

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS-UFGD
DIREITO**

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, A EFETIVIDADE DA LEI
8429/1992.**

SANDRA MARIA DE LIMA

Orientador: Prof. GASSEN ZAKI GEBARA

DOURADOS-MS

2015

SANDRA MARIA DE LIMA

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, A EFETIVIDADE DA LEI
8429/1992.**

Trabalho apresentado como pré-
requisito para obtenção do grau de
BACHARELADO em DIREITO.

DOURADOS-MS

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

L732i	Lima, Sandra Maria de. Improbidade administrativa : a efetividade da lei 8429/1992. / Sandra Maria de Lima. – Dourados, MS : UFGD, 2015. 25f. Orientador: Prof. Gassen Zaki Gebara. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Grande Dourados. 1. Improbidade. 2. Administração. 3. Efetividade. I. Título. CDD – 342.8106
-------	--

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central – UFGD.

©Todos os direitos reservados. Permitido a publicação parcial desde que citada a fonte.



ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos dezanove dias do mês de Novembro de 2015, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Direito a aluna **Sandra Maria de Lima** tendo como título "Improbidade Administrativa".

Constituíram a Banca Examinadora os professores Me. Gassen Zaki Gebara (orientador), Me. Adilson Josemar Puhl (examinador) e o Me. Paulo César Nunes da Silva (examinador).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado Aprovado.

Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: _____

Assinaturas:


Gassen Zaki Gebara
Mestre – Orientador


Adilson Josemar Puhl
Mestre – Examinador


Paulo César Nunes da Silva
Mestre – Examinador

SANDRA MARIA DE LIMA

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, A EFETIVIDADE DA LEI
8429/1992.**

BANCA EXAMINADORA

Orientador

Nome do Professor GASSEN ZAKI GEBARA

Data: 19/11/2015

De acordo: _____.

Coordenador

Nome do Professor ANTONIO ZEFERINO DE ALMEIDA

Data: 19/11/2015

De acordo: _____.

Professor Convidado

Nome do Professor ADILSON JOSEMAR PUHL

Data: 19/11/2015

De acordo: _____.

Professor Convidado

Nome do Professor PAULO CÉSAR NUNES DA SILVA

DATA: 19/11/2015

De acordo: _____

Agradeço ao Professor e Orientador **GASSEN ZAKI GEBARA**, pelo apoio e encorajamento contínuos na pesquisa, aos demais Mestres da casa, pelos conhecimentos transmitidos, e pelo apoio institucional e pelas facilidades oferecidas.

Dedico este trabalho monográfico aos **ADILSON JOSEMAR PUHL E PAULO CESAR NUNES DA SILVA** pelo apoio e paciência, que foram de sur importância para que pudesse ter êxito na elaboração.

RESUMO

O objetivo geral deste estudo é verificar a efetividade da Lei de Improbidade Administrativa, no cumprimento de seu papel que é proteger os cofres públicos de desvios por parte dos que servem a administração pública. Utilizou-se como metodologia pesquisa bibliográfica de cunho exploratório. Chegou-se a conclusão de que cabe o administrador exercer seu papel com base neste princípio, ao qual está vinculado à honestidade e lealdade do agente público na condução do processo licitatório.

Palavras-chave: improbidade. Administração. Efetividade

ABSTRACT

The aim of this study is to verify the effectiveness of the Administrative Misconduct Law, in fulfilling its role is to protect the public purse deviations from those who serve the public administration. It was used as a bibliographical research methodology exploratory. We concluded that it is the administrator play its role based on this principle, which is linked to the honesty and loyalty of the public official in the conduct of the bidding process.

Keywords: misconduct. Administration. effectiveness

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	11
2.2 A LEI 8.429/92 E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	13
2.3 A EFETIVIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	15
2.4 O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE NA APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992.....	16
CONCLUSÃO	23
REFERÊNCIAS	24

1- INTRODUÇÃO

A improbidade administrativa é um ato administrativo que contraria totalmente os princípios da administração pública, sendo este o que mais chama atenção da sociedade em geral e pouco tem preocupado a classe política do Brasil.

Em relação a este ato se diz: é vedada aos agentes administrativos a prática de atos que caracterizem lesão, fraude, prejuízo, aos cofres públicos, em proveito próprio ou não (COPOBIANCO; ABRAMO, 2007).

Entende-se que nesses casos, a continuidade das práticas ilícitas deve-se à ausência de dispositivos de controle e auditoria. Na verdade, os casos permanecem devido à falta de punições severas, que sirvam de exemplos.

