

Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

IMPROBIDADE # CORRUPÇÃO

Improbidade (gênero) – corrupção (espécie)

Corrupção:

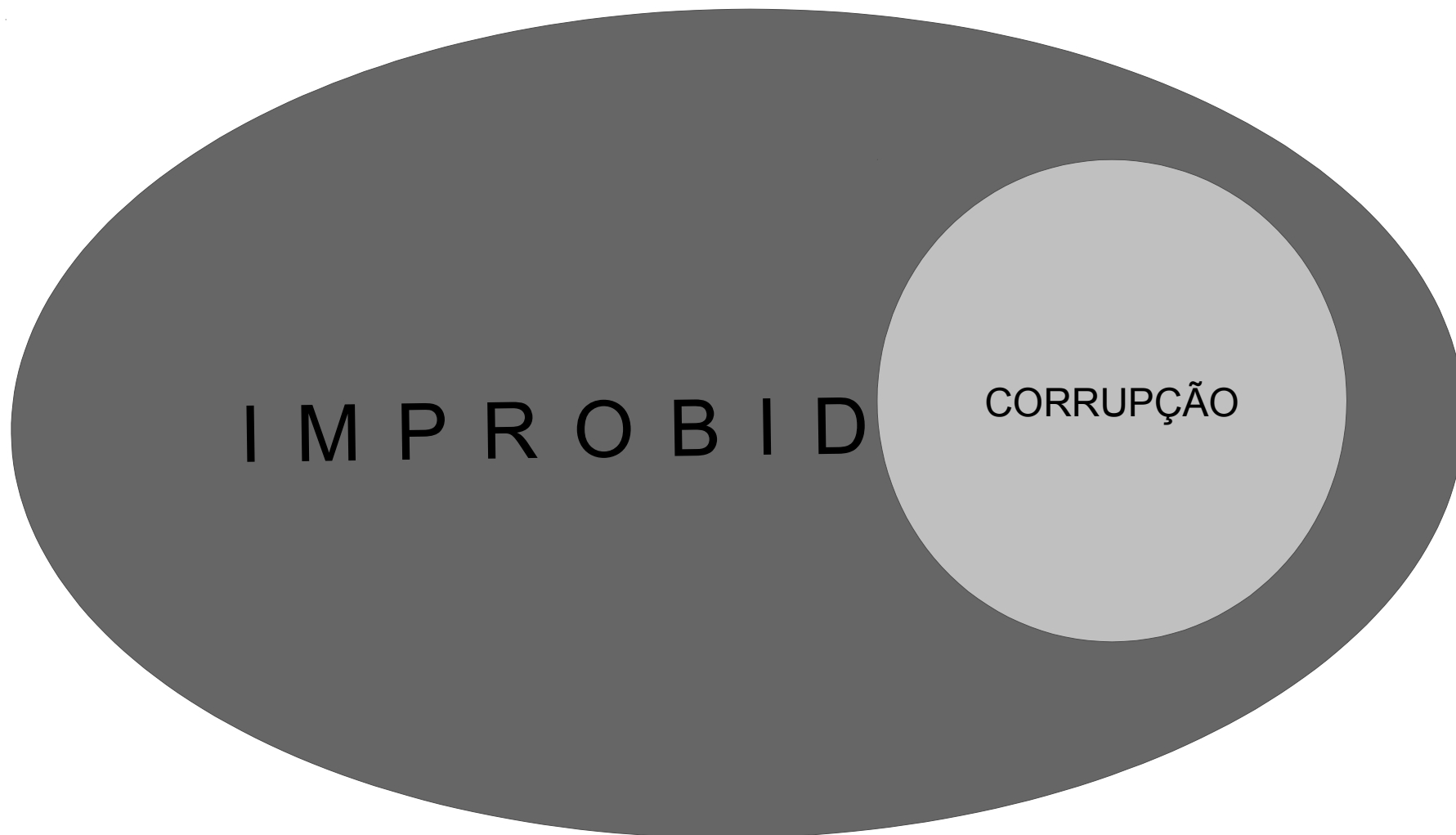
elementos característicos – desvio de poder e enriquecimento ilícito – vários conceitos

Improbidade: abrange condutas que não podem ser enquadradas como atos de corrupção – ímprobo

