

BREVE ANÁLISE DA EFICÁCIA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Marcela Haun*

RESUMO: a sociedade brasileira se depara frequentemente com casos de corrupção geral na Administração Pública. Para garantir uma significativa redução dessas condenações, foi criada a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) – assunto de discussão deste artigo. Este trabalho aborda o contexto histórico e jurídico em que a LIA foi publicada, com o intuito de analisar a situação do país na época de sua sanção e as leis que versam sobre improbidade administrativa e suas consequências. Além disso, fala-se sobre os princípios da Lei 8.429/92 e da Administração Pública para explicar a sua indispensabilidade e importância, já que são imprescindíveis para que os agentes públicos possam realizar suas atividades e funções de forma proba e honesta. Pretende-se, ainda, abordar as quatro espécies de improbidade administrativa e as devidas sanções aplicadas a quem exerce conduta ímproba. Por último, analisa se há ou não a eficácia da Lei de Improbidade Administrativa, se esta ameniza ou não a prática generalizada de corrupção no Brasil.

Palavras-chave: análise, eficácia, improbidade, administrativa.

ABSTRACTY: Brazilian society is often in the case of general corruption in the Public Administration. To ensure a significant reduction in these convictions, the Law of Administrative Improbity (LIA) was created – the subject of discussion of this article. This paper addresses the historical and legal context in which the LIA was published, with the aim of analyzing the situation of the country at the time of its sanction and the laws that deal with administrative misconduct and its consequences. In addition, we talk about the principles of Law 8.429/92 and the Public Administration to explain their indispensability and importance, since they are essential for public agents to perform their activities and functions in a probative and honest manner. It is also intended to address the four species of administrative misconduct and the appropriate sanctions imposed on those who engage in unimpeachable conduct. Finally, it analyzes whether or not there is the effectiveness of the Law of Administrative Improbity, whether or not it mitigates the widespread practice of corruption in Brazil.

Keywords: analysis, effectiveness, improbity, administrative.

1. INTRODUÇÃO

A Lei 8.429/92 surgiu como uma reação à corrupção generalizada que ameaçava a gestão pública do país. Quando sancionada, seis meses antes do

* Graduada em Jornalismo pela Universidade Federal de Goiás, e-mail: marcelahaun@hotmail.com.

impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello, a sociedade brasileira clamava por medidas efetivas em favor da proteção do patrimônio público e da moralidade e transparência na administração dos recursos públicos. A lei foi publicada para suprir uma lacuna jurídica, já que o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal – que trata sobre as punições cabíveis aos atos de improbidade – constitui norma de eficácia limitada, de acordo com a classificação de José Afonso da Silva (1998). Isso significa que essas normas possuem aplicabilidade mediata, indireta e reduzida e só produzem efeitos após regulamentação de uma lei infraconstitucional.

Esta lei federal foi criada para responsabilizar os agentes públicos pela prática de atos ímprobos, ou seja, que importam em enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário, que decorrem de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e que atentam contra os princípios da Administração Pública. Portanto, tal norma dispõe sobre algumas sanções a fim de combater essas improbidades, como perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e pagamento de multa.

A Lei de Improbidade Administrativa determina, de forma expressa, que os agentes públicos estão obrigados a zelar pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade com o objetivo de garantir a supremacia do interesse público sobre o privado, e também a indisponibilidade dos interesses públicos. É com base nesses princípios e em outros deles decorrentes, como o da proporcionalidade, da imparcialidade e da finalidade, que a referida lei tipifica os atos de improbidade e determina as sanções cabíveis para cada um.

A probidade administrativa, qualidade do agente público que age de forma reta e honesta seguindo as leis e princípios éticos no exercício de sua função, é um tema de grande relevância para a sociedade brasileira e tem ganhado destaque nos últimos anos devido aos inúmeros casos de corrupção que estão sendo revelados. A LIA tem em sua essência um mecanismo para inibir a livre utilização da máquina estatal (como era feito na Administração Patrimonialista), e com isso conter e aplicar penas àqueles que insistem em infringir princípios básicos da Administração Pública. Portanto, é de fundamental importância que essa lei consiga ser eficaz, garantindo assim aos administrados um melhor uso dos recursos públicos.

