



# A LEI DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA APLICAÇÃO NUMA CIDADE DO INTERIOR PAULISTA

PEREIRA, Wadson Rafael Wincler<sup>1</sup>

SILVA, Danilo de Oliveira<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Acadêmico do curso de Administração da Faculdade de Ciências Sociais e Agrárias de Itapeva

<sup>2</sup>Docente da Faculdade de Ciências Sociais e Agrárias de Itapeva

## RESUMO

A sociedade brasileira se depara constantemente com escândalos de desvios de verbas, corrupção direta dos administradores públicos, como investimentos em seus próprios interesses ou de terceiros usando verbas públicas. As notícias são constantes, e, se não bastasse toda a repercussão que estes atos já representam, sob uma análise superficial eles aparentam não serem combatidos, tão pouco penalizados. Assim, surge uma dúvida geral perante a sociedade: Será que existe punição para os governantes brasileiros? São objetivos deste estudo: Obter conhecimento sobre a Lei da Improbidade Administrativa, criada para combater a má gestão pública e punir seus responsáveis; Pesquisar sobre as denúncias de crimes de improbidade administrativa contra atuais e ex-agentes públicos do período de 2008 até o presente ano em determinada cidade; Apresentar e discutir as informações apresentadas, de forma a obter uma opinião sobre a punição, ou, se for o caso, a boa gestão dos administradores, em virtude de falta de condenações. Para pesquisa foram utilizados artigos científicos e trabalhos de conclusão de curso disponibilizados em páginas de faculdades e universidades, e também a consulta legislativa. Após o estudo, verificou-se que existem diversas formas de atuação de servidores públicos que podem ser punidas, e que, ainda que os processos se arrastem pelo decorrer do tempo e não se encerrem, pode haver a devida responsabilização dos agentes pelos atos ilegais praticados.

**Palavras-chave:** Corrupção, Governo, Improbidade administrativa

## ABSTRACT

The Brazilian company is constantly faced with scandals of funds diversion, direct corruption of public officials, as investments in their own interests or third party using public funds. The news is constant, and, to top it off all the repercussions that these acts already represent, in a superficial analysis they do not appear to be addressed, nor penalized. Thus arises a general question to society: Is there punishment for Brazilian rulers? The objectives of this study: Obtain knowledge about the Law of Administrative Misconduct, created to combat poor governance and punish those responsible; Search on complaints of crimes of improper conduct against current and former government officials of the period 2008 to the present year in a given city; Present and discuss the information presented in order to obtain an opinion on the punishment, or, if applicable, the proper management of the managers because of lack of convictions. For research were used scientific papers and completion of course work available on pages of colleges and universities, as well as legislative consultation. After the study, it was found that there are different ways of acting civil servants who may be punished, and that although cases linger on for over time and not to close, which may be due accountability of officials for illegal acts.

**Keywords:** Administrative misconduct, Corruption, Government



## 1. INTRODUÇÃO

A população, de modo geral, reconhece que o Brasil poderia ser um dos mais influentes países se não ocorresse tanta corrupção, principalmente aquelas que muitas vezes não são descobertas, ou não tem grande repercussão, mas que, sem dúvida, prejudicam o desenvolvimento de qualquer sociedade.

Para Vieira Junior (2013), a corrupção é como uma doença de um povo ou região específica, que cresceu desde o início da vida em sociedade, representando hoje um dos grandes problemas do mundo globalizado, e que a corrupção na administração pública brasileira é sistêmica e se associa a um câncer, pois se alastra em todos os órgãos. Possui efeitos graves e silenciosos, e seu combate exige a mobilização tanto do setor público como do privado.

Kemp (2014) diz que a corrupção não é ligada apenas a desvios de verbas, e sim também a corromper alguém, para se conseguir vantagens alheias a da coletividade, e que isto é um dos principais obstáculos no desenvolvimento político-econômico do país, pois a democratização sofre por desvios de finalidade, que acontecem de maneira costumeira. Castro (2006) afirma que um tipo de corrupção é a improbidade administrativa, e corrupção se refere ao ato de corromper, produzir adulteração, prevaricação e perversão.

