IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Marcelo Luiz **DINIZ**[1]
Misael Garcia de **AGUIAR**[2]
Mônica de Oliveira Silva **FIORI**[3]

RESUMO

O presente artigo tem por escopo comentar a lei de improbidade administrativa com enfoque nas políticas públicas, utilizando as seguintes fontes: a Constituição da República Federativa do Brasil, mais precisamente o seu artigo 37, *caput* e § 4º; bem como as legislações pertinentes ao tema, principalmente a Lei n.º 8.429/92. Tem, ainda, como referência, os livros de doutrina; além de artigos e notícias retirados de revistas jurídicas e da internet. Almeja analisar a natureza jurídica da Lei n.º 8.429/92, que disciplina as sanções aplicáveis aos agentes públicos que cometem atos de improbidade. Define os atos de improbidade, que podem ser classificados em três espécies: a) atos que importam em enriquecimento ilícito, b) atos que causam prejuízo ao erário e c) atos que atentam contra os princípios da administração pública. Trata ainda de conceituar quem são os sujeitos passivo e ativo dos atos de improbidade, especialmente qual a abrangência dos referidos termos. Também menciona acerca dos atos de improbidade, por exemplo, atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito e os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.

Palavras chave: Políticas Públicas, Improbidade Administrativa, Sujeitos dos atos de Improbidade, Atos de Improbidade.

INTRODUÇÃO

Sofremos cada vez mais com o mal da corrupção. Apesar de muitas vezes acharmos que a corrupção se dá somente em âmbito nacional, talvez por causa da maior publicidade que ocorre nesses casos, basta lembrarmos do caso da operação lava jato, para percebermos que os

[1] Graduando do Curso de Direito no Centro Universitário de Araras Dr. Edmundo Ulson – UNAR e-mail: marluizdiniz@gmail.com
[2] Graduando do Curso de Direito no Centro Universitário de Araras Dr. Edmundo Ulson – UNAR e-mail: misaelaguiar2013@gmail.com
[3] Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Especialista em Direito das Relações de Consumo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Pós-Graduada em Pesquisa, Metodologias de Investigação e Docência no Ensino Superior no Centro Universitário Hermínio Ometto – FHO/Uniararas. Membro do grupo de pesquisas PPGSCEJ – Programa de Pesquisas Globais Saúde, Ciências Educacionais e Jurídicas da Uniararas. Professora universitária no Centro Universitário Adventista de São Paulo – UNASP – Campus Engenheiro Coelho e no Centro Universitário de Araras “Dr. Edmundo Ulson” – UNAR. E-mail: monicafioriadv@gmail.com

casos de corrupção se multiplicam pelo tanto nas capitais quanto no interior de nosso enorme país.

Todos os dias os jornais nos "presenteia" com uma notícia nova e, na grande maioria das vezes, o escândalo envolve não somente agentes políticos, mas toda a Administração Pública, desde servidores do mais baixo nível hierárquico ao topo da pirâmide hierárquica, além dos corruptores, que são aqueles que oferecem propinas, benefícios e presentes para que sejam feitas suas "vontades", como por exemplo, para que suas empresas sejam contratadas numa concorrência, ou para que um voto seja dado a favor da sua base aliada.

Não é demais lembrar que a corrupção não é uma novidade dos tempos modernos. Há muito se prolifera esse mal, não apenas no Brasil, como em todos os países do mundo, mas com certeza em países subdesenvolvidos o nível de corrupção é ainda mais elevado, com homens públicos que maltratam a coisa pública, trazendo enormes prejuízos para toda a sociedade que fica à mercê de serviços públicos ineficientes que tiveram seus investimentos desvirtuados para as contas bancárias pessoais dos administradores e seus filhos, esposas e parentes. A corrupção colabora com o atraso no desenvolvimento de uma nação, e com a impunidade daqueles que cometem atos que atentam a ética, a moral e a legalidade, destarte, impera na sociedade um sentimento de que sempre "tudo acaba em pizza".

Mas não são todos os cidadãos que são tomados por esse sentimento de impotência, de que nada se pode fazer para extirpar da sociedade o mal da corrupção. Sempre existem pessoas que querem resgatar princípios que façam prevalecer a ética, a moralidade, a probidade. Chegamos então ao mês de outubro do ano de 1988, quando foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, e esta homenageou, expressamente, no *caput* do art. 37 os princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) balizadores da Administração Pública, e que devem ser observados por todos que dela fazem parte.