Corrupção: enfrentamento multidisciplinar -



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

DEMOCRACIA E CORRUPÇÃO

Autocracias e regimes ditatoriais: > corrupção

- Combate à corrupção não é mera produção normativa – consciência democrática e participação popular

- ambientes democráticos – “processo de desocultação”

- teoria norte americana “broken windows” - pequenas infrações não coibidas – evolução para infrações mais graves – “Efeito Borboleta” - “Teoria do Caos”: EDWARD LORENZ:1960 – “uma torneira pingando, pode gerar um grande gasto”



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92



Aspectos gerais da improbidade administrativa Lei 8429/92

CORRUPÇÃO E PROCESSOS ELETIVOS - ELEIÇÕES

- desdobramentos de alianças pré-existentes –
- financiamento privado com perspectiva de retorno
- “imoralidade no financiamento permite projetar no futuro, com reduzidas perspectivas de erro, o comportamento a ser adotado pelo futuro agente político” - Emerson Garcia (também no Legislativo)



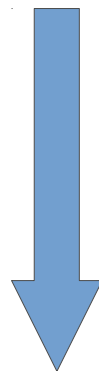
Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

– vários conceitos

- excesso poder nas mãos de uns favorece a corrupção;

- as deficiências e mazelas no sistema de controle favorecem um “código paralelo de conduta” que se instala como prática normal ('sempre fiz assim', 'se não der propina, não participa’, etc.)

- corrupção no ápice, efeito multiplicador na base da pirâmide do serviço público



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

IMPROBIDADE – CONCEITO

Delineamentos da probidade na Lei 8429/92 e outros – norma inteligente – leva em consideração a possibilidade de dano social e indícios de ato de corrupção

Art. 9º - Enriquecimento ilícito (dolo - vontade)

Art. 10 – Lesão ao Patrimônio Público (culpa ou dolo)

Art. 11 – Descumprimento dos princípios (dolo)

Rol meramente exemplificativo – não exaustivo



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Um código de conduta deve ser consentâneo ao momento e conteúdo histórico do país (não adianta apresentar um código da Dinamarca no Brasil ou de 1500) – revisão constante

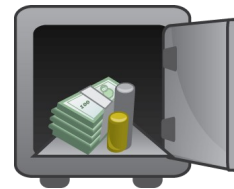


Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

ORÇAMENTO- Fonte de Corrupção ou Instrumento de Eficácia Preventiva

Pedra fundamental – observância obrigatória - sem orçamento não há despesa – sem despesa, não há serviço

Superávit – poupança – investimento



Déficit – endividamento - corrupção



Satisfação pessoal, político-partidária, eleitoreira - “ralo”
Bem comum, sociedade, saúde, educação, segurança, etc.



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Freios e Contrapesos – para evitar excesso de poder nas mãos de uns

Controle Interno

Tribunais de Contas

Ministério Público

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

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento; II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Legitimidade para ação de Improbidade – Ministério Público e o Ente lesado (União, Estado, Município, Distrito Federal) – conveniências políticas fazem com que 90% sejam propostas pelo Ministério Público

Não cabe a desistência da ação e o abandono faz com que o Ministério Público assuma.

As organizações sociais e as entidades que recebem subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditícios não têm legitimidade



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

CNUCC – Convenção Interamericana contra Corrupção (signatário)

Improbidade dos Chefes de Estado - CF 1824 – exceção (irresponsabilidade do Imperador)

Lei 1079/50 (primeira lei) – DL 3240/41 (sequestro e perdimento de bens) – Lei 3164/57 (Pitombo Godói Ilha – legitimidade MP) – Lei 3502.58 (Bilac Pinto) – Lei de Ação Popular (Lei 4717/65) – art. 37, § 4º, CF

Lei 8429/92 – eminentemente civil, com contornos eleitorais e restrição da cidadania



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

IMPROBIDADE – CONCEITO

Delineamentos da probidade na Lei 8429/92 e outros – norma inteligente – leva em consideração a possibilidade de dano social e indícios de ato de corrupção

Art. 9º - Enriquecimento ilícito (dolo - vontade)

Art. 10 – Lesão ao Patrimônio Público (culpa ou dolo)

Art. 11 – Descumprimento dos princípios (dolo)

Rol meramente exemplificativo – não exaustivo



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Fundamental no conceito de improbidade – Princípio da Legalidade no Setor Privado # Setor Público

