

MARCO OCTÁVIO HEGNER DE SOUSA E SILVA

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA –
EFETIVIDADE DA LEGISLAÇÃO**

Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão do Curso em Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental promovido pelo Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP) em parceria com a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União e o Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União.

Orientador: Professor Mestre João Carlos Medeiros de Aragão

Brasília
2010

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOR
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – EFETIVIDADE DA LEGISLAÇÃO

Marco Octávio Hegner de Sousa e Silva¹

RESUMO

Este trabalho apresenta a visão de diversos autores sobre a Improbidade Administrativa, para analisar seus conceitos, classificação dos tipos de atos ímprobos e a legislação para combatê-la. Considera, notadamente, o teor das normas e a polêmica ainda atual sobre a eficácia destas na diminuição da corrupção no Brasil.

Palavras-chave: Brasil - improbidade administrativa – evolução das leis – efetividade e eficácia das normas.

¹ Marco Octávio Hegner de Sousa e Silva é graduado em Direito pelo UniCeub e trabalha na Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados desde 1999.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOP
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

INTRODUÇÃO

Ao longo de sua história, o homem tem procurado aperfeiçoar as formas de organização social e administração pública, incluindo a luta contra os mais variados tipos de desonestidade, sobretudo com respeito à administração da coisa pública. Para atingir tal meta, legisladores elaboraram leis para impedir o que hoje se denomina improbidade administrativa – considerada a malversação da coisa pública, a infidelidade aos princípios da administração, o agir com dolo, desviando-se do propósito de servir à sociedade.

Esta, por sua vez, encontra-se em constante evolução e necessita manter o equilíbrio das relações interpessoais, as quais abrangem vários direitos, garantias, deveres e obrigações, dentre eles a ética no serviço público. Quando os atores públicos deixam de agir sob o amparo da moral, estabelece-se, no plano material, a improbidade administrativa, ato que gera prejuízos à ordem pública e à social, seja em médio seja em longo prazo.

No Brasil, esse problema pode ser considerado grave; há, por parte dos agentes públicos, uma crise de valores, um afastamento de sua real missão – zelar pelo patrimônio comum e administrar com prudência e correção os recursos públicos. Assim, pode-se dizer que a sociedade brasileira convive com grave crise. São cada vez mais frequentes notícias sobre o envolvimento de agentes públicos e políticos em casos de corrupção, suborno, abuso de poder, dentre outras condutas as quais desvirtuam a função dos administradores públicos.

Essa conduta, porém, não é nova; há muito aqueles escolhidos para representar o povo - ou seja, os detentores do poder - confundem o patrimônio público com o privado. Montesquieu já afirmava que “Aquele que detém o poder, tende a dele abusar”.² Como no Brasil, o poder emana unicamente do povo, seu legítimo titular, cabe a este controlá-lo, fiscalizar os atos públicos, os gastos governamentais, o comportamento de seus representantes, eleitos para agir em benefício do bem comum.

Nesse sentido, a soberania popular constitui fundamento do poder político; sem ela, este se torna vazio de sentido, de conteúdo. Sobre o tema, assim discorre Canotilho:

² MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. 6 ed. Tradução de Pedro Vieira Mota. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 56.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOR
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

A articulação do direito e do poder no Estado constitucional significa, assim, que o poder do Estado deve organizar-se e exercer-se em termos democráticos. O Estado constitucional carece de legitimidade do poder político e da legitimação desse mesmo poder. O elemento democrático não foi apenas introduzido para travar o poder (*to check the power*); foi também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder.³

Assim, cumpre ao povo, como detentor legítimo do poder político, controlá-lo. A fim de garantir o bem-estar social e a manutenção do poder da sociedade, o moderno Estado brasileiro vem editando regras para permitir à sociedade e à Justiça fiscalizar os atos de governo e punir os que mal gerenciam os recursos públicos, uma vez que os administrados têm direito à administração honesta, voltada exclusivamente a atender as demandas sociais.

Apesar da série de medidas legítimas e de leis referentes à malversação do dinheiro público, questiona-se quão efetivas elas são, isto é, tem sido capaz o arcabouço jurídico de conter os atos de improbidade administrativa, de abuso de poder?