Na verdade não se pode generalizar, pois existem bons políticos, assim como grandes administradores que exercem bem o seu papel e procuram de todas as maneiras atenderem os anseios do povo, mas que de alguma forma são podados.

Deste modo o objetivo geral é verificar a efetividade da Lei de Improbidade Administrativa, no cumprimento de seu papel que é proteger os cofres públicos de desvios por parte dos que servem a administração pública.

Utilizou-se como metodologia pesquisa bibliográfica de cunho exploratório.

2- REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O Instituto da improbidade administrativa está alçado nos princípios constitucionais assegurados na Constituição Federal Brasileira de 1988, sendo um meio de moralidade administrativa que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (ARAUJO, ET. AL, 2014).

Neste aspecto, a probidade administrativa é o dever de o funcionário agir com honestidade, sem se fazer valer de seus poderes para favorecer a si ou a alguém. Assim, o ímprobo age com a falta de princípios éticos.

No exercício de suas funções o servidor público deverá se responsabilizar por suas ações, por esse motivo deverá realizá-las em conformidade com a lei que regulamenta sua atividade e tomando os devidos cuidados éticos para que não venha a cometer nenhuma infração.

A improbidade administrativa consiste na conduta do administrador público que fuja ou viole o princípio da moralidade, que está relacionado aos atos da administração pública nos padrões éticos necessários para o bem comum (SERESUELA, 2002).

A improbidade administrativa está explicitada na lei 8.429/1992, em especial nos art. 1 e 9:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

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.

A improbidade administrativa é considerada um ato impróprio de qualquer agente público, no entanto danos ao erário, violação aos princípios e enriquecimento ilícito não são suficientes para que o ato de improbidade seja configurado, dificultando a efetividade da instituição (KEMP, 2014).

Isto, pois é preciso que exista o elemento da vontade do agente, já que a improbidade é uma conduta dolosa do gestor.

2.2 A LEI 8.429/92 E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Para se entender o princípio da eficiência cabe diferenciar eficiência e eficácia.

Bio (1985, apud CATELLI, 2001, p. 65) facilita a compreensão dos conceitos de eficiência e eficácia quando discorre que:

Eficácia diz respeito a resultados (...), trata-se da escolha da solução certa para determinado problema ou necessidade; a eficiência, por sua vez, “diz respeito a método, a modo certo de fazer as

coisas (...) definida pela relação entre volumes produzidos e recursos consumidos.

Anthony e Herzlinger (1980, p. 83) assim definem eficiência e eficácia:

Eficiência – é a taxa de produto por unidade de insumo, ou a quantidade de produto por unidade de insumo. A unidade A será mais eficiente do que a unidade B se: (1) ela usa menos recursos do que a unidade B, mas apresenta o mesmo produto...; ou (2) ela usa os mesmos recursos que a unidade B, mas apresenta um maior produto. Eficácia – é a relação entre os produtos de uma unidade e seus objetivos. Quanto mais aqueles produtos contribuem para seus objetivos, mais eficaz será a unidade [...].

Para se medir a eficiência e a eficácia, é necessário que se definam indicadores para a avaliação da obtenção dos objetos e metas traçados.

Lagioia et al. (2001, p. 7) expõem que o indicador traduz uma relação entre duas variáveis, tanto na representação de qualidade como também de quantidade de um fenômeno.

Com as exigências da Lei Complementar nº 101/2000, os indicadores tornaram-se obrigatórios para se ter a real situação financeira e econômica das prefeituras municipais.

2.3 A EFETIVIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei de Improbidade Administrativa tem a sua efetividade dificultada por entraves citando a imprecisão textual do parágrafo 4, art. 37 da CF de 88 que geram equívocos e prejudicam a efetividade da lei.

A referida Lei sofre mais obstáculos quando se trata da liquidação e execução da sentença condenatória em que se condena ao pagamento de quantia certa e condena-se em perda de bens a favor da Fazenda Pública.

No entanto, para a condenação cabe apenas execução imprópria e para sentença basta que ocorra comunicação do magistrado para que as infrações à sentença deixem de existir (ARAUJO, ET. AL, 2014).

Araujo et. AL (2014, p. 4) relatam os seguintes números:

É inconcebível que das 325 (trezentos vinte e cinco) ações propostas pelos Núcleos de Cidadania do Ministério Público do Rio de Janeiro propostas durante os anos de 1994 a 2011, somente 8 (oito) tenham transitado em julgado. Outro dado que pode ser destacado é o fato de que das 325 (trezentas vinte e cinco) Ações de Improbidade Administrativa

propostas, apenas 211 (duas) vêm sendo objeto de execução, sob a modalidade de cumprimento de sentença com fulcro no art. 475-J do CPC. Logo, temos que o instituto, mesmo após mais de 20 (vinte) anos da introdução de sua regulamentação legal no ordenamento jurídico brasileiro, aparentemente não vem sendo efetivo e eficaz na sua conduta sancionadora de comportamentos ímprobos e lesivos à Administração Pública.