Ao tipificar as espécies de improbidade e as penas cabíveis ao agente que cometer conduta ímproba, na teoria, a lei deveria favorecer a fiscalização sobre as atividades dos servidores públicos e garantir um exercício maior da probidade e da

moralidade na Administração Pública. No entanto, não é isso que é observado na realidade brasileira, pois assim como ocorre com diversas outras normas, o texto legal não consegue se concretizar na prática.

Administrar o bem comum requer muita responsabilidade, honestidade e dedicação. O servidor público possui essa função e deve exercê-la de modo impessoal, moral e legal. Porém, os agentes públicos nem sempre agem de forma correta e, assim, faz-se necessário a existência de um regramento disciplinar da Administração Pública. Desse modo, este estudo busca responder a seguinte problemática: como a Lei 8.429/92 auxilia no combate à prática de improbidade e na disseminação da transparência e da ética no serviço público?

Desse modo, o objetivo geral deste trabalho está centrado em uma análise da aplicabilidade da Lei de Improbidade, buscando definir como que esse instrumento se faz eficaz. Constituem-se objetivos específicos: descrever e analisar os mais relevantes princípios presentes nessa lei, abordar e diferenciar os quatro tipos de atos de improbidade, elencar todas as punições previstas na Lei 8.429/92, discutir as consequências do desrespeito à referida lei e se ela tem conseguido amenizar tais práticas.

A metodologia utilizada neste trabalho será a pesquisa bibliográfica, que permite analisar o tema de forma aprofundada e com diferentes visões de diversas fontes. Este método também propicia desenvolver o estudo da problemática a partir de pesquisas em vários materiais publicados, como artigos, dissertações e teses, além de agrupar informações coletadas e obter um cenário completo sobre a influência da Lei de Improbidade na resistência à corrupção. No primeiro capítulo, será feita uma fundamentação teórica sobre o tema, com abordagem de assuntos como o momento histórico e jurídico do surgimento da Lei, os princípios norteadores, as espécies de atos de improbidade, as sanções, as consequências do desrespeito à LIA e a eficácia dessa Lei. Já no segundo capítulo será explicada a metodologia utilizada neste artigo científico, de forma a detalhar o tipo de pesquisa abordado.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. Contexto histórico e jurídico

Desde a sua vigência, a Lei 8.429/92 tem sido uma das principais ferramentas de combate aos atos ímprobos na gestão pública da prática da moralidade e da honestidade no serviço público. Esta lei surgiu em um momento crítico do Brasil,

diante de várias investigações de casos de corrupção, inclusive do então Presidente Fernando Collor de Mello – sancionador da própria Lei de Improbidade Administrativa.

Com o intuito de servir como um mecanismo regulador, a lei foi criada com a pretensão de incentivar e fiscalizar a conduta dos agentes públicos, além de prevalecer o interesse público sobre o privado de forma ética e transparente. Mesmo depois de mais de duas décadas após o surgimento da Lei 8.429/92, a probidade administrativa ainda é bastante discutida e questionada na sociedade brasileira, o que reafirma uma suposta ineficácia da lei e a necessidade de um maior controle sobre aqueles que administram o patrimônio público.

O histórico das Constituições brasileiras mostra que a preocupação com a transparência e a probidade nas repartições públicas se iniciou de fato com a atual Constituição Federal de 1988. Nela, há a inserção da moralidade administrativa como um princípio constitucional que rege todas as atividades da Administração Pública e também o artigo 37, § 4º, que traz algumas sanções para atos desonestos e ímprobos.

Com exceção da Constituição Imperial de 1824, que adotava a “irresponsabilidade do imperador”, todas as outras constituições brasileiras abordaram alguma responsabilização ao Chefe do Executivo por atos de improbidade. Como exemplo, a Constituição de 1946, em seu artigo 141, § 31, havia a condição de sequestro e perda dos bens em caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública. Já na Carta Magna de 1967, o artigo 150, § 11, estabeleceu o confisco e perdimento dos bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública.