1 CONCEITOS DE MORALIDADE, PROBIDADE, IMPROBIDADE E PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em função da natureza do Direito, não se pode, por vezes, obter precisão na conceituação de seus termos, o que acarreta problemas, pois as palavras usadas nas normas jurídicas precisam ser compreensíveis para todos os cidadãos. Assim, há algumas definições determinadas que se contrapõem às indeterminadas. Aquelas delimitam a realidade à qual se referem de maneira precisa e inequívoca, ou garantem alguma precisão quando inseridas em dado contexto, ao passo que estas possuem certo grau de indeterminação que dificulta a apreensão de seu conteúdo.

É possível, porém, estabelecer núcleo mínimo de compreensão para conceitos indeterminados, assertiva de importância, já que o entendimento do que significa de improbidade administrativa e de suas consequências para o bom funcionamento da máquina do Estado é essencial para se perceber a relevância desse tema.

1.1 Conceitos de Moralidade e Probidade

É complexa a questão concernente à diferença de sentido entre moralidade administrativa e probidade. A Lei Maior brasileira utiliza a ambos, o que evidencia a

³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva Publicações, 1999, p. 27.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOP
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

dessemelhança entre eles.

O vocábulo *probo* deriva do latim *probus* e, em português, significa “bom”, “de boa qualidade”.⁴ Segundo os ensinamentos de Marcelo Figueiredo⁵:

A probidade, denominada “moralidade administrativa qualificada”, refere-se a determinado aspecto da moralidade administrativa. A probidade se encontra vinculada ao aspecto da conduta do administrador; assim, pode-se dizer que viola a probidade o agente público o qual, em suas tarefas e deveres cotidianos, atrita os denominados ‘tipos’ legais.

Acrescenta que “[...] a probidade, desse modo, seria o aspecto ‘pessoal-funcional’ da moralidade administrativa. Nota-se de pronto substancial diferença. Dado agente pode violar a moralidade administrativa e nem por isso violará necessariamente a probidade se na análise de sua conduta não houver a previsão legal tida por ato de improbidade.”⁶ A probidade é, desse modo, relativa à “moralidade administrativa”, mencionada no art. 37, **caput** e seu § 4º, Constituição Federal.⁷

Quanto à moralidade, diversos estudiosos defendem que a moral administrativa difere da moral comum, embora a distinção não provoque antagonismos entre ambas. O princípio da moralidade administrativa possui maior alcance, é mais genérico, pois determina todos os ‘poderes’ e funções do Estado, segundo os padrões jurídicos da moral, da boa-fé, da lealdade, da honestidade. Desse modo, a moral configura conceito indeterminado que varia no tempo e no espaço, fato que não impede a limitação da atuação administrativa. Tal princípio não é facilmente definido, provavelmente porque seja impossível enquadrar em um ou dois vocábulos a gama de condutas e práticas as quais não se coadunam com as reais finalidades da Administração Pública.

A Constituição Federal nacional definiu, no art. 37, a moralidade como princípio aplicável à Administração Pública. Esse art. dispõe que “[...] a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.⁸ Assim, a relação entre o dever da Administração Pública de atuar e o fim almejado pela

⁴ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Eletrônico da Língua Portuguesa.**, 2005.

⁵ FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa.** 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 22.

⁶ Idem.

⁷ BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** In: Vade Mecum Acadêmico – forense. São Paulo: Vértice, 2005.

⁸ Idem.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOR
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

lei não podem afastar o respeito à lealdade e à boa fé, conceitos constituintes do princípio da moralidade.

De acordo com o professor José Afonso da Silva,

A idéia subjacente ao princípio é a de que moralidade administrativa não é *moralidade comum*, mas *moralidade jurídica*. Essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto. Significa, como disse Hauriou, que a moralidade administrativa consiste no conjunto de ‘regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração’.⁹

Lúcia Valle Figueiredo leciona no mesmo sentido:

Já em 1930, como também nos diz Antônio Brandão, Welter escreve *Le Contrôle Jurisdictionnel de la Moralité Administrative*: A moralidade administrativa, que nos propomos estudar, não se confunde com a moralidade comum; ela é composta de regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas, não só pela distinção entre o Bem e o Mal; mas também pela idéia geral de administração e pela idéia de função administrativa.¹⁰

Concorda com tal linha de pensamento Maurício Antônio Ribeiro Lopes:

A moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum o que, contudo, não as antagoniza, pelo contrário, são complementares. A moralidade administrativa é composta de regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre os valores antagônicos bem e mal; legal e ilegal; justo e injusto - mas também pela idéia geral de administração e pela idéia de função administrativa. Vislumbra-se nessa regra um caráter utilitário que é dado por sua intensa carga finalista.¹¹

Pode-se, então, aduzir que a moralidade administrativa difere das normas morais comuns. Aquela é composta por regras de boa administração - conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre o bem e o mal, mas também pela idéia geral de administração e de função administrativa. Os objetivos a serem cumpridos pela Administração Pública diferenciam-se dos buscados pelo ser humano no exercício de sua liberdade.

⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, p. 652.

¹⁰ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 45.

¹¹ LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Ética e administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 34.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOR
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

Não basta, contudo, definir moral administrativa como o conjunto de regras da boa administração, haja vista ser a moral conceito relativo e variável. Em consonância com os ditames da lealdade e da boa-fé, a Administração deve proceder em relação aos administrados com sinceridade, sendo proibido todo comportamento malicioso, doloso, ilícito, realizado para confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.

Acerca da moralidade administrativa, Celso Antônio Bandeira de Mello explica que

[...] a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando *ilicitude* que sujeita a conduta viciada à invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de *pauta jurídica*, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da *lealdade e boa-fé* [...].¹²

O principal objetivo da moralidade administrativa é coibir abusos por parte de administradores públicos e ampliar o controle da legalidade, em resumo, normatizar a conduta do agente público no desempenho de suas atividades. Nesse sentido, Cármen Lúcia Antunes Rocha destaca a observação a esse princípio para que se realize a justiça social:

[...] a moralidade administrativa não é uma questão que interessa prioritariamente ao administrador público: mais que a este, interessa ela prioritariamente ao cidadão, a toda a sociedade. A ruptura ou afronta a este princípio, que transpareça em qualquer comportamento público, agride o sentimento de Justiça de um povo e coloca sob o brasão da desconfiança não apenas o ato praticado pelo agente, e que configure um comportamento imoral, mas a Administração Pública e o próprio Estado, que se vê questionado em sua própria justificativa.¹³

Ela adiciona que

A moralidade administrativa tornou-se não apenas Direito, mas *direito público subjetivo do cidadão: todo cidadão tem direito ao governo honesto*. O intervencionismo do Estado na ordem econômica e sua presença constante na ordem social impuseram que a operacionalização de suas novas atividades se comportasse segundo valores éticos coerentes com a definição moral da sociedade.¹⁴

¹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 772.

¹³ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 191.

¹⁴ Idem.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOP
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

Deduz-se, pelas teorias dos diversos autores, que a Administração Pública visa ao bem comum da coletividade e à defesa do interesse público. Assim, qualquer ato que contrarie tal meta configura-se como imoral e, portanto, inválido.

1.2 Distinção entre Imoralidade Administrativa e Improbidade Administrativa e sua relevância

O vocábulo “improbidade” provém do latim *improbitas*, *improbitatis*, significando em sentido literal má qualidade (de algo). *Improbus* originou o vernáculo ímprobo: mau, de má qualidade. O vocábulo *improbitate* significa ainda, dentre outras coisas, desonestidade, falsidade, ausência de honradez, corrupção.¹⁵ Ele veio a ser adotado para adjetivar a conduta do administrador desonesto. Dessa maneira, administração ímproba representa administração de má qualidade. Tal explicação é necessária para que se compreenda o real significado legal e jurídico da expressão e a distinção entre “probidade na administração” e “moralidade administrativa”.

O significado de improbidade pode ser entendido como conceito por negação, já que desponta da oposição ao de probidade. Sob o ponto de vista da moral, pode-se asseverar que probidade significa condição de probo, honrado; a improbidade é, portanto, falta dessas qualidades, ato contrário à moral. Não se pode confundir ato de improbidade administrativa com ato ilegal e lesivo ao patrimônio público.

A moralidade, porém, não se confunde com probidade. Há entre elas relação de gênero para espécie. Improbidade administrativa pode significar má qualidade de dada administração; não envolve, necessariamente, falta de honradez no trato da coisa pública. Assim, improbidade administrativa é gênero de que é espécie a moralidade administrativa.

Ainda assim, as ações atentatórias à probidade também o são em relação à moralidade administrativa, embora sejam conceitos distintos. Conforme Aristides Junqueira Alvarenga,

Imoralidade administrativa não se confunde com improbidade administrativa, pois esta é forma qualificada daquela.

Improbidade administrativa pode ser definida como espécie do gênero *imoralidade administrativa*, qualificada pela desonestidade de conduta do

¹⁵ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Eletrônico da Língua Portuguesa.**, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOR
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

agente público, mediante a qual este se enriquece ilícitamente, obtém vantagem indevida, para si ou para outrem, ou causa dano ao erário.

