

**GLEICE ZIMERMANN BARGERI**

**Administração Pública: Atos de Improbidade que Ferem a Ética.**

**Bacharel em Direito**

**FEMA – FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE ASSIS**  
**ASSIS**  
**2009**

**GLEICE ZIMERMANN BARGERI**

**Administração Pública: Atos de Improbidade que Ferem a Ética.**

**Monografia apresentada ao Departamento do curso de Direito do IMESA (Instituto Municipal de Ensino Superior), como requisito para a conclusão de curso, sob a Orientação específica da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elizete Mello da Silva e Orientação Geral do Prof. Dr. Rubens Galdino da Silva.**

**FEMA – FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE ASSIS  
2009**

## **Folha de Aprovação**

Assis, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

### **Assinatura**

**Orientador: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Elizete Mello da Silva** \_\_\_\_\_

**Examinador: Prof.<sup>o</sup> Esp<sup>a</sup> Maurício Dorácio Mendes** \_\_\_\_\_

## **Dedicatória**

Dedico este trabalho para aqueles que mais amo, meus pais Edna e Gilberto (in memoriam), meus irmãos Glauce e Gilberto B. Junior, meu cunhado Adilson, meus tios Eloísa e Taminato; e meu namorado Francisco, que em todos os momentos me apoiaram e me fizeram acreditar que eu conseguiria.

## **Agradecimentos**

Agradeço a Deus, aos meus familiares, aos meus amigos e em especial à minha amiga Flávia G. Giaxa Alves, aos meus queridos mestres e à minha orientadora Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elizete Mello Silva, pelo incentivo de valor inestimável e de fundamental importância para a conclusão dessa jornada.



## Sumário

Introdução.....	10
I- Ética no serviço público.....	11
1.1- História e conceitos .....	11
1.1.1- O que é Ética Pública? .....	11
1.2- Serviço público.....	12
1.2.1- Evolução Histórica .....	12
1.2.2- Conceito .....	14
1.2.3- Servidor Público.....	15
1.2.3.1- Espécies de servidores.....	16
1.3- Cargos, empregos e funções públicas .....	17
1.3.1- Aspectos jurídicos .....	17
1.3.1.1- Dos princípios constitucionais .....	17
1.3.1.1.1- Princípio da legalidade .....	18
1.3.1.1.2- Princípio da impessoalidade.....	19
1.3.1.1.3- Princípio da moralidade .....	19
1.3.1.1.4- Princípio da publicidade.....	20
1.3.1.1.5- Princípio da eficiência.....	22
1.3.2- Da lei do servidor público (Lei n. 8112/90).....	23
1.3.2.1- Dos deveres do servidor público .....	24
1.3.2.2- Das proibições dos servidores públicos .....	25
1.3.2.3- Das responsabilidades dos servidores públicos.....	26
1.3.2.4- Das penalidades.....	27
1.4- Do processo administrativo disciplinar .....	32
1.4.1- Do afastamento preventivo.....	33
1.4.2- Do processo disciplinar .....	33
1.4.2.1- Do Inquérito .....	34
1.4.2.2- Do julgamento .....	34
1.4.2.3- Da revisão do processo.....	35
1.4.3- Das disposições transitórias e finais.....	36
II- Da Lei de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/92) .....	38
2.1- Da evolução histórica no ordenamento jurídico brasileiro .....	38
2.2- Da inconstitucionalidade formal e material da lei de improbidade administrativa.....	39
2.3- Conceito da Lei n.º 8.429/92.....	42
2.4- Sujeitos da Improbidade Administrativa.....	42
2.5- Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito.....	43
2.5.1- Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário .....	45
2.5.2- Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública .....	47
2.5.3- Ato de improbidade administrativa no uso de recursos públicos para custear publicidade de agradecimento a autoridades pela realização de obras ou serviços.....	48
2.5.4- Das penas aplicadas nos atos de improbidade administrativa.....	49
2.6- Do procedimento administrativo e judicial .....	50
III- Código de ética profissional do servidor público civil do poder executivo federal.....	55

3.1 - Decreto n.º 1.171/94.....	55
3.1.1- Das regras deontológicas.....	56
3.1.2- Dos principais deveres .....	57
3.1.3- Das vedações .....	60
3.1.4- Das Comissões de Ética .....	61
3.2- Cidadania, Serviço Público e Moralidade .....	62
3.3- Princípio Hierárquico e a Ética .....	63
3.3.1- Dos principais deveres do servidor público .....	63
3.4- Corrupção, vantagens pessoais e mau uso da função.....	64
Conclusão .....	67
Referências .....	69



## **Siglas**

AM	Amazonas
AP	Amapá
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
EC	Emenda Constitucional
DEM	Partido Democrático
GO	Goiás
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PLC	Partido Liberal Cristão
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PSDB	Partido Social Democracia Brasileira
RDA	Revista de Direito Administrativo
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

## **Resumo**

O conceito de ética abrange questões, que vão desde a observância de procedimentos e normas de uma administração, até o cumprimento de determinada lei. Dessa maneira, a conduta do agente público no exercício de sua função deve estar em conformidade com os preceitos éticos, através de lei específica ou não. Sendo assim, nos últimos anos o valor da ética vem sendo enfatizado na Administração Pública, através de princípios e leis como, a de improbidade administrativa que regem a ordem e o comportamento do agente público. Contudo, a ética define a essência mesma da Administração Pública, por ser a instância fundante do valor, o interesse público.

## **Palavras-chave**

ética- lei- princípios- administração- improbidade

## **Abstract**

The concept of ethics covers issues ranging from compliance with procedures and rules for the administration, until the completion of a particular law. Thus, the conduct of public servant in the exercise of its function must conform to the ethical precepts by law specifies or not. Thus, in recent years the value of ethics has been emphasized in the government, through laws and principles as that of improbity administrative order governing the conduct of and public servant. However, the ethics that define the essence of Public Administration, for instance to be founding of the values, the public interest.

## **Keywords**

ethics-law-principles-administration-improbity

## **Introdução**

O presente trabalho busca demonstrar a importância da ética na administração pública, no seu papel de reger o comportamento de um servidor público no exercício de sua função, observando princípios e normas, pautando-se pela honestidade e moralidade no desempenho do seu trabalho.

No primeiro capítulo será abordado os conceitos básicos de ética, serviço público, servidor público e suas espécies, os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como a Lei do Servidor Público, seja no âmbito geral, seja no contexto de lei.

Por sua vez, será enfatizado no segundo capítulo os aspectos jurídicos da Lei de Improbidade Administrativa, seu conceito, os atos considerados ímprobos, os deveres, as obrigações, o procedimento de apuração das condutas ilícitas, e as penalidade regulamentadas pela mesma em relação ao servidor público.

Por fim, no terceiro capítulo, será tratado a respeito do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, que regulamenta a ética de maneira mais específica, detalhando os procedimentos básicos que devem ser prestados pelo servidor público no exercício de sua função.

## **I- Ética no serviço público**

### **1.1 - História e conceitos**

#### **1.1.1 - O que é Ética Pública?**

Bueno (1996, p. 276) define ética como: “a parte da filosofia que estuda os deveres do homem para com Deus e a sociedade; ciência moral.”.

A ética dos sistemas e a das doutrinas morais é teorizada de maneira diferente, uma vez que, a ética moral têm por objetivo a elaboração de conjuntos específicos de regras de conduta que orientam a vida, como por exemplo, a moral cristã. Já a ética dos sistemas possui regras ou normas particulares aplicáveis a circunstâncias e situações concretas de um grupo a que se aplica. São os chamados códigos de ética ou de conduta no trabalho.

Frequentemente a Ética é separada em três interpretações ou categorias. Veja-se:

1ª) Naturalista: origina-se da Ética de Aristóteles (384-322 a.c., filósofo grego, discípulo e crítico de Platão) e privilegia as virtudes (justiça, caridade e generosidade). Valoriza a harmonia entre a moralidade e a natureza humana, concebendo a humanidade como parte da ordem natural do mundo.

2ª) Moralista: representa-se de modo mais sistemático e profundo por Kant, filósofo alemão (1724-1804), que faz do conceito de dever o ponto central da moralidade. A Ética é relativa à atividade prática do homem e tem por fundamento o querer, à vontade, ou boa intenção, que se põe livremente de acordo com o dever.

3ª) Utilitarista: enfatiza que o objetivo da moral é o de proporcionar “o máximo de felicidade ao maior número de pessoas”.

Portanto, numa definição teórica e restrita, percebe-se a Ética Pública como sendo o padrão de comportamento, de procedimentos e normas que devem ser observados pelo servidor público.

## **1.2 - Serviço público**

### **1.2.1 – Evolução Histórica**

Os primeiros conceitos sobre Serviço Público vieram da França, no século XIX, onde, a partir da Revolução Francesa, firmou-se a escola do serviço público. Destaca-se, que na época Imperial não havia nada que determinasse o que era o “bem para a população”, valia apenas o que o Rei queria e decidia. O Rei tinha o poder sobre tudo e todos e impunha as regras e as leis de acordo com a sua vontade.

A partir da Revolução Francesa inicia-se uma maior definição das atividades do Estado. Assim, a sociedade começa a se organizar para satisfazer suas necessidades, uma vez que os serviços prestados pelo Estado eram mínimos e a noção de serviço público era muito restrita e fazia muito pouco pela coletividade.

Entretanto, somente a partir da segunda metade do século XX é que se inicia uma nova feição ao serviço público, o que ocorreu principalmente em decorrência da criação de uma série de direitos e de garantias ao cidadão. Sendo estes consagrados, na Alemanha, pela Constituição de *Weimar*, de 1919, surgindo, assim, à idéia de que a felicidade dos homens não se alcançava apenas contra o Estado, mas, sobretudo, pelo Estado.

Em seguida, e no mesmo sentido, a Constituição Brasileira de 1934, introduziu supracitados direitos ao constitucionalismo brasileiro, o que se tornou constante nas Constituições seguintes como a de 1946, 1967, EC 1/69, 1988.

Nesse sentido, Lafer (1995, p. 201) desenvolveu a teoria dos direitos fundamentais:

a) Direitos de 1ª geração: são os direitos civis e políticos dos cidadãos. Como exemplo: certidão de nascimento, de casamento, do voto etc.

b) Direitos de 2ª geração: são os direitos sociais, econômicos e culturais do cidadão. Como exemplo: o trabalho, a saúde, a educação etc.

c) Direitos de 3ª geração: são os direitos que todo o cidadão tem ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

d) Direitos de 4ª geração: são os direitos do cidadão aos serviços tecnológicos. Esta geração é ainda muito recente e em fase de maiores definições. Como exemplo: a internet, mídia, telefonia, etc.

Assim, pode-se afirmar que, com os direitos acima especificados, iniciou-se uma nova administração pública, uma vez que, para serem atendidos os direitos dos cidadãos, foram criados vários órgãos e entidades públicas com o objetivo de atendimento aos anseios da sociedade, bem como, um conjunto de leis que se aplicavam às atividades realizadas pelo Estado.

Por sua vez, tinha-se, especificamente para as atividades estatais, uma gestão burocrática. Todas as necessidades dos cidadãos eram atendidas pelos serviços prestados pelo Estado, criando-se o chamado “monopólio da execução”.

Em meados da década de 70, notadamente a partir da crise do petróleo em 1973, referido modelo entrou em crise mundial, o que colocou um término à essa era de prosperidade, gerando um grande período recessivo.

A partir da década de 80, iniciou-se um novo conceito sobre as atividades do Estado. Estas deveriam se encaminhar para o privado, cujo objetivo principal era garantir o aumento da eficiência governamental. Acreditava-se, aqui, que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão, já que este começava a mostrar interesse em algumas atividades prestadas pelo Estado, já que poderia ser beneficiado pela prestação desses serviços.

Finalmente, após algumas privatizações, hoje se vive na era do Estado Pós-Social, na qual há fiscalização do Estado sobre algumas das atividades exercidas pelo poder privado. O Estado cria regras para essas atividades e faz a regulação, através do poder de polícia, bem como

aplica multas, e sanções para o bom relacionamento entre cidadãos (consumidores e prestadores de serviços).

Em um entendimento mais amplo, pode-se dizer que ocorre a chamada “concessão”, ou seja, o que era público deixa de ser executado pelo poder público, passando para o particular, porém a titularidade continua pertencendo ao Estado.

### **1.2.2 – Conceito**

Gasparini, em sua obra “Direito Administrativo” (2008, p. 293), afirma que o serviço público contém, pelo menos, três sentidos: o orgânico ou subjetivo, o material ou objetivo; e o formal:

- a) Orgânico ou subjetivo: é um complexo de órgãos, agentes e recursos da Administração Pública, destinados a satisfazer necessidades de interesse geral dos administrados. Portanto, serviço público equivale a um organismo ou parte do aparelho estatal com a finalidade de satisfazer seu interesse geral.
- b) Material ou objetivo: é uma função, uma tarefa, uma atividade da Administração Pública, destinada a satisfazer necessidades de interesse geral dos administrados.
- c) Formal: é a atividade desempenhada por alguém (Poder Público ou seus delegados), sob a imposição, para a satisfação dos interesses dos administrados, de regras do Direito Comum. É a submissão de certa atividade a um regime de Direito Público.