Porém, tais punições somente foram regulamentadas após a publicação da Lei de Improbidade Administrativa, por se tratar de um artigo com norma de eficácia limitada. Di Pietro (2014, p. 904) explica essa aplicabilidade mediata, indireta e reduzida da norma:

Assim, embora a Constituição tenha sido promulgada em 5-10-88, já prevendo as sanções para os atos de improbidade, o artigo 37, § 4º, não era autoaplicável, não podendo a Lei nº 8.429/92 ser aplicada com efeito retroativo. Até a entrada em vigor dessa lei, apenas eram puníveis os atos que implicassem enriquecimento ilícito, sendo cabíveis, em sede judicial, apenas o sequestro e a perda de bens (na esfera cível) e as sanções penais cabíveis (na esfera criminal). Na esfera administrativa, as penalidades aplicáveis eram as previstas no estatuto dos servidores de cada nível de governo. As penas previstas no artigo 37, § 4º, da Constituição, repita-se, só podem ser aplicadas por atos de improbidade praticados após a entrada em vigor da Lei nº 8.429/92.

2.2. Princípios

A probidade é uma característica indispensável a qualquer agente público. Ela está relacionada não somente à legalidade formal, mas à ética, ao dever de moral e à honradez para atingir uma boa gestão na Administração Pública e garantir a supremacia do interesse público. Nesse sentido, Di Pietro (2014, p. 899) esclarece que “é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública”.

Portanto, ser ímprobo significa, principalmente, ser desonesto – uma atitude que deprecia a administração do patrimônio público em detrimento do interesse público. A improbidade é um ato ilícito que viola significativos princípios, como o da moralidade, o da impessoalidade e o da economicidade. De acordo com Silva (2003, p. 649):

(...) a probidade administrativa consiste no dever de o “funcionário servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer”. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo.

Os princípios são fundamentais para orientar as atividades de cada agente público. Segundo Plácido e Silva (1991, p. 447):

Princípios significam normas elementares ou requisitos primários instituídos como base que mostram o conjunto de regras ou preceitos que se fixaram para servir de norma a toda espécie de ação jurídica, traçando, assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica.

A probidade administrativa é considerada um princípio que norteia a conduta do agente público e alguns dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. A obediência a estes princípios, presentes expressamente na Lei 8.429/92, é imprescindível para que os servidores públicos possam exercer condutas probas e éticas nas repartições públicas. Ainda nas palavras de Martins Júnior (2009, p. 66-67), “quem administra interesse alheio tem o dever de geri-lo como se administrasse o próprio, com diligência, cuidado, atenção e, sobretudo, vinculação à finalidade do interesse que tutela”.

Desse modo, qualquer servidor público que se afastar de algum princípio comete um desvio do interesse público. Para Mello (2010, p. 959), a inobservância de

um princípio é uma ilegalidade grave, devendo ser respeitado e definido a fim de que a Administração seja gerida de acordo com a lei e com a ética:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico andamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Assim como os já citados, o princípio da legalidade é fundamental para que se alcance a probidade e a eficácia de toda atividade administrativa. Ele pode ser encontrado no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, o qual explica que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Há duas interpretações para este princípio: a voltada para a Administração Pública e a para os particulares em geral. Enquanto para os particulares significa que pode fazer tudo o que a lei não proíbe, para a Administração entende-se que só pode fazer o que a lei autoriza.

Logo, o agente público deve estar em conformidade com a lei e com as exigências do bem comum para que não pratique nenhum ato ilegal ou inválido e, conseqüentemente, não se expor às penalidades disciplinar, civil e penal, conforme for a situação. Acerca do assunto, Meirelles (2005, p. 88) argumenta que:

Além de atender à legalidade, o ato do administrador público deve conformar-se com a moralidade e a finalidade administrativas para dar plena legitimidade à sua atuação. Administração legítima só é aquela que se reveste de legalidade e probidade administrativas, no sentido de que tanto atende às exigências da lei como os preceitos da instituição pública.