O corrupto tem como característica o comportamento ilegal no desempenho de sua função dentro do Estado, utilizando-se disto para praticar atividade diversa do seu dever principal: a defesa dos interesses da sociedade. Costa (2011) cita que o poder administrativo é essencial e este deve ser honesto e transparente para a sociedade, tendo o objetivo de satisfação do interesse público.

De forma a tentar reduzir o objeto de estudo a fim de realizar uma análise mais detalhada, surgiu o tema do presente trabalho, com o intuito de indagar: Existe forma de combater a corrupção exercida pelos agentes públicos dentro do poder executivo brasileiro? Aparentemente, a justiça é muito vagarosa e benéfica para os agentes públicos.

Portanto, a partir deste ponto de vista, foi realizado um estudo e breve apresentação do tema, para atingir os objetivos de obter conhecimento sobre a Lei



da Improbidade Administrativa; Pesquisar sobre as denúncias de crimes de improbidade administrativa em determinada cidade a partir do ano de 2008; e apresentar e discutir as informações apresentadas.

## **2. MATERIAIS E MÉTODOS**

O trabalho foi realizado através de pesquisa bibliográfica, procurando por autores que tenham escrito sobre o tema da improbidade administrativa, a corrupção, a ética no serviço público brasileiro, entre outros. Artigos científicos, trabalhos de conclusão de curso e notícias foram os mais encontrados, além da imprescindível pesquisa legislativa, através dos sites governamentais que mantêm disponíveis as leis brasileiras.

Foi ainda executada a técnica de pesquisa de levantamento documental, pesquisando os processos que sejam referentes à conduta de improbidade administrativa em determinada cidade do interior deste estado, que tenham se iniciado desde o ano de 2008 até os dias atuais, tendo como fonte de pesquisa o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Com os resultados encontrados, serão analisadas a sua quantidade, o seu tempo de duração e qual o nível de condenação. No caso de existirem condenações, quais foram as penas impostas aos agentes públicos, conforme baseado na Lei da Improbidade Administrativa.

## **3. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Para Batista (1979), são exemplos de corrupções que podem existir diariamente ou em épocas propícias: adicionar água ao leite ou à gasolina para se aumentarem os lucros, vender água comum engarrafada alegando ser mineral, forjar sequestro ou incêndio para receber valor coberto por seguro, adulterar o valor informado em balanças do comércio, furar filas, cobrar valores em manutenção de veículos por peças que não foram trocadas, emprestar canetas e não devolvê-las, dar ou receber propinas, comprar eleitores, como também praticar atos ilegais, no exercício de função pública, em proveito próprio, de parentes ou outros interesses escusos. A partir desta observação, é possível afirmar que a corrupção não é exclusiva de determinada classe social, gênero, raça ou religião, tampouco de



servidores e administradores públicos. Ela é um problema que pode passar despercebido por muitas vezes, e fazer grande diferença se praticada constantemente.

Segundo o mesmo autor citado anteriormente, o sentido de corrupção é muito abrangente. Porém, é costumeiramente usado para definir atos ilícitos ou não, pois nem sempre serão previstos em leis, mas são considerados como desonestos pelos conceitos éticos, pelos tabus e contradições existentes na sociedade. Para Madrid (2012), qualquer obtenção de vantagem atingida por meios que levem a degradação dos valores, da ética, da moral e dos bons costumes geram a corrupção. Mas a análise do ato desonesto depende do ponto de vista de cada observador, pois pode ser para um e não ser para outro, e esse ponto de vista pode ocorrer em lugares ou épocas diferentes. Sob o ponto de vista do Estado, a corrupção precisa necessariamente ser definida como ato ilícito, pois não há punição se não houver determinação legal anteriormente sancionada.