E não parou por aí. O § 4º do mesmo art. 37 consagrou o chamado subprincípio da probidade administrativa quando determinou que os atos de improbidade administrativa ensejariam a aplicação de sanções como a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, numa clara tentativa de combater a corrupção e fazer com que os agentes públicos fossem mais probos, éticos, honestos, pois caso praticassem atos de improbidade, poderiam ser punidos.

Mas o § 4º do art. 37 não era uma norma de eficácia plena e sim uma norma programática, necessitando, portanto de uma lei infraconstitucional que lhe desse eficácia. Assim, em 1991 o Presidente Fernando Collor de Mello envia ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 1.446/91 que deu origem à Lei de Improbidade Administrativa, publicada no Diário Oficial da União em 3 de junho de 1992, com o número 8.429.

A Lei de Improbidade Administrativa tem como finalidade a punição dos agentes ímprobos que praticam atos imorais, ilegais e desonestos, desrespeitando toda a sociedade que muitas vezes votou naquele agente político acreditando em promessas que são completamente esquecidas quando se chega ao Poder Executivo ou Legislativo.

O interesse pelo tema, *ex surge*, do grau de importância que entendemos possuir a Lei de Improbidade e a necessidade de que ela seja posta em prática, devendo suas sanções ser aplicadas a todos aqueles que praticam os atos de improbidade descritos na Lei, além daqueles não previstos ali, não se podendo aceitar a exclusão de qualquer agente público, pois a vontade do legislador foi a de ampliar ao máximo o conceito para que todos possam sofrer as sanções e ninguém se sinta inatingível.

Todavia, mesmo 15 anos após a edição da Lei de Improbidade Administrativa, ela continua a sofrer ataques severos, num esforço concentrado de se esvaziar seu âmbito de aplicação, querendo isentar agentes políticos das sanções ali previstas, ou quando se estipula foro privilegiado nas ações de improbidade, atrasando o julgamento de uma quantidade sem fim de processos, até que a lei que institui o foro por prerrogativa de função fosse declarada inconstitucional e os processos voltaram para seu juízo de origem, de onde na realidade nunca deviam ter saído. Este tema tão relevante será devidamente abordado no curso do presente estudo.

Ademais, como não poderíamos falar das sanções aplicáveis aos agentes ímprobos sem antes conceituar a improbidade administrativa em si, começamos nosso trabalho falando da tão discutida natureza jurídica da Lei de Improbidade, passando posteriormente à definição dos sujeitos passivos e ativos da Lei de Improbidade, bem como caracterizamos quais são os atos de improbidade previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da referida Lei.

DA IMPRODIDADE ADMINISTRATIVA

Conceito

Antes de adentrarmos no conceito do termo de “improbidade administrativa”, é importante falarmos em probidade, que significa, segundo Miranda (2007, p.112): “o agir do agente público, no exercício do mandato, cargo, emprego ou função pública, com honestidade e com respeito aos princípios que regem a boa Administração Pública”.

Maria Sylvia Di Pietro corrobora tal entendimento, afirmando que:

> Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública. (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, 2006, p. 766).

Nesta medida, emerge a Lei n.º 8.429, de 03 de junho de 1993, que veio com o anseio primordial de combater a prática de atos que vão de encontro aos princípios que devem guiar a atuação dos agentes perante a Administração Pública.

Dessa forma, a mencionada norma legal definiu os sujeitos que podem cometer atos de improbidade, além de prescrever quais são esses atos e prever as punições aplicáveis àqueles que praticarem os denominados “atos ímprobos”.

Destarte, é razoável afirmar que a improbidade é a violação da ética e dos princípios constitucionais administrativos (art. 37, *caput* da Constituição Federal), podendo causar detrimento ao erário e, também, resultar no enriquecimento ilícito daquele que pratica o ato de improbidade.

A Lei n.º 8.429/92 é ausente quanto ao conceito de improbidade administrativa, e, observando que o Supremo Tribunal Federal ainda não se manifestou sobre a definição do termo, muitos são os autores que já estabeleceram o significado jurídico do que seria a “improbidade administrativa”.

