



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
FERNANDA LÍCIA SILVA DE MELO

**PERSPECTIVAS DA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA E A LEGITIMAÇÃO DO
MINISTÉRIO PÚBLICO NA SUA APLICAÇÃO**

FORTALEZA – CEARÁ

2007

341.46215
M528P
(S435)
(T613)

Fernanda Lícia Silva de Melo

Perspectivas da Lei de Improbidade Administrativa e a legitimação do Ministério Público na sua Aplicação

Monografia apresentada no Curso de Especialização em
Direito Processual Civil do Centro de Estudos Sociais
Aplicados, da Universidade Estadual do Ceará, como requisito
parcial para obtenção do título de especialista em Direito
Processual Civil.

Orientadora: Profa. Ms. Fernanda Claudia Araújo da Silva

Fortaleza – Ceará

2007



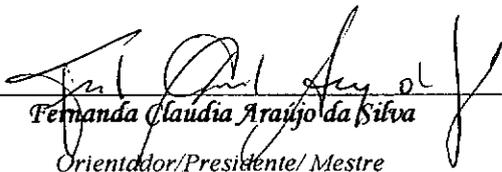
COMISSÃO JULGADORA

JULGAMENTO

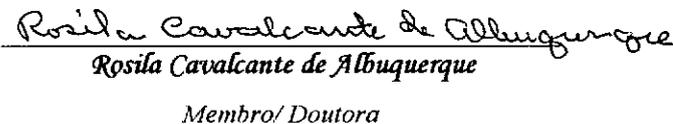
A Comissão Julgadora, Instituída de acordo com os artigos 24 a 25 do Regulamento dos Cursos de Pós-Graduação da Universidade Estadual do Ceará / UECE aprovada pela Resolução e Portarias a seguir mencionadas do Centro de Estudos Sociais Aplicados – CESA/UECE, após análise e discussão da Monografia Submetida, resolve considerá-la **SATISFATÓRIA** para todos os efeitos legais:

Aluno (a): Fernanda Lícia Silva Melo
Monografia: Perspectivas da Lei de Improbidade Administrativa e a Legitimação do
 Ministério Público na sua Aplicação.
Curso: Especialização em Direito Processual Civil
Resolução: 2516/2002 – CEPE, 27 de dezembro de 2002
Portaria: 104/2007
Data de Defesa: 08/11/2007

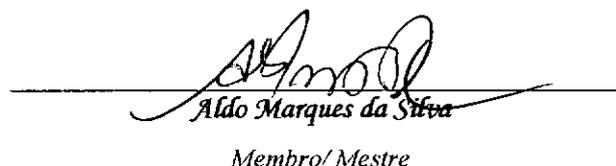
Fortaleza – CE, 08 de novembro de 2007



Fernanda Cláudia Araújo da Silva
Orientador/Presidente/ Mestre



Rosila Cavalcante de Albuquerque
Membro/ Doutora



Aldo Marques da Silva
Membro/ Mestre

Dedico a presente monografia ao meu amigo e companheiro, Arnóbio Saboia da Ponte, pelo apoio emocional, pelas palavras encorajadoras e pelas diversas demonstrações de carinho e amor.

AGRADECIMENTOS

A minha amada família. Fernando Peixoto de Melo, Maria de Lourdes Silva de Melo, Lígia Maria Silva de Melo e Lívia Silva de Melo, os quais, sempre com muito amor me ajudaram e incentivaram.

A minha querida professora e orientadora, Fernanda Claudia Araújo da Silva, pela ajuda e compreensão oferecidos no procedimento deste trabalho.

RESUMO

A monografia em questão apresenta uma análise do desenvolvimento no combate a improbidade administrativa, a partir da atuação do Ministério Público, que figura atualmente como o principal defensor da aplicação da lei, sendo implusionado e legitimado pela lei de improbidade administrativa. O trabalho procura identificar a existência dos princípios constitucionais obrigatoriamente indicadores da probidade que deve nortear os cuidados com a *res pública*, analisar a evolução do combate à corrupção dentro da administração pública no decorrer dos anos e verificar como o dispositivo legal criado em 1992 foi o impulsionador e legitimador para que o Ministério Público pudesse combater a improbidade através da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa. A metodologia utilizada na construção deste texto, foi a bibliográfica documental e jurisprudencial, com caráter exploratório e descritivo, mediante a coleta de dados secundários, sendo a pesquisa documental feita através de projetos, leis, normas, resoluções, pesquisas on-line, dentre outros que versam sobre o tema, buscando o uso de material que não sofreu processo analítico. Da análise feita temos a confirmação de que o combate existente hoje entre o ministério público, na qualidade de representante da sociedade, e os ímprobos administradores só foi possível pela legitimação a ele conferida através da Lei nº 8.429/92 dotando-o de preciosa ferramenta neste combate.

Palavras-Chave: Princípios Constitucionais; Improbidade; Ministério Público.

2.4 Sanções por ato de improbidade.....	45
2.4.1 Natureza jurídica das sanções.....	46
3 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A EFETIVAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	50
3.1 O Ministério Público.....	50
3.1.1 Aspecto históricos.....	50
3.1.2 O Ministério Público e as Constituições Brasileiras.....	53
3.1.3 O Ministério Público e a Constituição Federal de 1988.....	54
3.2 Ministério Público na defesa das instituições democráticas	56
3.3 O Ministério Público e a sua legitimidade na Ação Civil Pública de Improbidade.....	59
3.3.1 Inquérito civil.....	61
3.4 Ministério Público e a efetivação da LIA.....	63
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
REFERÊNCIAS.....	68
ANEXO.....	70
ANEXO I – Legislação Básica.....	71

INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro tem experimentado uma série de reformas em sua estrutura, decorrentes da nova ordem econômica instalada, ocasionando alterações na própria sociedade. Tais mudanças são verificadas em vários aspectos e alcançam, sem dúvida alguma, a Administração Pública Direta e Indireta.

A Administração Pública é hoje alvo de olhares atentos do povo. Não é mais permitido que o administrador haja com soberania, governando sem necessidade de justificar seus atos e atitudes.

Atualmente, a Administração Pública exige o compromisso ético e moral do gestor público, impulsionada pelo avanço das leis e pela mudança cultural ocorrida no seio da sociedade. O povo hoje é mais exigente e sabe defender o seu patrimônio. Órgãos como o Ministério Público auxiliam no combate à corrupção e dão força ao movimento de moralização das instituições públicas.

No combate a improbidade, e também atendendo ao comando constitucional, editou o legislador a Lei nº 8.429/92. Com ela o Poder Judiciário, o Ministério Público e principalmente os cidadãos têm em mãos um forte instrumento de punição dos agentes corruptos e, sobretudo, de moralização das instituições públicas.

Pode-se afirmar que o objetivo principal dessa monografia é analisar o desenvolvimento do combate a improbidade administrativa, a partir da atuação do

Ministério Público, que figura atualmente como o principal defensor da aplicação da lei, sendo impulsionado e legitimado pela lei de improbidade administrativa.

Quanto aos objetivos específicos os mesmos são:

- 1- Identificar a existência dos princípios constitucionais obrigatoriamente indicadores da probidade que deve nortear os cuidados com a *res pública*;
- 2- Analisar a evolução do combate à corrupção dentro da administração pública no decorrer dos anos;
- 3- Verificar como o dispositivo legal criado em 1992 foi o impulsionador e legitimador para que o Ministério Público pudesse combater a improbidade através da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa;

Quanto à metodologia utilizada na construção deste texto, pode-se afirmar que a mesma é bibliográfica, documental e jurisprudencial, com caráter exploratório e descritivo, mediante a coleta de dados secundários.

A pesquisa documental ocorreu através de projetos, leis, normas, resoluções, pesquisas on-line, dentre outros que versam sobre o tema, buscando o uso de material que não sofreu processo analítico.

Quanto ao alcance dos objetivos, a pesquisa foi descritiva e exploratória.

A fonte de dados utilizada na pesquisa são os dados secundários, ou seja, informações já existentes em referencial teórico amplo sobre o assunto em questão.

Este trabalho encontra-se dividido em três capítulos de referencial teórico.

Seguindo-se a esta introdução ter-se-á o primeiro capítulo, apresentando os princípios constitucionais que devem nortear a Administração Pública.

No segundo capítulo aborda-se a Lei de Improbidade Administrativa, conceitos, sujeitos da improbidade, conceito e o rol dos atos de improbidade administrativa e suas sanções.

O terceiro capítulo expõe aspectos históricos e a evolução do Ministério Público ao longo das constituições, a sua legitimidade na Ação Civil Pública de Improbidade e a efetivação da Lei de Improbidade Administrativa.

Segundo este contexto, o presente trabalho, como o próprio tema demonstra, busca mostrar a legitimidade do Ministério Pública e a sua essencial participação na aplicação da Lei de Combate a Improbidade Administrativa, já que, o *parquet* tem sido solicitado pela sociedade como catalisador dessas ações.

1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ADMINISTRATIVOS

1.1 Conceito de administração pública

A Administração Pública, de um modo geral, é o conjunto de órgãos, agentes e entidades que compõem a estrutura administrativa do estado, em cada nível ou esfera de governo (União, Estado, Distrito Federal e Município).

De acordo com DI PIETRO (1999; p.54), pode-se entender que:

Para a expressão 'Administração Pública' são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente: em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ele designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa; em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a administração pública é a própria função administrativo que incumbe, predominantemente ao Poder Executivo.

As definições existentes no direito a cerca da expressão Administração Pública não são unânimes, contudo também não são contrárias, apenas demonstram uma variação maior de ramificações, quando descritas por este ou aquele autor.

Já MEIRELLES (1988; p.55) numa visão mais simplificada da descrição do termo, afirma que:

A Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

A Administração Pública pode ser dividida em: direta e indireta. Direta, é aquela exercida pela Administração através de seus próprios órgãos internos (presidência e ministros). Indireta é a atividade estatal exercida por outra pessoa jurídica (autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista, fundações), em face do próprio crescimento do Estado, de modo a viabilizar o atendimento das necessidades públicas.

No desempenho de suas atividades, a Administração atua por intermédio de entidades, órgãos e agentes, estes últimos representados por pessoas físicas, incumbidas do exercício de alguma função estatal. Essa dependência torna o Estado vulnerável às vicissitudes dos seres humanos que compõem sua estrutura, de modo que o destino da Administração Pública está intimamente ligado ao caráter de seus representantes.

Diante de tal fragilidade, impõe-se ao Estado a criação de mecanismos para delimitar a atuação de seus agentes, como forma de precaver-se de atitudes deliberadas na gestão do patrimônio público. Assim, independentemente da esfera de atuação, os agentes ligados ao Estado devem obediência às regras e princípios constitucionais que norteiam toda a atividade da Administração Pública, estando sujeitos as penalidades legais cabíveis em caso de qualquer transgressão.

1.2 Princípios constitucionais da administração pública

Os princípios constitucionais são preceitos primários superiores em relação às demais normas jurídicas, que expressam os valores maiores da sociedade, dão sentido ao texto constitucional e conformam a elaboração, a interpretação e a aplicação das normas do ordenamento jurídico.

A Constituição Federal de 1988, no Art. 37, *caput*, consagra as normas básicas regentes da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e proclama os princípios constitucionais essenciais para a probidade e transparência na gestão da *res pública*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
[...]

1.2.1 Princípio da Legalidade

O Princípio da Legalidade significa que o administrador público está estritamente sujeito aos mandamentos da lei.

Para DI PIETRO (1999, p. 67), “é aqui que melhor se enquadra aquela idéia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei”.

Já LOPES (1988, p. 78), salienta que “a lei para o particular, significa ‘pode fazer assim’, para o administrador público significa ‘deve fazer assim’”.

Deste modo, a afirmação de que a Administração Pública deve atender à legalidade em suas atividades implica a noção de que a atividade administrativa é a desenvolvida em nível imediatamente infralegal, dando cumprimento às disposições da lei. Em outras palavras, a função dos atos da Administração é a realização das disposições legais, não lhe sendo possível, portanto, a inovação do ordenamento

jurídico, mas tão-só a concretização de presságios genéricos e abstratos anteriormente firmados pelo exercente da função legislativa.

1.2.2 Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade expressa a necessidade dos atos praticados pela Administração Pública serem imputados ao ente ou órgão de origem, mesmo que destinados à coletividade, evitando-se, assim, privilégios ou promoções pessoais. Cabe ao Administrador praticar os atos sempre em nome do ente que ele representa, nunca em seu nome ou em nome de terceiros, de modo que sua atuação seja sempre impessoal e isenta de privilégios ou perseguições.

De acordo com MEIRELLES citado por MORAES (2002; p.100),

Ensina que o princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (Art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo de ato, de forma impessoal.

1.2.3 Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade diz respeito à conduta do administrador no exercício do *múnus* público. Visa o elemento ético, percussor da lisura e da honestidade no trato da coisa pública.

Ao comentar a cerca do assunto, Alexandre de Moraes afirma que a Constituição Federal, ao consagrar o princípio da moralidade administrativa como vetor da atuação da Administração Pública, igualmente consagrou a necessidade de

proteção à moralidade e responsabilização do administrador público amoral ou imoral.

Assevera MEIRELLES (1988; p.79), citando HARIOU:

Não se trata – diz Hariou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. Desenvolvendo a sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.