Probidade absorve a moralidade

Boa gestão pública # boa gestão privada

Interesse público (fim)

+

Balizamento legal (meio)

INVERSO:

IMPROBIDADE



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Probidade



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

A Lei 8429/92 pune não só o administrativo desonesto, mas também pune o incompetente

Princípio da eficiência – economia + celeridade + qualidade – busca do melhor resultado, com legalidade (ex. Aplicação em “fundos podres”, contrariando normas de recomendação)



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Responsabilidade do agente público – Dever jurídico de atuar em busca da consecução do interesse público

Múltiplas frentes – política, administrativa, penal, cível, moral (projeção de efeitos no organismo social e exemplificação)

Necessidade de um agente público

Proporcionalidade: ato de pouco ou nenhuma lesão podem gerar efeitos deletérios (ex. Deixar de dar um flagrante de tráfico, por R\$ 100,00)



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Proporcionalidade. Continuação:

- lesão de ínfimo ou de nenhum valor;
- erro desculpável ou não assumir contornos para afetar o bem comum;
- alcance do interesse público;
- não houve violação a direitos individuais;
- ausência de manifesta má-fé.



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Sujeito passivo (ente prejudicado)

a) art. 1º, *caput*, primeira parte: 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,” - art. 9º, 10 ou 11.



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Sujeito passivo (ente prejudicado)

b) art. 1º, *caput*, segunda parte: Art. 1º “e empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com **mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual**, serão punidos na forma desta lei.” - art. 9º ou 10 ou 11.



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Sujeito passivo (ente prejudicado)

c) art. 1º, p.ú.: Art. 1º Parágrafo único. “Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com **menos de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual**, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.” - **só pelo 10 (prejuízo)**



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

“b” e “c” - art. 2º, inciso III, da LC 101/2000 – empresa estatal dependente – submissa 1º, 3º, I, “b”, *in fine*, e 73 LRF

Concessionários e permissionários – depende do enquadramento no art. 1º – só ocorrerá se o poder público transferir recursos – tarifa (natureza não compulsória) – Lei 8987/95 – não se enquadra

PPP Lei 11079/2004 – também tarifa – a transferência de recursos se dá a título de contraprestação pelos serviços prestados, não sendo benefício ou incentivo



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Benefício ou incentivo não pode ser genérico

Sindicatos: são sujeitos passivos – patronais ou de empregados – por serem destinatários das contribuições sindicais (parafiscais) – recursos oriundos do poder público – pagam-se guias do MTE (compulsoriedade/finalidade pública) – não há cogência para prestação perante TCE/TCU – integra o art. 1º caput (cuja criação ou custeio haja contribuído com mais de 50%, inclusive os recursos que as pessoas passam por obrigação



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Consórcios públicos: contrato de constituição; prévio protocolo de intenções, ratificado por lei de cada ente

Formas: associação pública – admin indireta

Pessoa jur. d. privado (licitação, celebração de contratos, prestação de contas, admissão de pessoal pela CLT – também admin. indireta

Fiscalização TCE/TCU

Direito financeiro aplicado aos entes públicos

Despesas custeadas pelo poder público

Sujeitos passivos – >50% p/ criação custeio



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Conselhos de Fiscalização Ex. Profissional (OAB, COFEN/COREN, CRM)

- função pública de controle de profissões; fim de preservar o interesse público; poder de polícia; natureza autárquica (“autarquias corporativas”); contribuições parafiscais; prestação de contas perante TCU; necessidade de concurso de seus empregados



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Partidos Políticos:

- pessoa jurídica de direito privado; recebem recursos de natureza pública (Fundo Especial de Assist. Finan. Partidos); dotações orçamentárias a serem direcionadas ao Fundo Partidário são consignadas no Anexo do Poder Judiciário, ao TSE; fiscalização pela Justiça Eleitoral – são sujeitos passivos



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Terceiro Setor: aqueles que, de qualquer modo, tenham recebido recursos públicos

Formas:

Organizações Sociais (Lei 9637/98)

Organizações da Sociedade Civil, sem fins lucrativos, que prestam serviços de utilidade pública (Lei 9790/99)



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Organização social: contrato de gestão, c/ vistar à parceria; dispensa de licitação p/ outorga; dever de prestar contas TCU/TCE sempre que receber recursos públicos; entidades de interesse social e utilidade pública (art. 11); >50% (*caput*, art. 1º); < 50% (p.ú. art.1º)