Marcelo Figueiredo (1999, p. 48) conceitua a improbidade administrativa como sendo "... um estado que deflagra toda uma série de consequências jurídicas cujo resultado é a sanção, a cominação da imoralidade nas funções estatais".

Já os autores Marino Pazzaglini Filho, Waldo Fazzio Júnior e Márcio Fernando Elias Rosa conceituaram o termo em análise como sendo o

> Designativo técnico para a chamada corrupção administrativa que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo "tráfico de influências" nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.(PAZZGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÙNIOR, 1999, p.40).

Com o mesmo pensamento, temos o jurista José Antonio Lisbôa Neiva, afirmando que:

> A improbidade administrativa configurar-se-ia como ação ou omissão dolosa do agente público ou de quem de qualquer forma concorresse para a realização da conduta com a nota imprescindível da deslealdade ou ausência de caráter, que viesse a acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao patrimônio das pessoas jurídicas mencionadas no art.1º da LIA, ou ainda, que violasse os princípios da Administração, nos termos previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da citada Lei.(NEIVA, José Antonio Lisbôa,2006, p.13).

Como se pode perceber, a improbidade administrativa se relaciona profundamente com a corrupção, um mal que inclui todas, ou quase todas, as sociedades do mundo moderno. Mas não podemos cogitar que a corrupção é algo novo. Há muito já se tentava combatê-la.

DOS SUJEITOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE

Dos sujeitos passivos previstos na lei de improbidade

José dos Santos Carvalho Filho define sujeito passivo como sendo "a pessoa jurídica que a lei indica como vítima do ato de improbidade administrativa".

O renomado autor ressalta que:

> [...] nem sempre o sujeito passivo se qualifica como pessoa eminentemente administrativa. A lei, portanto, ampliou a noção, em ordem a alcançar também algumas entidades que, sem integrarem a Administração, guardam um tipo de conexão com ela.

Podemos então constatar que os sujeitos que serão as vítimas do ato causado pelo ímprobo, em virtude de terem sido lesados pelos sujeitos ativos, são aqueles definidos no artigo 1º, caput e parágrafo único da Lei n.º 8.429/92:

> Art. 1° Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de território, de empresa incorporada ao patrimônio. público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. (CARVALHO FILHO, 2007. p. 909).
>
> Parágrafo único. Estão também listadas às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados em desfavor ao patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (BRASIL. Lei n.º 8.429/92, de 02 de junho de 1992).

Os três grupos de sujeitos passivos principais existentes na Lei em comento seriam, a priori, as pessoas da administração direta, as entidades que compõem a federação quais sejam: União, Estado, Município e Distrito Federal; no segundo grupo estariam as pessoas da administração indireta como autarquias, fundações governamentais, empresas públicas e sociedade de economia mista, devendo ser incluído nesse grupo a empresa incorporada ao patrimônio público; o terceiro grupo seria o de pessoas para cuja criação ou custeio o erário tenha contribuído (criação) ou contribua (custeio) com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual. (FERREIRA, 1994. p.70).

Administração direta

É sabido que a Administração Pública divide-se em direta e indireta. A administração direta, em sentido subjetivo, pode ser compreendida "como sendo o conjunto de órgãos e serviços do Estado, na gestão de bens e interesses qualificados da comunidade", refere-se, portanto, à União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, que "são os órgãos integrantes

das pessoas jurídicas políticas, aos quais a lei confere o exercício de funções administrativas". (DI PIETRO, 2006. p.75.)

No Brasil, a organização da administração direta, respeitando o sistema federativo se manifesta do seguinte modo: (i) Administração direta federal que corresponde à Presidência da República e pelos Ministérios, (ii) Administração direta estadual constituída pelo Governador do Estado e pelos Secretários de Estado, (iii) Administração direta do Distrito Federal que é composta pelo Governador, e Secretários, não podendo ser dividido em municípios, (iiii) Administração direta municipal, formada pelo Prefeito e seus Secretários. (MARTINS, 2000. p.28.)

Administração indireta

A administração indireta se situa na esfera de descentralização do poder central, sendo caracterizada por entes com personalidades jurídicas próprias e com finalidades específicas, e é composta pelos seguintes órgãos: *"autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, e fundações públicas"* (MELLO, 2005, p. 145).

