



A Lei de Improbidade Administrativa como Mecanismo de Controle dos Desvios de Conduta dos Agentes Públicos

Thalita Clímaco de Araújo¹; Lara Izabella Tosta Arantes²

Resumo: O presente artigo, através de uma revisão bibliográfica consubstanciada em livros, revistas e legislações, aborda a efetividade da Lei n° 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de controle dos desvios de conduta dos agentes públicos. Inicialmente faz-se uma análise histórica do combate à improbidade no Brasil através de edições legislativas, bem como dos princípios constitucionais basilares à Administração Pública. Prosseguindo, o presente trabalho apresenta a definição de quem é o agente público nos termos da lei em análise, o qual é sujeito ativo do ato de improbidade, assim como as sanções legalmente previstas e aplicadas a cada caso de desvio de conduta, indicando, por fim, o Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade (CNCIAI) como ferramenta de publicização do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), possibilitando o acesso da sociedade às informações referentes aos desvios de conduta praticados pelos agentes públicos.

Palavras Chaves: Improbidade; Agente Público; Lei de Improbidade Administrativa.

The Administrative Improbity Law as a Mechanism in the Control of Public Agents Misconduct

Abstract: This article, through a bibliographic review based on books, journals and laws, addresses the effectiveness of Law No. 8429/1992 - Law of Administrative Improbity as an instrument to control deviations in the conduct of public agents is considered. Initially a historical analysis of the fight against improbity in Brazil is made through legislative editions, as well as the basic constitutional principles of Public Administration. The present work presents the definition of who is the public agent under the terms of the law under analysis, which is an active subject of the act of improbity, as well as the penalties legally prescribed and applied to each case of misconduct, (CNCIAI) as a tool to publicize the National Council of Justice (CNJ), making it possible for the society to access the information related to the misconduct practiced by public agents. The National Registry of Convicted Persons by an Act of Administrative Improbability and by an Act that implies Ineligibility .

Key words: Improbity; Public Agent; Law of Administrative Improbity.

¹ Pós Graduanda em Gestão Pública Municipal (UNIVASF). Bacharel em Direito (UNEB). Especialista em Processo Penal (UNIDERP). Email: thalitaclimaco@gmail.com;

² Doutoranda em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (UFRRJ). Mestra em Administração Pública (UFG). Graduada em Administração com habilitação em Comércio Exterior (UNIVERSO). Especialista em Gestão Pública (UFG). Email: laraarantes@hotmail.com.

Introdução

Para desempenhar suas atribuições e promover o bem comum, a Administração Pública se vale de um conjunto de pessoas físicas, as quais agem em seu nome, assim, ao grupo dos agentes denominados servidores públicos, ocupantes de cargo de provimento efetivo ou cargo em comissão, e, regidos pela Lei nº 8.112/1990, é confiado o gerenciamento, dos bens da coletividade, pautado em virtudes desencadeadoras do melhor uso e aproveitamento dos bens públicos. Entretanto, alguns desses servidores apresentam comportamentos contrários ao esperado pela sociedade, e acabam por incorrer em atos de improbidade, isto posto, registra-se a preocupação do legislador brasileiro em garantir a incolumidade da coisa pública desde as primeiras constituições.

Nesse sentido, considerável importância apresenta a Constituição Federal de 1988, a qual consagra os princípios elementares da Administração Pública, ampliou os casos de improbidade administrativa e garantiu maior liberdade ao legislador ordinário, responsável pela elaboração do ordenamento infraconstitucional, ao mesmo tempo em que concedeu ao Ministério Público a condição de principal órgão defensor dos interesses públicos e anseios da coletividade, assegurando-se, assim, uma significativa evolução no combate à imoralidade administrativa praticada pelos agentes públicos.

No âmbito infraconstitucional, seguindo essa linha de combate à indecorosidade, a Lei nº 8429, de 02 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa transformou os contornos para a efetiva concretização da norma constitucional, do dever de probidade administrativa e da aplicação do princípio da moralidade à Administração Pública, marcando uma nova era na conduta dos agentes públicos no exercício de suas atividades.

