídico imediato do ato, ou seja, o resultado prático causado em uma esfera de direitos. Representa uma consequência para o mundo fático em que vivemos e, em decorrência dele, nasce, extingue-se, transforma-se um determinado direito.



### 3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A ação de improbidade administrativa “é aquela em que se pretende 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” (CARVALHO FILHO, 2012, p.1059).

A Lei 8.429/92, também conhecida como a Lei da Improbidade Administrativa, é o diploma legal que disciplina especificamente as normas de combate e saneamento da corrupção pública. A sua estrutura se compõe de cinco pontos principais: sujeito passivo; sujeito ativo; tipologia da improbidade; sanções; e os procedimentos administrativos e judicial. Além da referida lei, outros diplomas se destinam à proteção de diversos valores na Administração Pública e prevêm medidas e sanções com o intuito de protegê-los (DI PIETRO, 2010 *apud* CARVALHO FILHO, 2012).

Essa lei dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes público nos casos de atos ilícitos no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública na administração pública direta, indireta ou fundacional, veio regulamentar o art. 37§ 4º, da CF, disciplinando, ainda, os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública.

A Lei de Improbidade Administrativa, n. 8.429/92 tem natureza *principiológica* estabelecendo padrões éticos de governo, deveres ao agente público e direitos a sociedade com o escopo precípua de assegurar a probidade na administração pública, além do equilíbrio das relações jurídicas entre essas partes. Para sua correta interpretação é preciso considerar as normas e princípios de diversas disciplinas do Direito que formam um microsistema multidisciplinar de proteção dos interesses da sociedade, parte possivelmente vulnerável dessa relação jurídica.

Informa Lima Júnior (2012) que esse microsistema é formado pela Constituição Federal, Lei de Ação Popular, Lei de Ação Civil Pública e Lei de Improbidade Administrativa que somadas à recente Lei da Ficha Limpa aproxima-se do Direito Penal em virtude da gravidade das sanções cominadas a ilicitude civil, resultando no que se denominou de Direito Administrativo Sancionador.



No entendimento dos tribunais faz-se mister exigir a prova de dolo específico para a responsabilização civil do agente público, ou seja, a *má-fé*. É preciso salientar que as circunstâncias que permeiam a improbidade administrativa, ausentes nas infrações penais, como a organização e estrutura de Poder, e uma possível vulnerabilidade daí decorrente exige a imposição de deveres ao gestor público em nível superior ao exigido da sociedade. Ademais, a administração pública está sujeita ao princípio da legalidade, segundo o qual o gestor público somente deverá atuar nos estritos limites delineados pela lei.

As particularidades referentes à organização e estrutura de Poder, a possível vulnerabilidade do corpo social, somados a legalidade estrita, pedra basilar da gestão pública, podem indicar a presença de dolo específico em menor proporção, mas a ponto de permitir o reconhecimento da improbidade administrativa. O dolo genérico na improbidade, desde que jungido a esses fatores, certamente comporta traços de *má-fé*, pois seria inconcebível supor que um gestor público contando com toda a indumentária estatal, ao praticar ato que ofenda princípios que regem a administração pública assim o fizesse sem nenhum lastro de *dolus malus*. (LIMA JÚNIOR, 2012)

A discussão em torno da natureza do dolo, específico ou genérico, necessário para caracterizar a improbidade administrativa possivelmente desloca-se para o seu grau de intensidade, vez que fatores essenciais como a organização e estrutura de poder, vulnerabilidade do corpo social e a legalidade estrita, possíveis condicionantes do agir estatal, influenciam de certa forma o conhecimento e, por conseguinte a vontade do gestor público a ponto de possibilitar a presença de traços do *animus* específico no dolo genérico, conferindo-lhe um caráter *sui generis*, peculiar, inexistente.

As preocupações com a questão da moralidade na atividade administrativa vêm sendo demonstradas incisivamente nas Constituições brasileiras, pois a norma da improbidade administrativa encontra-se em seus dispositivos desde 1946 como observa Porto Filho (2014):

\* Constituição de 1946, § 31, *in fine*, do art. 141. Era a seguinte: A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento dos bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função, ou de emprego em entidade autárquica.



\* Constituição de 1967 - art. 82, inciso V - previu, em primeira mão, que atentar contra a probidade da administração constitui crime de responsabilidade do Presidente da República.