No âmbito da administração pública, para Filgueiras (2009), a corrupção é praticada de forma a burlar uma regra, visando uma natural busca por vantagens. Ocorre para que o agente maximize sua renda privada em detrimento do dinheiro público. É dito por Crivellaro (2002), que improbidade administrativa é reconhecida como a corrupção administrativa, que de diversas formas, gera o desvirtuamento do objetivo da Administração Pública de trabalhar para a sociedade, afrontando os princípios expressos no artigo 37 da constituição federal brasileira, que determina que a administração pública direta e indireta obedecerá aos princípios legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. É afirmado por Madrid (2012) que depois que o político inicia a prática da corrupção, cada vez mais sente vontade de praticá-la, e perde a noção da real finalidade da coisa pública e da compaixão com quem mais precisaria da verba pública, como idosos, crianças e pessoas doentes.

Improbidade é o contrário de probidade, que se refere àquele que é probo, que tem integridade de caráter, honradez. Logo, improbidade é sinônimo de desonestidade, mau caráter. Buscando a definição conforme Lei 8.429, de 02 de junho de 1992, atos que constituem improbidade administrativa, são aqueles



praticados contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual. Segundo Wald e Fonseca (2002), a lei traz disposições de natureza penal, como também sanções e procedimentos administrativos e civis, e a ação de improbidade administrativa visa apurar e punir a prática atos ilegais na administração pública direta e indireta, e recuperar o prejuízo causado ao erário público.

Para Kemp (2014), é considerada improbidade administrativa o ato que seja praticado por qualquer agente público, sendo servidor ou não. No artigo 2º da lei, ocorre a definição do agente público, como sendo todo aquele que exerce mandato, cargo, emprego ou função nas entidades públicas da Administração Direta e Indireta, mesmo que provisoriamente ou sem remuneração, tendo sido investido ou vinculado por meio de eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura.

Segundo Araujo (2009), desde a sua vigência, a lei de improbidade administrativa é uma das principais ferramentas de defesa do patrimônio público e da moralidade e eficiência no uso dos recursos públicos. A lei estabelece os principais itens necessários à apuração dos atos de improbidade e punição dos agentes, como definição dos ativos e passivos, os tipos de atos de improbidade, as penas a que estão sujeitos os agentes, os procedimentos administrativos e os processos judiciais.

Em nível constitucional, a punição das condutas lesivas ao patrimônio público foi prevista inicialmente pela Constituição de 1946, onde continuou praticamente sem mudanças na constituição de 1967. Porém, elas apenas tentavam coibir o enriquecimento ilícito do agente público (CRIVELLARO, 2002). A abordagem completa referente ao tema se deu com a Constituição de 1988, que em seu art. 37, §4º, prevê que os atos de improbidade administrativa têm como punições a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível



(ARAUJO, 2009).

Para regulamentar o previsto na Constituição, veio a Lei da Improbidade Administrativa, nº 8.429/92, que prevê os sujeitos ativos e passivos, as sanções cabíveis e os procedimentos tanto administrativos como judiciais aplicáveis. Segundo Crivellaro (2002), ela possibilita ao Ministério Público requerer ação civil referente a determinado ato de improbidade administrativa e à defesa do patrimônio da sociedade. Permite ainda a qualquer cidadão requerer a instauração de procedimento administrativo que apure improbidade, e, no caso da autoridade administrativa rejeitar a ação, esta pode ser requerida diretamente ao Ministério Público.

Para Araujo (2009) e Wald e Fonseca (2002), a lei 8.429/92 separa os atos de improbidade em três categorias: Atos que importam em enriquecimento ilícito do agente público, que causam prejuízos ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública. As três categorias são definidas genericamente nos artigos 9º, 10º e 11º, e listam em seus incisos os tipos de atos que se enquadram na definição.

Conforme Lei 8.429, de 02 de junho de 1992, o capítulo II descreve os três atos:

Em seu artigo 9º, é considerado ato de improbidade administrativa aquele que importa enriquecimento ilícito auferindo qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida, adquirida em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade mencionada no art. 1º da Lei.

Segundo Araujo (2009), neste artigo, não se admite a punição por tentativa de prática de ato de improbidade, ou seja, só existe o ato ilegal se existir o fato consumado. No entanto, ela pode entrar no artigo 11 da referida lei, podendo ser considerada como afronta aos princípios da Administração Pública.

