

VINTE E CINCO ANOS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Cândida Alzira Bentes de Magalhães Senhoras*

Elói Martins Senhoras**

O Brasil desde sua aclamada “descoberta” teve seu nascimento maculado com o tipo de colonização a ele imposto. Inicialmente chamado Terra de Santa Cruz, em 1500 o Brasil já era visto como fonte de exploração extrema e nunca como terra apta a colonização genuína onde os colonos desejassem construir um lar.

Inobstante, os europeus indesejáveis em suas terras de origem, para o Brasil eram enviados como punição, e assim, iniciaram uma colonização forçada já que eram obrigados a permanecer no local. Junto com os “indesejáveis” vieram também os nobres portugueses para administrar a colônia em nome do rei, porém, tais nobres só vieram para terras brasileiras em troca de vantagens.

Conforme Barba (2012), a coroa portuguesa foi permissiva deixando que os fidalgos trabalhassem no Brasil sem vigilância, caso contrário ninguém viria se arriscar em terras tão distantes de Portugal, tendo de combater índios e doenças tropicais. Ainda conforme a citada autora, o clima se tornou propício à *corrupção*, onde o poder e a pessoa, bem como o público e o privado se confundiam como uma coisa só.

E assim o país se desenvolveu ao longo de seus períodos históricos, porém, teve seu povo maculado sistemicamente pelo mal da *corrupção*, termo surgido do latim *corrupta*, união das palavras *cor* (coração) e *rupta* (quebra, rompimento), sendo o ato ou efeito de se corromper, oferecer algo para obter vantagem onde se favorece uma pessoa e se prejudica outra (BOFF, 2012).

Nacionalmente, caracterizada como um fenômeno complexo de natureza oportunista que se materializa pela estruturação de ações de rentismo político, por meio de ganhos políticos em razão da troca de favores, bem como, de rentismo econômico, por meio da transformação das ações e bens públicos em privados, a corrupção reflete a evolução histórica e o grau de institucionalização do Estado da Administração Pública existentes em um país. No caso do Brasil, o padrão difuso e sistêmico da corrupção na vida pública e privada do país pode ser compreendido como um fenômeno originário, presente em sua formação histórica como força profunda que se cristalizou em uma periodização de longa duração em três momentos, com início na colonização portuguesa, momento em que houve a instalação de uma Administração Pública Patrimonialista, passando pela institucionalização republicana da Administração Pública Burocrática no século XX, até chegar ao atual contexto democrático de construção da Administração Pública Gerencial no Século XXI (SENHORAS, 2016, p. 10-11).

* Delegada da Polícia Civil do Estado de Roraima, especialista em Direito Penal e Processo Penal e mestre em Desenvolvimento Regional da Amazônia pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). E-mail para contato: candidasenhoras@gmail.com.

** Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Especialista, mestre, doutor e pós-doutor em Ciências Jurídicas. E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com. Outros trabalhos do autor podem ser encontrados em www.eloisenhoras.com.

Ex positis, diante de aspectos históricos, culturais e políticos, nos últimos anos o Brasil vem passando por provações monumentais no campo da moralidade administrativa, com escândalos políticos de corrupção os quais assolam todos os entes da federação, partindo do menor município à capital do país, culminando desde a redemocratização no *impeachment* de dois presidentes da República.

Com todas as inovações e benesses sociais e políticas advindas da Carta Magna Brasileira de 1988, o seu artigo 37, §4º, se empenhou em zelar pelo combate à improbidade administrativa, onde “qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, em 02 de junho de 1992, 25 anos da data atual, visando consolidar o citado dispositivo constitucional, foi editada a Lei da Improbidade Administrativa sob o número 8.429/1992, disciplinando os sujeitos ativos e passivos, os bens públicos protegidos, bem como as respectivas sanções dos atos considerados improbos.

Em um primeiro plano, quanto aos sujeitos, a Lei de Improbidade Administrativa nasce, tanto, com o objetivo primário de tutelar a lisura comportamental dos agentes públicos, quanto, com o objetivo secundário recaindo sobre os agentes privados, como resposta ao processamento ou punição dos agentes públicos quando aqueles tiverem concorrido, induzido desonestamente ou se beneficiado indevidamente de ato de improbidade (PEREIRA Jr; DOTTI, 2017).