Desonestidade implica conduta dolosa, não se coadunando, pois, com o conceito de improbidade a conduta meramente culposa.¹⁶

Já José Afonso da Silva esclarece que improbidade administrativa constitui imoralidade administrativa qualificada:

[...] a improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem. A improbidade é tratada ainda com mais rigor, porque entra no ordenamento constitucional como causa de suspensão dos direitos políticos do ímprobo.¹⁷

Assim, a conduta desonesta é definida como característica da improbidade, junto com suas consequências - dano ao Erário ou obtenção de vantagem indevida ao ímprobo ou a outrem. Nesse sentido, a distinção entre imoralidade administrativa e improbidade administrativa ocorre em razão da conduta do agente público, ainda que este, ou equiparado, não seja punido, quando executa ato ímprobo fruto de inabilidade, gestão imperfeita, ausente o elemento de "desonestidade" ou de improbidade propriamente dita.¹⁸

Caso o agente, por incompetência ou mau exercício de sua função, acarrete danos ao Poder Público, atua em desrespeito ao princípio da moralidade administrativa, ao passo que o agente que age com dolo, para auferir vantagem a expensas do Erário, fere o princípio da probidade administrativa.¹⁹

Pode-se deduzir que nem tudo que é imoral configura improbidade. O agente imoral pode sofrer sanções legais, desde que fundamentadas em dispositivo legal, pois não se pode aplicar a Lei de Improbidade Administrativa a atos simplesmente imorais. Só se submete às sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa o agente ímprobo.

Acerca de imoralidade administrativa, Maria Sylvia Zanella Di Pietro argumenta que

Sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente,

¹⁶ ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre Improbidade Administrativa no Direito Brasileiro. Apud: BUENO, Cassio Scarpinella. Pedro Paulo Porto Filho (coord.) **Improbidade Administrativa - Questões Polêmicas e Atuais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 58.

¹⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, p. 654.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Idem.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOR
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a idéia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

A improbidade é fenômeno que acompanha o Homem em sua trajetória no tempo. O tema, portanto, é antiquíssimo e ao mesmo tempo atual. Em toda parte não existem soluções mágicas ou acabadas para o combate à corrupção.²⁰

No Brasil, podem-se citar alguns exemplos mais comuns classificados como improbidade administrativa: aplicação irregular de verba pública, desvio de recursos públicos, falta de prestação de contas, frustração de processo licitatório, superfaturamento de obra pública. Não existe, todavia, na doutrina nacional definição precisa do que seja ato de improbidade ou moralidade administrativa. Há, sim, determinadas condutas, descritas na Lei nº 8.429/92 como violadoras do princípio de probidade administrativa.

1.3 Princípios da Administração Pública

No Estado Constitucional Democrático de Direito, em que o Estado atua por meio do Direito, delimita-se o poder mediante uma lei superior, fruto da vontade popular. Essa norma, a Constituição Federal, é entendida como sistema normativo composto por princípios (implícitos e explícitos) e normas jurídicas. Nesse sentido, todas as instituições públicas, no exercício de seu poder discricionário, necessitam estar conformes com seus princípios reguladores, expressos ou não, e com as demais normas jurídicas deles decorrentes.²¹

A Constituição de 1988 trouxe, no **caput** do art. 37²², os princípios constitucionais regentes da Administração Pública - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, mais recentemente, eficiência. Tais princípios embasam a atuação administrativa, pois, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello,

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento 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

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 684.

²¹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 191.

²² BRASIL. Constituição Federal (1988). Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOR
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustém e alui-se toda a estrutura nele esforçada.²³

Além dos princípios constitucionais expressos, pode ocorrer violação aos denominados princípios implícitos, os quais possuem carga atributiva e vinculativa. Para Roque Antônio Carrazza,

Não importa se o princípio é implícito ou explícito, mas, sim, se existe ou não existe. Se existe, o jurista, com o instrumental jurídico teórico que a Ciência do Direito coloca à sua disposição, tem condições de discerni-lo. De ressaltar, com Souto Maior Borges, que o princípio explícito não é necessariamente mais importante que o princípio implícito. Tudo vai depender do âmbito de abrangência de um e de outro e, não, do fato de um estar melhor ou pior desvendado no texto jurídico. Aliás, as normas jurídicas não trazem sequer expressa sua condição de princípios ou de regras. É o jurista que, ao debruçar-se sobre elas, identifica-as e hierarquiza-as.²⁴

Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior afirmam que “[...] no exame dos atos de improbidade administrativa, é crucial que se levem em conta não apenas os princípios informativos explícitos, mas também os implícitos, para que se caracterize a efetiva deformação funcional e reste à calva o intuito final do agente público ímprobo”.²⁵

No tocante ao princípio da moralidade, este norteia a conduta do administrador, pois, conquanto se pautar na legalidade, terá de ser necessariamente conduta de acordo com os ditames éticos e morais da sociedade atual. Marino Pazzaglini Filho assim se posiciona sobre o tema:

A moralidade significa a ética da conduta administrativa; a pauta de valores morais a que a Administração Pública, segundo o corpo social, deve submeter-se para a consecução do interesse coletivo. Nessa pauta de valores insere-se o ideário vigente no grupo social sobre, v.g., honestidade, boa conduta, bons costumes, equidade e justiça. Em outras palavras, a decisão do agente público deve atender àquilo que a sociedade, em determinado momento, considera eticamente adequado, moralmente aceito.²⁶

²³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Apud: PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios constitucionais reguladores da Administração Pública**. São Paulo: Editora Atlas, 2000, p. 17.

²⁴ CARRAZZA, Roque Antônio. Apud: PAZZAGLINI FILHO, Marino. Idem.

²⁵ PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias e FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos na defesa do Patrimônio Público**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 60.

²⁶ Op. Cit. CARRAZZA, Roque Antônio. Apud: PAZZAGLINI FILHO, Marino.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOR
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

2 CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Há, no Brasil, além dos dispositivos presentes na Constituição Federal, leis que tratam das ações de improbidade administrativa. Uma delas é a Lei nº 8.429/92, a qual, em complemento às disposições constitucionais, classifica os atos de improbidade administrativa em três tipos: os que acarretam enriquecimento ilícito; os que causam prejuízo ao Erário e os que atentam contra os princípios da administração pública.²⁷

Assim, auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da Lei 8.429/92 constitui ato de improbidade administrativa dos quais importam em enriquecimento ilícito, nos termos do art. 9º da citada Lei²⁸

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou

²⁷ FERNANDES, Flávio Sátiro. Palestra proferida em 24 de julho de 1997, na abertura do I Ciclo de Palestras. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 34, n. 136, out./dez. 1997.

²⁸ PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias e FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos na defesa do Patrimônio Público**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 62.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOR
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

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

Conforme a opinião de estudiosos e juristas²⁹, não obstante o delineamento de condutas expressas na Lei 8.429/92, não se pretendeu exaurir o que pode ou não ser caracterizado como ato de improbidade administrativa, de forma que a lista (de condutas) presente no texto legal “[...] não é rol taxativo ou exaustivo, o que fica claro pela utilização, no caput, do advérbio *notadamente* para enunciar a dúzia de incisos exemplificativos do enunciado”.

Constata-se, ainda, que a obtenção de vantagem econômica configura o centro das condutas relativas a enriquecimento ilícito, todas elas tendo presente o dolo.

Quanto às ações que causam danos ao Erário, assevera o art. 10 do diploma legal em estudo que qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens e haveres das entidades referidas no art. 1º, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou

²⁹ PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias e FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**: Aspectos Jurídicos na defesa do Patrimônio Público. São Paulo: Atlas, 1999, p. 60.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOR
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIV - celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XV - celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)³⁰

Já os atos atentatórios aos princípios da Administração Pública, nos termos do

³⁰ BRASIL, Lei Federal n.º 8.429, de 02.06.92. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1992.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOR
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

art. 11 da Lei 8.429/92, são caracterizados por ações comissivas ou omissivas que violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

- I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
- II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV - negar publicidade aos atos oficiais;
- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.³¹

3 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E EFICÁCIA DAS NORMAS

3.1 Histórico da Legislação sobre Improbidade Administrativa

A preocupação com os atos de improbidade administrativa por parte de agentes públicos é antiga. Pode-se afirmar que tem sido longo o histórico de leis as quais têm procurado coibir tal prática e punir os responsáveis por atos ilícitos, embora o tratamento conferido ao tema seja assistemático no ordenamento jurídico nacional.