Outras entidades

Podem figurar como sujeito passivo dos atos de improbidade, as entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, que estão protegidas em sua integralidade. Tais entidades não fazem parte da Administração indireta (GARCIA, 2002, p. 156).

Como exemplo das entidades acima mencionadas, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves citam aquelas que recebem qualquer investimento ou auxílio de origem pública, tal qual o auxílio financeiro prestado pelo BACEN – Banco Central do Brasil – as instituições financeiras em vias de serem liquidadas. Desse modo, os administradores de tais entidades, para os fins da Lei de Improbidade Administrativa, serão considerados agentes públicos e responderão pela prática de atos de improbidade (GARCIA, 2002, p. 156).

DOS ATOS DE IMPROBIDADE

Improbidade por enriquecimento ilícito

Quando o agente público pratica de maneira desonesta e imoral, atos que proporcionam enriquecimento ilícito, para o próprio autor ou por terceiro como fala o artigo 3° da lei 8.429/92 está configurada a improbidade. O recebimento de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do cargo, mandato, função, emprego ou atividade perante a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.

Eurico Bitencourt Neto (2005, p.112) diz que:

> O enriquecimento ilícito é a forma mais grave de improbidade administrativa, em especial quando se trata de atentado praticado contra a Administração Pública mergulhada em caldo de profundas desigualdades sociais, em que cada porção do patrimônio público desviado de suas finalidades, a par de contribuir para a manutenção da crise social, ao incorporar-se ao patrimônio do ímprobo, constitui verdadeiro escárnio à miséria que nos cerca.

No enriquecimento ilícito a vantagem obtida deve ser patrimonial e economicamente apreciável, e deve ocorrer dano ou prejuízo ao erário.

Para que a conduta seja enquadrada no artigo 9º da referida lei, é necessário que além do enriquecimento ilícito, a conduta do agente seja dolosa, e o aferimento dessa vantagem esteja vinculado ao cargo, emprego, função ou atividade na administração.

Dispõe o artigo 9º da Lei 8.429/92:

> Art. 9° Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1° desta lei, 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 seja desproporcional 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.

Para que ocorra esta espécie de ato de improbidade administrativa é preciso que o Agente Público esteja ciente que o ato praticado seja por ação, seja por omissão, foi baseada na vantagem indevida.

Improbidade por atos lesivos ao erário

Como visto, nos atos de enriquecimento ilícito do artigo 9°, pune-se o agente público que se apropria de bens da administração em benefício próprio, já no artigo 10°, a conduta do agente público que causa prejuízo ao erário, com condutas ilegais que ofendem a integridade do tesouro público. (FAZZIO, 2002, p. 172)

Não está expresso no artigo 10 a ilegalidade, portanto devemos considerar a ilegalidade pois a conduta dolosa ou culposa que enseja diminuição patrimonial do erário, tem que ser ilegal. Neste artigo teremos que ter a ilegalidade e a lesividade. (FAZZIO, 2002, p. 172)

Dispõe os 5 (cinco) primeiros incisos do artigo 10 da Lei 8.429/92:

> 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;

Vale destacar que o artigo 10 da Lei 8.429/92, tem 21 (vinte e um) incisos, sendo que os cinco primeiros foram objetos de destaque no presente artigo.

Improbidade por violação aos princípios da administração pública

Qualquer ação ou omissão que atente contra os princípios da administração pública, violando os deveres da honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade ás instituições constitui ato de improbidade administrativa. (ANDRADE, 2008, p.259)

As condutas do artigo 9° e 10 sempre violam os princípios da administração pública, porém não pode haver concorrência entre o artigo 9° ou 10 e o artigo 11. Então nesse caso o artigo 11 sempre será absorvido pela conduta do artigo 9° ou 10 (FAZZIO, 2002, p. 175).

Portanto quando a conduta possa ser enquadrada nas três modalidades de improbidade prevalece a aplicabilidade das sanções previstas do enriquecimento ilícito, pois esta é considerada mais grave. E o artigo 11 da improbidade por violação aos princípios da administração é considerado subsidiário ou de reserva para quando não ocorrer enriquecimento ilícito ou lesão ao patrimônio público (ANDRADE, 2008, p. 259).

DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas e a improbidade administrativa

Primeiramente é importante conceituar políticas púbicas, não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno

de ideias e interesses. Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

No entanto, definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores.