Dessa forma, a Lei de Improbidade Administrativa tem se mostrado como importante instrumento de controle de conduta dos agentes públicos, uma vez que além de apresentar a definição de quem está sujeito a sua aplicação, expõe o rol de condutas definidas como atos de improbidade administrativa prescrevendo uma sanção correspondente para cada ato.

Nessa perspectiva, o presente trabalho, a partir de uma revisão bibliográfica, enfatizando os princípios balizadores da Administração Pública, e, analisando a Lei nº 8429, de 02 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa tem como enfoque, ressaltar a efetividade desta legislação como instrumento de controle de conduta dos servidores públicos

a fim de empreender uma Administração Pública comprometida com os ideais de ética e moralidade.

Referencial Teórico

Evolução histórica das normas de combate à improbidade no Brasil

A preocupação com a probidade na Administração Pública brasileira manifesta-se, até mesmo, sobre o poder constituinte originário, demonstrando, desde o início, a preocupação social a respeito desse tema. Segundo Ximenes (2016), apesar de a Constituição Imperial de 1824 consagrar a “irresponsabilidade do imperador”, uma vez que o considerava inviolável, previa a responsabilização dos Ministros de Estado, mesmo em casos de ordem do Imperador, previsão essa regulamentada pela Lei de 15 de outubro de 1827 a qual apresentou a possibilidade de qualquer cidadão denunciar Ministro, perante a Câmara dos Deputados, pela prática de ato que desencadeasse o desperdício dos bens públicos.

Nesse sentido, as sucessivas cartas constitucionais, trouxeram em seu bojo a previsão do perdimento de bens, em caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública. No entanto, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual deixou de delimitar os casos de improbidade administrativa, garantido maior liberdade ao legislador ordinário, ao mesmo tempo em que concedeu ao Ministério Público a condição de principal órgão defensor dos interesses públicos e anseios da coletividade, assegurou-se uma significativa evolução no combate à imoralidade administrativa praticada pelos agentes públicos.

No âmbito infraconstitucional, destacam-se algumas tentativas, através de edições de Leis, como é o caso da Lei Pitombo-Godói-Ilha (BRASIL, Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957), Lei Bilac-Pinto (BRASIL, Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958) e da Lei nº 4.717/65 (BRASIL, Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965), as quais apresentaram como grande defeito o fato de não estabelecerem sanção direta e específica para as condutas tipificadas. Entretanto, a edição da Lei nº 8429/1992 (BRASIL, Lei nº 8429, de 2 de junho de 1992, 1992) – Lei de Improbidade Administrativa, transformou os contornos para a efetiva concretização da norma constitucional, do dever de probidade administrativa e da aplicação do princípio da

moralidade à Administração Pública, marcando uma nova era na conduta dos agentes públicos no exercício de suas atividades.

Assim, a Lei de Improbidade Administrativa foi sancionada com o propósito de suprir a lacuna jurídica deixada pelo § 4º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, definindo os contornos para a efetiva concretização da norma constitucional, do dever de probidade administrativa e da aplicação do princípio da moralidade à Administração Pública.

Seguindo a linha de severo combate à corrupção, inaugurada no ordenamento jurídico pátrio pela Carta Magna de 1988, e, posteriormente complementado pela Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa, é sancionada, no ano de 2013 a Lei 12.846/2013, também conhecida como Lei Anticorrupção, a qual, em seu texto legal disciplina sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. “Trata-se de inovação legislativa importante, pois permite que não apenas os sócios, os diretores e funcionários da empresa, mas, também, a própria pessoa jurídica seja submetida a um processo de responsabilização civil e administrativa por atos de corrupção.” (OLIVEIRA, 2017, p. 990).

Improbidade Administrativa: Conceito e Base Constitucional

Em matéria de combate à corrupção, a Constituição Federal de 1988 mostra-se enfática. Grande parte o seu texto legal transparece a preocupação, não só do constituinte, como também da sociedade, em prezar pela probidade, ética e honestidade na Administração Pública. Com a inclusão do princípio da moralidade administrativa no ordenamento jurídico, através desta Carta Constitucional, a improbidade administrativa passou a ser tratada como causa de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e obrigação de ressarcimento ao erário, sem prejuízo, inclusive, da ação penal cabível ao caso.