Com o passar do tempo, formou-se o entendimento de que a imoralidade é uma forma de ilegalidade, pois atinge os atos administrativos nos seus fins (desvio de poder), sujeitando-os ao controle judicial.

Certamente com o objetivo de sujeitar ao exame judicial a moralidade administrativa é que o desvio de poder passou a ser visto como hipótese de ilegalidade, sujeita, portanto, ao controle judicial. Ainda que, no desvio de poder, o vício esteja na consciência ou intenção de quem pratica o ato, a matéria passou a inserir-se no próprio conceito que antes dizia respeito apenas à moral.

A moralidade administrativa constitui hoje em dia, pressuposto da validade de todo ato da Administração Pública. Assim, a moralidade do ato administrativo, juntamente com a sua legalidade e finalidade, constituem pressupostos de validade, sem os quais toda atividade pública será ilegítima.

1.2.4 Princípio da Publicidade

A publicidade se faz pela inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação de atos públicos, para conhecimento do público em geral e, conseqüentemente, início da produção de seus efeitos, pois somente a publicidade evita os dissabores existentes em processos arbitrariamente sigilosos, permitindo-se os competentes recursos administrativos e as ações judiciais próprias. A regra, pois, é que a publicidade somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar, prevalecendo esse em detrimento do princípio da publicidade.

1.2.5 Princípio da Eficiência

A Emenda Constitucional nº 19/98 acrescentou expressamente aos princípios constitucionais da administração Pública o princípio da eficiência, findando com as discussões doutrinárias e jurisprudências sobre sua existência implícita na Constituição Federal.

MEIRELLES (1988; p.86) fala na eficiência como um dos deveres da Administração Pública que:

Impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Conforme observa Alexandre de Moraes, o princípio da eficiência vem reforçar a possibilidade do Ministério Público, com base na sua função constitucional de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância

pública aos direitos assegurados na Constituição, promover as medidas necessárias, judicial e extrajudicialmente, a sua garantia (CF, Art. 129, II).

1.2.6 Princípio da Razoabilidade

O princípio da razoabilidade pode ser definido como aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas atividades.

Como vetor interpretativo, deve o princípio pautar a atuação discricionária do Poder Público, garantindo-lhe a constitucionalidade de suas condutas e impedindo a prática de arbitrariedades.

1.3 Probidade e Moralidade

Para a compreensão do tema em epígrafe, mister se faz, preambularmente, que se defina os vocábulos "moralidade" e "probidade", delineando de modo específico os limites conceituais e operacionais de cada um deles, face a grande tendência de atribuir similaridade de significação aos mesmos.

Entende-se por moralidade a congregação de costumes, deveres e modo de proceder dos homens para com os seus semelhantes, o corpo de preceitos e regras para dirigir as ações humanas segundo a justiça e a equidade natural. A probidade, por sua vez, consiste em honradez, integridade de caráter, honestidade, pundonor. À primeira vista, vislumbrar uma distinção efetiva não se mostra de todo evidente, todavia, da análise minuciosa de tais conceitos, percebe-se que a moralidade compreende o conjunto de valores inerentes à existência humana,

muitas vezes restem inobservados; já a probidade configura a retidão no agir consoante tais valores perante uma dada atribuição, tanto que a origem etimológica do vocábulo coloca a improbidade em sentido próprio como "má qualidade."

No dizer de MEIRELLES (1988, p.87), "o dever de probidade está constitucionalmente integrado na conduta do administrador público como elemento necessário à legitimidade de seus atos".

Acrescente-se ainda, do gênero moralidade, a espécie improbidade administrativa, revelando a qualidade do administrador que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral. Consoante já esposado, a moralidade compreende o conjunto de valores inerentes à existência humana, muitas vezes restem inobservados; já a probidade configura a retidão no agir consoante tais valores perante uma dada atribuição.

A moralidade administrativa compreende o tipo de comportamento que os administrados esperam da administração pública para a consecução de fins de interesse coletivo, segundo uma comunidade moral de valores, já a probidade na administração vem a ser o agir em consonância com tais valores, de modo a propiciar uma administração de boa qualidade. A moralidade é o genérico, do qual a probidade é uma especialização.

Nesse sentido, FIGUEIREDO (2000, p. 47), entende que o núcleo da probidade administrativa emana do princípio da moralidade administrativa, verdadeiro norte da administração, sendo as condutas contrárias à probidade lesivas à moralidade.

Desta forma, improbidade não é sinônimo de imoralidade, mas sim, uma espécie do gênero. A improbidade, no dizer de SILVA (2001, p. 337), “pressupõe a prática de atos que causem prejuízo ao erário e proveito ao agente. Seria uma espécie de ‘imoralidade administrativa qualificada pelo dano ao erário’.”

O ato de imoralidade afronta a honestidade, a boa-fé, o respeito à igualdade, as normas de conduta aceitas pelos administrados, o dever de lealdade, a dignidade humana e outros postulados éticos e morais.

1.3.1 Improbidade

A palavra improbidade vem do latim *improbitate*, e significa, essencialmente, desonestidade, desrespeito, inadequação ao padrão ético e moral, e afastamento da boa conduta.

Segundo SILVA (1980, p. 798-9),

Improbidade revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral. Improbidade é qualidade do ímprobo. E ímprobo é o mau moralmente, é o incorreto, o transgressor das regras da lei e da moral.

A expressão improbidade administrativa foi inserida, pela primeira vez, no texto constitucional na Carta Magna de 1988, nos Arts. 15, V, e 37, § 4º. Onde no Art. 15, enumera entre outras hipóteses a possibilidade de suspensão dos direitos políticos se ocorrer improbidade administrativa (V). O § 4º do Art. 37 da CF dispõe que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Pondera PAZZAGLINI FILHO (2002, p. 17):

[...] é possível conceituar a improbidade administrativa do agente público: toda conduta ilegal (corrupta, nociva ou inepta) do agente público, dolosa ou culposa, no exercício (ainda que transitório ou sem remuneração) de função, cargo, mandato ou emprego público, com ou sem participação (auxílio, favorecimento ou indução) de terceiro, que ofende os princípios constitucionais (expressos e implícitos) que regem a Administração Pública.

A improbidade é a ausência de qualidade na administração, pela prática de atos que implicam o enriquecimento ilícito do agente ou em prejuízo ao erário ou, ainda, em violação aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que orientam a administração pública.

É do conhecimento global que no Brasil é elevado o grau de improbidade na gestão dos bens públicos, atuação essa, depravada e nociva de agentes públicos que vem cominando no impedimento de melhoria da qualidade de vida dos brasileiros e do desenvolvimento do país.

Várias foram as tentativas do legislador de por fim à corrupção na administração Pública e finalmente na Constituição de 1988, no Art. 37, § 4º, tratou de estender a tipificação dos atos de improbidade administrativa, conforme já transcrito acima.

Infraconstitucionalmente fora editada em 01.06.1957, a Lei nº 3.164, conhecida como Lei Pitombo-Godoi Ilha, que dispunha sobre o seqüestro e o perdimento de bens do servidor público no caso de enriquecimento ilícito, sem prejuízo da responsabilidade penal cabível.

Posteriormente, foi editada a Lei nº. 3.502, de 21.12.1958, conhecida com Lei Bilac Pinto, que tratou de complementar a norma anterior, regrido o seqüestro

e o perdimento bens nos casos de enriquecimento ilícito, e instituindo importantes inovações, como a definição de servidor público, e o arrolamento, de forma taxativa, dos casos de enriquecimento ilícito.

Além da Lei nº. 4.717, de 14.06.1965 que também exerceu relevante papel no combate ao enriquecimento ilícito, disciplinando as hipóteses de cabimento e a forma de utilização da ação popular para a anulação dos atos lesivos ao patrimônio.

Recepcionadas pela Constituição Federal as mencionadas leis cuidavam somente do enriquecimento ilícito, e continuando em vigor até a promulgação da Lei nº 8.429, de 02.06.1992, que passou a ser conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), ampliando o rol de atos de improbidade administrativa, avançando no sentido de abranger, além do enriquecimento ilícito, os atos de qualquer forma lesivos ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública.

1.4 Responsabilização pelo Ato de Improbidade Administrativa

A responsabilização por atos de improbidade deve seguir o que preceitua a Carta Magna de 1988, quando traça de maneira não exaustiva, as sanções a serem aplicadas: "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". (Art. 37, § 4º)

Por mais que seja única a ação desenvolvida pelo agente ímprobo, poderá este sofrer sanções na esfera penal, desde que haja identificação a

determinado tipo penal; uma administrativa, se restar configurado um ilícito dessa natureza; e civil, que pode vir a ser a complementação do ressarcimento dos danos causados ao Poder Público, além da sanção política, representada pela perda dos direitos políticos em caso de condenação por ato de improbidade.

Resta consignado que o ordenamento jurídico amparou o princípio da independência das instâncias civil, penal e administrativa, as quais podem perquirir isoladamente a responsabilidade do agente ímprobo, cada qual no âmbito de sua competência. A Lei nº. 8.429/92 (LIA) é expressa ao dispor que as penalidades contidas em seu Art. 12 serão aplicadas “independentemente das sanções penais, civis e administrativas”.

2 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Em 02.06.1992, foi editada a Lei nº 8.429, que dispõe sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função da Administração Pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências, passando a ser conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

2.1 Lei De Improbidade Administrativa

A LIA representa hoje um moderno instrumento de defesa da moralidade e do patrimônio públicos. Contendo vinte e cinco artigos, em oito capítulos temos: no capítulo I das "Disposições Gerais", (Arts. 1º a 8º), a definição dos sujeitos passivo e ativo dos atos de improbidade, o conceito de agente público, a fixação da base para a recomposição do patrimônio lesado, com o ressarcimento do dano, o perdimento e a indisponibilidade dos bens, e a responsabilização dos sucessores do agente ímprobo; no capítulo II "Dos Atos de Improbidade Administrativa", a Lei cuida das espécies de atos e arrola condutas à definição de improbidade (Arts. 9 a 11); no capítulo III "Das Penas", estabelece as penas cominadas a cada ilícito (Art. 12); no capítulo IV cuida "Da Declaração de Bens" (Art. 13); no capítulo V, trata "Do Procedimento Administrativo e do Processo Judicial" (Arts. 14 a 18), onde fixa os parâmetros processuais para o desenvolvimento da ação judicial por ato de improbidade; no capítulo VI "Das Disposições Penais", define as condutas compreendidas como crime e fixa critérios para aplicação das penalidades (Arts. 19 a 22); no capítulo VII "Da Prescrição"; e por último o capítulo VIII "Das Disposições Finais", onde da entrada em vigor da lei e revoga as Leis nº 3.164, de 01.06.1957 e Lei nº 3.502, de 21.12.1958, além das demais disposições em contrário.

Foi ampliado com a LIA o rol de comportamentos lesivos à probidade administrativa, que antes versavam somente sobre o enriquecimento ilícito. Hoje dependendo da conduta e do resultado, os atos de improbidade podem ser classificados como: os que importam enriquecimento ilícito do agente público, os que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra princípios da Administração Pública.

O novo diploma legal representa um grande avanço no combate ao crime público organizado, prevendo penalizações aos agentes públicos, bem como aos terceiros participantes e/ou beneficiados, de ordem penal, civil e administrativa, aplicáveis independente e cumulativamente.

2.2 Sujeitos da Improbidade Administrativa: Ativo, Passivo e Responsabilidade dos Sucessores

A LIA define como autores de atos de improbidade administrativa, o agente público (Art.2º) e terceiros (Art. 3º), e como sujeito passivo a pessoa jurídica de direito interno ou a pessoa jurídica de direito privado (Art.1º).

O sujeito ativo é o agente público assim considerado todo aquele que, mesmo transitoriamente e sem remuneração, exerça, por eleição, nomeação, designação, contratação ou outra modalidade de investidura, mandato, cargo, emprego ou função em qualquer entidade pública federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, abrangendo os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Poderá ser igualmente, responsabilizado por improbidade administrativa todo aquele (o terceiro) que, mesmo não integrando os quadros do funcionalismo público, induza ou concorra para a prática de tal delito disciplinar, estendendo-se

essa autoria delitual administrativa aos particulares que mesmo não havendo influenciado, neste sentido, o agente público, ou não tenha aderido à ação deste se beneficie, direta ou indiretamente, do seu comportamento ímprobo.

Sobre o tema observa FIGUEIREDO (2000, p. 34-35) que:

O terceiro, particular, aquele que não é servidor ou agente público, segundo a lei, somente poderá ser co-autor ou participante na conduta ilícita. De fato, o agente ou servidor público é quem dispõe efetivamente de meios e condições muito eficazes de realização das condutas materiais (positivas ou negativas), porquanto é dele o poder de praticar o ato estatal lesivo. Isso não impede que o particular ou terceiro seja o mentor intelectual da ação de improbidade, seja o verdadeiro 'gerente' dos atos ilícitos. Contudo, a lei é clara: as figuras para terceiros circunscrevem-se a duas ações: 'induzir' ou 'concorrer'.