Pode-se, então, resumir o que seja política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

Santos (2006), relata que através da Administração e Gestão Pública o Estado coloca em prática as políticas de Governo. Com isso faz se necessário compreender a análise de políticas de gestão pública em seu processo de formulação, implementação e avaliação.

As políticas públicas se formalizam na fase em que os governos democráticos transformam seus propósitos em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças.

Já os agentes aos quais são conferidas as competências para executar as políticas públicas, e não respeitam os preceitos legais e constitucionais, serão penalizados nas sanções previstas em lei, especialmente, no caso deste estudo, aquelas previstas na lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do presente estudo, tratamos de abordar as questões mais relevantes e intrigantes na Lei de Improbidade Administrativa para ao final, chegarmos à aplicabilidade das sanções previstas no art. 12 e analisá-las de modo objetivo. Após o exposto, podemos dizer que:

A improbidade é a violação da ética e dos princípios constitucionais administrativos (art. 37, *caput* da Constituição Federal), pode ainda, causar prejuízo ao erário e, também, resultar no enriquecimento ilícito daquele que pratica o ato de improbidade.

Em 02 de junho de 1992, é promulgada a Lei n.º 8.429/92, que deu eficácia plena ao disposto no art. 37 § 4ª da Constituição Federal de 1988.

A Lei de Improbidade Administrativa possui natureza administrativa e patrimonial (cível no sentido lato), pois o próprio texto constitucional assim expressou quando determinou 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".

Os sujeitos passivos dos atos de improbidade são: a administração direta e indireta, bem como outras entidades descritas no art. 1º da LIA. Os sujeitos ativos dos atos de improbidade podem ser: agentes públicos, agentes políticos, servidores públicos, gentes particulares em colaboração, agentes meramente particulares, agentes de fato, terceiros, pessoas jurídicas.

A lei n.º 8.429/92 definiu no *caput* e nos incisos dos artigos 9º, 10, e 11, quais seriam os chamados atos que importam em enriquecimento ilícito, quais causam prejuízo ao erário e, quais atentam contra os princípios da Administração Pública.

São legitimados ativos para a propositura da ação de improbidade administrativa, o Ministério Público Federal ou Estadual, bem como a pessoa jurídica interessada (a União, o Estado, ou o Município lesado pelo ato de improbidade praticado).

Os sujeitos ativos dos atos de improbidade (previstos no art. 1º e parágrafo único da Lei n.º 8.429/92) são as pessoas legitimadas para figurarem no polo passivo da ação de improbidade. O terceiro, ainda que não seja agente público, que tenha concorrido para o ato ou

dele se tenha beneficiado, consoante dispõe o art. 3º, também poderá figurar como legitimado passivo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. **Elementos do Direito Administrativo**. 2 ª Edição. São Paulo: Premier, 2008.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.asp>. Acesso em 17 set. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DYE, Thomas D. (1984) **Entendendo políticas públicas**. Englewood Cliffs, N.J .: Prentice-Hall.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Enriquecimento ilícito dos servidores públicos no exercício da função**: lei nº 8.429/1992. São Paulo: Edipro, 1994.

FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle da moralidade na constituição**. São Paulo: Malheiros, 1999.

GARCIA, Mônica Nicida. **Responsabilidade do agente público**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

LEI de Improbidade Administrativa - **Lei 8429/92 | Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/104098/lei-de-improbidade-administrativa-lei-8429-92>. Acesso em 28 set. 2019.

LYNN, L. E. (1980) **Criando políticas públicas: um livro de casos sobre o papel da análise de políticas**. Santa Mônica, Califórnia: Goodyear.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MEAD, L. M. (1995) **"Políticas públicas: visão, potencial, limites", correntes de políticas**.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

NEIVA, José Antonio Lisbôa. **Improbidade administrativa**: estudo na ação de conhecimento e cautelar. 2. ed. rev. atual. Niterói: Impetus, 2006.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, WALDO. **Improbidade administrativa**: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PETERS, B. G. (1986) **Política pública americana**. Chatham, N.J .: Chatham House.

****

ENVIADO EM: Abril de 2020

ACEITO EM: 17 de Junho de 2022

REVISTA JURÍDICA DO CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAS, DR. EDMUNDO ULSON

IUS ET IUSTITIA ELETRÔNICA

ISSN – 1983 5019

VOLUME Nº 2 – ANO 2021