Já pelo princípio da impessoalidade, a Administração deve-se pautar pela busca do interesse público sem satisfazer qualquer interesse particular. Assim, as atividades desempenhadas pelos agentes públicos devem garantir a objetividade e o cumprimento da finalidade legal do ato. A desobediência a este princípio constitui desvio de finalidade e, conseqüentemente, ato de improbidade administrativa. Para Mello (2010, p. 114):

Nele [princípio da impessoalidade] se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimeniosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

O princípio que serve como base para a probidade administrativa é o da moralidade. É ele que cobra do administrador a observância aos preceitos éticos em sua conduta. O Decreto 1.171/94 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal) reafirma a necessidade da condição de moral nas atividades administrativas em seu anexo, no capítulo I, seção I, inciso II, que diz:

O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição Federal.

Além disso, o princípio da moralidade amplia o controle da legalidade, ou seja, fiscaliza e normatiza a conduta do agente público no desempenho de suas funções. Portanto, a falta de moral implica em ato de improbidade administrativa por afetar diretamente nas atividades da Administração Pública. Nesse sentido, Moraes (2012, p. 345) ressalta que:

A conduta do administrador público em desrespeito ao princípio da moralidade administrativa enquadra-se nos denominados atos de improbidade, previstos pelo art. 37, 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, permitindo ao Ministério Público a propositura de ação civil pública por ato de improbidade, com base na Lei 8.429/1992 para que o Poder Judiciário exerça o controle jurisdicional sobre a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.

A publicidade é mais uma característica orientadora da Administração Pública. É a divulgação oficial do ato para propiciar o conhecimento público, além de garantir os efeitos externos dos atos administrativos. Dessa forma, o princípio da publicidade está diretamente relacionado à transparência na gestão pública. É ele que visa garantir o controle, através da prestação de contas, por exemplo, e a fiscalização da eficiência e da conformidade com a lei de todos os atos administrativos.

Mesmo não sendo elemento formativo do ato, a publicidade é requisito de eficácia e moralidade do ato. Ainda sobre este assunto, Meirelles (2005, p. 94-95) explica que a publicidade

não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige.

Portanto, frustrar este princípio implica em ato ímprobo pela negativa à publicidade de condutas administrativas.

2.3. Espécies de atos de improbidade

A Lei 8.429/92, com a inclusão feita pela Lei Complementar 157/2016, tem quatro espécies de atos de improbidade definidas, são elas: I) atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito; II) atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário; III) atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; IV) atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública. Essas quatro espécies são tipificadas em rol exemplificativo presente nos artigos 9, 10, 10-A e 11 da referida Lei, respectivamente.

Em relação ao elemento subjetivo das condutas ímprobas, Carvalho Filho (2016, p. 1333) afirma que “é sempre indispensável a presença dos elementos subjetivos dolo ou culpa: sem eles ocorreria a responsabilidade objetiva, não admissível em nosso sistema jurídico”. No entanto, de acordo com entendimentos jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça, ficou definido que apenas os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (artigo 10) podem ser configurados com dolo ou culpa, enquanto que as outras três espécies só admitem conduta dolosa.

De acordo com o artigo 9º da Lei de Improbidade Administrativa, ocorre enriquecimento ilícito quando o agente auferir “qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividades mencionadas no art. 1º desta lei” e, principalmente, quando se enquadra em algum dos doze incisos presentes no rol exemplificativo deste dispositivo.

Destaca-se que, segundo Pontes (2011, p. 22), “não há necessidade de resultado danoso à Administração Pública para restar configurado o enriquecimento ilícito, bastando apenas a expectativa de sua efetivação”. O enriquecimento ilícito tratado no artigo 9º não é somente dos agentes públicos, mas também pode ser configurado em face do enriquecimento de terceiros, que muitas vezes são usados e denominados como ‘laranjas’.