De acordo com Cunha Júnior (2009), Improbidade Administrativa pode ser definida, nos termos da Constituição Federal de 1988, como ato de violação à moralidade administrativa e aos princípios da Administração Pública, ou seja, é aquele ato que, a expensas da Administração e do interesse público acarreta em enriquecimento ilícito, causa prejuízo ao erário ou atenta contra os princípios da Administração Pública.

Enfim, **probidade e moralidade administrativas** são princípios constitucionais que se identificam, “tendo em vista que ambos se relacionam com a ideia de *honestidade* na Administração Pública”. Tanto a probidade como a moralidade exige a estrita observância dos padrões éticos, de boa-fé, de lealdade com as instituições públicas, de regras que assegurem a boa e útil administração e a disciplina interna na Administração Pública. (CUNHA JÚNIOR, 2009, p.550)

Os princípios da Administração Pública estão elencados tanto no caput do artigo 37 da Constituição Federal, como ao longo de toda a Carta Magna, seja de maneira expressa ou implícita, mas todos eles resguardam sua importância. Em acordo com o princípio da legalidade, a atuação administrativa está limitada estritamente ao que dispuser a lei. Dessa forma, ao praticar determinado ato, o agente público deve observar a Lei, os princípios jurídicos, decretos, portarias normativas, ou seja, os atos administrativos gerais que sejam pertinentes à situação.

O fato de estar a Administração Pública sujeita ao princípio da indisponibilidade do interesse público, e de não ser ela quem estabelece o que é de interesse público, mas somente a lei, única expressão legítima da vontade geral, acarreta a necessidade de que a atuação administrativa esteja previamente determinada ou autorizada na lei. Vale dizer, para que haja atuação administrativa não é suficiente a mera inexistência de proibição legal; é mister que a lei preveja ou autorize aquela atuação. (PAULO; ALEXANDRINO, 2012, p.369)

É dever do agente público, buscar sempre a satisfação do interesse público ao mesmo tempo em que é vedado a promoção pessoal às custas das realizações da Administração Pública, em acordo aos preceitos do princípio da impessoalidade. Para PAULO e ALEXANDRINO (2012) são vedadas perseguições e favorecimentos, bem como quaisquer discriminações que venham a beneficiar ou prejudicar os administrados ou mesmo os agentes públicos, configurando prejuízo à administração. No que se refere à moral administrativa, que está ligada à ideia de probidade, boa-fé e ética, as quais se devem observância nos atos e processos administrativos.

Como meio de controle dos atos do poder público por parte da sociedade, os atos da administração, para produzirem efeitos, devem ter ampla divulgação e serem acessíveis aos particulares, ou seja, devem apresentar consonância com o princípio da publicidade, o qual exige transparência na atuação administrativa. A exceção a essa regra se dá nos casos em que o sigilo é determinado como garantia da intimidade dos particulares ou em prol do interesse social. Espera-se, ainda, do agente público, a prestação do serviço com excelência, ao mesmo

tempo em que se faça o uso da maior racionalidade possível, a fim de garantir a execução de um serviço público adequado, concretizando-se, assim, o princípio da eficiência.

Além dos cinco princípios supra definidos, os quais se apresentam devidamente expressos no caput do artigo 37 da Constituição Federal, existem ainda, por toda a extensão da Carta Magna, inúmeros princípios aplicáveis diretamente à Administração Pública e aos agentes administradores, estando estes expressos ao longo dos dispositivos legais ou implícitos, passíveis de interpretação e assimilação.

Outro princípio expresso que merece destaque é o da probidade. A exigência de probidade na atuação administrativa perpassa todos os demais princípios a ela concernentes, porque, conforme as circunstâncias, a afronta a qualquer dos princípios administrativos, expressos ou implícitos, pode configurar ato de improbidade administrativa. (PAULO; ALEXANDRINO, 2012, p. 374)

Em seus artigos iniciais a Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa indica quem pratica os atos de improbidade administrativa que são passíveis de sua aplicação, sendo estes, os agentes públicos e os terceiros que, mesmo não sendo agente público, concorram para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta. Como agente público a lei indica ser 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 que são consideradas sujeitos passivos, reforçando também a obrigação constitucional de observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade nos seus atos de administração.

A Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa determina em seu primeiro artigo quem pode ser o sujeito passivo do ato de improbidade, dispondo que a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual estarão sujeitos à aplicação desta lei. Complementando, o parágrafo único do aludido dispositivo traz em seu texto a previsão de que também estão sujeitos às penalidades de tal legislação os atos de improbidade praticados contra entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público, bem como daquelas para cuja criação o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por

cento do patrimônio ou da receita anual. Assim, ao incluir entidades privadas como possíveis sujeitos passivos do ato de improbidade, o legislador determinou como fundamento para definir tal sujeito a aplicação de recursos públicos, alcançando toda e qualquer entidade que angarie verba pública.

Avançando em sua positivação, a Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa enumera, apenas de forma exemplificativa, uma vez que outras condutas também podem ser consideradas atos dessa espécie, nos artigos 9, 10 e 11, os considerados atos de improbidade, os quais podem corresponder a um ato administrativo, a uma omissão, a uma ação dolosa ou até mesmo culposa que importe em enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao erário ou atentem contra os princípios da Administração Pública.

Configura enriquecimento ilícito, previsto no artigo 9º da Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa, a obtenção de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas pelo artigo primeiro desta lei. O recebimento da vantagem indevida para caracterizar o ato de improbidade não exige a configuração do prejuízo ao erário.

Entendemos que a tipificação do enriquecimento ilícito admite condutas comissivas e omissivas. Não obstante o silêncio no caput do art. 9.º da LIA, as hipóteses enumeradas, exemplificativamente, como caracterizadoras do enriquecimento ilícito são plenamente compatíveis com as condutas omissivas dos agentes públicos. (OLIVEIRA, 2017, p. 980)

No que se refere ao termo “Danos ao erário”, este previsto pelo artigo 10 da Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa, são atos que relacionam-se à ação ou omissão, dolosa ou culposa, que acarretam perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da Administração Pública ou das demais entidades previstas pelo art.1.º da Lei de Improbidade Administrativa. “O pressuposto central para tipificação do ato de improbidade, no caso, é a ocorrência de lesão ao erário, sendo irrelevante o eventual enriquecimento ilícito do agente público ou do terceiro.” (OLIVEIRA, 2017, p. 981).

Constitui também Ato de Improbidade Administrativa a violação aos Princípios da Administração Pública, ou seja, o administrador, que age em desconformidade com os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições incorre na prática dos atos previstos no artigo 11 da Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa.

Restará configurada a improbidade administrativa na hipótese de violação a todo e qualquer princípio, expresso ou implícito, aplicável à Administração Pública. Trata-se do reconhecimento do princípio da juridicidade, que impõe a obediência, por parte do administrador público, não apenas das regras formais (legalidade), mas, também, de todos os princípios reconhecidos pela comunidade jurídica. (OLIVEIRA, 2017, p. 984)

A expedição da Lei Complementar Nº 157 de 29 de dezembro de 2016 alterou a Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa acrescentando-lhe o artigo 10-A, o qual, diferente dos artigos anteriores, não apresenta um rol exemplificativo, uma vez que define, de forma detalhada, as condutas que constituirão ato de improbidade decorrente de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

Controle de conduta dos agentes públicos e a efetividade da Lei de Improbidade Administrativa no funcionalismo público federal

Desvios de condutas de agentes públicos estão intrinsecamente ligados à história brasileira, evidenciando a necessidade de criações normativas a fim de exercer controle sobre tal comportamento incorreto. Assim, no intuito de coibir atos desvirtuados e o manuseio inadequado do patrimônio público a Constituição Federal de 1988 no parágrafo 4º do seu artigo 37 reprecende o agente público que incorre em atos de improbidade com a imposição de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, garantido está, ainda, com base nesse dispositivo legal, a responsabilização penal e administrativa de tais agentes. “Trata-se de um conjunto de sanções direcionado ao agente público que venha a praticar um ato de improbidade, de inadequado gerenciamento do patrimônio público, podendo conduzir a uma lesão ao interesse coletivo pelo qual deveria zelar.” (LIMA, 2017, p. 02).

A Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa, no âmbito infraconstitucional, configura um relevante instrumento de controle da Administração Pública, uma vez que proporciona a punição aos agentes públicos que, no exercício de suas funções, incorrerem em ato de improbidade.

O objetivo fundamental da Lei nº 8.429/1992, que doravante será chamada de Lei de Improbidade Administrativa, ou apenas LIA, é penalizar o agente que atua em nome da Administração, em decorrência de investidura permanente ou transitória em cargo ou função pública. A ela não interessa punir particulares, ainda que causem

lesão ao erário, mas o façam sem ostentar a condição de agente público. (LIMA, 2017, p.02).

O artigo 12 da Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa estabelece as sanções aplicáveis àqueles que praticarem atos de improbidade. Insta ressaltar que tal dispositivo legal, mais uma vez, assegura as sanções penais, cíveis e administrativas cabíveis ao caso.

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

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.

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.

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.

Assim, da análise do conjunto de sanções do artigo legal supramencionado resta evidente a preocupação do legislador em recuperar o patrimônio público lesionado, bem como destituir o gestor público da posição ocupada através da perda da função pública. Nesse mesmo contexto, apresenta-se a proibição temporal de pactuar com o poder Público de modo a afastar o transgressor da condução de qualquer prática envolvendo a Administração Pública. Ademais, a punição com a Perda dos Direitos políticos retira do indivíduo que contrariou os anseios da sociedade, a possibilidade de escolher seus governantes.

No ano de 2007, através da Resolução nº 44 de 20 de novembro, o Conselho Nacional de Justiça criou o Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa (CNCIA), o qual reúne informações sobre condenações por atos de Improbidade Administrativa de pessoas físicas e jurídicas nos termos da Lei Nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa. Vale destacar que a Resolução Nº 172 de 08 de março de 2013 atribuiu a nova designação a esse cadastro o qual passou a ser denominado Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade (CNCIAI), assim acrescentou-se ao cadastro o rol dos agentes que incorreram em delitos que configuram à inelegibilidade nos termos da Lei Complementar nº 64/1990, e da Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”. As informações são passadas ao CNJ pelo Juízo ou Tribunal prolator da decisão que transitou em julgado, e a situação dos cadastrados fica disponível para consulta pública através do site do próprio CNJ.

Estão incluídas no CNCIAI condenações por danos ao erário, enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos, e a partir de 2013 passaram a ser incluídas condenações pela prática de crimes em licitações, contra a ordem tributária, contra as finanças públicas e crimes em geral contra a Administração Pública, incluindo crimes como corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro, sonegação tributária, tráfico de influência e outros que tornam os responsáveis inelegíveis. (BARBÃO; OLIVEIRA, 2017, p. 24).

Informações extraídas do CNCIAI apontam um elevado número de condenações de agentes públicos, os quais são submetidos às penas cominadas ao ato, como o pagamento de multas, perda dos bens ou valores acrescidos indevidamente ao patrimônio, devolução integral dos bens ou valores, a suspensão dos direitos políticos; a perda da função pública; a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais. Assim o CNCIAI, ao proporcionar o acesso da população a dados dessa natureza, configura uma importante ferramenta de publicização de informações no combate à improbidade administrativa.

Importante mencionar, também, como instrumento de controle de conduta dos agentes públicos, o Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF), o qual configura um banco de informações, mantido pela Controladoria Geral da União – CGU, e, disponibilizado no portal de Transparência do Órgão desde 06 de setembro de 2012, reunindo informações referentes às penalidades expulsivas (demissão, cassação de aposentadoria e destituição de cargo em comissão ou função comissionada) aplicadas, no âmbito do Poder Executivo Federal, a servidores civis, efetivos ou não.

Conforme o artigo 2º da Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa é considerado agente público, todo aquele que exerce, ainda que de maneira transitória ou sem remuneração, *por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos e nas entidades da Administração Pública. “A expressão “agente público” possui conotação genérica e engloba todas as pessoas físicas que exercem funções estatais.”* (OLIVEIRA, 2017, p. 816). Assim, para um melhor estudo do conjunto de pessoas que integram a Administração Pública, a categoria de agentes públicos é agrupada em espécies de acordo com as suas particularidades. Entre tais espécies enquadram-se os servidores públicos.