A Constituição de 1934 já legitimava qualquer cidadão a pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados e Municípios. No âmbito privado, a Consolidação das Leis Trabalhistas – Decreto Lei n.º 5.452, de 01/05/43, que em seu art. 482 elenca a “improbidade” como justa causa para rescisão da relação de trabalho.³² A seguir, veio a Constituição Federal de 1946, a qual prescreveu, no art. 141, § 31, que “[...] a lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”.³³

³¹ BRASIL, Lei Federal n.º 8.429, de 02.06.92. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1992.

³² HAGE, Jorge. SEMINÁRIO “IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO: o Papel da Administração Pública: algumas questões cruciais”, outubro de 2005.

³³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 698.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOP
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

No ano de 1950 foi sancionada a Lei Federal nº 1.079, a qual já falava em “crimes contra a probidade na administração” (art. 4º, V, e art. 9º)³⁴. Posteriormente, em 1957, foi sancionada a Lei Pitombo – Godói Ilha, Lei Federal nº 3.164/57, a qual impôs o sequestro de bens para crimes de improbidade administrativa, cometidos por servidor público, cujos bens tivessem sido adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de empregado de entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal. O § 1º dessa Lei ordenava que a apreensão fosse decretada em processo.³⁵

O mesmo Diploma prescrevia o registro público obrigatório dos valores e dos bens pertencentes ao patrimônio privado de quantos exercessem cargos ou funções públicas na União e nas entidades autárquicas, eletivas ou não.³⁶

Um ano depois, dada a relevância da matéria para o bom e correto funcionamento da máquina estatal, promulgou-se a Lei Bilac Pinto, Lei Federal nº. 3.502/58. Em seu âmbito, normatiza o sequestro e a perda de bens de servidor público da Administração Direta e Indireta em caso de enriquecimento ilícito, influência ou abuso de cargo ou função.³⁷ Em 1965, a Lei 4.717 criou a Ação Popular, mas não empregou o conceito jurídico de improbidade.³⁸

A Constituição de 1967, proclamada durante o período da Ditadura Militar e alterada pelas Emendas 1/69 e 11/78, em seu art. 153, §11, também dispôs sobre a matéria, prevendo na parte final do dispositivo que “[...] a lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício da função pública”.³⁹ Em 1990, foi aprovada a Lei 8.112/90, que, no art. 132, IV, prescreve que a improbidade administrativa é causa para pena disciplinar de demissão do servidor federal.⁴⁰

A Constituição de 1988 (CF/88), denominada Cidadã, foi a que mais se preocupou em normatizar sobre improbidade administrativa. No art. 37, § 4º, inovou ao expandir o conceito de improbidade administrativa; desse modo, a sociedade passou a contar com mais

³⁴ HAGE, Jorge. SEMINÁRIO “IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO: o Papel da Administração Pública: algumas questões cruciais”, outubro de 2005.

³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 698.

³⁶ PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias e FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos na defesa do Patrimônio Público**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 33.

³⁷ HARADA, Kyoshi. **Improbidade Administrativa**. In BDA, artigo publicado em 19 de setembro de 2000.

³⁸ Op. Cit. HAGE, Jorge.

³⁹ Op. Cit. HARADA, Kyoshi.

⁴⁰ Op. Cit. HAGE, Jorge.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOR
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

um instrumento no combate à corrupção. Introduziu o conceito de ato de improbidade administrativa, o que representou evolução em termos de administração pública, como explicita tal art.:⁴¹

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

§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 prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Para conferir efetividade e eficácia à CF/88, foi promulgada, em 1992, a Lei 8.429/92, comumente chamada Lei do Colarinho Branco ou Lei de Improbidade Administrativa; ao vigorar, substituiu as normas legais até então vigentes. Essa Lei decorreu do Projeto de Lei nº. 1.446/91, encaminhado ao Congresso Nacional pelo ex-presidente Fernando Collor de Mello, em governo que pregava a moralidade administrativa.⁴²

Essa Lei ampliou a tipificação dos atos de improbidade, com respeito às hipóteses de enriquecimento ilícito previstas nas Constituições e nas leis anteriores. Nestas, o enriquecimento ilícito era a única conduta tipificada; para a Lei 8.429/92, ele constitui apenas uma das hipóteses de atos de improbidade (art. 9º), ao lado de outros atos que causam prejuízo ao Erário (art. 10) e atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).⁴³