A experiência com casos de improbidade administrativa evidencia que quase sempre há um terceiro, estranho aos quadros da Administração Pública que, ou concorrendo para a prática do ato ou dele se beneficia, junto com o agente público envolvido. Suborno direto e indireto e favorecimento predominam nesta área, em que, sobretudo nos casos que envolvem grandes valores, dificilmente o agente público está sozinho.

É sujeito passivo dos atos de improbidade, a pessoa jurídica de direito público interno (União, Estado, Município, Autarquia) ou a pessoa jurídica de direito privado (Empresa Pública, sociedade de Economia Mista, empresa com envolvimento de capitais públicos). Assim a identificação do sujeito passivo depende exclusivamente da sua condição de ente público, pois somente serão considerados atos de improbidade aqueles praticados contra: a) a administração direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; b) de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário participe com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual; c) o patrimônio de entidade para cuja criação ou manutenção o erário concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita

anual, ou que receba subvenção, benefício ou incentivo fiscal ou creditício, de órgão público.

As hipóteses de penalização preconizadas pela Lei de Improbidade Administrativa são bastante amplas, alcançando, num primeiro momento, o agente ímprobo e o terceiro participante ou beneficiado com o ato. Entretanto a lei vai mais além e estabelece a responsabilidade dos sucessores daqueles de reparação do dano e de restituição dos bens ou valores de seu enriquecimento ilícito até o limite do valor da herança.

Assim, mesmo que o agente corrupto tenha falecido, será plenamente possível a instauração de relação processual para a apuração dos ilícitos praticados por aquele em vida, como também a aplicação de sanções de natureza pecuniária, figurando no pólo passivo o espólio e os sucessores do *de cuius*.

2.3. Atos de improbidade

Podemos conceituar o ato de improbidade administrativa como sendo aquele praticado por agente público, contrário às normas da moral, à lei e aos bons costumes, ou seja, aquele ato que indica falta de honradez e de retidão de conduta no modo de proceder perante a administração pública direta, indireta ou fundacional, nas três esferas políticas.

Segundo a Lei nº 8.429/92, improbidade administrativa comporta claramente três modalidades. Os artigos 9º, 10 e 11 definem respectivamente os atos de improbidade administrativa que importam no enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário, e que atentam contra os princípios da administração.

2.3.1 Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

Apresenta-se como a modalidade mais grave e ignóbil de improbidade administrativa, pois contempla o comportamento torpe do agente público que desempenha funções públicas de sua atribuição de forma desonesta e imoral.

Configura-se esse tipo de improbidade quando o agente público auferir¹ dolosamente vantagem patrimonial ilícita, destinada para si ou para outrem, em razão do exercício ímprobo de cargo, mandato, função, emprego ou atividade na administração pública dos entes da Federação e dos poderes do Estado, inclusive em empresas incorporadas ao patrimônio público, em entidades para cuja criação ou custeio o Erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual. E também em entidade²s privadas de interesse público que recebem ou manejam verbas públicas.

O Art. 9º envolve 12 diferentes hipóteses de atos e improbidade que importam enriquecimento ilícito. Não é um rol taxativo ou exaustivo e sim exemplificativo. O *caput* do artigo traça os lineamentos gerais da espécie de improbidade, estabelecendo como ilícito abrangido pela lei o recebimento, pelo funcionário público, de qualquer espécie de vantagem econômica em razão da função exercida. Assim, a definição de enriquecimento ilícito, nos termos da Lei nº 8.429/92, difere da definição oriunda do direito privado, posto que está direcionada especificamente aos entes ocupantes de cargos públicos ou a estes equiparados, tendo sempre como sujeito passivo a administração Pública.

¹ O termo "auferir" provém do latim auferre, que significa "perceber", "colher", "obter" ou "tirar". A expressão "vantagem patrimonial indevida", que a primeira vista denota apenas o aspecto econômico, deve ser estendida a todos os "interesses" que afrontem a moralidade administrativa, mas que não importem imediata redução patrimonial, como por exemplo, o favoritismo, a intenção concreta de privilegiar alguém para futuramente obter alguma vantagem.

Todos os incisos do Art. 9º guardam entre si uma característica: o agente público auferir vantagem econômica indevida, para si ou para outrem, em razão do exercício ímprobo de cargo, mandato, função, emprego ou atividade pública. É o tráfico da função pública.

Vale salientar que, em matéria de dolo ou culpa nessas infrações, ROSA, PAZZAGLINI FILHO e FAZZIO JÚNIOR (1996, p. 56) entendem:

[...] Nenhuma das modalidades admite a forma culposa; todas são dolosas. É que todas as espécies de atuação suscetíveis de gerar enriquecimento ilícito pressupõem a consciência da antijuridicidade do resultado pretendido. Nenhum agente desconhece a proibição de se enriquecer às expensas do exercício de atividade pública ou permite que, por ilegalidade de sua conduta, outro o faça. Não há, pois, enriquecimento ilícito imprudente ou negligente. De culpa é que não se trata.

Desta forma, nenhuma das condutas arroladas comporta a forma culposa, sendo necessário, em todos os casos a demonstração de dolo do agente.

No ato de improbidade descrito no inciso I do art. 9º, não é necessária para a sua configuração ter o agente público, que aceitar a vantagem, praticado ou omitido o ato funcional referente ao benefício pretendido pela pessoa corrupta. Contudo, deve haver relação entre o proveito almejado com o exercício funcional do agente público que aceitou a benesse ilícita. E que este tenha consciência de que obteve vantagem indevida como retribuição pela prática ou omissão de ato funcional concernente a sua competência.

O que o agente público recebe é a comissão, a percentagem, a gratificação ou o presente. A comissão é o preço da intermediação, a percentagem é valor calculado sobre a vantagem e a gratificação é a recompensa pelo "favor" ou "serviço" prestado. Presente, neste ponto, é a transmissão ou tradição de bem que ostente valor pecuniariamente mensurável, como forma de "estimular" o agente público.

No inciso II, o agente público percebe a vantagem econômica, ainda que indireta, para facilitar (não criar dificuldades, abrir caminhos) a aquisição, permuta, locação de bem ou a contratação de serviços pela entidade a que serve, por preço superfaturado.

Esse tráfico de favores lesivo ao patrimônio público evidencia o dolo, o comportamento desonesto, tanto de quem anui em favorecer ou facilitar (agente público) quanto do favorecido (terceiro), que em troca de contratação superfaturada por ele pretendia pagar àquele vantagem econômica ilícita.

Tendo o contrato administrativo qualquer desses objetos, a lei de regência será a Lei Federal nº 8.666/93 (Lei das Licitações e Contratos Públicos) e o objetivo final do procedimento licitatório será a eleição da proposta mais vantajosa para a Administração, seja pela viabilidade econômica, seja pela preferência técnica

A permuta é a troca ou escambo de um bem público por um outro bem particular. Em geral, sua realização não demanda licitação, mas está sujeita à lei autorizadora do ente da federação proprietário do bem público a ser permutado e a prévia avaliação dos bens permutáveis. Seus valores devem ser paritários e, na hipótese de desigualdade entre ambos, deve ser restabelecida a paridade com compensação em pecúnia ou títulos mobiliários.

O ato de improbidade pode se dar em qualquer das fases do procedimento licitatório, ou até por sua total supressão. O objetivo desse inciso é exatamente fazer com que sejam observados todos os procedimentos previstos pela lei para trato com a coisa pública, de modo a evitar o favorecimento de alguns em detrimento da coletividade.

Ao contrário do inciso II, o inciso III, cuida da hipótese em que o agente público tem como meta beneficiar terceiro em detrimento da entidade, pela alienação, permuta, locação de bem ou prestação de serviço, por valores inferiores aos cobrados por outrem.

São requisitos para a alienação de bens imóveis: autorização legislativa, avaliação prévia, interesse público e realização de concorrência, dispensada esta se se tratar de dação em pagamento, doação, permuta ou investidura.

O inciso IV, trata de improbidade administrativa simplesmente do agente público servir-se, em seu próprio proveito, do trabalho de pessoas pertencentes a órgãos ou entidades públicas, ou que estejam a sua disposição, assim como de recursos públicos.

O uso do bem público, para ser regular e lícito, deve ser antecedido, conforme o caso, de "autorização de uso", de permissão, cessão ou concessão de uso, conforme o caso.

Autorização é ato unilateral que permite a utilização de bem público por particular, de forma precária e sem termo final predefinido, podendo ser revogado a qualquer tempo e sem gerar qualquer ônus para o Poder Público. A permissão de uso é, também, unilateral, precária, onerosa ou gratuita, revogável a qualquer tempo. Cessão de uso é a transferência da posse operada entre órgãos de administração direta, indireta ou fundacional, de determinado bem público. A concessão de uso deriva da contratação promovida pela administração com particular, visando permitir a utilização exclusiva de determinado bem público.

O inciso V, descreve improbidade administrativa de recepção de vantagem econômica da qualquer natureza ou na aceitação de promessa de recebê-la para tolerar jogos de azar, lenocínio, narcotráfico, contrabando, usura ou qualquer outra atividade tida por lei ilícita.

O ato de improbidade descrito no inciso V supõe agente público que tem o dever jurídico de reprimir as atividades ilícitas nele elencadas, todas caracterizadoras do chamado crime organizado. Só comete essa improbidade o agente público que tenha a atribuição funcional de reprimir ou prevenir práticas de cunho delituoso. Portanto, abrange agentes públicos que exercem funções relativas à polícia judiciária ou à polícia administrativa.

No inciso VI, é descrita a improbidade administrativa cometida por agente público que recebe vantagem econômica de qualquer natureza para fazer declaração falsa tanto sobre medições ou avaliações em obras ou serviços públicos quanto sobre informações relativas a mercadorias e outros bens fornecidos à Administração Pública.

Entende-se, portanto, que só se enquadra nesse dispositivo o agente público que detém atribuição funcional, em face de sua qualificação técnica, em entidade pública que contrata obra, serviço ou fornecimento de bens, para medi-los ou avalia-los.

A caracterização da hipótese não exige que a declaração falsa se refira exclusivamente ao valor. Pode referir-se a peso, quantidade, medida e qualidade. Exige-se para a consumação do ilícito, que a declaração emitida pelo agente seja falsa e que este tenha consciência da sua falsidade.

O inciso VII cuida do enriquecimento do agente público, durante o exercício de função pública, sem causa lícita conhecida. É o acréscimo patrimonial, no exercício do mandato, cargo, emprego ou função pública, sem justificativa, desproporcional aos rendimentos e a evolução do patrimônio de agente público.

Ocorre com bastante freqüência, porém é de difícil comprovação, pois exige a demonstração de que o acréscimo patrimonial desproporcional é oriundo do exercício inadequado da função pública.

Cabe ao Ministério Público, em geral o autor da ação, no inquérito civil ou no processo de ação civil de improbidade administrativa com suporte no inciso em comento, para desincumbir-se do ônus de comprovar o enriquecimento ilícito sem causa do agente público por exercício funcional abusivo, além de contar com pareceres e prova documental do Tribunal de Contas ou da entidade pública onde o investigado desempenhava suas funções, poderá requerer ao Poder Judiciário a quebra do sigilo de suas transações bancárias, requisitar perícias contábeis, auditoria da receita Federal relativa aos cinco últimos exercícios fiscais, certidões cartorárias sobre transações imobiliárias em nome do agente público investigado ou de seu cônjuge ou familiar.

Este dispositivo descrito no inciso VIII visa a punição do agente público que dê 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.

A norma não exige o efetivo benefício da pessoa física ou jurídica particular, bastando a simples possibilidade de favorecimento em razão da função exercida pelo agente público, bem como a consciência, por parte deste, dessa possibilidade.

O inciso IX trata do recebimento de vantagem econômica pelo agente público para executar intermediação de verba pública de qualquer natureza, ou seja de todo e qualquer recurso constante dos orçamentos ou dos cofres públicos.

Intermediar é interceder a favor de alguém, amparar interesse privado junto à Administração Pública. E intermediação ou favorecimento remunerado é o recebimento de vantagem econômica, a título de corretagem, de terceiro interessado para intervir na liberação ou aplicação, lícita ou não, de verba pública. Somente pode ser sujeito ativo dessa espécie de ilícito o agente público com poderes ou influência na condução das verbas públicas.

O inciso X, contempla a omissão consciente de dever de ofício, movido o agente público omissor por vantagem econômica recebida do interessado em impedir seu cumprimento. No caso a lei visou proteger o fiel cumprimento do dever funcional do agente público, impondo-lhe uma sanção para o caso de omissão consciente e preordenada.

Refere-se o inciso XI ao enriquecimento ilícito mediante a incorporação, por qualquer forma, de bens ou rendas pertencentes ao patrimônio público. Incorporar significa apoderar, anexar, apropriar.

Aqui o inciso XII, caracteriza-se o enriquecimento ilícito pela utilização indevida pelo agente público, em proveito próprio, sem intenção de incorporação, de bens, rendas, verbas ou valores públicos de que tenha posse, detenção ou guarda em decorrência de sua atividade funcional.

2.3.2 Atos de Improbidade Administrativa que causam Prejuízo ao Erário

Trata o Art. 10 da Lei nº 8.429/92, de improbidade administrativa que causa lesão ao Erário, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres públicos.