Os Servidores Públicos representam a grande maioria dos agentes públicos. São aqueles que possuem vínculos profissionais variados com o estado e que desempenham a função pública de forma remunerada e não eventual. São espécies de servidores públicos: estatutários, celetistas (empregados públicos) e temporários. (OLIVEIRA, 2017, p. 818)

Os funcionários públicos federais são servidores estatutários vinculados ao estado por meio da Lei 8.112/1990, sendo estes, em caso de improbidade administrativa, o alvo do Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF) disponível no portal da transparência da CGU, ferramenta esta que permite uma consulta detalhada a respeito da punição aplicada ao servidor, órgão de lotação, data da punição e fundamentos legais. Salienta-se que, o artigo 12 da Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa, onde estão elencados as penas aplicáveis aos casos de desvio de conduta, em seu caput, assegura a sujeição do responsável pelo ato de improbidade, às sanções penais, cíveis e administrativas, podendo estas serem aplicadas de forma isolada ou cumulativa, sendo possível, assim, punir o servidor improprio administrativamente com base na Lei 8.112/1990, e, judicialmente conforme a Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa.

Metodologia

Com o objetivo de analisar a efetividade da Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de controle de conduta dos agentes públicos foi feita uma revisão bibliográfica fundamentada por dispositivos legais, livros disponíveis de doutrinadores renomados que

abordam o tema, bem como artigos científicos apoiados em pesquisas literais. Importante destacar, também, o estudo de artigos da própria Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa e da Constituição Federal.

Assim, a abordagem seguiu o método dedutivo na medida em que apresenta o papel da Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de efetivação do comando constitucional de uma administração Pública pautada na probidade.

Análise Bibliográfica

Nos últimos anos o tema Improbidade Administrativa ganhou notoriedade no Brasil, despertando o interesse social. Apesar de se apresentar como preocupação do legislador ao longo de muitas cartas normativas, a consagração dos princípios pilares da Administração Pública, positivados, principalmente no artigo 37 da Constituição Federal promulgada em 1988, transparece a necessidade de criação de um instrumento normativo objetivando efetivar a lacuna legal presente na Carta Magna. Nesse contexto, surge a Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa resguardando o dever de probidade administrativa e a aplicação do princípio da moralidade à Administração Pública.

Em seus artigos iniciais a Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa determina os sujeitos do ato de improbidade, reforçando, também, a obrigação constitucional de observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade nos seus atos de administração.

Avançando em sua positivação, a Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa elenca, apenas de forma exemplificativa, os considerados atos de improbidade, que estão passíveis de sua aplicação, os quais podem corresponder a um ato administrativo, a uma omissão, a uma ação dolosa ou até mesmo culposa que importe em enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao erário ou atentem contra os princípios da Administração Pública.

Ao elencar no artigo 12 as sanções aplicáveis aos atos de improbidade, a Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa, efetiva seu papel de relevante instrumento de controle da Administração Pública. Insta ressaltar, também, que tal dispositivo legal, mais uma vez, assegura as sanções penais, cíveis e administrativas cabíveis ao caso, resguardando a independência entre as esferas.

Como importante ferramenta de publicização da efetividade da Lei de Improbidade Administrativa no controle de conduta dos agentes públicos, apresenta-se o Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade (CNCIAI), instituído pelo Conselho Nacional de Justiça através de Resolução, alimentado com dados oriundos dos juízes prolatadores das decisões que transitaram em julgado e disponibilizado para consulta popular.

Ainda como instrumento de controle de conduta de agentes públicos, especificamente dos funcionários públicos federais, desenvolve-se o Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF) disponível no portal da transparência da CGU, o qual configura um banco de informações referentes às penalidades expulsivas (demissão, cassação de aposentadoria e destituição de cargo em comissão ou função comissionada) aplicadas, no âmbito do Poder Executivo Federal aos seus servidores. Criado no ano de 2012 o Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF) ao final de 2018 apresentou às seguintes informações.



MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO

5. Punições Expulsivas por Fundamentação

Fundamento*	2003 a 2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Ato Relacionado à Corrupção	2.702	379	363	332	344	336	371	4.827
Abandono de Cargo, Inassiduidade ou Acumulação Ilícita de Cargos	926	98	126	138	158	125	146	1.717
Proceder de Forma Desidiosa	125	12	11	9	10	19	16	202
Participação em Gerência ou Administração de Sociedade Privada	46	5	3	15	2	6	5	82
Outros	242	37	44	46	36	20	28	453
Total	4.041	531	547	540	550	506	566	7.281

Fonte: Controladoria Geral da União

A análise da tabela, oriunda do Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal, publicada em novembro de 2018, no sítio eletrônico da Controladoria Geral da União, permite verificar uma maior incidência de expulsões por atos relacionados à corrupção, bem como que também figuram expressivamente, como razões de afastamento, o abandono de cargo, falta de assiduidade, acumulação ilícita de cargos, o proceder de forma desidiosa e a participação em gerência ou administração de sociedade privada. Evidenciando-se, assim, que atos de improbidade, embora

repugnado pela sociedade brasileira desde as primeiras legislações do país, ainda hoje, estão presentes no âmbito do serviço público, percebendo-se que a Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa, apesar de ser efetiva, no sentido de assegurar a aplicação de sanções aos agentes públicos ímprobos, não soluciona por completo o problema do desvio de conduta do agente público, uma vez que este sujeita-se também aos ideais de ética e moral inerentes a cada indivíduo.

Considerações Finais

Com a proclamação da Constituição Federal de 1988, ressaltando os princípios basilares da Administração Pública, bem como resguardando punições aos agentes públicos que incorrerem em atos de improbidade administrativa, a Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa configura um importante instrumento de concretização da norma constitucional, do dever de probidade administrativa e da efetivação do princípio da moralidade à Administração Pública, caracterizando assim significativa ferramenta para o controle dos desvios de conduta dos agentes públicos.

Entretanto, apesar de extremamente repugnados pela sociedade, atos de improbidade ainda são identificados no âmbito do serviço público, uma vez que, também, estão subordinados aos princípios de moral e ética intrínsecos a cada ser humano. Assim, para resguardar a funcionalidade da Lei nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa apresentam-se os órgãos de fiscalização da própria administração, exigindo do agente público condutas pautadas nos princípios constitucionais e transparecendo à sociedade àqueles atuem em desconformidade com os ditames legais.

Referências

BARBÃO, Jaqueline. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Retrato do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI)**. 09 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/11/f322d859e3b30d14e4446ec36b4c0e0d.pdf> - Acesso em 26 de fev. de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8429/1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 19 fev. 2019.

BRASIL. **Lei 10.257/2001**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257 .htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm) >. Acesso em: 20 fev. 2019.

CGU. **Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal**. Novembro de 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas/arquivos/punicoes-novembro-2018-estatutarios.pdf>>. Acesso em 03 de mar. de 2019.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2009.

LIMA, Gilvânklm Marques de. **O papel da lei de improbidade administrativa no controle dos desvios de conduta dos gestores públicos**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5119, 7 jul. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58275>>. Acesso em: 24 fev. 2019.

PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 9. ed. São Paulo: Editora Método, 2012.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo** — 5. ed. rev., atual. e ampl. — Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

XIMENES, Eduardo Araújo Rocha. **Evolução histórica da responsabilização dos agentes públicos por improbidade administrativa no direito brasileiro**. 18 de janeiro de 2016. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,evolucao-historica-da-responsabilizacao-dos-agentespublicos-por-improbidade-administrativa-no-direitobrasile,55063.html>>. Acesso em 14 de fev. de 2019.

Como citar este artigo (Formato ABNT):

ARAÚJO, Thalita Clímaco de; ARANTES, Lara Izabella Tosta. A Lei de Improbidade Administrativa como Mecanismo de Controle dos Desvios de Conduta dos Agentes Públicos. **Id on Line Rev.Mult. Psic.**, 2019, vol.13, n.44, p. 930-944. ISSN: 1981-1179.

Recebido: 25/02/2019

Aceito 27/02/2019.