\* A Constituição Federal de 1988, além de conter norma semelhante à Constituição Federal de 1967, prescreve no 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 prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Segundo ainda o autor citado a atual Constituição se atem ao conceito de improbidade administrativa de maneira implícita, relacionando a atuação da Administração Pública com o princípio da moralidade (*caput* do art. 37). Entende-se, então, que para um ato administrativo ser caracterizado como ímprobo ele deve contrariar o ordenamento jurídico em condição especial, inclusive ofendendo o princípio da moralidade administrativa, o que leva o agente administrativo a sofrer as sanções cabíveis – administrativas e penais.

O princípio da moralidade administrativa, segundo Mello (1999, p.72-3), significa que,

[...] de acordo com ele, a administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada à invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição

Reforçando o posicionamento exposto, Meirelles (1999, p.85) assevera a presença da moralidade em nosso sistema jurídico e sua relação com a honestidade. Assim clarifica, apresentando a base de sustentabilidade do princípio da moralidade frente a improbidade administrativa:

No âmbito da legislação infraconstitucional, o Dec. 1.171, de 22.06.94, aprovando o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil Federal, reafirmou o princípio da moralidade administrativa, dispondo textualmente que o servidor jamais poderá



desprezar o elemento ético de sua conduta, devendo decidir não somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput e § 4º, da CF.

Portanto, as citações referenciadas nos faz afirmar, comungando com elas, que são unânimes no que se refere ao fator honestidade, em linhas gerais, que deve forçosamente imperar no ato administrativo pelo gestor público, pois caso contrário ele estará incorrendo em ato ímprobo, ilícito, indo com o ato, de encontro à moralidade pública.

Em síntese, pode-se afirmar que a improdutividade, na seara jurídica, pode ser traduzida pelo vocábulo, e suas sinônimas, por desonestidade, má fama, má conduta, má índole, mau caráter. Nesse sentido, Freitas (1996) citado por Oliveira (2001), "[...] o princípio da probidade administrativa consiste na proibição de atos desonesto ou desleais para com a Administração Pública, praticados por agentes seus ou terceiros". Os atos administrativos devem estar dentro da honestidade, pois caso contrário o agente público responsável arcará com o ônus das sanções administrativas.

A improbidade administrativa, de acordo com a Lei 8.429/92 se apresenta em três categorias distintas de análise: os efetivamente lesivos ao erário (art. 10), os que importam enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º) acarretando ou não danos ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). Os dispositivos jurídicos constantes na Lei apontam, classificando, os responsáveis, agentes públicos, como sujeitos ativos e passivos do ato de improbidade administrativa, a saber:

\* os agente públicos, servidores públicos dos entes públicos; os servidores públicos das entidades governamentais privadas; os contratados, particulares no exercício transitório de funções públicas, sem vínculo profissional e os agentes políticos, respeitadas as disposições constitucionais. No que tange aos agentes políticos, existem casos excepcionais fundados na Constituição Federal.

\* àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer foram direta ou indireta.

\* a pessoa jurídica de direito público interno ou pessoa jurídica de direito privado e, ainda, a empresa ou entidade que recebe subvenção,



benefício ou incentivo fiscal ou creditício de origem público e aquelas cuja criação ou custeio o erário concorra – sujeito passivo. (OLIVEIRA, 2001)

## **2.1 Atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito**

Dispõe o artigo 9º, caput, da Lei 8.429/92, que: “Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão de exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei”.

Observa-se que o enriquecimento ilícito leva à obtenção de vantagem econômica, quer sob a forma de prestação positiva - "abrange todo e qualquer título ou documento representativo de valor, tais como ações ou cotas de sociedade, títulos da dívida pública, letras de câmbio, notas promissórias, cheques, confissões de dívidas etc." - ou negativa - "compreende a utilização de serviços, a locação de móveis ou imóveis, o transporte ou a hospedagem gratuitos ou pagos por terceiro”, no entendimento do doutrinador Francisco Bilac Moreira Pinto citado por Oliveira (2001).

Esses atos estão sujeitos a sanções civis, penais e administrativas constantes no artigo 9º da lei, estando os agentes públicos responsáveis pela improbidade a arcar com as cominações ditadas no artigo 12, inciso I, da lei.

## **2.2 Atos de improbidade administrativa que causa prejuízo ao Erário**

O artigo 10 da Lei 8.429/92 consigna como ato de improbidade aquele que resulta prejudicial ao erário quando o sujeito, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, enseja perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento por desaviso ou negligência, ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades públicas (OLIVEIRA, 2001), tais como: facilitar ou concorrer para a incorporação ao patrimônio particular de bens, rendas, verbas ou valores públicos; doar parcela do patrimônio de entidade do Estado; e frustrar a licitude de procedimento licitatório ou dispensá-lo indevidamente.