Gasparini (2008, p. 294) conceitua o serviço público como sendo:

Toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade fruível preponderantemente pelos administrados, prestada pela Administração Pública ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público, instituído em favor de interesses definidos como próprios pelo ordenamento jurídico.

Neste sentido, encontram-se outras definições de Serviço Público, conforme descrito abaixo:

Serviço Público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado. Fora dessa generalidade não se pode indicar as atividades que constituem serviço público, porque variam de acordo com a exigência de cada povo e de cada época. Nem se pode dizer que são as atividades



coletivas vitais que caracterizam os serviços públicos, porque ao lado destas existem outras, sabidamente dispensáveis pela comunidade, que são realizadas pelo Estado como serviço público. (MEIRELLES, 2007, p.330)

Serviço público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as atividades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público. (Di Pietro 2007, p. 94)

Desta forma, observa-se a amplitude do conceito de serviço público. Assim, é possível conceituá-lo de forma não cabal por tratar-se de toda atividade que é exercida, por força de Lei, pelo Estado, através dos seus prepostos, nas suas mais diferentes posições hierárquicas e de serviços.

### **1.2.3 - Servidor Público**

A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

O Art. 236 define que o dia do Servidor Público será comemorado em 28 de outubro. Até a vigência da aludida Lei, o servidor público era chamado de funcionário público e não havia data comemorativa.

O servidor público tem seus deveres e direitos estabelecidos na Constituição da República de 1988. Veja-se o que dispõe seu artigo 37:

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 e, também, outras disposições (...)

Deste modo, conceituam-se servidores públicos como sendo todos aqueles profissionais que mantêm com o Poder Público (Federal, Estadual e Municipal) uma relação de trabalho remunerado e não eventual, e prestam serviços à Administração Pública direta, autárquica e fundacional, com uma ligação de subordinação.

### 1.2.3.1 – Espécies de servidores

Há duas espécies de servidores públicos na administração brasileira:

#### a) Servidores estatutários

Gasparini conceitua servidores estatutários da seguinte maneira:

Servidores estatutários são os que vinculam à Administração Pública direta, autárquica e fundacional pública mediante um liame de natureza institucional. O regime, portanto, é o de cargo. Esse, em razão de vários dispositivos constitucionais, é o regime normal. Esses agentes também são chamados de servidores civis ou funcionários públicos. (GASPARINI, 2008, p. 172)

Todo servidor, que em razão de concurso público, ou nomeação para cargo em comissão, ocupar cargos públicos, será regido por um estatuto, conforme artigo 37, inciso II da Constituição de 1988, o qual estabelece seus direitos e deveres. Esse estatuto será uma lei, para cada uma das unidades da federação, devendo ser cumprida por todos os servidores estatutários que exercerem funções na administração pública direta, autarquia e fundacional.

#### b) Servidores celetistas:

Gasparini (2008, p. 172) também esclarece o conceito de servidores celetistas da seguinte forma: “Servidores Celetistas são os que se ligam à Administração Pública direta, autárquica e fundacional pública por um vínculo de natureza contratual. O regime, por conseguinte, é de emprego público, regulado pela Consolidação das Leis do Trabalho.”

O servidor celetista é aquele em que seus direitos e deveres estão regidos pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). Estes entram na administração pública para exercer cargo ou função apenas por um vínculo contratual, equiparando-se, assim, ao empregado privado.

No município de Assis, a Lei Municipal nº 2861/91, de 04 de fevereiro de 1991, instituiu como regime jurídico único para os servidores em geral, o Regime Estatutário. Até o ano de 1990 o regime jurídico era o Regime Celetista.

### **1.3 - Cargos, empregos e funções públicas**

Destaca-se, que a acessibilidade ao quadro de pessoal da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional pública é direito de brasileiros e estrangeiros em iguais condições. Mas, não basta apenas à condição da nacionalidade para o acesso ao cargo, emprego ou função, há ainda, de acordo com a redação do art. 37, inciso I, a necessidade de o interessado ou interessada preencher os requisitos estabelecidos em lei.

O artigo 37, inciso I, da Constituição Federal pátria dispõe: “os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei”.

Portanto, salienta-se a necessidade do (a) postulante satisfazer as obrigações civis, criminais e demais requisitos, além de ser essencial obter aprovação e classificação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

#### **1.3.1 – Aspectos jurídicos**

##### **1.3.1.1 - Dos princípios constitucionais**

A instituição, regulamentação, execução e controle dos serviços públicos, qualquer que seja sua espécie ou modalidade de oferecimento aos usuários, são, em tese, sempre da alçada da Administração Pública.

A Constituição da República Federativa do Brasil menciona cinco princípios a serem observados: princípio de razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Princípios estes decorrentes do nosso regime político, sendo textualmente enumerados ao lado dos mencionados na Constituição, pelo art. 2º da Lei Federal 9784, de 29.01.99

O artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz o seguinte preceito: “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”.

Aludidos princípios são de suma importância para o bom andamento da administração. Sendo que, as regras estabelecidas neles devem ser obedecidas de maneira obrigatória pelos administradores.

#### **1.3.1.1.1 - Princípio da legalidade**

O princípio da legalidade determina que toda a atividade da Administração Pública deve ser calcada nos mandamentos da lei, dela não se afastando, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor, podendo este incorrer em sanções disciplinares, civis e criminais.

Qualquer ação estatal sem o correspondente amparo legal, é considerada injurídica e é exposta a anulação. Como se vê, o campo de ação deste princípio é mais restrito que o do particular, uma vez que, no particular, se pode fazer tudo que a lei permite e tudo que a lei não proíbe, enquanto que na Administração Pública só se pode fazer o que a lei autoriza e, ainda assim, quando e como autoriza. Portanto, não pode a Administração Pública agir, se a lei nada dispuser, salvo em situações excepcionais (grave perturbação da ordem e guerra quando surgem de súbito).

Preleciona Meirelles (2008, p.89):

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.

Observa-se, por fim, que não só a atividade administrativa (Poder Executivo) é atingida pelo princípio da legalidade, mas, também as demais atividades do Estado (Poder Legislativo e Judiciário).

### **1.3.1.1.2 - Princípio da impessoalidade**

O atendimento exercido pela atividade administrativa pública não pode ser exclusivamente direcionado aos interesses de um grupo ou segmento social e profissional, em detrimento aos outros. A atividade deve ser dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza.

Assim, Ferreira (1989, p. 452) ilustra este princípio:

A impessoalidade, isto é, o ato administrativo, não deve ser elaborado tendo como objetivo a pessoa de alguém. Não poder dirigido com o intuito de beneficiar esta ou aquela pessoa, esta ou aquela empresa. Caso típico de pessoalidade que deve sofrer sanção do Direito Administrativo foi a concorrência para a construção da ferrovia norte-sul, onde já se sabia com antecedência os ganhadores das “concorrências públicas” de todos os trechos, pois foi usado o critério pessoal ao invés da impessoalidade que ora a Constituição obriga.

Silva (2003, p. 647) ensina: “O princípio ou regra da impessoalidade significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário”.

Assim, o princípio da impessoalidade também possui como conteúdo a responsabilidade sobre os atos administrativos pertence apenas ao órgão ou entidade administrativa.

### **1.3.1.1.3 - Princípio da moralidade**

O princípio constitucional da moralidade refere-se à moralidade administrativa. Segundo Gasparini (2008, p. 10):

O princípio da moralidade administrativa fora extraído do conjunto de regras de conduta que regulam o agir da Administração Pública, constituindo-se a “moral jurídica”. Proclamavam os romanos: nem tudo que é legal é honesto, portanto, o ato e a atividade da Administração Pública devem obedecer não só a lei, mas à própria moral.

A moralidade administrativa não pode ser confundida com a moralidade comum, pois a primeira concerne a boa administração, ou seja, ao cumprimento de regras que devem ser seguidas para assegurar a disciplina e a função administrativa de cada servidor. Já a segunda, trata apenas da relação do bem e do mal nas atitudes das pessoas de maneira geral.

A teoria da moralidade administrativa foi sistematizada pelo Direito Público, que nas palavras de Meirelles (2008, p. 90):

Cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A Administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais.

Antonio José Brandão, notável jurista luso, disse:

Atividade dos administradores, além de traduzir a vontade de obter o máximo de eficiência administrativa, de não prejudicar outrem e de dar a cada um o que lhe pertence – princípios de Direito Natural já lapidarmente formulados pelos jurisconsultos romanos. À luz dessas idéias, tanto infringe a moralidade administrativa o administrador que, para atuar, foi determinado por fins morais ou desonestos como aquele que desprezou a ordem institucional e, embora movido por zelo profissional, invade a esfera reservada a outras funções, ou procura obter mera vantagem para o patrimônio confiado à sua guarda. Em ambos os casos, os seus atos são infiéis à idéia que tinha de servir, pois violam o equilíbrio que deve existir entre todas as funções, ou, embora mantendo ou aumentando o patrimônio gerido, desviam-no do fim institucional, que é o de concorrer para a criação do bem comum. (RDA 25/454)

Arremata Meirelles (2008, p. 91): “a moralidade do ato administrativo juntamente com a sua legalidade e finalidade, além da sua adequação aos demais princípios, constituem pressuposto de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima”.

A moralidade administrativa não se constitui só no fato dos administradores obedecerem à lei jurídica, mas também a lei ética, porque nem tudo que é lei é honesto, sendo que a moral é necessária na conduta do servidor público para garantir o bem comum, ou seja, um bom administrador fará uma boa administração.

#### **1.3.1.1.4 - Princípio da publicidade**

O Princípio da publicidade serve para garantir o conhecimento da sociedade a respeito dos atos administrativos, bem como seu controle e o início e término de seus efeitos. Assim, é obrigatório que a Administração Pública direta e indireta, divulgue seus atos, contratos e outros instrumentos por ela celebrados.

Sobre publicidade define Meirelles (2008, p. 95):

Publicidade é a divulgação oficial do ato para o conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.

A publicidade abrange todo papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais.

Para a publicação no órgão oficial exige-se a cópia do ato concluído ou de determinadas fases de certos procedimentos administrativos, como ocorrem nas concorrências e tomada de preços, em que geralmente as normas pertinentes impõem a publicação da convocação dos interessados, da habilitação, da adjudicação e do contrato, na íntegra ou resumidamente.

Na publicação dos atos negociais é essencial que constem além do número do processo, o objeto e nome dos interessados.

A divulgação pela imprensa particular, ainda que em horário oficial, não produz efeitos jurídicos, havendo a necessidade das publicações serem por meio do órgão oficial que corresponde o Diário Oficial, ou jornais contratados para essas publicações oficiais. Onde não houver órgão oficial, em conformidade com o disposto na Lei Orgânica do Município de Assis/SP (artigos 107 a 109), vale como publicação oficial a afixação dos atos e leis municipais na sede da Prefeitura ou da Câmara.

Artigo 107 - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos:

- a) deverá ter o caráter educativo, informativo ou de orientação social;
- b) não poderá conter nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Artigo 108 - Fica criada no Município de Assis, a Imprensa Oficial destinada a publicação do Diário Oficial do Município.

§ 1º - Estão sujeitos à publicidade na Imprensa Oficial do Município de Assis, todos os atos da administração direta, indireta e funcional, compreendendo:

I- Os relacionados à admissão, contratação, nomeação de serviços e empregados públicos, demissões, exonerações, reenquadramentos, transformações de cargos, aposentadorias e disponibilidade remunerada.

II- Licitações, desde o edital, até os contratos administrativos.

§ 2º - Fica autorizado o Poder Público, direta e indiretamente, a publicar e divulgar somente Campanhas Educativas, informativas e de melhoria de arrecadação em outros veículos de comunicação que não seja o Diário Oficial.

§ 3º - Também, todos os atos da Câmara Municipal de Assis serão publicados no Diário Oficial do Município, em seção própria.

§ 4º - Lei específica, no prazo de 30 (trinta) dias disporá sobre a organização e funcionamento da Imprensa Oficial e do Diário Oficial do Município.

§ 5º - A Imprensa Oficial e o Diário Oficial do Município deverão estar implantados de forma definitiva em 30 (trinta) dias, após a aprovação da Legislação prevista no parágrafo anterior.

§ 6º - A partir do funcionamento da Imprensa Oficial e do Diário Oficial, ficam rescindidos eventuais contratos publicitários com órgãos de imprensa.