O fato é que para que se configure improbidade administrativa exige-se a vontade consciente de aderir à conduta, o que produz resultados vedados pela norma jurídica.

Nesse ponto se o agente desrespeitar algum princípio de forma negligente ou culposa, não cabe a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, já que a culpa do administrador seria configurado como excludente de ilicitude (KEMP, 2014).

Deste modo, demonstra-se que para que a referida Lei tenha o mínimo de efetividade, deve ser aplicada e executada imediatamente sem o conhecimento do agente ímprobo para que este não encontre meios pra inviabilizar a medida.

2.4 O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE NA APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992

Atos em que se enquadram como improbidade administrativa varia conforme sua gravidade, dependendo da prática de comportamento de maior lesividade.

Independente, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade podem mediar a problemática na aplicação as Lei (BERTONCINI, 2013).

Pode-se dizer que o princípio da proporcionalidade é um dos mais importantes instrumentos utilizados para interpretação e resolução de conflitos entre normas constitucionais.

De acordo com Barroso (2004) esse princípio se desenvolveu na Alemanha no âmbito do Direito Administrativo, onde funcionava como um limitador da discricionariedade administrativa.

Didier Jr. (2008, p. 36) menciona que esse princípio é importante para “estabelecer um item procedimental lógico seguro na tomada de uma decisão, de modo a que se alcance a justiça do caso concreto”.

Nas palavras de Steinmetz (2001, p. 149):

O princípio ordena que a relação entre o fim que se pretende alcançar e o meio utilizado deve ser proporcional, racional, não excessiva, não arbitrária. Isso significa que entre meio e fim deve haver uma relação adequada, necessária e racional ou proporcional.

Tem-se, dessa forma, o uso da proporção, para se entender melhor o uso desse princípio pode-se mencionar aqui o uso do bafômetro, onde entra em cena o direito de não produzir provas contra si mesmo, o qual está implícito na Constituição brasileira, sendo decorrente de três outros princípios, os quais: ampla defesa, presunção da inocência e o de permanecer calado.

Nesse caso, o uso do bafômetro estaria violando o direito fundamental de não produzir provas contra si mesmo, porém, por outro lado, o indivíduo que dirige alcoolizado está, conseqüentemente, atentando contra a vida, tanto a sua, quanto a de terceiros, entrando em cena o direito à vida, o qual, considerando o princípio da proporcionalidade se sobrepõe a todos os outros direitos.

Stinmetz (2001, p. 142-143) elucida que:

A colisão de direitos fundamentais e bens constitucionalmente protegidos, na qual a realização ou otimização de um implica a afetação, a restrição ou até mesmo a não realização do outro, a inexistência de uma hierarquia abstrata entre direitos em colisão, isto é, a impossibilidade de construção de uma regra de prevalência definitiva.

Nesse contexto, esse princípio somente se faz necessário em casos de conflitos entre as normas constitucionais, funcionando em conformidade com cada caso concreto, onde um direito é preterido em relação ao outro, de acordo com sua importância para o caso em tela.

É por meio do princípio da proporcionalidade que se consegue fazer o sopesamento dos princípios em conflito, ou seja, se estabelece qual direito deve prevalecer.

Por sua vez, o princípio da razoabilidade nada mais é que a busca pela razão, por ser razoável durante uma decisão, funcionando como um instrumento de valoração do fato concreto em relação ao direito a ser aplicado.

Barroso (2009) destaca que este princípio surgiu nos Estados Unidos, funcionando então como um parâmetro para o *judicial review*, ou seja, para o controle de constitucionalidade.

Oliveira (2003, p. 92) conceitua o princípio da razoabilidade como:

O razoável é conforme a razão, racional. Apresenta moderação, lógica, aceitação, sensatez. A razão enseja conhecer e julgar. Expõe o bom senso, a justiça, o equilíbrio. Promove a explicação, isto é, a conexão entre um efeito e uma causa. É contraposto ao capricho, à arbitrariedade. Tem a ver com a prudência, com as virtudes morais, com o senso comum, com valores superiores propugnado em data comunidade.

Assim, o princípio da razoabilidade visa o bom senso, considerando a relação entre um efeito e uma causa, exigindo que o intérprete aja com prudência.