Já no artigo 10, além dos vinte e um incisos presentes no rol exemplificativo, da Lei de Improbidade Administrativa diz que:

Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei.

Para Carvalho Filho (2016, p. 1336), destaca-se que essa espécie admite tanto condutas comissivas quanto omissivas, diferentemente do enriquecimento ilícito que só é válido para condutas comissivas. Nessa relação entre o prejuízo ao erário com o enriquecimento ilícito, verifica-se que é dispensável a caracterização deste para a configuração daquele. Como exemplo, tem-se o ato tipificado no inciso VII, no qual o agente concede benefício administrativo ou fiscal sem observância das formalidades legais aplicáveis à espécie, e para isso não obtém vantagens para si.

No artigo 10-A da lei em análise, encontra-se a espécie de ato de improbidade incluída pela Lei Complementar nº 157/2016. A espécie de atos de improbidade decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário é constituída por qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º e o art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

Essa espécie de ato de improbidade foi criada, segundo o procurador do município do Rio de Janeiro Rafael Oliveira, com o intuito de combater as 'guerras fiscais' existentes entre os municípios, que ultimamente têm garantido grandes incentivos fiscais para atrair indústrias e com isso melhorar seus desenvolvimentos. Fica configurado como ato de improbidade administrativa quando a alíquota do ISS for fixada em valores inferiores a 2% (conforme já previa o art. 88 do ADCT) e quando a concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros relativos ao ISS resultarem em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima de 2%.

No artigo 11, além dos nove incisos presentes no rol exemplificativo, o texto legal diz:

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.

2.4. Sanções

A Constituição da República Federativa do Brasil apresenta o seguinte texto em seu artigo 37, § 4º:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

No entanto, a Lei 8.429/92 vai além ao que diz respeito às sanções àqueles que praticam atos de improbidade. Em seu artigo 12, a Lei de Improbidade Administrativa apresenta as seguintes sanções cabíveis: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil 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.

As sanções estipuladas na LIA são divididas e algumas graduadas de acordo com a espécie de ato de improbidade cometida, como pode ser visto na Tabela 01 a seguir:

Espécie	Ressarcimento integral do dano	Suspensão dos direitos políticos	Multa civil	Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios e incentivos
Enriquecimento Ilícito	Quando houver dano.	De 8 a 10 anos.	Até 3 vezes o valor do acréscimo patrimonial.	Pelo prazo de 10 anos.
Prejuízo ao Erário	Sempre ressarce.	De 5 a 8 anos.	Até 2 vezes o valor do dano.	Pelo prazo de 8 anos.
Lesão aos Princípios	Quando houver dano.	De 3 a 5 anos.	Até 100 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente.	Pelo prazo de 5 anos.
Concessão ou Aplicação Indevida de Benefício	-	De 5 a 8 anos.	Até 3 vezes o valor do benefício financeiro ou	-

Financeiro ou Tributário			tributário concedido.	
---------------------------------	--	--	-----------------------	--

Tabela 01. Elaborada pelos autores.

Como pode ser observado na Tabela 01 apresentada, as sanções aplicadas àqueles que cometem atos de enriquecimento ilícito são mais severas do que as aplicadas aos que cometem atos de prejuízo ao erário e que, por sua vez, são mais rígidas do que as aplicadas aos que cometem atos que atentam contra os princípios da Administração Pública. Dessa forma, fica evidenciado que o legislador considerou o enriquecimento ilícito mais grave do que as outras espécies de atos de improbidade, e na opinião de Carvalho Filho (2016, p. 1341):

Não foi feliz o legislador na comparação inicial: embora seja condenável o enriquecimento ilícito, mais grave é a lesão ao erário; afinal, aquele pode favorecer apenas o interesse privado, ao passo que esse sempre afetará o interesse público(...).

Para a aplicação das sanções, previstas para os atos de improbidade, destaca-se a importância do uso do princípio da proporcionalidade, uma vez que não basta a definição da espécie de improbidade cometida para a definição da punição. É necessária ainda uma correlação entre a gravidade do ato cometido e a graduação da sanção a ser aplicada.