Em seu artigo 10º, é previsto que constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que gere perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento (gasto excessivo e descontrolado) ou dilapidação dos bens ou haveres dos órgãos públicos. Para Araujo (2009), é perceptível que neste artigo o legislador tenta punir os atos do



agente público que são de conduta culposa.

O artigo 11º prevê que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ato, ou falta dele, que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. O artigo 11º é uma norma que só é aplicável quando o ato do agente não tenha causado prejuízo ao erário e nem enriquecimento ilícito, desde que comprovada a inobservância dos princípios da administração pública (GARCIA, 2008 apud ARAUJO, 2009).

Segundo Wald e Fonseca (2002), a lei não deixa explícito, porém, poderão existir atos de improbidade que se enquadrarão em dois, ou até mesmo três dos artigos citados anteriormente, pois um ato pode gerar o enriquecimento ilícito, causar prejuízo ao erário e também violar os princípios da administração pública. Por exemplo, um funcionário pode aceitar suborno para assinar um contrato superfaturado, e este ato geraria o enriquecimento ilegal do funcionário e do contratante, causaria prejuízo aos cofres públicos, e violaria vários princípios da administração pública.

Com este conhecimento em mente, procedeu-se à pesquisa prática, a fim de se verificar a aplicabilidade da lei em determinado município deste estado. As imprensas locais ocasionalmente veiculavam escândalos ou notícias que chegassem a questionar a conduta dos administradores públicos, que estão exercendo o cargo ou não. Como imaginado, algumas denúncias foram formais, portanto, foram encontrados processos acerca dos atos ilegais.

Existem quinze processos, todos referentes ao tema de improbidade administrativa. Eles foram instaurados entre os anos de 2008 e 2013, e vale ressaltar que foram pesquisados processos que poderiam ter sido iniciados até o presente ano. Mais especificamente, um processo é do ano de 2008, dez são do ano de 2010, dois são de 2011 e dois de 2013. A informação da instauração consta nos dados do processo, na data de distribuição. Percebe-se, neste ponto, que o primeiro processo já foi instaurado no primeiro ano de pesquisa naquela cidade. Como está praticamente no final deste ano, de 2008 para cá correram aproximadamente oito anos, e sendo encontrados 15 processos, a média de instauração de processos de





improbidade administrativa é de praticamente dois a cada ano.

Em três deles já houve sentença em que também já foram julgados os recursos, ou seja, são sentenças definitivas e os processos estão arquivados. Das três sentenças, apenas uma foi condenatória, e justamente a do processo mais antigo, do ano de 2008, onde o processo encerrou-se em 2013. Dos outros doze processos, três foram remetidos à Justiça Federal por questões legais de competência, como utilização de recursos provenientes da união, e os nove restantes ainda estão em andamento na justiça estadual. Dos quinze processos, em quatorze o agente público foi processado por supostamente ter sido incurso no art. 10 e seus incisos da Lei da Improbidade Administrativa, artigo este que menciona as condutas que causam lesão ao erário.

No único processo onde houve sentença condenatória, o agente foi incurso no art. 11, caput e inc. I, da Lei nº 8.429/92, e, com base na mesma lei, teve como penas a 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 03 (três) anos; e suspensão dos direitos políticos pelo período de 3 (três) anos.

Entre os três processos encerrados, o primeiro, aquele que houve condenação, levou cinco anos para finalizar, e os outros levaram três anos. Entre os três que foram remetidos à Justiça Federal, ambos tramitaram por três anos na esfera estadual. As informações processuais tem como fonte o Tribunal de Justiça de São Paulo, onde não foram mencionados nomes por questões de sigilo, e as últimas atualizações foram em 29 de setembro de 2015.

#### **4. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, verificou-se a importância do tema que versa um pouco sobre a corrupção existente no Brasil, principalmente no uso dos recursos públicos. O problema do mau uso do poder pode ter efeitos inimagináveis, que por serem constantes em vários níveis de governo, acabam por passar muitas vezes despercebidos. Quando descobertos ou investigados, a repercussão é grande, e a indignação do povo é maior ainda. Os eleitos não são escolhidos para praticarem





crimes, e sim porque no momento da eleição todos esperam que ele faça o melhor para fornecer os serviços públicos com qualidade e eficiência.