Erário é a parcela do patrimônio público de conteúdo econômico-financeiro direto. Já patrimônio público é o complexo de bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, Territórios, de autarquia, de empresas públicas, de sociedades de economia mista, de fundações instituídas pelo Poder Público, de empresas incorporadas, de empresas com participação do erário e de entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

Assim, o Art. 10, intenta proteger não o patrimônio público propriamente dito, mas o erário, o tesouro, o conjunto de órgãos administrativos encarregados da movimentação econômico-financeira do Estado.

Em geral as condutas ímprobadas narradas nos incisos do art. 10 da LIA são semelhantes às do Art. 9º do mesmo diploma legal, distinguindo-se no tocante ao beneficiário da improbidade administrativa, que, nesta modalidade, é terceiro, enquanto na anterior é o próprio agente público.

O inciso I trata de ato de improbidade administrativa lesivo ao erário cometido por agente público que, no exercício funcional, facilita ou concorre para incorporação de bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio público ao do

particular. Essa incorporação indevida dá-se mediante facilitação ou concurso do agente público, durante o exercício funcional deste na entidade lesada.

Este inciso II guarda similitude com o primeiro, diferenciando-se um do outro quanto ao resultado lesivo da atuação ímproba do agente público. Naquele o prejuízo ao erário resulta da apropriação indébita de bem público, enquanto neste, do uso indevido por particular de bens ou valores públicos de correntes da ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente público responsável por eles.

No inciso III trata da doação ilegal celebrada por agente público, no exercício funcional, de bem público a particular, sem observância das formalidades legais e regulamentares que regem a doação de bens públicos, acarretando, assim, lesão ao erário.

A doação de bens públicos, embora se formalize em contrato típico de direito privado, é regida por normas publicísticas, aplicando-se, subsidiariamente, as disposições do Código Civil. Lembramos aqui que, inicialmente, somente podem ser objeto do contrato de doação os bens dominicais originários ou derivados pela desafetação.

Cuida este inciso IV do comportamento ímprobo do agente público de permitir ou facilitar, por dolo ou culpa, alienação, permuta ou locação de bem público ou prestação de serviço por parte da entidade pública onde exerce atividade funcional para particular por preço subfaturado, ocasionando, assim, dano ao erário.

A sua conduta é dolosa quando, consciente do preço subfaturado de bem ou serviço público, permite ou facilita a contratação prejudicial ao patrimônio público. E é culposa quando a permissão ou facilitação decorre da omissão de cautela ou

diligência do agente público, sendo-lhe possível prever que o preço a ser pago pelo particular ao Poder público é inferior ao do mercado.

O inciso V é semelhante ao anterior, diferenciando-se quanto à posição da entidade pública e do particular nos pólos do contrato ilícito. Enquanto naquela a administração, mediante conduta funcional dolosa ou culposa de agente público, vende, permuta ou aluga bem público ou presta serviço a terceiro por preço subfaturado, aqui, a entidade pública, em face do mesmo comportamento do agente, compra, permuta ou aluga bem ou contrata serviço particular por quantia superior o mercado.

O inciso VI trata da realização pelo agente público, de operação financeira ilegal e da aceitação por ele de garantia insuficiente ou inidônea. Operação financeira é qualquer transação que envolve dinheiro público, e por envolver patrimônio público tem que cumprir rigorosamente as normas de finanças públicas. Seu descumprimento, geralmente, compromete a gestão fiscal, afeta o equilíbrio das contas públicas, lesionando o erário.

No tocante à aceitação de garantia insuficiente ou inidônea, cumpre, inicialmente, lembrar que garantia, na espécie, é o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual contraída por empresa particular ou pública junto às entidades públicas, prestada por terceiro alheio a tal obrigação.

A garantia insuficiente é fornecida em qualquer tipo de operação de crédito pelo devedor em valor incapaz de cobrir o crédito e os encargos da dívida na hipótese de eventual inadimplemento da obrigação financeira pactuada com ente credor. A garantia inidônea, por sua vez, é a prestada, por exemplo, ao devedor contratante por entidade inadimplente quanto a suas obrigações junto ao ente credor.

Nessa hipótese de improbidade administrativa, a lesividade ao erário reside na insuficiência ou inidoneidade da garantia, e prescinde, para sua configuração, do inadimplemento da obrigação pela entidade devedora.

O inciso VII, estabelece a concessão ilegal de benefício administrativo ou fiscal pelo agente público concedente. Pratica esse ato de improbidade o agente público responsável pela concessão de benefício fiscal ou administrativo que, ciente de sua ilegalidade (dolo), assim mesmo o concede, ou por imprudência ou negligência (omissão de cautela e de diligência), efetuou tal concessão sem cumprir involuntariamente as formalidades legais ou regulamentares para sua outorga, mas que tinha obrigação funcional de conhecê-la e respeitá-la.

Já o inciso VIII trata de lesão ao erário em razão de ato de improbidade administrativa em procedimento licitatório, explicitado no texto legal em duas condutas ilícitas genéricas: frustração da licitude do processo licitatório e dispensa indevida da licitação.

O Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos é a Lei nº 8.666/93, com as alterações promovidas pelas Leis nºs 8.883/94, 9.648/98 e 9.854/99, que regulamentou o Art.37, XXI, da CF, e instituiu normas para licitações da Administração Pública da União, dos Estados, dos Distritos e dos Municípios.

Pode-se entender por licitação o procedimento realizado pelas pessoas públicas (União, Estado distrito Federal e Município, autarquias) e governamentais (empresa pública, sociedade de economia mista, fundação), para a contratação com terceiros na aquisição de bens ou de serviços, mediante obtenção de proposta mais vantajosa, segundo critérios objetivos previamente estabelecidos (edital).

A frustração da licitação do processo licitatório, a fraude, pode-se dar em qualquer das etapas do procedimento por conduta indevida do agente público, doloso ou culposa, em concurso, ou não, com particulares interessados no objeto da licitação.

A regra é a licitação, contudo o diploma legal das licitações excepcionalmente e facultativamente permite que haja dispensa (desobrigação) de licitação. Mas, somente pode ser autorizado pelo agente público competente nas hipóteses enumeradas taxativamente no Estatuto da Licitação (Art. 24 e seus incisos).

O Estatuto das Licitações e Contratos, depois de proclamar que o princípio da obrigatoriedade da licitação é a regra, elencou, como visto, as hipóteses taxativas de sua dispensa no Art. 24 e, no dispositivo subsequente, prevê a inexigibilidade do procedimento licitatório quando for inviável o certame entre eventuais proponentes ou contratantes, exemplificando três situações de impossibilidade de sua realização.

Tanto a dispensa como a inexigibilidade de licitação, para ser válida, deve ser precedida do cumprimento das formalidades ou atos administrativos no Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos e eventualmente de outros requisitos estabelecidos em lei estadual ou municipal.

O inciso IX considera improbidade administrativa a execução de despesa pública não autorizada em lei ou regulamento praticada pelo agente público que a ordenou. Pratica esse ato de improbidade administrativa o agente público responsável por ordenar ou permitir a realização de despesa pública, que a autoriza sem respaldo em lei ou regulamento, consciente de sua ilegalidade ou inconsciente dela por omissão de seu dever de diligência ou cautela.

O inciso X considera improbidade administrativa lesiva ao erário a negligência do agente público tanto na arrecadação de receitas tributárias e não tributárias, quanto na conservação do patrimônio público.

É negligente o agente público que, por inércia, passividade, descuido, inação, não cumpri seu dever funcional de concreta e eficiente arrecadação das receitas públicas e de preservação do patrimônio público.

O agente público tem o dever de tolher a renúncia descompensada da receita pública e de conservar o patrimônio público, impedindo tanto sua deterioração ou abandono quanto sua redução ou desfalque.

O inciso XI elenca como improbidade a liberação ilegal de verba pública e a influencia em sua aplicação irregular, tendo como exemplo: o pagamento de despesa sem prévio empenho, a satisfação de despesa devidamente empenhada antes de sua liquidação, etc.

O inciso XII reforça a persecução do enriquecimento ilícito de terceiro, que acarreta prejuízo econômico ao patrimônio público, contemplando qualquer ação ou omissão ilícita, dolosa ou culposa, praticada por agente público lesiva ao erário que, de qualquer forma, permite, facilita ou concorre para o enriquecimento ilícito de terceiro, seja ele outro agente público ou um particular.

O inciso XIII expressa o ato de improbidade administrativa cometido por agente público, que permite, dolosa ou culposamente, o uso efetivo, em obra ou serviço particular, de veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza pertencente à entidade pública onde exerce sua atividade funcional, bem

como do trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros por aquela contratados, causando lesão ou erário.

2.3.3 Atos de Improbidade Administrativa que atentam contra os Princípios da Administração Pública

Reclama-se de todo e qualquer agente público, de qualquer nível, que possua um contingente mínimo de predicados ligados à moralidade pública, tais como a honestidade, a lealdade e a imparcialidade. São qualidades essenciais, naturalmente exigíveis em qualquer segmento da atividade profissional e, com muito mais razão, daqueles que integram os quadros públicos e gerenciam bens da coletividade, dos quais não podem dispor e pelos quais devem zelar.

Caso seja natural a conduta dos agentes públicos e esteja permanentemente sob a fiscalização popular, esta, porém, quase sempre é insuficiente para corrigir as distorções patrocinadas por condutas que, sem acarretar qualquer dano ao Tesouro e sem ensejar a configuração de enriquecimento ilícito, ferem profundamente os princípios éticos e jurídicos que presidem a Administração Pública.

Segundo a linguagem da norma em tela, constitui ato de improbidade administrativa atentatório aos princípios que regem a Administração Pública qualquer ação ou omissão funcional de agente público que desrespeite os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade ou lealdade às instituições.

O agente público, ao praticar ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito (Art. 9º), ou que causa lesão ao erário (Art.10), transgredir, sempre, o princípio constitucional da legalidade e, em geral, outros

princípios constitucionais explícitos ou implícitos, relativos ao conteúdo de sua conduta ímproba.

Depois de elencar, no *caput* do Art. 11, atributos que devem qualificar o agente público, situando-os no mesmo plano do princípio da legalidade, o diploma sob análise especifica sete condutas suscetíveis de traduzir improbidade administrativa por afronta aos ditames administrativos.

O inciso I trata da prática por agente público de ato de improbidade com fim ilegal, desvio de finalidade ou que extrapola suas atribuições, ciente o autor do objeto ilícito ou da violação da regra da competência.

De acordo com MEIRELLES (2001, p.105):

O desvio de finalidade ou de poder é, assim, a violação ideológica da lei, ou, por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal. Tais desvios ocorrem, p.ex., quando a autoridade pública decreta uma desapropriação alegando utilidade pública mas visando, na realidade, a satisfazer interesse pessoal próprio ou favorecer algum particular com a subsequente transferência do bem expropriado; ou quando outorga uma permissão sem interesse coletivo; ou, ainda, quando classifica um concorrente por favoritismo, sem atender aos fins objetivados pela licitação.

No inciso II na descrição de prevaricação administrativa consistente em retardar ou omitir ato de ofício sem justificativa legal. Na hipótese de retardar, o agente público causa injustificada protelação, adiamento ou demora na prática de ato funcional de sua competência, omitindo sua execução no prazo estabelecido em lei ou em tempo hábil. No caso de deixar de praticar, o administrador omite ato de ofício devido.

O inciso III, considera improbidade administrativa atentatória aos princípios constitucionais que regem a gestão pública a revelação por agente público, voluntária e injustificadamente, de fato ou circunstancia, de que teve ciência em razão de seu ofício e que deveria permanecer em sigilo. Apenas pratica tal ato o agente que teve ciência do fato que deva permanecer sigiloso em razão das atribuições do cargo ou função por ele exercido.

No inciso IV o ato de improbidade configura-se com a negativa do agente público, voluntária, de divulgação tempestiva e na forma em lei dos atos oficiais que tenha o dever de publicar ou informar ao particular interessado.

A publicidade garantida juridicamente por princípio constitucional refere-se aos negócios públicos, às atividades da gestão administrativa. E não à publicidade, propaganda ou promoção pessoal, dos agentes públicos. A divulgação dos atos oficiais deve observar o princípio constitucional da impessoalidade, há de sempre objetiva e neutra, sem marcas pessoais, tendo por único fim o interesse público de conhecimento dos atos de ofício.

Já no inciso V a improbidade administrativa consiste na frustração da licitude de concurso público. Frustrar a legalidade de concurso público quer dizer burlar, tornar viciado o procedimento seletivo das pessoas mais aptas, que tenham interesse em exercer cargos ou empregos públicos.

Estabelece o Art.37, II, da CF:

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado de livre nomeação e exoneração.

A frustração de concurso público afronta o princípio constitucional da igualdade que se encontra consagrado no *caput* do Art.5º da CF: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”.

O concurso público é o meio técnico, transparente, de acesso, em regra, a cargos ou empregos públicos, que tem por objetivo, por meio de competição de provas ou de provas e títulos, propiciar a seleção dos melhores iguais, doa mais aptos, na ordem de classificação, entre os candidatos considerados habilitados.

O preceito constitucional impõe igualdade de tratamento jurídico para pessoas que ostentem situação ou condições igualitárias de direitos ou obrigações. Na espécie, a igualdade de competição entre os candidatos habilitados em concurso público, sendo defeso discriminá-los, favorecer alguns em detrimento dos demais habilitados, sem que haja razão jurídica ou interesse público nessa discriminação.