Artigo 109 - O Diário Oficial do Município de Assis deve ter circulação semanal e deverá estar à disposição da população em todas as repartições públicas gratuitamente. (Emenda nº 38, de 28/08/2001)

Acrescenta Meirelles (2008, p. 98):

Os atos e contratos administrativos que omitirem ou desatenderem à publicidade necessária não só deixam de produzir seus regulares efeitos como se expõem a invalidação por falta desse requisito de eficácia e moralidade. E sem publicação não fluem os prazos para impetração de mandado de segurança (120 dias da publicação), quer os de prescrição da ação cabível.

Por fim, a publicidade não poderá caracterizar promoção pessoal do agente público, sob pena de lesar os princípios da impessoalidade, finalidade e moralidade.

#### **1.3.1.1.5 - Princípio da eficiência**

O princípio da eficiência tem como correspondente o “dever de boa administração”, que impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade. Portanto, tudo deve ser controlado, supervisionado, inclusive, avaliado periodicamente, como ocorre, por exemplo, para recomendar a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso.

Discorre sobre este princípio Meirelles (2008, p. 108):

A eficiência funcional é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou função como a perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o quê se avaliam os resultados, confrontam-se os desempenhos e se aperfeiçoa o pessoal através de seleção e treinamento. Assim, a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração. Tal controle desenvolve-se, portanto, na tríplice linha administrativa, econômica e técnica.

Assinala ainda:



Neste ponto a técnica é, hoje, inseparável da Administração e se impõe como fator vinculante em todos os serviços públicos especializadas, sem admitir discricionarismos ou opções burocráticas nos setores em que a segurança, a funcionalidade e rendimento dependam de normas e métodos científicos de comprovada eficiência.

Salienta-se, que o princípio da eficiência deve ser aplicado em todos os níveis da administração brasileira, devido ao alto significado para o serviço público em geral, optando sempre a Administração por uma alternativa técnica apta para solucionar o caso em exame, apresentada por técnico abalizado.

### **1.3.2 - Da lei do servidor público (Lei n. 8112/90)**

A Lei n. 8112, de 11 de dezembro de 1990 trata notadamente do objeto correlato a este trabalho: a ética no serviço público. Não cabe aqui a citação na íntegra dos artigos da referida lei, uma vez que a mesma trata do regime jurídico de forma abrangente e total.

Aludida Lei dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Dispõe preliminarmente:

A decretação pelo Congresso Nacional e sanção pelo Presidente da República, segue o que determina à administração pública: obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; sendo que os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.

Art. 1.º Esta Lei institui o regime jurídico dos servidores públicos Civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais.

Art. 2.º Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Art. 3.º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.

Art. 4.º É proibida a prestação de serviços gratuitos, salvo os casos previstos em lei.

Toda a Lei 8112/90 é norteada por princípios constitucionais que limitam os que dela fazem uso, dentro de parâmetros a serem cumpridos, quais sejam: dos Deveres e das Proibições.

### 1.3.2.1 – Dos deveres do servidor público

O artigo 116, da Lei nº 8112/90 estabelece em seus incisos e alíneas, os deveres dos servidores. Veja-se:

Art. 116. São deveres do servidor:

- I – exercer com zelo e dedicação as atribuições ao cargo;
- II – ser leal às instituições a que servir;
- III - observar as normas legais e regulamentares;
- IV – cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
- V – atender com presteza:
  - a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;
  - b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;
  - c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública;
- VI – levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades d que tiver ciência em razão do cargo;
- VII – zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;
- VIII – guardar sigilo sobre assunto da repartição;
- IX – manter conduta compatível com a moralidade administrativa;
- X – ser assíduo e pontual ao serviço;
- XI – tratar com urbanidade as pessoas;
- XII – representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ai representando ampla defesa.

Referido artigo aponta os deveres que cada servidor público, no exercício de sua função, deve seguir, quais sejam: dever de lealdade para com a administração e o usuário do serviço público, acatamento das ordens superiores e à lei, comportamento ético, devendo sua conduta respeitar e zelar pela honestidade, moralidade, eficiência e eficácia na conclusão de seus trabalhos.

Tanto os deveres como as proibições regem e disciplinam de maneira adequada qualquer organização pública ou privada, sem o que não há organização e continuidade de trabalho.

Assim, para uma boa administração é necessário uma conduta ética do servidor público no exercício de sua função, sendo necessário para que a mesma ocorra, que este obedeça os deveres e as proibições impostas pelas leis que os regem.

### 1.3.2.2 – Das proibições dos servidores públicos

Quanto às proibições dos servidores, o artigo 117 estabelece:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

- I – ausentar-se do serviço durante o expediente, sem breve autorização do chefe imediato;
- II – retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;
- III – recusar fé a documentos públicos;
- IV – opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;
- V – promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição;
- VI – cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho da atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;
- VII – em coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;
- VIII – manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;
- IX – valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
- X – participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
- XI – atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;
- XII – receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
- XIII – aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;
- XIV – praticar usura sob qualquer de suas formas;
- XV – proceder de forma desidiosa;
- XVI – utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;
- XVII – cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;
- XVIII – exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício de cargo ou função e com o horário de trabalho;
- XIX – recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.

Parágrafo único. A vedação de que trata o inciso X do caput deste artigo não se aplica nos seguintes casos:

- I – participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação no capital social ou em sociedade cooperativa constituída para prestar serviços a seus membros; e
- II – gozo de licença para o trato de interesses particulares, na forma do art. 91 desta Lei, observada a legislação sobre o conflito de interesses.

As proibições relatadas no supracitado artigo referem-se àquelas em que o servidor público, no exercício de sua função, está vedado a realizar, uma vez que são condutas que levam o desrespeito dentro da administração pública ou até mesmo ferem a lei que regulamenta o andamento da boa-fé esperada nos trabalhos que ali se realizam.

A título de exemplo, têm-se os seguintes comportamentos realizados pelo servidor: ato de aceitar comissões ou propinas em razão de sua função para favorecer alguém; abuso de seu poder contra um subordinado para obrigá-lo a filiar-se em partido que lhe interessa; utilização de matérias da administração para realizar coisas próprias, particulares.

Assim, nota-se que a proibição estabelecida pela lei do servidor público busca proteger a administração pública do abuso de seus servidores, no momento em que os mesmos esquecem-se de trabalhar de maneira ética e honesta, deixando de zelar pelo interesse público, visando seu próprio interesse.

### **1.3.2.3 - Das responsabilidades dos servidores públicos**

Será tratado neste subitem acerca da responsabilidade do servidor público quanto ao não cumprimento reto de suas atribuições, seja por omissão, imperícia ou outros atos, de forma dolosa ou culposa, que resulte em prejuízo ao Tesouro Público ou a terceiros.

Abaixo se encontram os artigos da Lei n.º 8112/90 que imputam sanções civis, penais e administrativas previstas a estes servidores:

Art. 121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.

Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

§ 1.º A indenização do prejuízo dolosamente causado ao erário somente será liquidada na forma prevista no art. 46, na falta de outros bens que assegurem a execução do débito pela via judicial.

§ 2.º Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva.

§ 3.º A obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada, até o limite do valor da herança recebida.

Art. 123. A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade.

Art. 124. A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

Art. 126. A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

Cumprido salientar que o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal pátria, estabelece a responsabilidade que tem a empresa de direito público ou privado, prestadora de serviços públicos, sobre os atos praticados por seus agentes, no exercício de suas funções, na hipótese de causar prejuízo a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o causador nos casos de dolo ou culpa.

Aludido artigo estabelece que:

As pessoas jurídicas de direito Público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Por fim, toda a conduta ilícita do servidor público para com um terceiro ou até mesmo com a administração pública que o mesmo pertence, lhe gerará responsabilidades, podendo ser responsabilizado na esfera, administrativa, civil e penal, dependendo da gravidade de sua conduta e dos danos causados.

No tópico seguinte será abordado acerca do sistema de penas que é aplicado aos servidores públicos, quando do não cumprimento das regras, bem como, da natureza da pena imposta ao infrator.

#### **1.3.2.4 - Das penalidades**

As penas aos servidores transgressores vão desde penalidades leves às mais graves, de acordo com a natureza e gravidade da infração cometida.

Art. 127. São penalidades disciplinares:

I – advertência;

II – suspensão;

III – demissão;

- IV – cassação de aposentadoria ou disponibilidade;
- V – destituição de cargo em comissão;
- VI – destituição de função comissionada.

Art. 128. Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

Parágrafo único. O ato de imposição da penalidade mencionará sempre o fundamento legal e a causa da sanção disciplinar.

Art.129. A advertência será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante do art. 117, I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave.

Art.130. A suspensão será aplicada em caso de reincidência da faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias.

§ 1.º Será punido com suspensão de até 15 (quinze) dias o servidor que, injustificadamente, recusar-se a ser submetido a inspeção médica determinada pela autoridade competente, cessando os efeitos da penalidade uma vez cumprida a determinação.

§ 2.º Quando houver conveniência para o serviço, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento ou remuneração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço.

Art.131. As penalidades de advertência e de suspensão terão seus registros cancelados, após o decurso de 3 (três) e 5 (cinco) anos de efetivo exercício, respectivamente, se o servidor não houver praticado, nesse período, nova infração disciplinar.

Parágrafo único. O cancelamento da penalidade não surtirá efeitos retroativos.

Art.132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

I – crime contra a administração pública; \* Vide art.137, parágrafo único, desta Lei.

II – abandono do cargo;

III – inassiduidade habitual;

IV – improbidade administrativa;

V – incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;

VI – insubordinação grave em serviço;

VII – ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;

VIII – aplicação irregular de dinheiros públicos;

IX – revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;

X – lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;

XI – corrupção;

XII – acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

XIII – transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117.

Art. 133. Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes frases:

I – instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão, a ser composta por dois servidores estáveis, e simultaneamente indicar a autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração:

II – instrução sumária, que compreende indicição, defesa e relatório;

### III – julgamento.

§ 1.º A indicação da autoria de que trata o inciso I dar-se-á pelo nome e matrícula do servidor, e a materialidade pela descrição dos cargos, empregos ou funções públicas em situação de acumulação ilegal, dos órgãos ou entidades de vinculação, das datas de ingresso, do horário de trabalho e do correspondente regime jurídico.

§ 2.º A comissão lavrará, até 3 (três) dias após a publicação do ato que a constituiu, termo de indicação em que serão transcritas as informações de que trata o parágrafo anterior, bem como promoverá a citação pessoal do servidor indiciado, ou por intermédio de sua chefia imediata, para, no prazo de 5 (cinco) dias, apresentar defesa escrita, assegurando-se-lhe vista do processo na repartição, observado o disposto nos arts. 163 e 164.

§ 3.º Apresentada a defesa, a comissão elaborará relatório conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor, em que resumirá as peças principais dos autos, opinará sobre a licitude da acumulação em exame, indicará o respectivo dispositivo legal e remeterá o processo à autoridade instauradora, para julgamento.

§ 4.º No prazo de 5 (cinco) dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão, aplicando-se, quando for o caso, o disposto no § 3.º do art. 167.

§ 5.º A opção pelo servidor até o último dia de prazo para defesa configurará sua boa-fé, hipótese em que se converterá automaticamente em pedido de exoneração do outro cargo.

§ 6.º Caracterizada a acumulação ilegal e provada a má-fé, aplicar-se-á a pena de Demissão, destituição ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade em relação aos cargos, empregos ou funções públicas em regime de acumulação ilegal, hipótese em que os órgãos ou entidades de vinculação serão comunicados.

§ 7.º O prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar submetido ao rito sumário não excederá 30 (trinta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por até 15 (quinze) dias, quando as circunstâncias o exigirem.

§ 8.º O procedimento sumário rege-se pelas disposições deste artigo, observando-se, no que lhe for aplicável, subsidiariamente, as disposições dos Títulos IV e V desta Lei.

Art. 134. Será cassada a aposentadoria ou a disponibilidade do inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão.

Art. 135. A destituição de cargo em comissão exercido por não ocupante de cargo efetivo será aplicada nos casos de infração sujeita às penalidades de suspensão e de demissão.

Parágrafo único. Constatada a hipótese de que trata este artigo, a exoneração efetuada nos termos do art. 35 será convertida em destituição de cargo em comissão.

Art. 136. A demissão ou a destituição de cargo em comissão, nos casos dos incisos IV, VIII, X e XI do art. 132, implica a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível.

Art. 137. A demissão, ou a destituição de cargo em comissão por infringência do art. 117, IX e XI, incompatibiliza o ex-servidor para nova investidura em cargo público federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Parágrafo único. Não poderá retornar ao serviço público federal o servidor que for demitido ou destituído do cargo em comissão por infringência do art. 132, I, IV, VIII, X e XI.

Art. 138. Configura abandono de cargo a ausência intencional do servidor ao serviço por mais de 30 (trinta) dias consecutivos.

Art. 139. Entende-se por inassiduidade habitual a falta de serviço, sem causa justificada, por 60 (sessenta) dias, interpoladamente, durante o período de 12 (doze) meses.