Os autores falam sobre o mal da corrupção, que tem origem histórica e não foi descoberta recentemente, que não é um mal que atinge apenas a sociedade brasileira, mas é um problema global. Além de que, não se refere apenas à conduta de governantes e desvios de verbas públicas, pois a corrupção pode ser praticada por qualquer pessoa em vários momentos durante a sua rotina. Em se tratando de governantes, a questão era se eles são responsabilizados e penalizados, o que parecia raramente acontecer.

Quanto à Lei nº 8.429/92, Lei da Improbidade Administrativa, foi esclarecido que ela foi criada para combater e punir os agentes públicos que praticam atos irregulares durante o exercício da função, seja por ação ou omissão, e que são várias as formas de atos que são penalizados. Segundo os autores, a lei é essencial para preservar e garantir o devido uso dos recursos e bens públicos por agentes públicos da administração pública direta e indireta, e que qualquer cidadão que se sentir lesado pode requerer a instauração de investigação. Genericamente, são abordados os atos que importam em enriquecimento ilícito do agente público, que causam prejuízos ao erário e os que atentam contra os princípios da administração pública.

A fim de se analisar a prática da lei, foram pesquisados processos de improbidade administrativa que tramitam ou tenham tramitado em determinado município. Verificou-se que, embora os processos tenham um tempo considerável de andamento, onde a maioria nem sequer se encerrou, é plenamente possível acreditar que os agentes públicos sejam penalizados pelos atos irregulares praticados, pois dos três encerrados, em um houve condenação. Nos demais casos, os responsáveis poderiam ter as obrigações de ressarcir o erário e cumprir as demais imposições da lei, como pagamento de multa civil, perda da função pública, entre outros. Portanto, em resposta ao questionado no início deste artigo, é esclarecido que existe punição para os corruptos, devidamente prescrita em lei, e que se os atos forem devidamente investigados pelas autoridades competentes, a justiça, mais cedo ou mais tarde, será devidamente aplicada.



## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Renata Elisandra de. **Os principais aspectos da lei de improbidade administrativa**. 16 f. 2009. Procuradora Federal junto à Procuradoria Federal em Santa Catarina.

BATISTA, Antenor. **Corrupção: fator de progresso?** São Paulo: Juarez de Oliveira, 1979.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 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. Publicado no DOU de 3.6.1992.

CASTRO, José Carlos de. **Improbidade administrativa**. 2006. 165 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Metodista de Piracicaba, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação, 2006.

COSTA, Emir Silva. Gestão Pública para se evitar a prática de atos de improbidade administrativa. **Centro Universitário UNA**, Belo Horizonte, 2 sem., 2011. Disponível em:  
<<http://www.der.mg.gov.br/images/TrabalhosAcademicos/gestaopublicaemirsilva.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

CRIVELLARO, Gustavo. Improbidade administrativa. **LFG**, [S.I.], 2002. Disponível em: <[http://ww3.lfg.com.br/public\\_html/article.php?story=20080326113526118](http://ww3.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20080326113526118)>. Acesso em: 17 set. 2015.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, nov. 2009. p. 386-421.

VIEIRA JUNIOR, Wilmar Machado. **A sociedade civil como peça chave no combate à corrupção**. 2013. I Concurso de artigos científicos da ASBAN e do FOCCO/GO.

KEMP, João Paulo. A improbidade administrativa frente os princípios constitucionais da administração pública e sua efetividade perante a esfera eleitoral. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 9, n. 3, p. 179-196, set./dez. 2014.



MADRID, Daniela Martins. Corrupção: do Patrimonialismo à “Banalização do Mal” por meio da violação dos direitos fundamentais. **PUBLICADIREITO**, [S.l.], 2012. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=41f1f19176d38348>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

WALD, Arnaldo; FONSECA, Rodrigo Garcia da. A ação de improbidade administrativa. **Revista de Direito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**, Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, ano 6, n. 11, p. 70-90, jan./dez. 2002.