No inciso VI, o agente público omite voluntariamente prestação de contas, quando tem o dever legal de prestá-las, comete ato de improbidade administrativa. Decorre essa norma do princípio constitucional da publicidade que garante aos governados a ciência da verdade sobre a atuação funcional dos governantes.

Com relação a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, no parágrafo único do Art. 70, da Constituição Federal, determina:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

A obrigatoriedade de divulgação de dados sobre a gestão dos negócios públicos à coletividade, nos prazos e formas estipulados na legislação, não se limita à função administrativa, mas, estende-se a todas as atividades estatais.

O inciso VIII qualifica um tipo específico de transgressão do dever de sigilo funcional: a revelação ou permissão que chegue ao conhecimento de terceiro, voluntariamente, antes do respectivo anúncio oficial, de teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço, de que o agente público detenha ciência em razão de seu ofício.

2.4 Sanções por Ato de Improbidade

No item anterior percebemos que de maneira exemplificativa o legislador listou os vários atos que poderiam ser enquadrados como de improbidade. Como não podia deixar de ser, ele deu continuidade ao texto legal fixando as sanções fundamentais aplicáveis aos agentes públicos que cometem atos de improbidade.

O fundamento constitucional da punição aos que cometem atos de improbidade administrativa está alocado no Art. 37, § 4º, da CF, onde se lê que aqueles atos “importarão a suspensão dos direitos públicos, 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”.

A cláusula final “sem prejuízo da ação penal cabível” indica que as sanções previstas no texto maior não são de índole criminal, devendo pois resultar de sentença proferida em persecução judicial civil.

A norma constitucional (Art. 37, § 4º, da CF) foi regulamentada no Art. 12 da Lei nº 8.429/92, que, além disso, completou o elenco de sanções.

Não podemos esquecer dos Arts. 5º, 6º e 8º da LIA que também positivaram a regulamentação do Art. 37, § 4º, da CF, *in verbis*:

Art. 5º - Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Art. 6º No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilícitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança.

De acordo com a classificação do ato de improbidade administrativa, objeto da persecução civil, a intensidade dessas sanções é diferenciada. Na fixação dessas punições, entre o mínimo e o máximo, o juiz levará em consideração, nos termos do parágrafo único do Art. 12, a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente público ímprobo condenado.

2.4.1 Natureza Jurídica das Sanções

Como já pode ser entendido nenhuma das sanções nomeadas no Art. 12 da LIA são de índole criminal. A norma constitucional mencionada é categórica: "sem prejuízo da ação penal cabível".

E o *caput* do Art. 12 enfatiza: "independente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações [...]".

Sendo assim, as medidas punitivas arroladas na norma são de natureza política: suspensão dos direitos políticos; político-administrativa: perda de função pública; administrativa: proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios; e civil: multa civil, ressarcimento integral do dano e perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

A privação dos direitos políticos poderá ser definitivamente (perda) ou temporária (suspensão) nas ocorrências enunciadas no Art. 15 da Constituição Federal. Tratando-se de privação temporária dos direitos políticos, finda a suspensão com o término de seu motivo ou de seu prazo fixado na sentença civil condenatória por ato de improbidade administrativa.

A imposição dá-se na Justiça Comum, cabendo a Justiça Eleitoral somente o ato administrativo, quando ciente do trânsito em julgado da decisão, de cancelamento da inscrição eleitoral do agente público que teve suspensos seus direitos políticos por ato de improbidade. Decorrido o tempo estipulado de suspensão, readquire o administrador considerado ímprobo seus direitos políticos suspensos.

Já a punição de perda de função pública consiste na ruptura ou cessação compulsória do vínculo jurídico do agente público com o órgão ou entidade pública decorrente de sentença condenatória em ação civil por improbidade administrativa que a decretou.

A perda da função pública, tal como a suspensão dos direitos políticos, é aplicada no juízo cível, estadual ou federal, onde foi proferida a decisão que, dando pela procedência da ação civil de improbidade, impôs essa medida sancionatória, que passa a vigorar com seu trânsito em julgado.

Essa sanção não incide apenas sobre a função pública exercida pelo agente público condenado à época em que praticou o ato de improbidade administrativa reconhecido na sentença judicial, mas sobre a função pública que ele esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível.

A proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, como medidas punitivas administrativas devem constar expressa e motivadamente graduadas na sentença que julgar procedente a ação civil por improbidade administrativa, e sua extensão extrapola o âmbito do ente lesionado, estendendo-se a todos os entes da Federação, seus Poderes e seus organismos da administração direta e indireta. Evidente que a proibição de contratar com a Administração Pública implica a proibição de participar de licitação que é, geralmente, antecedente imprescindível da contratação futura.

A proibição de auferir benefícios ou incentivos de natureza fiscal ou creditícia abrange, dispensa ou limitação de pagamento de obrigação tributária, perdão de sanção tributária ou de débito tributário, subvenções e subsídios, etc.

A multa civil, como sanção pecuniária, é graduada conforme a espécie do ato de improbidade, objeto da persecução civil, e imposta na sentença que julga procedente a ação civil respectiva, motivadamente entre os limites mínimo e máximo previstos nos incisos do Art. 12. Ela é paga pelo agente público condenado, sendo seu valor revertido à entidade pública vítima do ato de improbidade em questão. A multa civil não tem natureza indenizatória, mas simplesmente punitiva.

O ressarcimento integral do dano causado a entidade lesada em decorrência do ato de improbidade praticado pelo agente público, tem natureza indenizatória. A reparação do dano é obrigatória quando se trata de ato de

improbidade lesivo ao erário e condicional à efetiva comprovação da ocorrência de prejuízo patrimonial na hipótese de enriquecimento ilícito.

A sanção do ressarcimento integral do dano, por força de norma constitucional (Art.37, § 5º), não prescreve e, conseqüentemente, são imprescritíveis as ações contra agentes públicos que, por ato de improbidade administrativa, causam lesão ao erário. As destinadas à aplicação das demais sanções, porém, prescrevem normalmente nos termos do disposto no Art. 23 da Lei nº 8.429/92.

A perda do patrimônio recai sobre bens ou valores obtidos indevidamente que, portanto, não faziam parte do patrimônio do autor da improbidade reconhecida na sentença que julgar procedente a respectiva ação civil.

Na verdade, o agente público condenado não sofre sanção patrimonial, mas apenas restitui o que auferiu indevidamente, punindo-se, assim, seu enriquecimento ilícito.

Como se pode ver, a Lei nº 8.429/92 apresenta-se como notável instrumento para assegurar-se a probidade administrativa, resguardando, assim, a incolumidade do patrimônio público e o respeito aos princípios da sã administração.

3 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A EFETIVAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

3.1 O Ministério Público

3.1.1 Aspectos Históricos

O Ministério Público é fruto do desenvolvimento do estado brasileiro e da democracia. A sua história é marcada por dois grandes processos que culminaram na formalização do *parquet* como instituição e na ampliação de sua área de atuação.

É instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

É órgão do Estado, dotado de especiais garantias para desempenhar funções ativas ou interventivas, em juízo ou fora dele, em defesa dos maiores interesses da coletividade, como o combate ao crime, fiscalização dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública, a defesa do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio público e social. Em suma, zelar por interesses indisponíveis ou de larga abrangência social.

O mais comum é invocar-se sua origem nos procuradores do rei do velho direito francês (a Ordenança de 25 de março de 1302, de Felipe IV, foi o primeiro

texto legislativo a tratar objetivamente dos procuradores do rei; Felipe, porém, regulamentou o juramento e as obrigações de procuradores já existia)

A Revolução Francesa estruturou mais adequadamente o Ministério Público, enquanto instituição, ao conferir garantias a seus integrantes. Foram, porém, os textos napoleônicos que instituíram o Ministério Público que a França veio a conhecer na atualidade.

No período colonial, o Brasil foi orientado pelo direito lusitano. Não havia o Ministério Público como instituição. Mas as Ordenações Manuelinas de 1521 e as Ordenações Filipinas de 1603 já faziam menção aos promotores de justiça, atribuindo a eles o papel de fiscalizar a lei e de promover a acusação criminal. Existiam ainda o cargo de procurador dos feitos da Coroa (defensor da Coroa) e o de procurador da Fazenda (defensor do fisco).

No Brasil-Colônia e no Brasil-Império, o procurador-geral ainda centralizava o ofício, não se podendo falar da instituição do Ministério Público nem de independência ou garantia dos promotores públicos, que eram meros agentes do poder Executivo. Sob a Constituição de 1824, atribuía-se ao procurador da Coroa e Soberania Nacional a acusação no juízo de crimes comuns. O Código de Processo Criminal do Império (de 1832) continha uma seção reservada aos promotores, com os primeiros requisitos de nomeação e principais atribuições (arts. 36 a 38). A partir da reforma de 1841, a qualidade de “bacharel idôneo” passou a ser requisito da nomeação dos promotores públicos.

A Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841, passou a estabelecer que os promotores seriam nomeados por tempo indeterminado pelo imperador, no município da Corte, e pelos presidentes, nas províncias; serviriam enquanto

convisse a sua conservação ao serviço público, sendo, caso contrário, indistintamente demitidos por aqueles que os tinham nomeado.

A primeira Constituição da República (1824) só fez referencia à escolha do procurador-geral e à sua iniciativa na revisão criminal *pro reo*. Entretanto, diante do descortino de Campos Salles, Ministro da Justiça no Governo provisório, o Ministério Público passou a ser tratado como instituição nos Decretos ns. 848 e 1.030, de 1890.

Com ressalva ao retrocesso operado na Carta ditatorial de 1937, o Ministério Público desenvolveu-se no período republicano. No Código de Processo Penal de 1941, conquistou o poder de requisição de inquérito policial e diligências. Tornou-se regra sua titularidade na promoção da ação penal pública, embora ainda admitido o procedimento penal *ex officio*; foi-lhe cometida a tarefa de promover e fiscalizar a execução da lei. Nos Códigos de Processo Civil (1939 e 1973), a instituição conquistou crescente papel, como órgão agente e interveniente.

Em 1951, a Lei Federal nº 1.341 criou o Ministério Público da União, que se ramificava em Ministério Público Federal, Militar, Eleitoral e do Trabalho. O MPU pertencia ao Poder Executivo.

Nas décadas de 1970 e 1980, principiou o crescimento institucional: a) a EC n. 77/77 passou a exigir que uma lei complementar estabelecesse normas gerais de organização do Ministério Público estadual; b) a Lei Complementar federal n.40/81 definiu um estatuto básico e uniforme para o Ministério Público nacional, com as suas principais atribuições, garantias e vedações; c) a Lei n. 6.938/81, em seu art.14, § 1º, cometeu ao Ministério Público a ação reparatória de danos ao meio ambiente e a terceiros; d) a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), conferiu-lhe a presidência do inquérito civil e a promoção da ação civil para

a defesa de interesses difusos e coletivos; e) a Constituição de 1988 deu ao MP brasileiro seu desenvolvimento maior.

Mas foi o processo de codificação do Direito nacional que permitiu o crescimento institucional do Ministério Público, visto que os códigos (Civil de 1917, de Processo Civil de 1939 e de 1973, Penal de 1940 e de Processo Penal de 1941) atribuíram várias funções à instituição.

Em 1985, a Lei 7.347 de Ação Civil Pública ampliou consideravelmente a área de atuação do Parquet, ao atribuir a função de defesa dos interesses difusos e coletivos. Antes da ação civil pública, o Ministério Público desempenhava basicamente funções na área criminal. Na área cível, o Ministério tinha apenas uma atuação interveniente, como fiscal da lei em ações individuais. Com o advento da ação civil pública, o órgão passa a ser agente tutelador dos interesses difusos e coletivos.

3.1.2 O Ministério Público nas Constituições Brasileiras

Nos textos constitucionais, o Ministério Público ora aparece, ora não é citado. Esta inconstância decorre das oscilações entre regimes democráticos e regimes autoritários/ditatoriais.

Constituição de 1824: não faz referência expressa ao Ministério Público. Estabelece que "nos juízos dos crimes, cuja acusação não pertence à Câmara dos Deputados, acusará o procurador da Coroa e Soberania Nacional".

Constituição de 1891: não faz referência expressa ao Ministério Público. Dispõe sobre a escolha do Procurador-Geral da República e a sua iniciativa na revisão criminal.

Constituição de 1934: faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo "Dos órgãos de cooperação". Institucionaliza o Ministério Público. Prevê lei federal sobre a organização do Ministério Público da União.

Constituição de 1937: não faz referência expressa ao Ministério Público. Diz respeito ao Procurador-Geral da República e ao quinto constitucional.

Constituição de 1946: faz referência expressa ao Ministério Público em título próprio (artigos 125 a 128) sem vinculação aos poderes.

Constituição de 1967: faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo destinado ao Poder Judiciário.

Emenda constitucional de 1969: faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo destinado ao Poder Executivo.

3.1.3 O Ministério Público na Constituição Federal de 1988

No decurso da história do Estado moderno, as estruturas e funções do Ministério Público, no mundo do direito, se alargam a cada reorganização legislativa.