Art. 140. Na apuração de abandono de cargo ou inassiduidade habitual, também será adotado o procedimento sumário a que se refere o art. 133, observando-se especialmente que:

I – a indicação da materialidade dar-se-á:

a) na hipótese de abandono de cargo, pela indicação precisa do período de ausência intencional do servidor ao serviço superior a 30 (trinta) dias;

b) no caso de inassiduidade habitual, pela indicação dos dias de falta ao serviço sem causa justificada, por período igual ou superior a 60 (sessenta) dias interpoladamente, durante o período de 12 (doze) meses;

II – após a apresentação da defesa a comissão elaborará relatório conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor, em que resumirá as peças principais dos autos, indicará o respectivo dispositivo legal, opinará, na hipótese de abandono de cargo, sobre a intencionalidade da ausência ao serviço superior a 30 (trinta) dias e remeterá o processo à autoridade instauradora para julgamento.

Art. 141. As penalidades disciplinares serão aplicadas:

I – pelo Presidente da República, pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, quando se tratar de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor vinculado ao respectivo Poder, órgão, ou entidade;

II – pelas autoridades administrativas de hierarquia imediatamente inferior àquelas mencionadas no inciso anterior quando se tratar de suspensão superior a 30 (trinta) dias;

III – pelo chefe da repartição e outras autoridades na forma dos respectivos regimentos ou regulamentos, nos casos de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias;

IV – pela autoridade que houver feito a nomeação, quando se tratar de destituição de cargo em comissão.

Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;

II – em 2 (dois) anos, quanto à suspensão;

III – em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência.

§ 1.º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido.

§ 2.º Os prazos de prescrição previsto na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.

§ 3.º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.

§ 4.º Interrompido o curso da prescrição, o prazo começará a correr a partir do dia em que cessar a interrupção.

Da análise cuidadosa dos artigos supracitados, observa-se que, após ser imputada uma responsabilidade para o servidor público em razão de sua conduta ilícita, o mesmo sofrerá penalidades disciplinares, devendo ser observadas a gravidade e a natureza do ato ilícito, para imposição da mesma. Tais penalidades poderão ser: advertências, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada.

Nota-se, que a penalidade de demissão ocorre para o servidor público quando este realiza atos como o de corrupção e improbidade administrativa. Já a cassação de sua aposentadoria ocorrerá quando este cometer falta grave juntamente com sua demissão. E por fim, quando a infração for cometida por servidor público em cargo de comissão, este será destituído deste



cargo, podendo ainda perder seus bens para garantir o devido ressarcimento do dano que causou ao erário público.

As penalidades acima citadas serão impostas pelo Presidente da República, pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, quando se tratar de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor vinculado ao respectivo Poder, Órgão ou Entidade.

Se a suspensão for superior a 30 (trinta) dias, as autoridades administrativas de hierarquia imediatamente inferior àquelas mencionadas no inciso I, do artigo 141, da Lei ora estudada, serão as competentes. Já nos casos de advertência ou de suspensão por prazo igual ou inferior a 30 (trinta) dias, a competência para aplicar a penalidade será do chefe da repartição ou outras autoridades, respeitando seus respectivos regimentos ou regulamentos.

E por fim, quando se tratar de destituição de cargo em comissão, ao servidor público praticante de condutas ilícitas, será a penalidade imposta pela autoridade que houver feito sua nomeação.

Para ocorrer à ação disciplinar em razão do ato ilícito do servidor público é necessário, para evitar a prescrição da mesma, a observância de prazos impostos por lei: prazo de cinco anos em caso de infrações que levem a demissão e cassação de aposentadoria; de dois anos quando o ato levar a suspensão do servidor; e de cento e oitenta dias quando apenas ocorrer à advertência. Porém, todos estes prazos serão interrompidos em caso de instauração de processo disciplinar, e só voltará a ser contado novamente a partir do dia em que cessar a interrupção, ou seja, com o fim do processo de verificação dos fatos.

Por fim, o procedimento para apurar qualquer irregularidade no serviço público segue o sistema político do país, com definições claras, objetivas, sendo este tratado na Lei em estudo, no título referente ao Processo Administrativo Disciplinar, nos seguintes Capítulos: Disposições Gerais; Do Afastamento Preventivo; e Do Processo Disciplinar, e das seções: Do Inquérito; Do Julgamento; e Da Revisão do Processo; finalizando, deste modo, a Lei n.º 8112/90, que dispõe sobre o Regime Jurídicos dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

## 1.4 - Do processo administrativo disciplinar

O processo administrativo disciplinar tratado pela Lei 8.112/90 estabelece que qualquer ato ilícito cometido por servidor público no exercício de sua função deve ser apurado, conforme transcrição abaixo:

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

§ 1.º (Revogado pela Lei n.º 11.204, de 5-12-2005.)

§ 2.º (Revogado pela Lei n.º 11.204, de 5-12-2005.)

§ 3.º A apuração de que trata o caput, por solicitação da autoridade a que se refere, poderá ser promovida por autoridade de órgão ou entidade diverso daquele em que tenha ocorrido a irregularidade, mediante competência específica para tal finalidade, delegada em caráter permanente ou temporário pelo Presidente da República, pelos presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, no âmbito do respectivo Poder, órgão ou entidade, preservadas as competências para o julgamento que se seguir à apuração.

Art. 144. As denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade.

Parágrafo único. Quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto.

Art. 145. Da sindicância poderá resultar.

I – arquivamento do processo;

II – aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias;

III – instauração de processo disciplinar.

Parágrafo único. O prazo para conclusão da sindicância não excederá 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por igual período, a critério da autoridade superior.

Art. 146. Sempre que o ilícito praticado pelo servidor ensejar a imposição de penalidade de suspensão por mais de 30 (trinta) dias, de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão, será obrigatória instauração de processo disciplinar.

O procedimento para instaurar o processo de apuração dos fatos ilícitos cometidos pelo servidor público terá início com a denúncia da primeira autoridade da administração pública que tomar conhecimento da infração. Sendo que, os fatos cometidos após a denúncia serão apurados através de um processo disciplinar, uma sindicância, por outra autoridade com competência, no qual o acusado (servidor público) terá todo o direito de expor sua versão e provas sobre o fato ilícito imputado a ele (Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa).

Assim, após a apuração do fato ilícito cometido pelo servidor público, o processo poderá ser arquivado caso não haja provas suficientes da autoria. Entretanto, confirmando-se a culpa do

servidor, este poderá sofrer penalidades como a advertência ou suspensão por um período de trinta dias.

#### **1.4.1 - Do afastamento preventivo**

Preceitua o artigo 147, da Lei em estudo:

Art. 147. Como medida cautelar e a fim de que o servidor não venha a influir na apuração da irregularidade, a autoridade instauradora do processo disciplinar poderá determinar o seu afastamento do exercício do cargo, pelo prazo de até 60 (sessenta) dias, sem prejuízo da remuneração.

Parágrafo único. O afastamento poderá ser prorrogado por igual prazo, findo o qual cessarão os seus efeitos, ainda que não concluído o processo.

Conforme prevê supracitado artigo, para que o processo disciplinar seja apurado da maneira mais correta e sem intervenção que favoreça, tanto a administração pública lesada como o servidor público que está sendo investigado, é necessário o afastamento do suposto infrator de seu cargo pelo prazo de sessenta dias.

#### **1.4.2 - Do processo disciplinar**

Dispõem os artigos 148, 149 e 150, da Lei ora analisada:

Art. 148. O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.

Art. 149. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de 3 (três) servidores estáveis designados pela autoridade competente, observado o disposto no § 3.º do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado.

§ 1.º A comissão terá como secretário servidor designado pelo seu presidente, podendo a indicação recair em um de seus membros.

§ 2.º Não poderá participar de comissão de sindicância ou de inquérito, cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau.

Art. 150. A comissão exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração.

Parágrafo único. As reuniões e as audiências das comissões terão caráter reservado.

O processo disciplinar é muito importante para apuração do fato ilícito cometido pelo servidor público para, assim, lhe impor uma responsabilidade.

O processo disciplinar é composto por inquérito, julgamento e revisão, conforme explicitado a seguir.

#### **1.4.2.1 - Do Inquérito**

Preceitua o artigo 153 e 154:

Art. 153. O inquérito administrativo obedecerá ao princípio do contraditório, assegurada ao acusado ampla defesa, com a utilização dos meios e recursos admitidos em direito.

Art. 154. Os autos da sindicância integrarão o processo disciplinar, como peça informativa da instrução.

Parágrafo único. Na hipótese de o relatório da sindicância concluir que a infração está capitulada como ilícito penal, a autoridade competente encaminhará cópia dos autos ao Ministério Público, independentemente da imediata instauração do processo disciplinar.

A sindicância, por ser mero procedimento de investigação, pode ser feita de maneira sigilosa não precisando ser respeitado o contraditório e a ampla defesa, pois só há indícios da autoria e materialidade do fato ilícito, sendo que nem penalidade pode ser imposta ao servidor público.

Quando os autos da sindicância gerar processo disciplinar, o procedimento é outro: o servidor público ilícito terá assegurado a ampla defesa e o contraditório, ou seja, o mesmo terá o direito de se defender trazendo as provas que achar necessário para demonstrar sua inocência, sendo tudo realizado de maneira pública.

#### **1.4.2.2 - Do julgamento**

Sobre o julgamento, estabelece o artigo 167 da Lei, ora analisada:

Art. 167. No prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão.

§ 1.º Se a penalidade a ser aplicada exceder a alçada da autoridade instauradora do processo, este será encaminhado à autoridade competente, que decidirá em igual prazo.

§ 2.º Havendo mais de um indiciado e diversidade de sanções, o julgamento caberá à autoridade competente para a imposição da pena mais grave.

§ 3.º Se a penalidade prevista for a demissão ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade, o julgamento caberá às autoridades de que trata o inciso I do art. 141.

§ 4.º Reconhecida pela comissão a inocência do servidor, a autoridade instauradora do processo determinará o seu arquivamento, salvo se flagrantemente contrária à prova dos autos.

O julgamento dos fatos ilícitos cometidos pelo servidor público ocorrerá dentro de vinte dias, contados do recebimento do processo. Caso a sanção aplicada exceda a competência da autoridade que instaurou o processo, este deverá ser remetido no mesmo prazo à autoridade competente. Se, em um mesmo fato ilícito, houver mais de um culpado e com penas diferentes, será imposta a pena mais grave aos infratores e, se a conduta ocasionar a demissão ou cassação de aposentadoria, o julgamento e penalidade caberão às autoridades administrativas de hierarquia inferior ao Presidente da República. Contudo, se após investigações dos fatos, o servidor público acusado for inocentado, o processo será arquivado pela autoridade que o instaurou.

#### **1.4.2.3 - Da revisão do processo**

Dispõem os artigos 174 a 177, da referida Lei em estudo:

Art. 174. O processo disciplinar poderá ser revisto, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando se aduzirem fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada.

§ 1.º Em caso de falecimento, ausência ou desaparecimento do servidor, qualquer pessoa da família poderá requerer a revisão do processo.

§ 2.º No caso de incapacidade mental do servidor, a revisão será requerida pelo respectivo curador.

Art. 175. No processo revisional, o ônus da prova cabe ao requerente.

Art. 176. Simples alegação de injustiça da penalidade não constitui fundamento para a revisão, que requer elementos novos ainda não apreciados no processo originário.

Art. 177. O requerimento de revisão do processo será dirigido ao Ministro de Estado ou autoridade equivalente, que, se autorizar a revisão, encaminhará o pedido ao dirigente do órgão ou entidade onde se originou o processo disciplinar.

Parágrafo único. Deferida a petição, a autoridade competente providenciará a constituição de comissão, na forma do art. 149.

O procedimento de revisão do processo disciplinar poderá ser feito a qualquer momento. Podendo este ser requerido por qualquer ente da família em caso de falecimento do servidor ou por curador quando o mesmo for incapaz, e ainda podendo ser de ofício pela autoridade pública.

A revisão será necessária quando aparecer novos fatos que poderão inocentar o acusado do ato ilícito, ou para adequar a pena que será imposta.

Referido pedido de revisão deverá ser encaminhado para o Ministro do Estado ou autoridade equivalente, devendo os fatos e provas novas ser apresentadas pelo requerente.

### **1.4.3 - Das disposições transitórias e finais**

Determinam os artigos 143, 252 e 253:

Art. 143. Ficam submetidos ao regime jurídico instituído por esta Lei, na qualidade de servidores públicos, os servidores dos Poderes da União, dos ex-territórios, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas, regidos pela Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952 – Estatutos dos Funcionários Públicos Cíveis da União, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943, exceto os contratados por prazo determinado, cujos contratos não poderão ser prorrogados após o vencimento do prazo de prorrogação.

Art. 252. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir do primeiro dia do mês subsequente.

Art. 253. Ficam revogadas a Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, e respectiva legislação complementar, bem como as demais disposições em contrário.