Outro ponto de destaque é a possibilidade, prevista no CAPUT do artigo 12 da LIA, de que as sanções previstas neste artigo sejam aplicadas isolada ou cumulativamente com sanções penais, civis e administrativas. Di Pietro (2012, p. 922) afirma que:

O ato de improbidade afeta ou pode afetar valores de natureza diversa. Com efeito, o ato de improbidade afeta, em grande parte, o patrimônio público econômico-financeiro; afeta o patrimônio público moral; afeta o interesse de toda a coletividade em que a honestidade e a moralidade prevaleçam no trato da coisa pública; afeta a disciplina interna da Administração Pública. Ora, se valores de natureza diversa são atingidos, é perfeitamente aceitável que algumas ou todas as penalidades sejam aplicadas concomitantemente. O sujeito ativo da improbidade administrativa poderá ser atingido em diferentes direitos: o de propriedade, pela perda dos bens ou valores ilicitamente acrescidos ao seu patrimônio e pela obrigação de reparar os prejuízos causados; o de exercer os direitos políticos, que de certa forma engloba o de exercer função pública, já que não se pode conceber que uma pessoa privada dos direitos políticos, ainda que transitoriamente, possa continuar a exercer mandato ou ocupar cargo, emprego ou função dentro da Administração Pública. Na realidade, a principal penalidade é a suspensão dos direitos políticos; as demais praticamente constituem efeitos civis e administrativos da penalidade maior; isso para não falar na sanção penal, se for o caso, e

que independe da aplicação das demais, conforme está expresso no artigo 37, § 4º, da Constituição.

2.5. Eficácia da lei de improbidade administrativa

Passados 25 anos de sua publicação, a Lei de Improbidade Administrativa e suas consequências ainda atraem a atenção da sociedade brasileira em face do surgimento frequente de acusações de práticas de corrupção no país. Indubitavelmente, a Lei 8.429/92 revela-se um instrumento importante para a prevenção e/ou diminuição considerável dos casos de corrupção.

Apesar de a LIA tentar alcançar e dissipar um desenvolvimento e uma melhoria da Administração Pública através da garantia da fiscalização dos agentes públicos, separando-os por “probos” e “ímprobos”, ela se mostra, em parte, ineficaz na prática. Isso ocorre pela relação entre os atos corruptos realizados e as suas condenações transitadas em julgado.

Também acerca da fiscalização, o Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade (CNCIAI), criado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), obtém informações a respeito de pessoas físicas e jurídicas condenadas por atos de improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429/92. Além de ser uma das principais ferramentas de publicização e transparência do Poder Judiciário, o cadastro permite reconhecer a tentativa do combate à corrupção e do julgamento da improbidade no país.

De acordo com os processos cadastrados no ano de 2017 pelo CNCIAI¹ acerca de condenações referentes apenas à improbidade administrativa, foram constatados os seguintes valores: (i) para perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio – R\$ 17.696.451,85; (ii) para pagamento de multa – R\$ 591.496.763,14; (iii) e para ressarcimento integral do dano – R\$ 1.501.601.284,55. Isso reafirma o quanto a corrupção continua generalizada no Brasil.

3. METODOLOGIA

Este trabalho buscou analisar, de forma sucinta, como que a Lei de Improbidade (8.429/92) consegue se tornar eficaz. Essa preocupação com a eficácia da LIA ocorre devido aos anseios e necessidade da sociedade por uma Administração

¹ Disponível em <http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/relatorioQuantitativoCondenacoes.php>. Acesso em: 31 jan. 2018.

Pública mais proba. Define-se probidade como “observância rigorosa da justiça, dos deveres e da moral; honradez” (PROBIDADE, 2018).

Deste modo, esta pesquisa se fundamentou sobre a natureza qualitativa e objetivo explicativo, de modo a caracterizar a dimensão da observância da eficácia da Lei de Improbidade.