A Constituição de 1988 coloca o Ministério Público dentre "AS FUNÇÕES ESSENCIAIS DA JUSTIÇA" (arts. 127 ao 130).

A Constituição Federal vigente, não coloca o Ministério Público dentro do Poder Executivo, como fazia a Carta anterior (Seção VIII do Capítulo VII - artigos 94 a 96), nem tampouco no âmbito do Poder Judiciário, remetendo-o para o Capítulo próprio, como "Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado".

Com a nova Constituição brasileira, promulgada em 1988, fortaleceu-se, por soberana deliberação da Assembléia Nacional Constituinte, a Instituição do Ministério Público, por ela própria qualificada como permanente e essencial à função jurisdicional do Estado (CF/88, art.127).

Em decorrência da reconstrução da ordem constitucional, emergiu o Ministério Público sob o signo da legitimidade democrática. Ampliaram-lhe a fisionomia institucional; conferiram-lhe os meios necessários à concessão de sua destinação constitucional atendendo-se, finalmente, a antiga reivindicação da própria sociedade.

Posto que o Ministério Público não constitui Órgão auxiliar do Governo, instituiu o legislador constituinte um sistema de garantias destinado a proteger o membro da Instituição - Promotores e Procuradores de Justiça -, cuja atuação independente configura a confiança de respeito aos direitos, individuais e coletivos, e a certeza de submissão dos Poderes à lei.

É indisputável que o Ministério Público ostenta, em face do ordenamento constitucional vigente, destacada posição na estrutura do Poder. A independência

institucional, que constitui uma de suas expressivas prerrogativas, garante-lhe o livre desempenho, em toda a sua plenitude, das atribuições que lhe foram conferidas.

Foi na área cível que o Ministério Público adquiriu novas funções, destacando a sua atuação na tutela dos interesses difusos e coletivos (meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, turístico e paisagístico; pessoa portadora de deficiência; criança e adolescente, comunidades indígenas e minorias ético-sociais). Isso deu evidência à instituição, tornando-a uma espécie de Ouvidoria da sociedade brasileira. Fundado no extraordinário papel que lhe assegurou a Constituição de 1988, o Ministério Público nacional começou a agir mais desembaraçadamente, o que tem despertado a contra-ofensiva de políticos, administradores e empresários, surgindo diversas medidas provisórias e propostas legislativas para limitar sua atuação.

A Constituição reconheceu que a abertura democrática supõe um Ministério Público forte e independente, que efetivamente possa defender as liberdades públicas, os interesses difusos e coletivos, o meio ambiente, o patrimônio público, as vítimas não só da violência como da chamada criminalidade do colarinho branco – ainda que o agressor seja muito poderoso ou até mesmo seja o governante. Cometeu ao Ministério Público o zelo do próprio regime democrático. Enfim, a Constituição de 1988 assegurou à instituição novas atribuições e um relevo que jamais se conferiu ao Ministério Público, mesmo no direito comparado.

Ministério Público

3.2 Ministério Público na Defesa das Instituições Democráticas

Longe de se limitar ao papel a ele tradicionalmente reservado na persecução criminal, e ao contrário de sustentar interesses individuais ou dos governantes, o Ministério Público está hoje consagrado, com autonomia e

independência funcional, à defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, da ordem jurídica e do regime democrático. Passou, pois, a ser órgão de proteção das liberdades públicas constitucionais, dos direitos indisponíveis e do contraditório penal.

Não poderá o Ministério Público ser abolido pelo poder constituinte derivado. Como instituição permanente, constitui um dos órgãos pelos quais o Estado manifesta sua soberania. Nessa qualidade, recebeu a alta destinação de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, principalmente perante o Poder Judiciário, junto ao qual tem a missão de promover a ação penal e a ação civil pública.

O Ministério Público atua quando: a) haja indisponibilidade total ou parcial do interesse; b) convenha à coletividade como um todo a defesa de qualquer interesse, disponível ou não.

O interesse público é usualmente visto como o interesse de que é titular o Estado, em contraposição ao interesse privado, cujo titular é o indivíduo. Contudo, em sentido lato, distingue-se o interesse público primário (o bem geral) do secundário (interesse da administração). Este último é apenas o modo como os órgãos governamentais vêem o interesse público, o que nem sempre coincide com o interesse público primário e é somente em prol do interesse público primário que deve zelar o Ministério Público: o interesse social ou o interesse de toda a sociedade.

Em sentido lato, até o interesse individual, se indisponível, será interesse público, e seu zelo caberá ao Ministério Público.

O Ministério Público poderá, ainda, empreender a defesa de interesses coletivos (que compreendem uma categoria determinada ou pelo menos determinável de indivíduos). Mas, para tanto, será necessário que tal defesa convenha à coletividade como um todo.

Ainda que não haja indisponibilidade de interesses, pode ocorrer que a instituição tenha atuação socialmente proveitosa, como quando haja grande dispersão dos lesados (interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos).

Então, desde que haja alguma característica de indisponibilidade parcial ou absoluta de um interesse, ou desde que a defesa de qualquer interesse, disponível ou não convenha à coletividade como um todo, será exigível a iniciativa ou a intervenção do Ministério Público junto ao Poder Judiciário.

Consagrado como fiscal da Lei, o Ministério Público deve ter sua destinação compreendida à luz dos demais dispositivos constitucionais que disciplinam sua atividade, sempre voltada para o zelo de interesses sociais e individuais indisponíveis e do bem geral. Por isso, o art. 129, IX, da CF veda-lhe exercer outras funções que não sejam compatíveis com sua finalidade, como a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

O zelo pela indisponibilidade do interesse normalmente está presente na atuação do Ministério Público. Embora seja essa uma regra geral, não chega, porém a construir princípio absoluto, pois há interesses disponíveis cuja defesa pode convir à coletividade como um todo (como os interesses coletivos e individuais homogêneos que tenham larga dispersão social).

A Constituição destina-o ao zelo dos mais graves interesses sociais, ora relacionados de modo indeterminado a toda a coletividade, ora a pessoas determinadas. Num caso ou no outro, porém, sempre age o Ministério Público em defesa do interesse geral, observada a compatibilidade prevista no inc. IX do art.29 da CF.

Assim, o Ministério Público: a) ou zela para que não haja disposição de interesse que a lei considera indisponível; b) ou, nos vasos de indisponibilidade relativa, zela para que a disposição do interesse seja feita em conformidade com a s exigências da lei; c) ou zela pela prevalência do bem comum, nos casos em que não haja indisponibilidade do interesse, nem absoluta nem relativa, mas esteja presente o interesse da coletividade como um todo na solução da controvérsia.

3.3 O Ministério Público e a sua legitimidade na Ação Civil Pública de Improbidade

Se o Ministério Público propõe uma ação, como órgão do Estado, em defesa dos interesses globais da sociedade, apesar de sua posição formal de parte, nem por isso deixa de zelar pela ordem pública.

O Ministério Público sempre oficiará nas ações civis públicas em que se discutam interesses afetos à instituição (*dominus litis*), seja porque as tenha proposto, seja porque, nas ações propostas por terceiros, atuará como interveniente (*custus legis*).

A ação civil pública é o instrumento processual adequado conferido ao Ministério Público para o exercício do controle popular sobre os atos dos poderes públicos, exigindo tanto a reparação do dano causado ao patrimônio público por ato

de improbidade, quanto a aplicação das sanções do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, previstas ao agente público, em decorrência de sua conduta irregular.

Neste sentido o Superior Tribunal de Justiça, afirmou que: (STJ – 6ºT. – Resp. nº67.148/SP – Rel. Min. Adhemar Maciel. Decisão: 25-9-19995): o campo de atuação do MP foi ampliado pela constituição de 1988, cabendo ao *parquet* a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, sem a limitação imposta pelo artigo 1º da Lei nº 7.347/85.

Reiterando esse posicionamento, decidiu o STJ (1ºT. – Resp. nº142.707/SP – Rel. Min. Garcia Vieira. 27-04-1998), que “tem o Ministério Público legitimidade para propor ação civil pública visando ao ressarcimento de danos ao erário público”.

O STJ em outra decisão, ainda conclui no sentido de que (5ºT. – Resp. nº 98.648/MG – Rel. Min. José Arnaldo. 28-04-1997):

Conforme alguns precedentes da Corte, é legítimo ao Ministério Público propor ação civil pública visando à proteção do patrimônio público, uma vez que o texto constitucional/88 (art. 129, III) ampliou o campo de atuação do MP, colocando-o como instituição de substancial importância na defesa da cidadania.

A corroborar tal raciocínio: (STJ – AGRESP 200200057153 – (405439 SP) – 1ª T. – Rel. Min. Francisco Falcão – DJU 07.11.2005)

116266952 – PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO –AÇÃO CIVIL PÚBLICA – MINISTÉRIO PÚBLICO – LEGITIMIDADE – DANO AO ERÁRIO – DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL – DESCABIMENTO – I Mostra-se evidente a dessemelhança entre o acórdão recorrido e o acórdão paradigma. Desigualdade inclusive destacada casualmente pelo recorrente. No acórdão recorrido resta evidenciado que ocorreu a lesão ao patrimônio público; contrariamente, o acórdão paradigma explicita que na hipótese de não existir prejuízo ao erário é incabível a condenação. Assim, demonstrada

a dessemelhança fática entre os arestos fica inviabilizado o dissídio jurisprudencial. II O ministério público possui legitimidade ativa para ajuizar ação civil pública visando ao ressarcimento de dano ao erário por ato administrativo praticado por ex-prefeito. III Não tendo o agravante impugnado o fundamento no sentido de que a hipótese tratada incidia na Súmula 283, do STF, recai no contido na Súmula 182/STJ, tornando inviável a apreciação de tal parcela recursal. IV Agravo regimental improvido.

O Art. 129, III, da Constituição Federal estabelece como uma das funções institucionais do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

3.3.1 Inquérito Civil

Questão de maior relevância nos instrumentos disponibilizados ao MP é a que diz respeito ao procedimento administrativo e ao processo judicial que devem ser seguidos visando à apuração de atos de improbidade e à aplicação das sanções de que são merecedores os respectivos agentes.

A Lei prevê um procedimento administrativo que servirá de base para o processo judicial visando à aplicação das sanções, notadamente a perda do cargo e suspensão dos direitos políticos, de competência privativa do Poder Judiciário.

O art. 14 da lei assegura a qualquer pessoa o direito de representar à autoridade administrativa competente, objetivando a instauração de procedimento administrativo para investigar a ocorrência de atos de improbidade.

Já o art.22 preceitua que para apurar qualquer ilícito previsto na Lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou

mediante representação formulada de acordo com o disposto no art.14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

O inquérito civil foi criado, no Direito Brasileiro, pela lei Federal nº 7.347/85, que disciplinou a ação civil pública, como o objetivo de dotar o Ministério Público de instrumento investigatório para apuração de fatos tidos infracionais aos interesses difusos ou coletivos que elencou e, de conseqüência, para instruir a ação civil pública.

Assim, a lei Federal nº 7.347/85 não só atribuiu legitimidade ao Ministério Público para exercer a tutela de interesses difusos e coletivos, inicialmente nas áreas mencionadas, e ajuizar ação civil pública, mas também dotou a Instituição, com exclusividade, de procedimento legal, público, para investigação e esclarecimento de fatos lesivos àqueles valores.

Posteriormente o inquérito civil foi constitucionalizado. A CF de 1988, em seu art. 29, III, definiu que a função institucional do MP “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Depois, a Lei Federal nº 8.429/92 atribuiu ao Ministério Público, embora não exclusivamente, a titularidade da investigação e da ação civil tendente a coibir a improbidade administrativa em todas as suas formas.

A circunstancia de o inquérito civil ter sido tratado em nível constitucional – meio, eficaz e de extrema utilidade, para o exercício da atividade-fim, que é a tutela dos interesses difusos e coletivos, realça significativamente sua importância,

principalmente porque, direcionado à propositura da ação civil pública, constitui instrumento especial e de titularidade exclusiva do Ministério Público.

Em suma, o inquérito civil é um procedimento administrativo investigatório, instaurado exclusivamente e presidido pelo Ministério Público, para apurar atos de improbidade e demais fatos lesivos a interesse público, difuso ou coletivo, objetivando a coleta de elementos probatórios suficientes para, uma vez confirmada a ocorrência daquelas condutas irregulares, subsidiar a propositura de ação civil pública.

3.4 Ministério Público e a efetivação da LIA

PEREIRA afirma com maestria, que (STJ – 1ºT. – Resp. nº154.128/SC – Rel. Min. Demócrito Reinaldo.)

O foco da função do Ministério Público como órgão destinado à defesa da ordem jurídica, avulta a sua participação como instrumento hábil no âmbito da defesa da sociedade civil, no caso, alterada a causa de pedir, em prol de interesse público relevante. Vivifica-se, assim, alinhando-se as disposições dos artigos 127 e 129, III, Constituição Federal, a presença do Ministério Público na defesa de interesses públicos e sociais relevantes(...). Em consequência, sem enleios, legitima-se o Ministério Público para mover ação civil pública, na espécie, como representante legal para a defesa e preservação do patrimônio público e da moralidade administrativa.