Por fim, cumpre salientar que a Lei n.º 8.112/90 é um regime de normas para reger os servidores públicos federais, porém a mesma é utilizada como “fonte” para que Estados e Municípios, através de leis, como por exemplo, as Leis Orgânicas, criem suas próprias regras dentro de sua administração pública. Leis estas, chamadas de Constituição, como por exemplo: as Constituições Municipais.

Dessa forma, nossa Constituição Federal de 1988 em seu artigo 29 *caput* prevê:

Art. 29: O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovado por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos.

Percebe-se que há capacidade de auto-organização municipal, porém, necessário ser amparada pela Lei Maior. A esse respeito, cita-se como exemplo: a Constituição Federal e a Lei n.º 8.112/90 que, no caso de regimento administrativo, elas serão usadas como parâmetros para o desenvolvimento de normas de uma lei orgânica.

## **II- Da Lei de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/92)**

### **2.1 - Da evolução histórica no ordenamento jurídico brasileiro**

Anteriormente à Lei de Improbidade Administrativa foram criadas duas outras normas: a Lei Pitombo- Godoí Ilha, Lei nº 3.164/54, de 1º de junho de 1.957, que sujeitava à sequestro os bens de servidor público adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autarquia, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que aquele tenha ocorrido; e a Lei Bilac Pinto, nº 3.502/58, de 21 de dezembro de 1.958, que regulava o sequestro e o perdimento de bens de servidor público da administração direta e indireta nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo e função.

Contudo, eram duas leis com pouca aplicação, por tratarem apenas de enriquecimento ilícito do servidor público e não de todos os atos ilícitos cometidos pelo mesmo em sua função pública.

Assim, a Lei de improbidade administrativa, publicada em 02 (dois) de junho de 1992 (mil novecentos e noventa e dois), foi cada vez mais sendo utilizada na administração pública. Por essa razão, cumpre relatar brevemente sobre sua evolução histórica no ordenamento jurídico brasileiro. Veja-se:

A Constituição Federal de 1946 tratava do tema improbidade como se fosse mero enriquecimento ilícito, conforme previa seu artigo 146, § 31: “(...) 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 publica, ou de emprego em entidade autarquia”.

Em seguida, a Constituição de 1967, após ter sofrido alterações pelas Emendas 1/69 e 11/78, trouxe em seu artigo 153, § 11, a seguinte previsão: “(...) a lei disporá sobre o perdimento de



bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de sua função.”

Percebe-se, que as duas Constituições Federais acima citadas, determinavam que, no exercício de sua função, o agente público que viesse a enriquecer ilicitamente por abuso de poder, teria que arcar com seus próprios bens, para repor os prejuízos e danos causados à administração pública.

Por fim, a Constituição Federal de 1988, que foi a primeira a utilizar a expressão “ato de improbidade administrativa” para definir os atos do administrador ímprobo, assegura uma administração mais ligada ao interesse da sociedade e não somente ao do agente que ali administra. É, sem dúvida, uma esperança para a política- administrativa.

Assim, expressa em seu artigo 37,§ 4º:

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

Com o aludido artigo transcrito acima, foi criado mais um instrumento para administração pública combater a corrupção e o pensamento individualista que giram em torno dos administradores em suas atitudes perante sua administração.

Contudo, a Lei de Improbidade Administrativa foi se desenvolvendo com o passar dos anos, aprimorando cada vez mais sua intenção de garantir uma administração voltada para o interesse da coletividade, combatendo o interesse individualista dos administradores e a corrupção.

## **2.2 - Da inconstitucionalidade formal e material da lei de improbidade administrativa**

Apesar da evolução que teve o tema improbidade administrativa, na Constituição Brasileira de 1988, a maioria dos doutrinadores entendem que a Lei n.º 8. 429/92 é inconstitucional, pela maneira que foi sancionada (formal) e como é interpretada (material).

A primeira inconstitucionalidade a ser frisada é a formal, que tem relação com o princípio da bicameralidade, ou seja, com o modo de elaboração e sancionamento da Lei.

A ocorrência de inconstitucionalidade formal deve-se ao fato de que não foram respeitados os requisitos expressos na nossa Constituição Federal de 1988, em especial, o seu artigo 65, e parágrafo único. Veja-se:

Artigo 65: o projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único: Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.”

Na elaboração da Lei em questão, os legisladores brasileiros deixaram de observar o que o aludido artigo e seu parágrafo único exigem a respeito do sancionamento e criação de normas, ou seja, inobservaram os ditames legais, o que gerou a sua inconstitucionalidade.

O primeiro projeto sobre a referida Lei foi o número 1.446, de 14 de agosto de 1991, que após 302 emendas, foi aprovado e remetido ao Senado Federal para revisão. Porém, o Senador da época, Pedro Simon, entendeu que o projeto, apesar de aprovado pela Câmara dos Deputados, era insuficiente, devendo este ser reformado ou emendado.

Com isso, o projeto de lei, em conformidade com o parágrafo único do artigo 65 da Constituição, teria que retornar a Câmara dos Deputados (casa iniciadora).

A Câmara dos Deputados continuou com o projeto rejeitado pelo Senado Federal e apenas acrescentou a ele alguns dispositivos. Dessa forma, criou-se uma nova proposta legislativa, devendo esta ser novamente remetida ao Senado para apreciação, conforme estabelecido no artigo 65 da Constituição. No caso em questão, isso que não ocorreu.

Em 5 de maio de 1992, o Plenário aprovou a redação final oferecida pelo Deputado Nilson Gibson, após anúncio ao Senado Federal da remessa do projeto para sanção presidencial.

Por fim, em 10 de junho de 1992, o projeto foi sancionado e autografado, sendo encaminhado ao Senado Federal.

Pela forma que a Lei 8.429/92 foi elaborada e sancionada, não restam dúvidas de sua inconstitucionalidade formal e da violação do princípio da bicameralidade, pois os legisladores não respeitaram o artigo 65 e seu parágrafo único, da Constituição, os quais deixam claro que um projeto de lei tem que ser revisado pela Casa revisora (Senado Federal) e regulamentado pela Casa iniciadora, o que não foi observado na elaboração da referida lei.

A segunda inconstitucionalidade a ser discutida é a chamada material, que diz respeito ao princípio federativo e a competência atribuída pela Constituição à União para legislar sobre a improbidade administrativa. Porém, o texto da nossa Constituição não é expreso quanto ao fato da União ter competência para punir servidores de outros entes federativos que praticarem atos de improbidade administrativa, os quais devem ser punidos pelo Estado ou Município através de leis próprias.

O doutrinador Mukai (1999, p. 720) esclarece a inconstitucionalidade material:

Portanto, a Lei n.º 8.429/92 pretende ser, violando o princípio federativo insculpido no artigo 18 da Carta Magna, imune até mesmo à emenda constitucional (posto que a cláusula pétrea do artigo 60, § 4º, impede sequer a deliberação de proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado), diploma legal de cogência nacional. E, no caso, inexistente no texto constitucional, dentre as disposições que tratam da distribuição de competência dos entes federados, mormente no artigo 24 (que dispõe sobre as competências concorrentes), nenhuma autorização à União que lhe outorgue competência legislativa em termos de normas gerais sobre o assunto (improbidade administrativa).

No entendimento deste doutrinador, a Lei de improbidade administrativa é inconstitucional, uma vez que fere o princípio federativo, conforme a interpretação equivocada do artigo 37 caput da Constituição Federal: “Artigo 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 e, também ao seguinte.”.

O supracitado artigo, leva a entender que todas as administrações devem seguir todos seus princípios e incisos, porém, caberá a cada administração analisar o que pode ser aplicado em uma e na outra, como por exemplo; as sanções aplicadas no artigo 12 da Lei 8.429/92 não podem ser aplicadas em sentença que condenar um agente público estadual ou municipal, sob pena de ferir o princípio federativo, pois há previsão constitucional no artigo 37, § 4, da Carta Magna, sobre as sanções que o mesmo deve sofrer.

Conclui-se, assim, que a Lei de Improbidade Administrativa é inconstitucionalmente formal e material, uma vez que, ao ser elaborada pelos legisladores, não houve respeito aos requisitos básicos para sua sanção, bem como o seu contexto leva a uma interpretação equivocada em relação ao que cada administração deve obedecer.

### 2.3 – Conceitos de improbidade administrativa - da Lei n.º 8.429/92

Antes de explicar os artigos que compõe a referida Lei, necessário definir o que vem a ser improbidade administrativa.

A palavra improbidade vem do latim *improbitate*, o qual está associado à conduta do administrador quando violar a moralidade perante a administração. Ainda, configura-se quando o administrador, no exercício de sua função, obtenha enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou viole os princípios constitucionais do artigo 37 *caput*.

Silva (1975, p. 799) conceitua improbidade como sendo:

Elemento que revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que não age indignamente, por não ter caráter; que não atua com decência, por ser moral. Improbidade é qualidade do ímprobo. E ímprobo é o mau moralmente, é o incorreto, o transgressor das regras da lei e da moral.

Assim, improbidade administrativa significa a má qualidade do administrador em sua administração, causando a esta danos ao seu patrimônio, ou enriquecimento ilícito do servidor em razão do exercício de sua função ou cargo.

### 2.4 - Sujeitos da Improbidade Administrativa

Após a análise do conceito de improbidade administrativa, cumpre analisar seus sujeitos ativo e passivo, bem como a classificação dos atos de improbidade, as sanções aplicadas e, ainda, o processo administrativo e judicial que a mesma regra.

Em seus artigos 1º, 2º e 3º, a Lei de Improbidade Administrativa conceitua o que vem a ser os sujeitos que a compõem (ativo e passivo):

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

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, 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 mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.”

O primeiro artigo da lei, busca de uma maneira mais ampla abranger toda pessoa que se relaciona com a administração pública, seja porque se utilizou de dinheiro público ou de receita anual. Observa-se que pode ser sujeito passivo do ato de improbidade administrativa, agentes públicos, servidores públicos das entidades públicas direta, autarquias e fundações.

Já o segundo artigo, trata do sujeito ativo do ato de improbidade administrativa, que é todo aquele agente público que exerce função na administração (nas entidades mencionadas no artigo primeiro), remunerados ou não, eleitos ou nomeados, contratados ou mandatários.

Por fim, o artigo terceiro da Lei se aplica a um particular que venha a praticar ato de improbidade ou se beneficiar dele de forma direta ou indireta, ou seja, mesmo não sendo um agente público, poderá ser co-autor ou partícipe do ato de improbidade cometido.

Sendo ampla a qualificação de sujeitos de um ato de improbidade administrativa, percebe-se a necessidade de uma análise mais rigorosa quando da imputação da responsabilidade do agente sobre uma conduta ilícita.

## **2.5 - Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito**

O artigo 9º e incisos da Lei de Improbidade Administrativa definem o que são atos que geram enriquecimento ilícito. Veja-se:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

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 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

Em conformidade com o artigo 9º e seus incisos, ato de improbidade administrativa que geram enriquecimento ilícito são todas as condutas do agente público, no exercício de sua função, ou de um terceiro que ocasione favorecimento patrimonial, por exemplo, o inciso primeiro trata do verbo receber, ou seja, necessário que o agente público ou terceiro tenha em sua posse valores como, bens móveis, imóveis, dinheiro, para que a conduta ilícita seja configurada.

O segundo inciso estabelece que se a administração pública realizar alienação, venda, dação ou compras, com preço superior ao valor de mercado, visando obter uma vantagem econômica, configurará ato de improbidade administrativa.

No quarto inciso é tratado acerca do fato de o agente se utilizar de equipamentos, como máquinas de qualquer departamento da administração para o uso em obras particulares, com a intenção de obter vantagem ou enriquecer-se de maneira ilícita.

O dispositivo do inciso quinto dispõe que é vedado ao agente público aceitar valor pecuniário para assegurar condutas criminosas praticadas por um terceiro, por exemplo: o crime de contrabando previsto no artigo 334 do Código Penal, devendo informar ao seu superior a respeito do fato.

Assim, o artigo 9º e incisos, conforme se verifica acima, trata de enriquecimento ilícito do agente público no exercício de sua função ou cargo, através das atitudes previstas nos incisos, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, que ao serem realizadas pelo funcionário consumará o ato de improbidade administrativa, devendo este ser punido, conforme sanções previstas no artigo 12, abaixo explicitado.

### **2.5.1 - Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário**

O artigo 10 e seus incisos da lei ora analisada tratam dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao conjunto dos órgãos da administração incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos, prejuízos estes causados por ato ilícito praticado pelo agente público.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, 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 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;
- XV - celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

Os incisos primeiro a quinze semelham-se aos incisos do artigo 9º, e neles estão definidas as matérias que causam prejuízo à administração, podendo os atos ali previstos, serem praticados pelo agente por uma ação ou omissão.

Vejamos o entendimento de Figueiredo (1995, p. 49):

A conduta do agente é realçada. Qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, pode, em princípio, configurar ato de improbidade lesivo ao erário. Como visto, de várias formas pode o agente público causar lesão: ocasionando perda patrimonial, através desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de haveres ou bens públicos.

O ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, das entidades direta, indiretas, autarquias e outros órgãos da administração pública, é aquele ato cometido pelo agente público no exercício de sua função ou cargo, no qual o dano recai sobre o aspecto econômico e financeiro, causando grande lesão ao patrimônio público.

Cabe ressaltar, que a responsabilidade do agente público é prevista na culpa em sentido estrito.

Tem-se por culpa no sentido estrito, aquela que se revela pela imprudência, negligência e imperícia do comportamento equivocado do agente, sendo que o mesmo não tem a intenção de lesar, mas por não agir com a cautela necessária, acaba ocasionando a lesão ao patrimônio público. Quanto às condutas dos agentes políticos, para caracterização de infração, em geral, não é aplicada a culpa e responsabilização civil comuns, e sim somente a culpa grave no caso de lesão econômica.

Para a configuração do prejuízo ao erário na economia da administração pública é necessário que ocorra o dano, a efetiva lesão aos cofres públicos e não ao seu patrimônio. Assim, o agente público que permitir a utilização de bens públicos, doar bens despersonalizados, realizar operação sem observância legais, conceder benefício administrativo, frustrar processo



licitatório, entre outros, para um pessoa física ou jurídica particular, comete o ato de improbidade administrativa que causa prejuízo aos cofres públicos.

### **2.5.2 - Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública**

O legislador teve a preocupação de demonstrar a importância, eficácia e aplicabilidade dos princípios, tanto os expressos na Constituição de 1988 em seu artigo 37, *caput*, como os previstos no artigo 11 da lei n.º 8.429/92.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, 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.

Os princípios no direito administrativo brasileiro podem ser expressos ou implícitos. Os atos que resultam em violação dos mesmos são aqueles em que o agente público por omissão ou ação age de maneira diversa da lei, não tendo como finalidade, no exercício de sua função, o interesse público, desequilibrando, assim, a relação entre a administração e o administrado. Ou, ainda, quando o agente público, no exercício regular de suas atribuições, não guarda sigilo de informações de que diz respeito ao desenvolvimento da administração, não divulga atos estatais que por lei é obrigatório dar publicidade, ou fere o princípio da isonomia. E ainda, quando vem a ter favorecimento, direto ou indireto, em concurso público realizado pela administração, ou quando age de maneira infiel com a administração, como nos casos em que divulgar algo para terceiros antes de previa divulgação oficial.

Figueiredo (1995, p. 60) define o que vem a ser violação dos princípios:

O dispositivo determina e “define” hipóteses onde considera violação os princípios da administração pública. Assim, comete atentado à probidade administrativa todo e

qualquer agente público ou equiparado que, por ação ou omissão, (conduta positiva ou negativa), afronte, viole, cometa atentados aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade.

Assim, os princípios serão violados pelo servidor público quando este, no exercício de sua função, comete atos que ferem a ética e os deveres impostos pela lei, entre os quais se destacam: honestidade, moralidade, respeito às leis e a imparcialidade.

### **2.5.3 - Ato de improbidade administrativa no uso de recursos públicos para custear publicidade**

Em oito de julho de 2009, foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a voto favorável do senador Arthur Virgílio (PSDB-AM), o projeto de lei da Câmara (PLC 10/06) que admite como ato de improbidade administrativa o uso de recursos públicos para custear publicidade de agradecimento a autoridades pela realização de obras ou serviços.

O senador Demóstenes Torres (DEM –GO), presidente da CCJ, afirmou que é importante o agente político ter em mente que, ao usar verbas públicas para pagamento de placa de agradecimento por obra ou serviço, será considerado ato de improbidade administrativa, podendo até perder seu mandato. "Entendemos que o projeto aprimora os necessários mecanismos de repressão dos desvios de conduta dos agentes públicos, enquanto contribui para promover os princípios da moralidade e da impessoalidade que norteiam a administração pública".

O mais novo ato de improbidade administrativa aprovado, busca garantir que os administradores públicos não se utilizem de patrimônio público para custear propagandas de obras realizadas pelos mesmos em sua administração, visando evitar o desvio desnecessário de verbas. Sendo que, tal ato acarretará ao administrador responsabilidade, por se tratar de um ato considerado ímprobo.

## 2.5.4 - Das penas aplicadas nos atos de improbidade administrativa

Todos os atos praticados por agente público no exercício de sua função de forma ilícita que causar lesão a administração pública sofrerá sanção de natureza civil e política, devendo estas penalidades serem aplicadas de acordo com a conduta de cada servidor.

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

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.

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

Para aplicar a pena ao agente público é necessário analisar o princípio da proporcionalidade, ou seja, verificar sua conduta e a gravidade da mesma e, assim, aplicar de maneira adequada sua punibilidade.

A lei 8.112/90, em seu artigo 128, determina que: “na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza da gravidade da infração cometida, os danos que dela provieram para o serviço público, as circunstâncias agravantes e atenuantes e os antecedentes funcionais”.

As jurisprudências abaixo ilustram o uso do princípio da proporcionalidade quando da aplicação das sanções contra a improbidade administrativa:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. BENS PUBLICOS, PERMISSÃO DE USO. DESVIO DE FINALIDADE. INOBSERVANCIA DOS PRINCIPIOS DA LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, FINALIDADE, MORALIDADE E DA SUPREMACIA DO INTERESSE PUBLICO, INSCULPIDOS NO ART. 37, CAPUT, DA CF. PREJUIZO AO ERARIO. ACAO PROCEDENTE, RESPONSABILIDADE CARACTERIZADA. OBSERVANCIA, POREM, DO PRINCIPIO DA PROPORCIONALIDADE EM RELACAO A EXTENSAO DO DANO.

ABRANDAMENTO DOS RIGORES DA LEI (ART. 12, § UNICO, DA LEI 8.429/92), AFASTANDO A APLICACAO CUMULATIVA DAS PENAS ACESSORIAS E DE MULTA. MODERACAO PUNITIVA, ESTRITA A SANCAO PECUNIARIA, A TITULO DE INDENIZACAO. Recurso parcialmente provido. (TJRS. Terceira Câmara Cível. AC nº 70004123519. Julgado em 22/08/2002. Relator Desembargador Luiz Ari Azambuja Ramos)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INÉPCIA DA INICIAL. AUSÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 12, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N.º 8.429/92. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. CUMULAÇÃO DE SANÇÕES. CERCEAMENTO DEFESA. ART. 330 DO CPC. SÚMULA N.º 7/STJ.

O agente público que obtiver enriquecimento ilícito no exercício de sua função na administração será punido com penas de: ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda de função pública, suspensão dos direitos políticos pelo período 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 por um período de cinco anos. Ainda, ao cometer ato de improbidade administrativa que causar danos aos cofres públicos da administração, ou seja, ao erário público, será submetido a penas que pouco diferem das dos atos de enriquecimento ilícito.

Contudo, o servidor público que cometer atos ilícitos que violem os princípios que regem a administração pública, sofrerá penas como: o dever de ressarcimento do dano causado, perda de sua função pública, suspensão dos seus direitos políticos por um determinado tempo, pagamento de multa e a proibição de contratar com a administração.

## **2.6 - Do procedimento administrativo e judicial**

Conforme previsão constitucional, em seu artigo 5º, inciso XXXIV, o direito de denunciar fatos entendidos como crime é garantido a qualquer pessoa.

Artigo 5º, inciso XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal.

Ainda, a Lei de Improbidade Administrativa atendendo a previsão constitucional, estabelece que:

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§ 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

Art. 15. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

§ 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

§ 3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei no 4.717, de 29 de junho de 1965.

§ 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

§ 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil.

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação.

§ 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento.

§ 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito.

§ 12. Aplica-se aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos regidos por esta Lei o disposto no art. 221, caput e § 1º, do Código de Processo Penal.

Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público;

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

A lei impõe um procedimento para que o agente público que cometeu o ato de enriquecimento ilícito, de dano a economia e de violação aos princípios da administração, seja condenado ou absolvido conforme provas e fatos arrolados no andamento do processo administrativo.

O primeiro ato a ser feito é a representação do ato ilícito pelo representante, devendo o mesmo ser qualificado e relatado, devendo o infrator ter o direito de ampla defesa e o devido processo legal.

Após, o órgão administrativo encarregado de investigar, através de uma sindicância, a prática da improbidade, deve levar ao conhecimento do Ministério Público e do Tribunal e Conselho de Contas, para acompanhamento inicial do processo administrativo aberto contra o agente público infrator.

Para Fernandes (1997, p.136), “os processos de prestação de contas dos diferentes agentes públicos, cujo julgamento cabe ao Tribunal de Contas, valem como os procedimentos administrativos a que se reporta a Lei n. 8.429/92.”

Vendo indícios de responsabilidade do agente no ato de improbidade, o Ministério Público ou a Procuradoria, em procedimento judicial, através de medida cautelar, pode decretar o sequestro dos bens do agente, em razão da responsabilidade por lesão ao erário ou enriquecimento ilícito e, ainda, bloquear seus bens, contas bancárias e aplicações financeiras no exterior.

A ação de improbidade administrativa será processada por rito ordinário, conforme a lei de processo civil, sendo vedado acordo entre as partes, devendo ter a participação das entidades e órgãos públicos como o Ministério Público, atuando como autores ou litisconsortes, ou ainda, como órgão interveniente, porém, seu acompanhamento ao processo é essencial, pois, deve zelar pelo interesse público.

O supracitado artigo 23 e seus respectivos incisos tratam da prescrição punitiva para a propositura da ação sobre atos de improbidade administrativa cometida por agentes, exercitantes de mandato, cargo em comissão ou função de confiança (inciso primeiro e segundo).

Há um Projeto de Lei nº 2333/07, do deputado Praciano (PT – AM), na Câmara dos Deputados para que ocorra alteração no prazo prescricional previsto na Lei n.º 8.429/92. Pretende com aludido projeto, alterar o prazo de início do processo por ato administrativo, de cinco para dez anos, para assim, adaptar a lei ao artigo 29 da Convenção das Nações Unidas a Corrupção, de outubro de 2003. O projeto tramita em caráter conclusivo e será analisada pelas comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, bem como pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Assim, as ações contra improbidade administrativa poderão ser propostas em até 10 anos a partir do término do mandato, quando se tratar de político; ou da exoneração do servidor de cargo em comissão ou função comissionada. Porém, em casos de faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, o prazo de dez anos é contado a partir da ocorrência do fato. Quanto à discussão sobre a omissão da participação do terceiro, por certo não há problema, uma vez que este somente cometerá atos de improbidade administrativa em concurso com algum agente público, aplicando-se, então, a prescrição referente ao agente. A imprescritibilidade das ações de improbidade administrativa não será aqui tratada, já que não suscita maiores discussões. A questão é pacífica, por determinação expressa do art. 37, § 5º, já que imprescritíveis as ações de ressarcimento que causem prejuízo ao erário. (Ver PLS 46/05 – Sen. Antero Paes de Barros (PSDB/MT) e PLS 281/07 – Sen. Jefferson Péres (PDT/AM)).

Por fim, depois de todo um processo legal, o agente terá na sentença sua condenação e a penalidade que sofrerá, podendo ser o pagamento da reparação do dano com a reversão do patrimônio à pessoa jurídica prejudica pela conduta ilícita, ou ainda, a perda de seus bens por

enriquecimento ilícito, verificando-se se a posse do bem está com o condenado ou com um terceiro para ser possível revertê-lo ao patrimônio público. E ainda, em muitas situações, terá a perda da função, suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar, tudo após o trânsito e julgado da sentença.



### **III – Código de ética profissional do servidor público civil do poder executivo federal**

#### **3.1 - Decreto n.º 1.171/94**

Em vinte e dois de junho de 1994, foi aprovado pelo Presidente da República, o Código de Ética do Servidor Público Federal, que se utilizou de fontes como os artigos 84 incisos IV, VI e 37 da Constituição, bem como, os artigos 116 e 117 da Lei n.º 8.112/90 (Lei do servidor público), e ainda, os artigos 10, 11, e 12 da Lei n.º 8.429/92 (Lei de improbidade administrativa).

Assim, decreta:

Art. 1º Fica aprovado o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, que com este baixa.

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta implementarão, em sessenta dias, as providências necessárias à plena vigência do Código de Ética, inclusive mediante a Constituição da respectiva Comissão de Ética, integrada por três servidores ou empregados titulares de cargo efetivo ou emprego permanente.  
Parágrafo único. A constituição da Comissão de Ética será comunicada à Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, com a indicação dos respectivos membros titulares e suplentes.

Art. 3º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

O Código de Ética teve sua vigência implantada no prazo de sessenta dias nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, através de três servidores titulares de cargo efetivo ou permanente.