Vale ressaltar que este princípio não está expresso na Constituição Federal, sendo deduzido a partir dos demais, não é possível conceituá-lo de forma única, alguns doutrinadores chegam a mencionar que este princípio deve ser visto sempre com apoio no ramo do Direito que está sendo aplicado, bem como, nos demais princípios constitucionais.

Ávila (2009) conceitua o princípio da razoabilidade por meio de reconstrução analítica das decisões do STF, pois não há uniformidade terminológica ou critérios para fundamentar o uso deste princípio.

Assim, para o autor, esse princípio deve ser analisado de acordo com o caso concreto.

Considerando o princípio da razoabilidade na aferição de constitucionalidade de uma lei, Calcini (2003, p. 146) destaca que:

A razoabilidade é uma norma a ser empregada pelo Poder Judiciário, a fim de permitir uma maior valoração dos atos expedidos pelo Poder Público, analisando-se a compatibilidade com o sistema de valores da Constituição e do ordenamento jurídico, sempre se pautando pela noção de Direito justo, ou Justiça.

Desse modo, o princípio da razoabilidade busca justiça, o ato de agir com a razão, onde o intérprete deve considerar determinada circunstância jurídica de acordo com seus aspectos qualitativos, ou seja, os aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos, sempre se fundamentando nos parâmetros legais.

Salienta-se que o princípio da razoabilidade é fundamental para interpretação de qualquer norma constitucional, visto que consiste, em linhas gerais, no uso da razão.

Sobre essa importância, faz-se mister destacar as palavras de Martins (2011, p. 64):

A técnica de interpretação conforme reflete uma manifestação do chamado princípio da razoabilidade, que preconiza ser a interpretação jurídica uma atividade que ultrapassa a mera lógica formal. Interpretar equivale a valer-se do raciocínio, o que abrange não apenas soluções rigorosamente lógicas, mas especialmente as que se configuram como razoáveis. O princípio da razoabilidade não equivale à adoção da conveniência como critério hermenêutico. O que se busca é afastar soluções que, embora fundadas na razão, sejam incompatíveis com o espírito do sistema.

Diante do exposto, pode-se dizer ao juiz cabe cumprir o que lhe é determinado pelo Ordenamento Jurídico, porém, deve interpretar adequadamente à norma que cabe a cada caso, sendo nesse ponto que o princípio da razoabilidade apresenta um importante papel.

CONCLUSÃO

Este estudo fez uma abordagem sobre a improbidade administrativa. Entende-se que uma gestão pública com foco nos resultados é essencial para o bom desenvolvimento de uma instituição, e para o cidadão em si, sendo um grande diferencial na gestão.

Conclui-se que os principais entraves para que a Lei de Improbidade Administrativa seja efetivada está na dificuldade de julgamento dos juízes para este tipo de ação, a defesa prévia e a morosidade no procedimento deste tipo de ação.

Neste exposto, o fundamento balizar para a não aplicação da Lei de Improbidade Administrativa é a existência do dolo.

Entende-se que o afastamento da aplicabilidade da improbidade administrativa, reserva um tratamento jurídico que afetaria de modo lesivo o princípio do acesso à justiça.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Débora Albuquerque de. **PIBIC 2013/2014** – A efetividade das ações coletivas de improbidade administrativa no Estado do Rio de Janeiro. 2014. Disponível em: http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2014/relatorios_pdf/ccs/DIR/DIR-D%C3%A9bora%20%20Pedro%20%20Th%C3%A1bata%20Carvalho.pdf. Acesso: junho de 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL, **Código Civil**. Organizador Yussef Said Cahali, seis. Ed. Rev., atual e amplo. São Paulo: RT, 2006.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. 35. Ed. São Paulo: Saraiva 2005.

——, **Lei 8.069 de 13 de Julho de 1990.** Estatuto da Criança e do Adolescente.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 35 ed. atual. E amplo. São Paulo: Saraiva 2005.

CAVALIERE FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil.** 5. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

——, **Parcerias na administração pública:** concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

——, **Parcerias na Administração Pública:** concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento**. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2008.

FARIAS, Cristiano Chaves de; **ROSEVALD**, Nelson. **Direito civil: teoria geral**. 9.ed. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2010.

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

MADALENO, Rolf. **Curso de Direito de Família**. 3 ed. RT: Forense, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito administrativo**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros Ed. p. 57, 2002.

MEIRELLES, H.L.**Direito administrativo brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 2001.

Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2009.

PINOTI, Antônio Jurandir. Medidas sócio-educativas e garantias constitucionais. **Revista Igualdade XXIII**, disponível em <http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1001>, acesso em junho de 2015.