Atualmente, as representações de qualquer do povo noticiando e requerendo a investigação de atos de improbidade são dirigidas, em regra, ao Ministério Público, que tem função institucional, prevista na Lei da Ação Civil Pública e, posteriormente, consagrada na CF de 1988, a investigação de fatos lesivos ao patrimônio público e social, bem como aos interesses difusos e coletivos. E o Ministério Público, para cumprir esta função, para aplicação da LIA, tem a seu dispor, com exclusividade, instrumento investigatório próprio, denominado inquérito civil.

É patente a extrema relevância desse procedimento, que visa, com a confirmação do ato de improbidade investigado, aparelhar a ação civil pública, a ser promovida pelo Ministério Público, contra os agentes públicos e/ou terceiros implicados.

É indisfarçável que recentes investidas do Ministério Público, através de suas investigações e das ações penais de improbidade ajuizadas contra pessoas até há pouco intocáveis, têm proporcionado certo ânimo na sociedade brasileira.

Na primeira metade da década de noventa, os membros do MP do Brasil, graças a uma tremenda renovação nos seus quadros devido á completa democratização do acesso através de concurso público, assumiram, efetivamente, a consciência o papel atribuído à instituição pela Constituição Federal de 05/10/1988. Desde então, a sociedade brasileira tem assistido, eufórica, ao processamento judicial e até à efetiva condenação de políticos e administradores corruptos, assimilando afinal, graças ao Ministério Público e outras instituições, uma cultura de maior envolvimento com a coisa pública.

As denúncias por corrupção, feitas pelo Ministério Público, em relação a vereadores, prefeitos, deputados estaduais, juízes, promotores e até de deputados federais e senadores da república, logrando várias condenações criminais e cíveis conforme tem divulgado diariamente a imprensa, constituem prova incontestável de que essa instituição, através dos mecanismos que a LIA dispõe além de outros, está efetivamente cumprindo o seu papel de defender o patrimônio público e fomentar a cultura do zelo pela coisa pública.

Isso leva a crer que, dentre os meios de controle estatal dos atos da Administração no Brasil, o mais legítimo é o realizado pelo Ministério Público (com a aplicação da LIA e de outras legislações), uma vez que este, além de manter teórica

e concretamente – salvo certas imperfeições que se deve lutar a fim de elimina-las – independência em relação aos três Poderes, tem hoje a maioria dos seus membros imunes á contaminação pela cultura da corrupção, graças, sobretudo, ao fato de serem arrebanhados mediante o processo seletivo e altamente democrático do concurso público.

Por fim, o apoio que a sociedade tem dado ás investidas do Ministério Público contra os corruptos (apoio que se torna evidente pela atenção dispensada ao tema pela mídia) revela que o povo retoma uma cultura de moralização da Administração Pública, uma consciência dos critérios morais mínimos que espera sejam observados pelos seus representantes no Poder e gestores da coisa pública. Essa consciência, o povo brasileiro retoma apoiada, grandemente, no Ministério Público, do mesmo modo que este reciprocamente se fortifica para agir no respaldo que recebe daquele.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto ao longo do presente trabalho, pode-se observar que desde o advento da Constituição Federal de 1988, onde surgem diversas garantias sociais até então sonegadas pelos textos constitucionais, passou-se a necessitar de meios eficazes de controle e fiscalização da atuação dos agentes do Estado. Neste contexto, o combate à improbidade administrativa tornou-se fundamental para a manutenção das garantias alcançadas e para a própria subsistência do Estado Democrático de Direito, uma vez que o seu efeito contamina a sociedade e degenera os princípios éticos do povo.

Na pesquisa, verificou-se que uma real revolução vem ocorrendo no País, com um Ministério Público mais forte, a consciência nacional mais aguçada, permitindo crer que o império do crime não está tão consolidado como poderia parecer, enquanto falte muito para a sua total erradicação.

Foi visto ainda, que com a passar dos anos o Órgão do Ministério Público foi ganhando espaço e notoriedade social, onde de maneira inovadora a Lei 7.347 de Ação Civil Pública ampliou consideravelmente a área de atuação do Parquet, ao atribuir a função de defesa dos interesses difusos e coletivos. Antes da ação civil pública, o Ministério Público desempenhava basicamente funções na área criminal. Na área cível, o Ministério tinha apenas uma atuação interveniente, como fiscal da lei em ações individuais. Com o advento da ação civil pública, o órgão passa a ser agente tutelador dos interesses difusos e coletivos.

Nesse contexto, também foi estudado que apesar da evolução legislativa a alguns anos iniciada, o MP ainda carecia de legitimação para a sua atuação no

combate a improbidade administrativa, sendo a Lei 8.249/92 o instrumento que veio a legitimar e munir o ministério público na luta contra a corrupção, sendo hoje o mais moderno instrumento de defesa da moralidade e do patrimônio públicos.

Com o exposto neste trabalho acadêmico destaca-se que todos os objetivos previamente almejados foram alcançados, pois foram identificados os princípios constitucionais arcabouço para atuação do administrador e a inovação trazida pela legislação na atuação do Ministério Público.

O alcance da proposta inicial deste trabalho a partir do referencial teórico coletado, leva-nos a perceber que o combate existente hoje entre o ministério público, na qualidade de representante da sociedade, e os ímprobos administradores só foi possível pela legitimação conferida ao ministério público, contando ele com a ação civil pública e o inquérito civil.

Daí se verifica que o autor da ação de improbidade que é, em via de regra, o Ministério Público, têm um papel preponderante e decisivo na guarda da coisa pública, no combate à corrupção e na fiscalização do cumprimento da Carta Magna e está dotado de preciosa ferramenta, para o cumprimento das determinações constitucionais (a Lei n.8429/92).

REFERÊNCIAS

BRASIL; **Constituição da Republica Federativa do Brasil**, 1988.

COSTA, José Armando da. **Contorno jurídico da improbidade administrativa**. 3º ed. Brasília. Brasília Jurídica. 2005.

DI PIETRO, Maria Syvia Zanella. **Direito administrativo**. 11º ed. São Paulo. Editora Atlas S.A. – 1999. p. 54.

_____. **Direito administrativo**. 11º ed. São Paulo. Editora Atlas S.A. – 1999. p. 67.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Malheiros - 2000. p.47.

LAKATOS, Eva Maria. Marconi, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 2ª ed. São Paulo, Cortez, 1995.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 1 ed. São Paulo. Editora Atlas S.A. – 2002. p.100.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 16º ed. atualizada pela Constituição Federal de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1991. p.55.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 16º ed. atualizada pela Constituição Federal de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1991. pp.78 e 79.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 16º ed. atualizada pela Constituição Federal de 1988. São Paulo. Revista dos Tribunais.1991. pp. 86 e 87.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 27º ed. São Paulo: Malheiros. 2002. p.105.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao ministério público**. 6º ed. São Paulo. Saraiva. 2007.

_____. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**. volume 19, pp. 42 e 43.

NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. **Manual da monografia: como se faz uma monografia, uma dissertação, uma tese**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**. Aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. Legislação e jurisprudência atualizadas. São Paulo. 2002. p.17.

ROSA, Marcio Fernando Elias, Marino Pazzaglini Filho e Waldo Fazzio Júnior. **Improbidade administrativa**. 16º ed. São Paulo: Editora Atlas S.A. 1996. p.56.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**, 6. ed., V. 2, Forense, 1980, p.798-9

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo. Malheiros. 1993. p.337.

ANEXOS

ANEXO I – LEGISLAÇÃO BÁSICA

LEI Nº 8.429, DE 2-6-1992*

CAPÍTULO I Das Disposições Gerais (arts. 1º a 8º)

Dispõe sobre as Sanções Aplicáveis aos Agentes Públicos nos Casos de Enriquecimento Ilícito no Exercício do Mandato, Cargo, Emprego ou Função Administrativa Pública Direta, Indireta ou Fundacional e dá outras Providências.

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, qualquer 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.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta Lei os atos de improbidade praticados contra o 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.

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, 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, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Art. 6º No caso do enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos a seu patrimônio.

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

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

Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta Lei até o limite do valor da herança.

CAPÍTULO II

Dos Atos de Improbidade Administrativa (arts. 9º a 11)

SEÇÃO I

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito (art. 9º)

Art. 9º 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. 1º 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. 1º 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. 1º 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, a seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;

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

SEÇÃO II

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário (art. 10)

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimo-

nia, desvio, apropriação, mal baratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

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 assistenciais, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SEÇÃO III

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam contra os Princípios da Administração Pública (art. 11)

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.

CAPÍTULO III

Das Penas (art. 12)

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, 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;

II - na hipótese do art. 10, 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 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;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, 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.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta Lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

CAPÍTULO IV

Da Declaração de Bens (art. 13)

Art. 13. A posse e o exercício de 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.

§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizados no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

§ 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a apresentar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

§ 4º O declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade da legislação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações, para suprir a exigência contida no caput e no § 2º deste artigo.*

* Regulamentado pelo Decreto nº 978, de 10-11-1993.

CAPÍTULO V

Do Procedimento Administrativo e do Processo Judicial (arts. 14 a 18)

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§ 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta Lei.

§ 3º 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 e 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.

Art. 15. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à Procuradoria do órgão para que queira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de sequestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indivíduo no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

§ 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

§ 3º No caso da ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, a pessoa jurídica interessada integrará a lide na qualidade de litisconsorte, devendo suprir as omissões e falhas da inicial e apresentar ou indicar os meios de prova de que disponha.

§ 4º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilícitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

CAPÍTULO VI

Das Disposições Penais (arts. 19 a 22)

Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário quando o autor da denúncia o sabe inócete.

Pena: detenção de seis a dez meses de multa.

Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado.

Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

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.

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta Lei independe:

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público;

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta Lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no Art. 14 poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

CAPÍTULO VII
Da Prescrição (art. 23)

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas nesta Lei podem ser propostas:

I – até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II – dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

CAPÍTULO VIII

Das Disposições Finais (arts. 24 e 25)

Art. 24. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Ficam revogadas as Leis nºs 3.164, de 1º de junho de 1957, e 3.502, de 21 de dezembro de 1958 e demais disposições em contrário.

LEI Nº 7.347, DE 24-7-1985

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:*

I – ao meio ambiente;

II – ao consumidor;

III – estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.**

V – por infração da ordem econômica.***

Art. 2º As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano aos bens e direitos de valor Artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Verado).

Art. 5º A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que:

I – esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil;

II – inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;****

§ 1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

§ 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.

* Artigo, *caput*, com redação dada pela Lei nº 8.884, de 11-6-1994 (DOU de 13-6-1994, em vigor desde a publicação).

** Item acrescentado pela Lei nº 8.078, de 11-9-1990.

*** Inciso V acrescido pela Lei nº 8.884, de 11-6-1994 (DOU de 13-6-1994, em vigor desde a publicação).

**** Inciso II com redação dada pela Lei nº 8.884, de 11-6-1994 (DOU de 13-6-1994, em vigor desde a publicação).

§ 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.*

§ 4º O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.**

§ 5º Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta Lei.**

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante condições, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.**

Art. 6º Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.

Art. 7º Se, no exercício de suas funções, os juizes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as medidas cabíveis.

Art. 8º Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

§ 2º Somente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los.

Art. 9º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.

§ 1º Os autos do inquérito civil ou das peças de informação arquivadas serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público.

§ 2º Até que, em sessão do Conselho Superior do Ministério Público, seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, poderão as associações legitimadas apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação.

§ 3º A promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispuser seu Regimento.

§ 4º Deixando o Conselho Superior de homologar a promoção de arquivamento, designará, desde logo, outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação.

Art. 10. Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações do Tesouro Nacional - OTN, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público.

Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificacão prévia, em decisão sujeita a agravo.

§ 1º A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do respectivo recurso suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do ato.

§ 2º A multa cominada liminarmente só será exigível do réu após o trânsito em julgado da decisão favorável ao autor, mas será devida desde o dia em que se houver configurado o descumprimento.

Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.*

Parágrafo único. Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária.

* § 3º com redação determinada pela Lei nº 8.078, de 11-9-1990.

** Parágrafo acrescentado pela Lei nº 8.078, de 11-9-1990.

* Regulamentado pelo Decreto nº 1.306, de 9-11-1994 (DOU de 10-11-1994, em vigor desde a publicação).

Art. 14. O juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte.

Art. 15. Decorridos 60 (sessenta) dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que a associação autora lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público, facultada igual iniciativa aos demais legitimados.*

Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, exceto se a ação for julgada improcedente por deficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Art. 17. Em caso de litigância de má-fé, a danos.** ***

Art. 18. Nas ações de que trata esta Lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais.***

Art. 19. Aplica-se à ação civil pública, prevista nesta Lei, o Código de Processo Civil, aprovado pela Lei nº 5.869, de 11-1-1973, naquilo em que não contrarie suas disposições.

Art. 20. O fundo de que trata o Art. 13 desta Lei será regulamentado pelo Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias +.

Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da Lei nº 8.078, de 11-9-1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.++

Art. 22. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.+++

Art. 23. Revogam-se as disposições em contrário.+++

* Artigo com redação determinada pela Lei nº 8.078, de 11-9-1990.

** O *caput* do Art. 17 foi suprimido, passando o parágrafo único a constituir o *caput*, de acordo com a Lei nº 8.078, de 11-9-1990.