Tal Normativo legal é composto de oito capítulos, vinte e cinco artigos, com destaque para os seguintes: Capítulo I, Das Disposições Gerais, compreende do art. 1º ao 8º; Capítulo II, Dos Atos de improbidade administrativa, dividido em Seção I - Dos atos que importam enriquecimento ilícito, Seção II – Dos atos que causam prejuízo ao erário, Seção III - Dos atos que atentam contra os princípios da administração pública. O Capítulo III trata Das Penas; o Capítulo IV Da Declaração de Bens; o Capítulo V versa sobre o procedimento administrativo e processo judicial; o Capítulo VI fala sobre as disposições penais e o VII, sobre a prescrição.⁴⁴

⁴¹ HARADA, Kyoshi. **Improbidade Administrativa**. In BDA, artigo publicado em 19 de setembro de 2000.

⁴² FERNANDES, Flávio Sátiro. Palestra proferida em 24 de julho de 1997, na abertura do I Ciclo de Palestras. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 34, n. 136, out./dez. 1997.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Idem.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOR
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

Além disso, explicita situações consideradas violadoras à "probidade", tipifica as figuras do enriquecimento ilícito, do prejuízo ao Erário e o desrespeito aos princípios administrativos como condutas atentatórias à probidade. Prevê ainda que todo agente público deve declarar bens e valores que compõem seu patrimônio particular, a fim de aperfeiçoar a fiscalização da evolução patrimonial dos gestores públicos.⁴⁵

Em 1993, o legislador decidiu ampliar o controle dessa evolução, com a promulgação de lei específica, a Lei nº. 8.730/93, a qual estipula que as declarações de bens sejam entregues também aos Tribunais de Contas, que averiguarão situações e alterações patrimoniais ocorrentes não condizentes com a função e o salário dos agentes públicos.⁴⁶ A medida visa combater o enriquecimento ilícito à custa do Erário.

3.2 Eficácia da Legislação

Embora os legisladores e os juristas venham atentando à questão da improbidade administrativa no Brasil, mazela que afeta tanto as instituições democráticas, as quais se fragilizam, quanto os cidadãos, os quais deixam de ter necessidades atendidas por falta de recursos públicos, muitas vezes desviados para o “bolso” de particulares, boa parte das leis criadas não conseguiram cumprir sua principal finalidade – diminuir os casos de malversação do dinheiro público, de enriquecimento ilícito, de corrupção, de suborno, dentre outros ilícitos.

O art. 146, §31 da CF de 1946 estatua apenas o seguinte: “[...] a lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”. Constata-se tratar-se de diploma limitado, no que diz respeito à tipificação da improbidade – resume-se a atacar o enriquecimento ilegal, desconsiderando outros modos de lesar o patrimônio público.

Quanto à Lei Pitombo – Godói Ilha (Lei Federal nº 3.164/57), empregava modalidades restritas, porquanto também previa somente a espécie enriquecimento ilícito, estabelecendo o arresto de bens acumulados pelo exercício indevido da função pública. Já a Lei Bilac Pinto (Lei Federal nº 3.502/58) enumerava algumas hipóteses configuradoras do

⁴⁵ FERNANDES, Flávio Sátiro. Palestra proferida em 24 de julho de 1997, na abertura do I Ciclo de Palestras. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 34, n. 136, out./dez. 1997.

⁴⁶ Idem.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOR
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

enriquecimento ilícito⁴⁷, mas, ao não abordar o enriquecimento sem causa apresentava lacunas que prejudicavam sua execução.

Conquanto apresentasse falhas, a Lei Bilac Pinto já conferia ao Ministério Público a iniciativa da Ação Civil, além de titular qualquer pessoa no exercício do *jus actioni*. Nesse aspecto, antecipou-se à Lei de Ação Popular de 1965, o que representou avanços.

De todo modo, pode-se deduzir que, já em 1957, a conduta ímproba era tratada com algum rigor - impunha penas cumuladas em esferas distintas, tanto civis e penais. Isso configurou fortalecimento do controle, uma vez que, embora a instituição Ministerial não estivesse fortalecida, surgia como legítima defensora da ordem jurídica e dos interesses sociais. Mesmo assim, vários autores entendem que ambas as Leis, de 1957 e 1958, eram de pouca aplicação, dado que focavam apenas o enriquecimento ilícito, difícil de ser caracterizado à época.⁴⁸

As normas que se seguiram a essas igualmente se referiam a atos de improbidade administrativa, porém com pouca eficácia na prática. No que tange à previsão constitucional da improbidade, nenhuma outra Constituição abordou tal tema como a Carta Magna de 1988. Nela, introduziu-se o conceito de ato de improbidade administrativa, o que representou um marco em termos de Administração Pública.