Pontua Nohara (2012), que:

O agente que praticar os atos descritos no art. 10 da lei estará sujeito às seguintes cominações (art.12, II, da lei), que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:



- \* ressarcimento integral do dano;
  - \* perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;
  - \* se concorrer esta circunstância, perda da função pública;
  - \* suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos;
  - \* pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano; e
  - \* proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.
- (NOHARA, 2012, p.859)

O que nos leva ao entendimento de que este artigo busca salvaguardar o Erário, o Tesouro, em outros termos, o conjunto de órgãos administrativos responsáveis pelo movimento econômico-financeiro do Estado, procurando evitar primordialmente, que ocorram prejuízos para a Receita Pública.

### **2.3 Atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública**

O artigo 11, da Lei 8.429/92, estatui que constitui improbidade administrativa atentatória contra os princípios norteadores da Administração Pública a ação ou omissão que transgrida os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade ao interesse público. Os princípios revestem-se de relevância, pois são normas jurídicas estruturais ou basilares de um dado ordenamento jurídico, condicionantes da interpretação do direito.

Os princípios constitucionais brasileiros estão expressos ou implícitos no bojo legislativo. São expressos os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência; implícitos são os que, embora não expressamente consagrados em lei, estão abrangidos no sistema jurídico nacional, tais como: princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado; princípio da indisponibilidade do interesse público; princípio da finalidade; princípio do controle judicial dos atos administrativos; e, o princípio da razoabilidade, entre outros.



Ressalta-se, que as categorias abordadas para a improbidade administrativa, parafraseando Di Pietro (2010), que o mesmo ato pode ser enquadrado em uma, duas ou nas três hipóteses de improbidade prevista na lei, além do fato de o mesmo ato descrito como improbidade ser ilícito administrativo apurável e punível na esfera administrativa e puder ser ilícito penal apurável e punível também na esfera criminal, ocorrendo, nessas hipóteses, a concomitância de instâncias, que são independentes.

## 2.4 Sanções

Para os atos de improbidade administrativa estão estabelecidas sanções cabíveis no artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal de 1988: suspensão dos direitos políticos; perda da função pública; indisponibilidade dos bens; e, ressarcimento ao erário. De acordo com Nohara (2012),

[...] serão aplicadas na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória (art. 20 da Lei nº 8.429/92).

O ato de improbidade, em si, não constitui crime, mas também pode caracterizá-lo. Por conseguinte, dispõe o art. 12 da lei que o responsável pelo ato de improbidade está sujeito às cominações especificadas 'independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica'.

(NOHARA, 2012, p.857)

O elenco das sanções por atos de improbidade administrativa estão previstos e calcados em termos de base legal e modalidades, além das citadas nos dispositivos da Constituição Federal, no artigo 12, **I** (relaciona as sanções aplicáveis no caso de enriquecimento ilícito), **II** (as que incidem quando se trata de atos que provoquem danos ao erário) e **III** (as que se aplicam no caso de vulneração a princípios administrativos), da Lei 8.429/92.



As sanções da lei têm natureza extrapenal, são, portanto, de caráter civil. Em relação à sua aplicabilidade é levada em consideração a gravidade da conduta do agente administrativo. A esse respeito, Carvalho Filho (2012) esclarece e exemplifica:

O primeiro aspecto a considerar quanto à aplicabilidade é o da escala de gravidade, isso porque as sanções do art. 9º, aplicáveis em caso de enriquecimento ilícito, são mais severas do que as do art. 10, destinadas a atos que causam danos ao erário, e este, por sua vez, fixa sanções mais severas do que as do art. 11, para a violação de princípios. Como exemplo, cite-se a suspensão de direitos políticos: no art. 9º o período é de 8 a 10 anos; no art. 10, de 5 a 8 anos; e no art. 11, de 3 a 5 anos. (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1076).

Ou seja, a fixação das penas previstas na lei será levada em consideração, pelo juiz, a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente público responsável pela improbidade administrativa. Em relação a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória. Mas, 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.