### 3.1.1 - Das regras deontológicas

O Código de Ética é composto por regras deontológicas. Aludidas regras referem-se ao conjunto de deveres, princípios e normas adotadas por um determinado grupo profissional, conforme incisos abaixo:

I - A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

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

III- A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da idéia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

IV- A remuneração do servidor público é custeada pelos tributos pagos direta ou indiretamente por todos, até por ele próprio, e por isso se exige, como contrapartida, que a moralidade administrativa se integre no Direito, como elemento indissociável de sua aplicação e de sua finalidade, erigindo-se, como consequência, em fator de legalidade.

V- O trabalho desenvolvido pelo servidor público perante a comunidade deve ser entendido como acréscimo ao seu próprio bem-estar, já que, como cidadão, integrante da sociedade, o êxito desse trabalho pode ser considerado como seu maior patrimônio.

VI - A função pública deve ser tida como exercício profissional e, portanto, se integra na vida particular de cada servidor público. Assim, os fatos e atos verificados na conduta do dia-a-dia em sua vida privada poderão crescer ou diminuir o seu bom conceito na vida funcional.

VII- Salvo os casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior do Estado e da Administração Pública, a serem preservados em processo previamente declarado sigiloso, nos termos da lei, a publicidade de qualquer ato administrativo constitui requisito de eficácia e moralidade, ensejando sua omissão comprometimento ético contra o bem comum, imputável a quem a negar.

VIII- Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública. Nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corruptivo do hábito do erro, da opressão ou da mentira, que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação.

IX- A cortesia, a boa vontade, o cuidado e o tempo dedicados ao serviço público caracterizam o esforço pela disciplina. Tratar mal uma pessoa que paga seus tributos direta ou indiretamente significa causar-lhe dano moral. Da mesma forma, causar dano a

qualquer bem pertencente ao patrimônio público, deteriorando-o, por descuido ou má vontade, não constitui apenas uma ofensa ao equipamento e às instalações ou ao Estado, mas a todos os homens de boa vontade que dedicaram sua inteligência, seu tempo, suas esperanças e seus esforços para construí-los.

X- Deixar o servidor público qualquer pessoa à espera de solução que compete ao setor em que exerça suas funções, permitindo a formação de longas filas, ou qualquer outra espécie de atraso na prestação do serviço, não caracteriza apenas atitude contra a ética ou ato de desumanidade, mas principalmente grave dano moral aos usuários dos serviços públicos.

XI- O servidor deve prestar toda a sua atenção às ordens legais de seus superiores, velando atentamente por seu cumprimento, e, assim, evitando a conduta negligente. Os repetidos erros, o descaso e o acúmulo de desvios tornam-se, às vezes, difíceis de corrigir e caracterizam até mesmo imprudência no desempenho da função pública.

XII- Toda ausência injustificada do servidor de seu local de trabalho é fator de desmoralização do serviço público, o que quase sempre conduz à desordem nas relações humanas.

XIII- O servidor que trabalha em harmonia com a estrutura organizacional, respeitando seus colegas e cada concidadão, colabora e de todos pode receber colaboração, pois sua atividade pública é a grande oportunidade para o crescimento e o engrandecimento da Nação.

Conforme supracitados incisos, as regras deontológicas são aquelas que impõem a todo servidor público o dever de respeitar a ética no exercício de sua função. São, portanto, um conjunto de princípios que regulam os deveres de quem exerce uma atividade em determinada administração pública. Assim, abaixo serão abordados os deveres necessários a serem cumpridos pelos servidores públicos.

### **3.1.2 - Dos principais deveres**

São deveres fundamentais do servidor público:

- a) desempenhar, a tempo, as atribuições do cargo, função ou emprego público de que seja titular;
- b) exercer suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, pondo fim ou procurando prioritariamente resolver situações procrastinatórias, principalmente diante de filas ou de qualquer outra espécie de atraso na prestação dos serviços pelo setor em que exerça suas atribuições, com o fim de evitar dano moral ao usuário;

- c) ser probo, reto, leal e justo, demonstrando toda a integridade do seu caráter, escolhendo sempre, quando estiver diante de duas opções, a melhor e a mais vantajosa para o bem comum;
- d) jamais retardar qualquer prestação de contas, condição essencial da gestão dos bens, direitos e serviços da coletividade a seu cargo;
- e) tratar cuidadosamente os usuários dos serviços aperfeiçoando o processo de comunicação e contato com o público;
- f) ter consciência de que seu trabalho é regido por princípios éticos que se materializam na adequada prestação dos serviços públicos;
- g) ser cortês, ter urbanidade, disponibilidade e atenção, respeitando a capacidade e as limitações individuais de todos os usuários do serviço público, sem qualquer espécie de preconceito ou distinção de raça, sexo, nacionalidade, cor, idade, religião, cunho político e posição social, abstendo-se, dessa forma, de causar-lhes dano moral;
- h) ter respeito à hierarquia, porém sem nenhum temor de representar contra qualquer comprometimento indevido da estrutura em que se funda o Poder Estatal;
- i) resistir a todas as pressões de superiores hierárquicos, de contratantes, interessados e outros que visem obter quaisquer favores, benesses ou vantagens indevidas em decorrência de ações imorais, ilegais ou aéticas e denunciá-las;
- j) zelar, no exercício do direito de greve, pelas exigências específicas da defesa da vida e da segurança coletiva;
- l) ser assíduo e freqüente ao serviço, na certeza de que sua ausência provoca danos ao trabalho ordenado, refletindo negativamente em todo o sistema;
- m) comunicar imediatamente a seus superiores todo e qualquer ato ou fato contrário ao interesse público, exigindo as providências cabíveis;
- n) manter limpo e em perfeita ordem o local de trabalho, seguindo os métodos mais adequados à sua organização e distribuição;

- o) participar dos movimentos e estudos que se relacionem com a melhoria do exercício de suas funções, tendo por escopo a realização do bem comum;
- p) apresentar-se ao trabalho com vestimentas adequadas ao exercício da função;
- q) manter-se atualizado com as instruções, as normas de serviço e a legislação pertinentes ao órgão onde exerce suas funções;
- r) cumprir, de acordo com as normas do serviço e as instruções superiores, as tarefas de seu cargo ou função, tanto quanto possível, com critério, segurança e rapidez, mantendo tudo sempre em boa ordem.
- s) facilitar a fiscalização de todos os atos ou serviços por quem de direito;
- t) exercer com estrita moderação as prerrogativas funcionais que lhe sejam atribuídas, abstando-se de fazê-lo contrariamente aos legítimos interesses dos usuários do serviço público e dos jurisdicionados administrativos;
- u) abster-se, de forma absoluta, de exercer sua função, poder ou autoridade com finalidade estranha ao interesse público, mesmo que observando as formalidades legais e não cometendo qualquer violação expressa à lei;
- v) divulgar e informar a todos os integrantes da sua classe sobre a existência deste Código de Ética, estimulando o seu integral cumprimento.

Todo o servidor público que é regido pelo código de ética profissional deve seguir princípios básicos. Princípios esses que irão reger o comportamento do servidor na administração pública, os quais são: o da honestidade no trabalho, formação de uma consciência profissional, execução do trabalho no mais alto nível de rendimento, respeito à dignidade da pessoa humana, segredo pessoal, prestação de contas ao chefe hierárquico, observação das normas administrativa da empresa, tratamento cortês e respeitoso aos superiores e apoio aos esforços para aperfeiçoamento da profissão.

### 3.1.3 - Das vedações

É vedado ao servidor público (inciso XV):

- a) o uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem;
- b) prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores ou de cidadãos que deles dependam;
- c) ser, em função de seu espírito de solidariedade, conivente com erro ou infração a este Código de Ética ou ao Código de Ética de sua profissão;
- d) usar de artifícios para procrastinar ou dificultar o exercício regular de direito por qualquer pessoa, causando-lhe dano moral ou material;
- e) deixar de utilizar os avanços técnicos e científicos ao seu alcance ou do seu conhecimento para atendimento do seu mister;
- f) permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público, com os jurisdicionados administrativos ou com colegas hierarquicamente superiores ou inferiores;
- g) pleitear, solicitar, provocar, sugerir ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagem de qualquer espécie, para si, familiares ou qualquer pessoa, para o cumprimento da sua missão ou para influenciar outro servidor para o mesmo fim;
- h) alterar ou deturpar o teor de documentos que deva encaminhar para providências;
- i) iludir ou tentar iludir qualquer pessoa que necessite do atendimento em serviços públicos;
- j) desviar servidor público para atendimento a interesse particular;
- l) retirar da repartição pública, sem estar legalmente autorizado, qualquer documento, livro ou bem pertencente ao patrimônio público;

- m) fazer uso de informações privilegiadas obtidas no âmbito interno de seu serviço, em benefício próprio, de parentes, de amigos ou de terceiros;
- n) apresentar-se embriagado no serviço ou fora dele habitualmente;
- o) dar o seu concurso a qualquer instituição que atente contra a moral, a honestidade ou a dignidade da pessoa humana;
- p) exercer atividade profissional aética ou ligar o seu nome a empreendimentos de cunho duvidoso.

O código de ética deixa explícito que o servidor público está proibido de usar a sua função para facilitar ou fazer favor para particulares em questões que envolvem sua função ou, através da mesma, dificultar o direito certo de uma pessoa e ainda, deixar que questões pessoais prejudiquem seu trabalho em relação ao tratamento com o público e, por fim, exercer sua função de maneira que fere a ética da administração pública, através de atos desonestos como expostos anteriormente.

### **3.1.4 - Das Comissões de Ética**

O código de ética do servidor público federal trata das comissões de ética, o qual tem como função aconselhar todos os órgãos que compõem a administração pública sobre o dever de realizar suas funções com ética, conforme exposto abaixo:

XVI - Em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta autárquica e fundacional, ou em qualquer órgão ou entidade que exerça atribuições delegadas pelo poder público, deverá ser criada uma Comissão de Ética, encarregada de orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, competindo-lhe conhecer concretamente de imputação ou de procedimento susceptível de censura.

XVIII - À Comissão de Ética incumbe fornecer, aos organismos encarregados da execução do quadro de carreira dos servidores, os registros sobre sua conduta ética, para o efeito de instruir e fundamentar promoções e para todos os demais procedimentos próprios da carreira do servidor público.

XXII - A pena aplicável ao servidor público pela Comissão de Ética é a de censura e sua fundamentação constará do respectivo parecer, assinado por todos os seus integrantes, com ciência do faltoso.

XXIV - Para fins de apuração do comprometimento ético, entende-se por servidor público todo aquele que, por força de lei, contrato ou de qualquer ato jurídico, preste serviços de natureza permanente, temporária ou excepcional, ainda que sem retribuição financeira, desde que ligado direta ou indiretamente a qualquer órgão do poder estatal, como as autarquias, as fundações públicas, as entidades paraestatais, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, ou em qualquer setor onde prevaleça o interesse do Estado.

Apesar do Código de Ética Federal disposto no Decreto de n.º 1.171/94 ter como objetivo regular a ética da administração federal no âmbito do Poder Executivo, estas regras podem e devem ser estendidas a regulamentação de servidores da administração estaduais e municipais, bem como ao Poder Legislativo e Executivo.

### **3.2 - Cidadania, Serviço Público e Moralidade**

A relação entre cidadania, serviço público e moralidade pode ser verificada no Código de Ética do Servidor Público, no seu capítulo primeiro, incisos IV, V, VI e XIII, os quais trazem as regras deontológicas que regem o dever ou conjunto de deveres, princípios e normas que regulamentam um determinado grupo profissional.

IV- A remuneração do servidor público é custeada pelos tributos pagos direta ou indiretamente por todos, até por ele próprio, e por isto se exige, que a moralidade se integre no Direito.

V- O trabalho desenvolvido pelo servidor público perante a comunidade deve ser entendido como acréscimo ao seu próprio bem estar, já que, como cidadão, integrante da sociedade, o êxito deste trabalho pode ser considerado seu maior patrimônio.

VI- A função pública deve ser tida como exercício profissional e, portanto, se integra na vida particular de cada servidor público.

XIII- O servidor que trabalha em harmonia com a estrutura organizacional, respeitando seus colegas e cada concidadão, colabora e de todos pode receber colaboração, pois sua atividade pública é a grande oportunidade para o crescimento e engrandecimento da Nação.

Percebe-se que cidadania, serviço público e moralidade têm ligação com o servidor público no exercício de sua função, pois tudo que este faz na administração é fluxo de sua vida social e pessoal fora do seu ambiente de trabalho, que por fim caracterizará sua moral interior e a ética que o mesmo deve seguir para ser um bom profissional.



Assim, o servidor público terá que agir com eficácia e dignidade, seguindo os princípios que regem a moral, sem desprezar a ética em sua conduta, não de apenas ser justo ou injusto, mais sim em ser honesto e desonesto. Ainda, deve ter sempre como objetivo o interesse da coletividade e nunca o seu interesse pessoal, agindo com cuidado, boa vontade, cortesia ao atender aquele que paga seus tributos, pois o tratando mal estará causando mal a administração, e por fim, não usar de maneira incorreta o poder que lhe é confiado pela administração pública, permitindo desordem ou atraso na prestação de seus serviços, pois, assim, estará ferindo a ética que lhe é imposta, causando dano moral grave aos cidadãos usuários do devido serviço.