Em um segundo plano, quanto aos bens protegidos, a Lei de Improbidade Administrativa introduz não apenas uma visão ampla de agente público*, mas também de Administração Pública, o que repercute em uma apreensão de que a ação da Lei 8.429/1992 incorre naqueles atos ímprobos de agentes públicos, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em um terceiro plano, quanto à natureza jurídica das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, observa-se que embora não haja tipificação criminal no dispositivo legal, todo ato improprio incorre em sanções de natureza civil, política e administrativa, as quais podem ser classificadas em sanções típicas (sanções condenatórias, desconstitutivas e restritivas de direitos) e sanções atípicas (sanções com previsão em legislação específica) (COSTA, 2014).

Com base nas características ora apresentadas, a Lei de Improbidade Administrativa revogou a Lei Federal 3.164/1957 e a Lei Federal 3.502/1958, dispondo sobre as sanções aplicáveis aos

* Conforme Senhoras e Souza Cruz (2013), a conceituação maximalista de agente público remete àquelas pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal segundo um sistema classificatório em quatro espécies ou categorias, respectivamente, agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos e agentes delegados.

agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional (BRASIL, 1992).

Embora a legislação pátria conte com este instrumento de combate à corrupção datado em um quarto de um século, a Lei de Improbidade Administrativa, bem como de outros dispositivos legais derivados, porque a sociedade brasileira vive ainda em 2017 envolta em escândalos ligados a distintos agentes públicos? Deve-se ao fato de a lei simplesmente não ser capaz de isoladamente combater a corrupção ou qualquer outro mal sem a participação de toda a população.

Ao completar 25 anos, a Lei de Improbidade Administrativa tem como característica central o combate específico à *corrupção administrativa*, a qual, sendo subespécie da *corrupção*, compreende os atos de improbidade praticados na gestão pública, sendo a moralidade administrativa o conjunto de regras disciplinares positivadas visando à ética, a moral, bem como a ideia geral de boa administração (OLIVEIRA, 2016).

De um lado, parte da doutrina compreende que a Lei Federal n. 8.429/1992 é um instrumento de efetivação dos princípios constitucionais, criada para proteger o interesse público e disciplinar as sanções aplicáveis aos agentes públicos que eventualmente cometam atos de improbidade, sendo estes possíveis de classificação em três espécies (BASTOS, 2007):

- (i) atos que importam em enriquecimento ilícito,
- (ii) atos que causam prejuízo ao erário, e,
- (iii) atos que atentam contra os princípios da moralidade da Administração Pública.

De outro lado, a Lei de Improbidade Administrativa é interpretada por incorrer em uma lacuna legislativa caracterizada pela imprecisão descritiva de comandos abertos e falta de clareza conceitual sobre o que é um ato improprio, razão pela qual surgiram eventuais distorções na sua aplicação, pois ao possuir conteúdo incompleto fica dependente de aperfeiçoamento legal de quem a interpreta (MATTOS, 2012).

Embora o ato improprio seja identificado pelo enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violação aos bons princípios da Administração Pública, as críticas sobre a Lei de Improbidade Administrativa abordam a ausência de uma definição normativa sobre o que é o núcleo ontológico do ato improprio, já que a Lei Federal 8.429/1992 apresenta nos artigos 9, 10 e 11, apenas uma caracterização tipológica de forma com base em três tipos da improbidade administrativa, resultando muitas vezes em confusão com atos administrativos ilegais constituídos sem má-fé ou prejuízo ao ente público.

Mais além da natureza administrativa, civil e política das sanções da Lei de Improbidade Administrativa, existe um problema estrutural de sua aplicabilidade e adequação quanto ao seu caráter

penal[†], pois quando se leva em consideração os artigos 9º, 10 e 11 há uma designação de tipos legais de improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro que se enquadra no conceito de “tipos abertos”, cuja interpretação depende da interpretação específica do caso concreto, o que inviabiliza a sua adequação ao sistema penal brasileiro (CHOINSKI, 2006; SANTANA, 2010).

A despeito dos argumentos favoráveis e críticos à Lei de Improbidade Administrativa, percebe-se que em tempos de Operação Lava Jato, os atos nefastos contra a Administração Pública tornaram-se cada vez mais aprimorados, sendo que a criminalidade no sentido geral se especializa e aprimora tecnologicamente de maneira célere e assim, uma lei de 25 anos não acompanhou todas as inovações criminosas surgidas nesse período.

Um exemplo de defasagem da citada lei é o instituto da “delação premiada” ou “acordo de leniência” admitido apenas na esfera de Ação Penal e não em casos de Ação Civil sendo no último caso a ação responsável para responsabilização de atos e improbidade administrativa. Neste sentido conforme Costa Filho (2017), para se aplicar o acordo de leniência aos atos de improbidade far-se-á necessária alteração legislativa bem como a inserção de requisitos mínimos a tais acordos como efetiva colaboração do delator e que a colaboração identifique todos os demais coautores.