Posteriormente, em 1992, foi sancionada a Lei 8.429/92, denominada Lei do Colarinho Branco, que, ao entrar em vigor, revolucionou a forma de se tratar de crimes de improbidade administrativa. Mesmo entendida como revolucionária quanto ao tratamento do tema, causou, desde sua edição, discussões quanto a sua interpretação e sua forma de aplicação. Questões como caracterização dos ‘atos de improbidade administrativa’ (necessidade ou não de culpabilidade para sua caracterização) e identificação da correta ação judicial para concretizar as sanções por ela impostas, até hoje não receberam tratamento uniforme da doutrina e da jurisprudência. A par de tais dificuldades, esse Diploma acabou se transformando em um dos lemas do crescimento e da moralização política e pública do País.⁴⁹

⁴⁷ PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias e FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**: Aspectos Jurídicos na defesa do Patrimônio Público. São Paulo: Atlas, 1999, p. 33.

⁴⁸ PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias e FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**: Aspectos Jurídicos na defesa do Patrimônio Público. São Paulo: Atlas, 1999, p. 31.

⁴⁹ BUENO, Cassio Scarpinella. **Improbidade Administrativa - Questões Polêmicas e Atuais**. Pedro Paulo Porto Filho (coord.). São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 121.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOR
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

Quanto à Lei 8730/93, que exige a apresentação de declaração de bens e rendas de servidores públicos e agentes políticos para análise de sua evolução patrimonial, vale dizer que também ela convive com problemas. A Administração Pública, de modo geral, não dispõe das ferramentas necessárias para realizar controle eficaz, porque só a declaração dos bens que compõem o patrimônio de qualquer pessoa, dissociada do confronto com outras informações e base de dados, não garante a fidedignidade dos resultados obtidos com a análise empreendida, resultando no dispêndio de consideráveis recursos humanos e financeiros em tarefa com pouca ou nenhuma efetividade.

CONCLUSÃO

A conduta ímproba é imoral, atentatória da justiça, do Direito e do bom senso, disseminando suas mazelas por toda a sociedade.

De há muito o legislador reconhece os malefícios da improbidade administrativa para o Estado e para a sociedade, municiando instituições, administradores e administrados de ferramentas de controle que garantam eficácia no combate de tão nociva prática.

No entanto, a legislação pátria em vigor, ainda que tenha avançado significativamente na batalha contra a improbidade administrativa, nas suas mais variadas expressões, não têm logrado o êxito desejado em extirpar, ou ao menos minimizar a incidência desse mal, seja pela ineficiência das instituições, seja pelas divergências doutrinárias e encerradas nos tribunais acerca da melhor interpretação dos dispositivos legais aplicáveis à espécie.

Assim, imperioso se faz o acirramento do debate nos foros adequados, bem como a busca pelo aperfeiçoamento da legislação, buscando junto ao Poder Legislativo a aprovação de leis mais claras, objetivas e de maior aplicabilidade, sem prejuízo da eterna vigilância que deve a sociedade fazer recair sobre aqueles que tenham acesso a bens e dinheiros públicos, cuja conduta deve ser norteadada por irrepreensível lisura.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOR
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

ADMINISTRATIVE IMPROPRIETY – EFFECTS OF LEGISLATION

ABSTRACT

This paper presents the opinion and views of many authors on Administrative Impropriety in order to analyze their concepts, types of improper acts and legislation to combat it. This paper notably encompasses the content of juristic rules and the controversy about their effectiveness on curbing corruption in Brazil nowadays.

Keywords: Brazil - administrative impropriety - change in laws - effectiveness and efficiency of juristic rules.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC	CÂMARA DOS DEPUTADOS CEFOR
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EAGU	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SFC

REFERÊNCIAS

BUENO, Cassio Scarpinella. Pedro Paulo Porto Filho (coord.) **Improbidade Administrativa** - Questões Polêmicas e Atuais. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva Publicações, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

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

HARADA, Kyoshi. **Improbidade Administrativa**. In: BDA, artigo publicado em 19 de setembro de 2000.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Ética e administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. 6. ed. Tradução de Pedro Vieira Mota. São Paulo: Saraiva, 1999.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios constitucionais reguladores da Administração Pública**. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

_____; ROSA, Márcio Fernando Elias e FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos na defesa do Patrimônio Público**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.