### **3.3 - Princípio Hierárquico e a Ética**

Prevê o poder hierárquico de acordo com o Decreto n.º 1.171/94:

XI - O servidor deve prestar toda a sua atenção às ordens legais de seus superiores, velando atentamente por seu cumprimento e, assim, evitando conduta negligente. Os repetidos erros, o descaso e o acúmulo de desvios tornam-se às vezes, difíceis de corrigir e caracterizam até mesmo imprudência no desempenho da função pública;

O princípio hierárquico, na administração pública, gera uma organização, um “poder hierárquico”, uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros, de acordo com a lei. Cria ainda, o poder de delegação e atribuição de funções que o subordinado tem o dever de obedecer.

#### **3.3.1 - Dos principais deveres do servidor público**

O servidor público deve:

a) ter respeito à hierarquia, porém sem nenhum temor de representar contra qualquer comprometimento indevido da estrutura em que se funda o Poder Estatal;

- b) resistir a todas as pressões de superiores hierárquicos, de contratantes, interessados e outros que visem obter quaisquer favores, benesses ou vantagens indevidas em decorrência de ações morais, ilegais, ou aéticas e denunciá-las;
- c) comunicar imediatamente a seus superiores todo e qualquer ato ou fato contrário ao interesse público, exigindo providências cabíveis;
- d) exercer, com estrita moderação, as prerrogativas funcionais que lhe sejam atribuídas, abstendo-se de fazê-lo contrariamente aos legítimos interesses dos usuários do serviço público e dos jurisdicionados administrativos;
- e) abster-se, de forma absoluta, de exercer sua função, poder ou autoridade com finalidade estranha ao interesse público, mesmo que observando as formalidades legais e não cometendo qualquer violação expressa à lei;

É notado acima, que o servidor público está subordinado às ordens de seu superior, devendo atendê-las, respeitá-las e cumpri-las da maneira mais digna e eficaz. Contudo, não poderá o mesmo aceitar ordens nas quais ferem os princípios da boa-fé e da honestidade que deve acompanhá-lo no exercício de suas funções.

O servidor público tem deveres regulamentados por esse decreto que devem ser seguidos para zelar a ética na administração pública, devendo o mesmo obedecer a ordens superiores e respeitá-las, (princípio hierárquico), pensando no interesse público, porém, devendo denunciá-las caso os superiores tenham a intenção de obter vantagens indevidas. Dessa forma, o agente exercerá sua função nos ditames da lei com finalidade ética e moral.

O princípio hierárquico, quando utilizado de maneira ilegal pelo superior para com o subordinado, como, por exemplo, para pedir favores indevidos, entra em atrito com a ética, pois, prejudicam seus objetos: a moralidade na administração pública e o interesse público.

### **3.4 - Corrupção, vantagens pessoais e mau uso da função**

A corrupção é definida como “depravação, suborno, desmoralização” (BUENO, 1996, p.168). Um ato de corromper ou corromper-se, no qual a atividade do servidor público não se

fundamenta na promoção do interesse geral e sim no interesse individual, é usar o dinheiro público de merenda, obras e remédios como se fosse particular.

A corrupção é crime, previsto pelo Código Penal Brasileiro em seu artigo 317:

Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem.

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Os fatores que favorecem a corrupção dentro de uma administração pública são: políticas governamentais ineficazes, fragilidade dos controles, ausência de desenvolvimento e valorização funcional, instabilidade e descontinuidade gerencial.

O ato de corromper pode ser exercido por qualquer cidadão, porém em especial por servidor público (detentor de cargo) e agente político (exerce atividade de governo), no exercício de suas funções.

São os atos do servidor público que, no mal uso de sua função, geram a corrupção, como por exemplo: o ato de desviar recurso das áreas de saúde e educação para outras finalidades, oferecer dinheiro ou qualquer bem material a servidor para agilização de processo em trâmite na administração pública, aceitar gratificações ou comissões para escolher uma empresa que prestara serviços ou vender produtos ao governo, aproveitar viagens para lazer próprio e de familiares, pagar despesas pessoais com dinheiro público, superfaturar obras públicas e desviar o dinheiro para campanhas eleitorais ou patrimônio pessoal, contratar, sem licitação, empresas de familiares para prestação de serviços públicos e trocar voto a favor do governo por um cargo para familiar ou amigo.

O ato de corromper causa dano para administração pública quando dois agentes públicos tenham consigo a finalidade de obter vantagem indevida para si ou para outrem, no exercício de sua função, quando tiver interesse pessoal, profissional ou empresarial em decisão que possa ser tomada em razão de seu cargo, mantiver relação comercial com órgão a que pertença o servidor e representar interesse de terceiro, como procurador ou preposto, de pessoa, empresas ou entidade.

A corrupção acontece quando o servidor público utiliza dinheiro público para pagar contas pessoais, ou quando no exercício de sua função, desvia verbas públicas com o intuito de obter vantagens para si.

Aqui no Brasil, a corrupção existe e está por toda a parte. A mídia, a cada dia denuncia atos de corrupção, de deputados, senadores, prefeitos, policiais, entre outros. O problema da corrupção esta tão desenvolvida em nosso país que, a falta de valores humanos está exterminando os valores éticos brasileiros dentro de uma administração, sendo por escândalos, como o Escândalo da Administração de Paulo Maluf no ano de 1995- 2003 ou de CPIS, como as 69 CPIs abafadas pelo Geraldo Alckmin em São Paulo, na presidência de Luiz Inácio Lula da Silva.

O mais novo ato de corrupção que ocorre em nosso país é o do Presidente do Senado José Sarney (PMDB-AP), no qual uma montanha de irregularidades está sendo descoberta, em seu nome e no de sua família, sendo a última, uma conta secreta no exterior.

A Revista Veja, de quinze de julho de 2009, traz uma nova denúncia envolvendo o presidente do Senado:

Existência de uma conta secreta no exterior, revelada pelas investigações em torno do banqueiro Edegar Cid Ferreira e dos trambiques que este patrocinou com o seu famoso Banco Santos. Alguns documentos intitulados JS-2 despertaram a atenção dos auditores que manipulam o processo de liquidação do banco e terminaram descobrindo que o JS refere-se a José Sarney. Edegar e Sarney são amigos de décadas e, num dos registros o banqueiro anotou a entrega de dez mil dólares ao presidente do Senado quando ambos estavam em Veneza, no dia 10 de junho de 2001, para assistir à abertura da Bienal de Artes da cidade, uma das mais famosas do mundo. Pelo visto será mais uma semana que Sarney passará dando explicações.

Apesar de todas as denúncias contra o Presidente do Senado, José Sarney, no dia (7) sete de agosto de 2009 foram todas mandadas para o arquivo pelo presidente do Conselho de Ética, Paulo Duque (PMDB-RJ). Contudo, a decisão é passível de recurso e a oposição já relatou que vai recorrer.

Assim, percebe-se que a corrupção está relacionada à maneira em que o agente público se utiliza de sua função para realização de atos ilícitos, no qual irá garantir vantagens a si mesmo. Atos esses que compreendem a violação da ética exigida em uma administração pública, ou seja, a honestidade e a legalidade, sendo a corrupção mais uma causadora de dano e perda de valores na administração pública.

## **Conclusão**

No decorrer do trabalho, pode-se concluir que a ética é um ponto essencial para uma boa administração, devendo ser observada no ordenamento e procedimento do comportamento do servidor público no exercício de sua função.

Percebe-se ainda, que o comportamento exigido de um servidor público na administração, deve ser regido por normas e princípios, os quais estão expressos em nossa Constituição Federal em seu artigo 37 “caput”, sendo o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim, toda a atividade da administração pública deve ser ligada a lei, não podendo ter como objetivo o interesse individual mais sim o coletivo, cabendo a mesma respeitar a lei mais também sua própria moral, tendo a obrigação de divulgar externamente todo ato realizado pela mesma e por fim, exercer sua atividade de maneira ágil e com perfeição.

Sendo, o ordenamento jurídico de uma administração regido por leis que exigem ética na maneira de exercer sua função. Regras estabelecidas por leis como, a do servidor público, a de improbidade administrativa, bem como o código de ética federal, no qual estipulam o que pode ser fazer o que deve e o que não dever ser feito por um servidor público, e ainda as penalidades que o dano causado pelo mesmo irá acarretá-lo.

Contudo, chega-se à conclusão que a ética e a administração devem andar juntas, pois para o sucesso de uma boa administração é necessário ter em mente que ser honesto e lícito é o caminho mais correto a ser seguido. E é para isso que existem leis para reger o comportamento do servidor público, para o mesmo respeitá-las e segui-las, concluindo seu

trabalho sempre nos tramites legais, exercendo a moral e a ética, tanto buscada pela sociedade em uma administração pública.

## Referências

### a) Fontes

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**, 1ª ed. São Paulo. Saraiva.2009. (Legislação brasileira)

BRASIL.**Código Penal**, 1ª ed. São Paulo. Saraiva.2009. (Legislação brasileira)

BRASIL. Lei n.º 8.112 de 11 de dezembro de 1990. **Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. 1ª ed. São Paulo. Saraiva. 2009. ( Legislação Brasileira)

BRASIL. Lei n. 8.429 de 02 de junho de 1992. **Da Lei de improbidade administrativa**, 1ª. ed. São Paulo. Saraiva.2009.( Legislação Brasileira)

DECRETO n.º 1.171, de 22 de junho de 1993. **Código de ética profissional do servidor público civil do poder executivo federal**, 1ª. ed. São Paulo. Saraiva.2009.( Legislação Brasileira)

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça**. Apelação Cível n.º 70004123519. Relator Desembargador Luiz Ari Azambuja Ramos. 22 de agosto de 2002.

### b) Periódico

OLTRAMARI. Alexandre. A conta secreta de “JS” lá fora.**Veja**. ed. 2121. p. 50. julho de 2009. Reportagem.

**c) Livros**

BLANCHARD, Kenneth e PEALE, Norman Vicent. **O Poder da Administração Ética**. São Paulo: Record, 4. ed., 2001.

BRANDÃO. Antônio José. **Moralidade Administrativa**. RDA, n.º 25.

BUENO. Siveira. **Minidicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo. FTD, 1996.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas S.A., 21 ed., 2008.

FERREIRA. Wolgran Junqueira. **Comentários a Constituição de 1988**. Julex. V.1. 1989.

FERNANDES. Flávio Sátyro. **Improbidade Administrativa**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, 34. ed. 1997.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2 ed., 1997.

GASPARINI. Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo:SARAIVA, 13. ed., 2008.

GIANNETTI. Eduardo. **Vícios Privados, Benefícios Públicos?**. São Paulo: Schwaraz Ltda., 6. reempresão, 2002.

LAFER. Celso, “**Direitos humanos e democracia: no plano interno e internacional**”, em “Desafios: ética e política”. Siciliano, 1995.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 34. ed., 2008.

MUKAI. Toshio. **A inconstitucionalidade da Lei de Improbidade Administrativa**. BDA 11.ed., 1999.

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

**d) Textos extraídos da internet**

CARDOSO, Gilmar. Estatuto: servidor público. Disponível em: <[www.astaj.com.br/?pag=noticia&id=163](http://www.astaj.com.br/?pag=noticia&id=163)>. Acesso em: 26 jan. 2009



CAZZARO, Kleber. As diversas faces da inconstitucionalidade da lei de improbidade administrativa. Disponível em: <[www.wsw.com.br/artigos/kleb04](http://www.wsw.com.br/artigos/kleb04)>. Acesso em: 12 jun 2009.

GOLDIM, José Roberto. O que é ética. Disponível em: <[www.octopus.furg.br/eticapublica/My\\_Homepage\\_Files/Page4.html](http://www.octopus.furg.br/eticapublica/My_Homepage_Files/Page4.html)>. Acesso em: 22 de jan. 2009.

MACIEL, Alba Regina. Conceito de Serviço Público. Disponível em: <[www.montesclaros.mg.gov.br/fazerpravalor/regulamenta/conceito\\_de\\_servico\\_publico.pdf](http://www.montesclaros.mg.gov.br/fazerpravalor/regulamenta/conceito_de_servico_publico.pdf)>. Acesso em: 20 de jan. 2009.

WUENSHH, Ana Miriam. Apostila curso Srh ética. PDF. **Cespe**. Disponível em: <[http://www.cespe.unb.br/colaboradores/Chefes\\_Fiscais\\_04\\_1/arquivos/APOSTILA\\_CURS\\_O\\_SRH\\_ETICA.PDF](http://www.cespe.unb.br/colaboradores/Chefes_Fiscais_04_1/arquivos/APOSTILA_CURS_O_SRH_ETICA.PDF)>. Acesso em: 16 jul. 2009.