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Organização da sociedade civil de interesse público:
gestão por colaboração; qualificação perante Min.
Justiça; parceria; mesma sistemática: >50% (*caput*, art.
1º); < 50% (p.ú. art.1º)



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

SUJEITO ATIVO: “AGENTE PÚBLICO” - QUEM PRATICA –
art. 2º

- transitório ou não (estagiários)
- com ou sem remuneração (jurados, mesários)
- por eleição (origem da relação)
- natureza da relação: mandato, cargo, emprego, função pública



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

- agentes políticos por eleição (Prefeito, Vereador, Presidente da República) ou nomeação (Ministros, Secretários de Estado)
- agentes particulares em colaboração (mesário, jurado, juiz leigo JEC, escrutinador)
- delegados (cartórios) – funcionários do cartório, não
- servidores públicos civis e militares (14, § 3º)
- agentes particulares (sócio cotista) de empresa beneficiária de incentivo (desde que não genérico



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

- particular que recebe incentivo fiscal (lei Rouanet) – não é agente público (TRF 2º Reg. AP n. 200751010233408/RJ)
- agentes de fato: **a) putativo** – sem concurso – Lei 8429/92; **b) necessários** – calamidade pública, guerra (Lei 8429/92)
- **agente de fato por usurpação de função** – não cabe Lei 8429/92, pois não há vontade do Poder Público em reconhecê-lo como agente (ex. Ladrões em falsa blitz policial)
- **advogados** – não são agentes p. fins da lei



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

- árbitros (arbitragem) – não
- estágio – nos entes do art. 1º, SIM

TERCEIROS – 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.”



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Hierarquia Administrativa

Teoria da Cegueira Deliberada (AP 470/STF).

Condescendência Criminosa (art. 320, CP).

Dever de Fiscalizar;

Autoridade Delegada – será responsável pelo ato, exceto se houver outras provas que demonstrem que a autoridade delegante é a originária da ação.



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

- INDUZIR – auxílio moral
- CONCORRER – auxílio material ou coautoria
- BENEFICIAR-SE – direta ou indiretamente

Liame subjetivo – não tinha conhecimento da vantagem ilícita praticada por agente público – ex. Furto do computador, sem nenhum agente público

Pessoa jurídica beneficiária – art. 3º – concorrentes – possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

- Sucessor hereditário do ímprobo – multa civil, perda dos bens e valores, ressarcimento do dano

Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança.



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

TIPOLOGIAS

ART. 9º – enriquecimento ilícito

(peculato 312, mediante erro de outrem 313, concussão 316, corrupção passiva 317, facilitação de contrabando 318, advocacia admin 321)

- rol exemplificativo “e, notadamente” - permite outras hipóteses não previstas – “a vida é mais rica que o direito”



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

- 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:”



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

- basta a potencialidade de benefício ao agente para que se configure – ex. Corrupção impedida;
- ainda que não haja perda para o poder público (ex. Cobrar propina);
- vantagem indevida (contratação de assessoria para defesa pessoal de prefeito – deixou de gastar);
- para fazer ou deixar de fazer (ex. Não lavrar a multa);
- vantagem patrimonial (acréscimo patrimonial);



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

- outras vantagens, não. Ex.: sexual. Pode configurar 10 ou 11.
- defesa do ato do agente (pessoal) – defesa do Ato do Estado (poder público) - corrupção não é ato de Estado;
- 17, § 3º - a pessoa jurídica ou ingressa ao lado do MP ou não ingressa na ação – AP 31.194-5/4, 1ª Cam. Direito Público, Des. Scarance Fernandes e José dos Santos Carvalho Filho



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

- VII – evolução patrimonial incompatível – relação de causalidade presumida;

Monitoramento da evolução patrimonial:

- instrumentos: **declaração de atividades # declaração de bens**

Declaração de atividades (antes e durante o cargo/função/mandato – instrumento para verificar conflito de interesses)

Declaração de bens – início das atividades públicas do cargo – atualização constante, anualmente, e na saída (art. 13, § 2º)



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Art.13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

§ 1º A declaração compreenderá **imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais**, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os **bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos** e de outras pessoas que vivam sob a **dependência econômica do declarante**, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Lei 8.730/93 – O Art. 1º, *caput* fala em fontes de renda que possua.