Para a realização da pesquisa sobre a produção de efeitos da Lei de Improbidade Administrativa, é de suma importância o conhecimento mais profundo dos direitos administrativo e constitucional, das doutrinas relacionadas ao tema, bem como das leis que se relacionam com essa e que permitem que ela se torne eficaz.

Assim, na etapa inicial de construção deste ensinamento teórico, procurou-se o domínio a respeito dos regulamentos legais e normativos específicos sobre Improbidade Administrativa, bem como de alguns artigos que exploram esse tema.

A pesquisa bibliográfica concedeu uma melhor verificação, considerando as elevadas obras sobre a temática, sendo possível evidenciar de maneira mais clara e coerente as questões mais relevantes dentro da Lei 8.429/92, circunstância que provocou um maior proveito pela referida busca sobre o conteúdo.

Acerca da pesquisa bibliográfica, evidenciou-se que são amplas as pesquisas relacionadas a esse assunto, e mesmo assim ainda existe um campo vasto para pesquisas futuras nessa área.

Posteriormente, utilizou-se do procedimento documental, para elevação e análise das informações a respeito de perda de bens, pagamento de multa e ressarcimento integral dos danos, em reais, referentes a atos de improbidade do ano de 2017, através de dados obtidos no sítio do Conselho Nacional de Justiça, dirigindo-se os dados analisados do referencial teórico, sendo possível complementar e elucidar a problemática de pesquisa e construir conclusões.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública necessita ser regrada por princípios constitucionais para que possa garantir à sociedade brasileira uma boa administração do patrimônio público. Para alcançar esse objetivo, é necessário que haja ferramentas de controle sobre a atuação dos agentes públicos, como a Lei de Improbidade Administrativa.

Com a análise da Lei 8.429/92, verificando as espécies de improbidade administrativa e as sanções aplicáveis às atitudes ímprobas, este artigo buscou avaliar se há a eficácia da referida lei. Com dados obtidos do CNCIAI, pode-se notar que, de

certa forma, essa Lei consegue cumprir o seu papel e condenar agentes públicos ímprobos. No entanto, constatou-se que se houvesse fiscalização e controle mais rigorosos e imparciais, seria possível aumentar a eficácia da LIA e, conseqüentemente, punir mais infratores e resguardar melhor os recursos públicos.

Desse modo, pode-se afirmar que a Lei de Improbidade Administrativa auxilia no combate à prática de improbidade e na disseminação da transparência e da ética no serviço público, uma vez que por ser eficaz, de certa forma, a Lei inibe a ocorrência de novas ações ímprobos. Além disso, ela é pautada em princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, e isso faz com que a Administração seja mais transparente e confiável.

Conclui-se com este estudo a importância da fiscalização e do controle sobre a Administração Pública para que se garanta a qualidade dos serviços públicos e a conduta proba dos agentes públicos. A necessidade de garantir que a Lei 8.429/92 tenha eficácia é imprescindível para reduzir o número de casos e condenações de corrupção na gestão pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL., Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil** (de 25 de março de 1824). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 08 fev. 2018.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em: 08 fev. 2018.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **DOU de 03 de jun. de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **DOU de 23 de jun. de 1994**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em: 08 fev. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CNJ. **Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade** – CNCIAI, 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/relatorioQuantitativoCondenacoes.php>. Acesso em: 31 jan. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Breves Considerações Sobre Novo Ato de Improbidade Incluso na Lei, 2017**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-fev-19/breve-analise-ato-improbidade-incluso-lei-84291992>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

PONTES, Débora Pereira da Silva. **Improbidade Administrativa**. 2011, 44f. Monografia (Pós-Graduação em Gestão Pública) – Universidade Cândido Mendes – Instituto A Vez do Mestre, 2011. Disponível em: <http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/k217276.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2018.

PROBIDADE. **Dicionário Aurélio de português online**, 06 fev. 2018. Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/probidade>>. Acesso em: 06 fev. 2018.

SILVA, de Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 11. ed. Vol. II, Rio de Janeiro: Forense, 1991.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

_____. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1998.