*** Este texto parece-nos truncado. Não saiu, até então, qualquer retificação da lei. Consta do Projeto, que acreditamos correto, o seguinte: "Em caso de litigância de má-fé, a associação autora e os diretores responsáveis pela propositura da ação serão solidariamente condenados em honorários advocatícios e ao decuplo das custas sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos".

**** Artigo com redação determinada pela Lei nº 8.078, de 11-9-1990.

+ Regulamentado pelo Decreto nº 1.306, de 9-11-1994. (DOU de 10-11-1994, em vigor desde a publicação.)

++ Artigo acrescentado pela Lei nº 8.078, de 11-9-1990.

+++ Artigo renumerado pela Lei nº 8.078, de 11-9-1990.

LEI Nº 3.502, DE 21-12-1958*

Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função.

O Presidente da República,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte

Lei:

Art. 1º O servidor público, ou o dirigente ou o empregado de autarquia que, por influência ou abuso de cargo ou, função, beneficiar-se de enriquecimento ilícito, ficará sujeito ao seqüestro e perda dos respectivos bens ou valores.

§ 1º A expressão "servidor público" compreende todas as pessoas que exercem na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos Municípios quaisquer cargos, funções ou empregos, civis ou militares, quer sejam eletivos, quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.

§ 2º Equipara-se ao dirigente ou empregado de autarquia, para os fins da presente Lei, o dirigente ou empregado de sociedade de economia mista, de fundação instituída pelo Poder Público, de empresa incorporada ao patrimônio público, ou de entidade que receba e aplique contribuições parafiscais.

Art. 2º Constituem casos de enriquecimento ilícito, para os fins desta

Lei:

a) a incorporação ao patrimônio privado, sem as formalidades previstas em leis, regulamentos, estatutos ou em normas gerais e sem a indenização correspondente, de bens ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º e seus parágrafos;

b) a doação de valores ou bens do patrimônio das entidades mencionadas no art. 1º e seus parágrafos a indivíduos ou instituições privadas, ainda que de fins assistenciais ou educativos, desde que feita sem publicidade e sem autorização prévia do órgão que tenha competência expressa para deliberar a esse respeito;

c) o recebimento de dinheiro, de bem móvel ou imóvel, ou de qualquer outra vantagem econômica, a título de comissão, porcentagem, gratificação ou presente;

d) a percepção de vantagem econômica por meio de alienação de bem móvel ou imóvel, por valor sensivelmente inferior ao corrente no mercado ou ao seu valor real;

e) a obtenção de vantagem econômica por meio da aquisição de bem móvel ou imóvel por preço sensivelmente inferior ao corrente no mercado ou ao seu valor real;

f) a utilização em obras ou serviços de natureza privada, de veículos, máquinas e materiais de qualquer natureza de propriedade da União, Estado, Município, entidade autárquica, sociedade de economia mista, fundação de Direito Público, empresa incorporada ao patrimônio da União ou entidade que receba e aplique contribuições para-fiscais e, bem assim, a dos serviços de servidores públicos, ou de empregados e operários de qualquer dessas entidades.

Parágrafo único. Para a caracterização do enriquecimento ilícito, previsto nas letras *a, b, c, d, e e f* deste artigo, deverá ser feita a prova de que o res-ponsável pela doação (letra *b*) ou o beneficiário (letras *a, c, d, e e f*) está incluído entre as pessoas indicadas no art. 1º e seus parágrafos e ainda:

1. no caso da letra *b*, a de que o doador tem interesse político ou de outra natureza que, direta ou indiretamente, possa ser ou haja sido beneficiado pelo seu ato;

2. nos casos das letras *c, d e e*, a de que o doador (letra *c*), o adquirente (letra *a*) ou o alienante (letra *e*) tem interesse que possa ser atingido ou que tenha sido amparado por despacho, decisão, voto, sentença, deliberação, nomeação, contrato, informação, laudo pericial, medição, declaração, parecer, licença, concessão, tolerância, autorização ou ordem de qualquer natureza, verbal, escrita ou tácita, do beneficiário.

Art. 3º Constitui também enriquecimento ilícito qualquer dos fatos mencionados nas letras *c e e* do art. 2º, quando praticado, por quem, em razão de influência política, funcional ou pessoal, intervenha junto às pessoas indicadas no art. 1º e seus parágrafos para delas obter a prática de algum dos atos funcionais citados em favor de terceiro.

Art. 4º O enriquecimento ilícito definido nos termos desta Lei equiparase aos crimes contra a administração e o patrimônio público, sujeitando os responsáveis ao processo criminal e à imposição de penas, na forma das leis penais em vigor.

Parágrafo único. É igualmente enriquecimento ilícito o que resultar de:

a) tolerância ou autorização ou ordem verbal, escrita ou tácita, para a exploração de jogos de azar ou de lenocínio;

b) declaração falsa em medição de serviços de construção ou estradas ou de obras públicas, executados pelo Poder Público ou por tarefeiros, empreiteiros, subempreiteiros ou concessionárias;

c) declaração falsa sobre quantidade, peso, qualidade ou características de mercadorias ou bens entregues a serviço público, autarquia, sociedade de economia mista, fundação instituída pelo Poder Público, empresa incorporada ao patrimônio público ou entidade que receba e aplique contribuições para-fiscais ou de qualquer deles recebidas.

Art. 5º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como as entidades que recebem e aplicam contribuições para-fiscais, as empresas incorporadas ao patrimônio da União, as sociedades de economia mista, as fundações e autarquias, autorizadas, instituídas ou criadas por qualquer daqueles governos, poderão ingressar em Juízo para pleitear o seqüestro e a perda, em seu favor, dos bens ou valores correspondentes ao enriquecimento ilícito dos seus servidores, dirigentes ou empregados, e dos que exercem junto a elas, advocacia administrativa.

§ 1º Apurado o enriquecimento ilícito, mediante denúncia documentada, investigação policial ou administrativa, inquérito, confissão ou por qualquer outro modo, a pessoa jurídica de Direito Público ou Privado interessada terá, (vetado) de ingressar em Juízo.

§ 2º (Vetado.)

§ 3º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o rito disposto no art. 685 do Código de Processo Civil.

§ 4º Dentro em 30 dias da efetivação do seqüestro e sob pena de perder este a eficácia, deverá ser proposta a ação principal, que seguirá o rito ordinário disposto nos arts. 291 a 297 do Código de Processo Civil e terá por objetivo a decretação de perda dos bens seqüestrados em favor da pessoa jurídica autora (vetado).

§ 5º Na ação principal poderá ser pedido, cumulativamente, o ressarcimento integral de perdas e danos sofridos pela pessoa jurídica autora ou litisconsorte.

Art. 6º O Juiz, o representante do Ministério Público, o serventário ou o funcionário da Justiça que por qualquer meio, direto ou indireto, retardar o andamento dos processos a que se refere o artigo anterior ou deixar de ordenar ou cumprir os atos e termos judiciais nos prazos fixados por lei, ficarão impedidos de prosseguir funcionando no feito, sem prejuízo da ação penal cabível na hipótese.

Art. 7º A fórmula "vantagem econômica", empregada no art. 2º, letra *c*, abrange genericamente todas as modalidades de prestações positivas ou negativas, de que se beneficie quem aprofite enriquecimento ilícito.

Parágrafo único. A vantagem econômica, sob forma de prestação negativa, compreende a utilização ação de serviços, a locação de imóveis ou móveis, o transporte ou a hospedagem gratuitos ou pagos por terceiro.

Art. 8º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 21 de dezembro de 1958, 137ª da Independência e 70ª da República.

Juscelino Kubitschek

LEI FEDERAL Nº 3.164 DE 1º-6-57*

Prové quanto ao disposto no § 31, 2ª parte, do art. 141, da Constituição Federal, e dá outras providências.

O Presidente da República,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte

Lei:

Art. 1º São sujeitos a seqüestro e a sua perda em favor da Fazenda Pública os bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha aquele incorrido.

§ 1º As medidas prescritas neste artigo serão decretadas no Juízo Cível, observadas as disposições da lei processual.

§ 2º O processo será promovido por iniciativa do Ministério Público ou de qualquer pessoa do povo.

Art. 2º A extinção da ação penal ou a absolvição do réu incurso nos crimes capitulados no Título XI da Parte Especial do Código Penal ou em outros crimes funcionais, de que resulte locupletamento ilícito, não excluirá a incorporação à Fazenda Pública dos bens de aquisição ilegítima, ressalvado o direito de terceiros de boa fé.

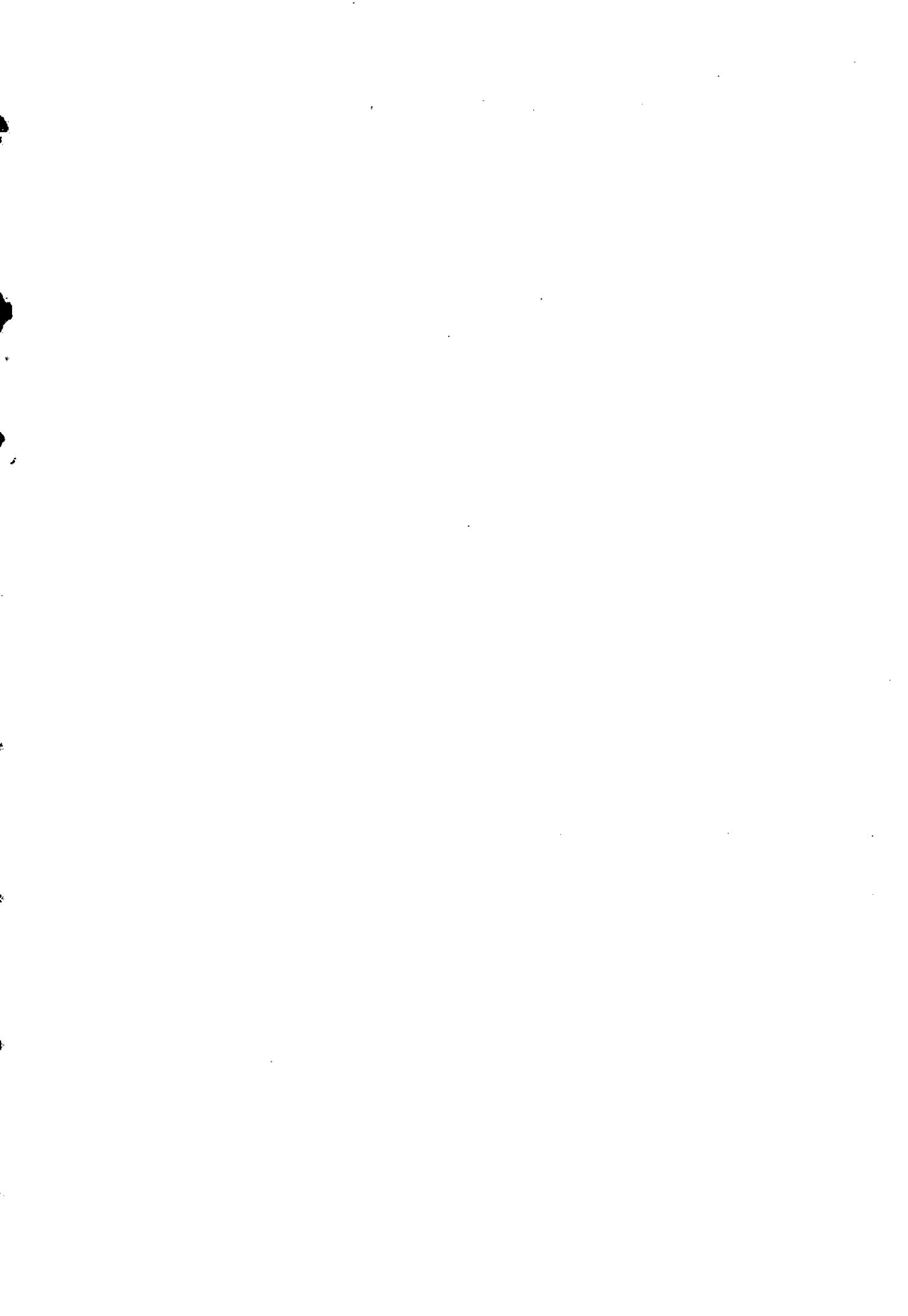
Art. 3º É instituído o registro público obrigatório dos valores e bens pertencentes ao patrimônio privado de quantos exerçam cargos, ou funções públicas da União e entidades autárquicas, eletivas ou não.

§ 1º O registro far-se-á no Serviço Pessoal competente, mediante declaração do servidor público, incidindo na pena de demissão do Serviço Público o que fizer falsa declaração.

§ 2º O registro compreenderá móveis, imóveis, semoventes, dinheiro, títulos e ações e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, excluídos os objetos e utensílios de uso doméstico cuja soma não exceda de Cr\$ 100.000,00.

§ 3º A declaração será atualizada bienalmente, podendo a autoridade a que estiver subordinado o servidor exigir a comprovação da legitimidade da procedência dos bens acrescidos ao patrimônio do servidor.

§ 4º O registro prévio é condição indispensável à posse do servidor público e deverá ser obrigatoriamente atualizado antes do seu afastamento do cargo ou função.



§ 5º A declaração de que trata este artigo compreende os bens do casal.

Art. 4º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 1º de junho de 1957; 136º da Independência e 69º da República.

Juscelino Kubitschek