Conclui-se, a partir do contexto abordado, que a Lei 8.429/92, lei da improbidade administrativa, tem a preocupação básica em punir os atos ilícitos, ímprobos, mas primordialmente aqueles que venham a causar dano material ao erário público. Contudo, infere-se, também, que sem a ética, a moral, presentes nos atos administrativos, incorre-se em um agravo profundo caracterizado pela deslealdade para com o poder público, exatamente o que preconiza o Art. 11, do referido diploma legal.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Constituição brasileira de 1988, com a finalidade de combater um dos temas mais recorrentes na Administração Pública, e nos conseqüentes atos administrativos de improbidade, incluiu em seu texto formal o princípio da moralidade administrativa, atentando



para a probidade, ética e honestidade da Administração Pública coibindo, dessa forma, atos de improbidade administrativa. Assim sendo, a observância a probidade e a moralidade requer que sejam seguidos padrões éticos, de boa-fé, de lealdade com as instituições públicas, de regras que assegurem a administração lícita e a disciplina interna na Administração Pública.

Genericamente, pode-se entender por ato de improbidade pública o realizado à custa da Administração Pública e do interesse público, acarretando ao executor, agente público o enriquecimento ilícito, causando dano ao erário público e entrando em conflito com os princípios da Administração Pública.

A improbidade administrativa tem sido prevista no direito positivo brasileiro ao longo da trajetória constitucional, embora enquanto princípio incluído seja atual, tendo em vista ter sido imposto à Administração Pública com a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, exatamente por ter uma preocupação precípua com a eliminação da corrupção dos agentes públicos, e com a finalidade de impor a ética na Administração Pública.

A abordagem dos atos administrativos dos agentes públicos é um tema recorrente e atual, uma vez que é fundamental a avaliação e a fiscalização na gestão pública, tanto por parte da sociedade quanto daqueles que detêm a legitimidade para, em juízo, buscar a responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados pelo agente público, que não são desobrigados da responsabilidade por seus atos, quer públicos ou administrativos, além dos políticos, de acordo com a função que desempenha. Contudo, a configuração do ato de improbidade administrativa previsto na Lei de Improbidade somente é possível se demonstrada a prática de conduta que atente contra os princípios de Administração Pública.

Nesse sentido, observou-se, na revisão literária, que dentre aqueles que detêm a legitimidade para demandar em juízo acerca dos atos de improbidade administrativa, o Ministério Público vem tendo uma atuação de forma sistemática para garantir a tutela de qualquer interesse difuso ou coletivo, compreendidos nos âmbitos do patrimônio público e da moralidade administrativa, o que vem confirmar a assertiva de que o agente público no exercício de suas funções, na execução de atos administrativos deve atuar com honestidade, ou seja, com moralidade. Nesse sentido reside a tão almejada efetivação da eliminação da improbidade administrativa, pelos poderes públicos e pela própria sociedade.

## REFERÊNCIAS



ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 17. ed. São Paulo: Método, 2009.

BARBOSA, C. **Atos administrativos**. Disponível em:<  
[http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaITvJustica/portaITvJusticaNoticia/anexo/Carlos\\_Barbosa\\_Atos\\_administrativos\\_Parte\\_1.pdf](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaITvJustica/portaITvJusticaNoticia/anexo/Carlos_Barbosa_Atos_administrativos_Parte_1.pdf)>. Acesso em: 20.09.2014.

CARVALHO, R. da S. **Conceito de atos administrativos**. Disponível em:<  
<http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/29866/conceito-de-atos-administrativos>>. Acesso em: 18.09.2014.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO, R.M.U. de. **Curso de direito administrativo: parte geral, intervenção do estado e estrutura da administração**. Salvador: JusPODIVM, 2008.

CUNHA JUNIOR, D. da. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Salvador: JusPODIVM, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed.. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo**. 27.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LIMA JÚNIOR, J.C.N. de. O gradualismo eficaz do *dolus malus* na improbidade administrativa. **Carta Forense**, n.110, jul. 2012. Disponível em:<HTTP:  
[//www.cartaforense.com.br](http://www.cartaforense.com.br)>. Acesso em: 16.09.2014

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 3. ed. Salvador: Jus Podivm, 2007.

MELLO, **Curso de direito administrativo**. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

NOHARA, I.P. **Direito administrativo**. 2.ed.atualizada e revista com as leis nº 12.537 e 12.529 São Paulo: Atlas, 2012

OLIVEIRA, C.E.M. de. **Considerações acerca da classificação legal dos atos de improbidade administrativa**. 2001. Disponível em:<HTTP://www.unifacs.br/revistajurídica2001>. Acesso em:15.09.2014