Assim, a Lei 8.429/1992 no seu artigo 17, §6º, inadmite expressamente a delação ou acordo de leniência[‡] para admitir a ação de improbidade, e inobstante a isso, na esfera penal toda a população brasileira testemunha o uso eficaz de tais instrumentos na investigação e prisão de vários políticos e empresários, onde até mesmo o Chefe do Executivo encontra-se em investigação.

Pode-se afirmar que a corrupção é um mal crônico e sistemático na sociedade brasileira e embora a Lei de Improbidade em seus 25 anos não tenha resolvido todos os problemas envolvendo ações de agentes públicos desonestos, é inegável as duras consequências das sanções por ela impostas como perda do cargo, suspensão dos direitos políticos, multa civil e ressarcimento de valores ao erário.

Embora tenham se passado 25 anos desde a edição da Lei de Improbidade Administrativa, a mesma não ficou parada no tempo, e mesmo que os atos criminosos andem em passos céleres ela

[†] A lei de improbidade à época de sua sanção pelo então presidente Fernando Collor de Melo em 1992, ficou conhecida como “Lei do Colarinho Branco” e se tornou o marco central de combate à corrupção por trazer mecanismos ao combate à corrupção. A lei em tela possui natureza cível e não penal, e por isso não há a previsão de condutas criminosas nem penas de prisão ou detenção. Neste contexto, a caracterização da norma de improbidade administrativa como de caráter penal afeta não apenas a sua eficácia e aplicabilidade, mas contraria todo o sistema de tratamento jurídico das normas penais, porque inaugura uma espécie de tipologia peculiar, uma espécie de processo específico e sanções diretas que não se compatibilizam com o rol das sanções penais definidas na Constituição Federal. Desta forma, tanto, a doutrina majoritária, quanto a jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, compreendem que a sanção por improbidade administrativa não possui caráter penal (SENHORAS; SOUZA, 2011; REMEDIO; FLUMINHAN, 2013).

[‡] Embora não previstos ou admitidos legalmente na seara administrativa, os citados mecanismos utilizados com relativo sucesso na esfera penal poderão discricionariamente ser admitidos pela administração nos casos de improbidade já que todo o conteúdo probatório penal poderá ser admitido *a posteriori* em casos de improbidade tendo em vista serem os crimes cometidos por agentes públicos também considerados atos de improbidade.

sofreu algumas alterações bem como teve seu objeto reforçado com a edição de outros dispositivos legais como a Lei Complementar Federal 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, e, a Lei Federal 12.846/2013, chamada Lei Anticorrupção (quadro 1). :

Quadro 1 – Dispositivos que alteraram a Lei de Improbidade Administrativa

Alterações da Lei Federal 8.429/1992	Descrição
<i>Lei nº 9.366/1996</i>	<i>Altera o § 3º do Art. 17</i>
<i>Medida Provisória 2180-35/2001</i>	<i>Inclui o § 5º ao Art. 17</i>
<i>Medida Provisória 2225-45/2001</i>	<i>Inclui os § 6º à §12 ao Art. 17</i>
<i>Lei 11.107/2005</i>	<i>Altera o Art. 10, incisos XIV e XV</i>
<i>Lei 12.120/2009</i>	<i>Altera o Art. 12 e o inciso I do Art. 21.</i>
<i>Lei 13.019/2014</i>	<i>Altera o Art. 10, incisos VIII, XVI à XXI, Art. 11, inciso VIII e inclui ao Art. 23 o inciso III</i>
<i>Lei 13.146/2015</i>	<i>Introduziu o inciso IX no Art. 11</i>
<i>Lei Complementar 157/2016</i>	<i>Introduziu o Art. 10-A, o inciso IV no Art. 12 e Inclui o § 13 ao Art. 17.</i>

Fonte: Elaboração própria. Baseada nos dispositivos supracitados.

Segundo dispõe o *caput* do art. 12 da Lei 8.429/1992, as consequências civil e administrativa são independentes podendo ser aplicadas de forma simultânea, ou seja, independentemente das sanções civis e administrativas previstas na legislação específica, fica o agente do ato de improbidade sujeito às cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato (BRASIL, 1992).

Vale ressaltar o fato de para aplicação das sanções, deve-se obedecer ao princípio da razoabilidade, pois será o caso concreto quem determinará se a sanção será aplicada isoladamente ou cumulativamente, devendo ser analisada a natureza e a gravidade do fato lesivo ao erário.

As sanções impostas pela Lei de Improbidade estão elencadas no seu artigo 12, incisos I, II e III sendo: 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 e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Após 25 anos da Lei Federal 8.429/1992, uma pesquisa singela na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) demonstra os impactos deste marco legal na Administração Pública brasileira, uma vez que são encontrados atualmente 3.514 acórdãos e 29.662 decisões monocráticas sobre o tema da improbidade administrativa sem levar em consideração os recursos e feitos originários dos 5.561 municípios brasileiros os quais não chegam a subir ao STJ (MARQUES, 2016).

A despeito das diferentes interpretações criadas, das inovações corruptivas, ou das limitações legais de sua implementação, a Lei de Improbidade Administrativa, por dispor sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos pela prática de atos de improbidade, mantém após 25 anos a sua função de normatizar a conduta, de maneira a regular e aplicar normas coercitivas àqueles atores no

exercício de mandato, cargo, emprego ou função que eventualmente incorram em enriquecimento ilícito, causem lesão material ao erário ou atentem contra os princípios da administração pública.

Conclui-se que na condição de divisor de águas na gestão da cultura da Administração Pública brasileira, a Lei de Improbidade Administrativa instituiu os primeiros mecanismos efetivos de repressão à corrupção, sem suprir os princípios e garantias constitucionais do Estado Democrático de Direito desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o que possibilitou o surgimento de diferentes casos de investigação e julgamento, inclusive com ampla repercussão no país.

REFERÊNCIAS

- BARBA, Mariana Della. “Corrupção no Brasil tem origem no período colonial, diz historiadora”. *BBC Brasil*, 04 de novembro, 2012. Disponível em: <www.bbc.com/portuguese>. Acessado em 26/07/17.
- BASTOS, G. F. P. “A aplicabilidade das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa”. *2º Concurso de Monografias da Controladoria Geral da União*. Brasília: CGU, 2007.
- BOFF, Leonardo. “Corrupção: crime contra a sociedade”. *Jornal do Brasil*, 15 de abril, 2012. Disponível em <www.jb.com.br>. Acessado em 26/07/17.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acessado em 15/06/2017.
- BRASIL. *Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992*. Brasília: Senado, 1992. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acessado em 27/07/2017.
- COSTA, Elisson Pereira. “Sanções da Lei de Improbidade Administrativa”. *Revista Síntese Direito Administrativo*, n. 106, outubro, 2014.
- COSTA FILHO, Gilberto. “Os 25 anos da Lei de Improbidade Administrativa”. *Migalhas*, 14 de julho, 2017. Disponível em <www.migalhas.com.br>. Acessado em 26/07/17.
- MARQUES, Mauro Campbell. “Debate sobre a improbidade administrativa é essencial à sociedade brasileira”. *Revista Consultor Jurídico*, 08 de novembro, 2016. Disponível em <www.conjur.com.br>. Acessado em 26/07/2017.
- MATTOS, Mauro Roberto Gomes. “Os vinte anos da lei de improbidade administrativa”. *Revista Jus Navigandi*, ano 17, n. 3433, novembro, 2012.
- OLIVEIRA, Andrei Herberth Rodrigues. “Lei de Improbidade Administrativa: uma análise sobre a efetividade das sanções”. *Revista Juris Rationis*, vol. 9, n. 2, 2016.
- PEREIRA JR, Jessé Torres.; DOTTI, Marinês Restelatto. “A improbidade administrativa e a função econômica endorregulatória do Estatuto das Empresas do Estado”. *Revista Síntese Direito Administrativo*, n. 134, fevereiro, 2017.
- REMEDIO, José Antônio; FLUMINHAN, Vinicius Pacheco. “Corrupção administrativa: inaplicabilidade da overbreadth doctrine à Lei de Improbidade Administrativa”. *Anais do XXII Encontro Nacional do CONPEDI*. Curitiba: CONPEDI, 2013.
- SENHORAS, Elói Martins. “Reflexões sobre a corrupção na Administração Pública Brasileira”. *Revista Síntese Direito Administrativo*, n. 132, dezembro, 2016.

SENHORAS, Elói Martins; SOUZA CRUZ, Ariane Raquel Almeida. “Discussões sobre a aplicabilidade restrita da Lei de Improbidade Administrativa”. *Revista Síntese Direito Administrativo*, n. 65, maio, 2011.

SENHORAS, Elói Martins; SOUZA CRUZ, Ariane Raquel Almeida. “Maximalismo e minimalismo institucional do poder na tipologia classificatória de agentes públicos”. *Revista Síntese Direito Administrativo*, n. 90, junho, 2013.