Tornou incontroversa a obrigatoriedade de apresentação de declaração de bens e rendas pelos agentes políticos.

Essas declarações devem ser remetidas ao TCU

O TCU pode pedir comprovação da legitimidade e procedência dos bens; apurada variação, deverá indicar a renda que justificou.

Art. 7º – devem ser aplicadas aos Estados, Municípios, DF e Territórios como normas de direito financeiro



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

- defesa do ato do agente (pessoal) – defesa do Ato do Estado (poder público) - corrupção não é ato de Estado;
- 17, § 3º - a pessoa jurídica ou ingressa ao lado do MP ou não ingressa na ação – AP 31.194-5/4, 1ª Cam. Direito Público, Des. Scarance Fernandes e José dos Santos Carvalho Filho



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

ART. 10 – Lesão ao Patrimônio Público

- art. 5º (erário # patrimônio público)
- dolo (vontade livre e consciente) ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia)
 - não é somente lesão financeira (patrimônio público do art. 1º, da LAP) ex.: guarda florestal que permite caça em parque estadual público (10, I); fiscal do IBAMA que deixa de apreender animais em extinção (10, II); Presidente da República que doa a pontífice estátua incorporada ao patrimônio histórico (10, III); agente público que realiza alienação de área quilombola para loteamento (10, IV); agente que permite deterioração de prédio histórico (10, X)



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

- a lesão é presumida (nulidade e ressarcimento)
- dolo ou culpa + inobservância dos princípios administrativos (dever de diligência/eficiência):
 - ex. Políticas públicas que não deram certo e sob o poder discricionário do agente: imprevisibilidade, sem dolo ou culpa, não há o art. 10; se houver regras que foram descumpridas (fundos de pensão/investimentos), pode responder pelo 10
 - ex.: prefeito que coloca funcionários em disponibilidade remunerada, sem prévia extinção dos cargos ou declaração formal de sua desnecessidade;
 - aquisição de caminhão alienado fiduciariamente e penhorado; construção de obra em terreno particular



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

- construção de terminal rodoviário em área tombada;
- II – pagamento de almoço a particulares; coroa de flores;
- III – doar verba a clube por decreto;
- VI – operação de crédito por antecipação de receita, sem autorização legal (não basta previsão na lei orçamentária; tem que ter uma lei para cada – STJ RESP. 410.414/SP)
- VII – concessão de anistia de IPTU ou juros, multa, correção monetária, sem lei autorizativa (art.172 e 176, CTN); depende de vontade Legislativa e Executiva;
- X – não cobrar dívida ativa que prescreve;
- XI – iter: 1º) empenho; 2º) liquidação (aferição do cumprimento do contrato; 3º) pagamento; Lei 9452/97 (liberação de verba federal – notificar a Câmara em 2 dias úteis; a Prefeitura notificará os partidos e sindicatos)



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

XII – parlamentar que usa 'verba de gabinete' para fins pessoais ou de terceiros; concessão de bolsa família a servidores públicos; utilização de marcenaria pública;

XIII – consórcios públicos e convênios de cooperação entre entes federados (gestão associada)



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

ART. 11 – Descumprimento Voluntário dos Princípios Administrativos (art. 4º, LIA; art. 37, caput, CF)

- dolo (vontade livre e consciente) – por omissão (**cegueira deliberada**)
 - norma de reserva
 - desnecessário dano e se tinha interesse ou sentimento pessoal;
 - **Princípio da legalidade** (I, II, III, IV, V, VI);
 - **Princípio da eficiência** (I – prática de ato com fim proibido; II indevida omissão ato oficial do agente);
 - **Publicidade** (IV) – LAI – ultrassecretos, secretos e reservados)
 - **dever de honestidade** (não informar que tinha antecedentes criminais para assumir concurso)



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Princípio da impessoalidade – o autor dos atos estatais é o órgão ou entidade e não o agente público – igualdade de tratamento;

- II - exs.: concessão de 'habite-se' em obra irregular; colocação de nome de parentes em obras; declaração falsa em documento público (atestado médico); descumprimento de ordem judicial ou requisição do MP; não lavratura de flagrante; arquivamento de inquérito policial por delegado; omissão em exigir licenciamento ambiental

III – violação de sigilo funcional (325, CP); 198 CTN; sigilo industrial Lei 6902/81; devassar sigilo de propostas (94, Lei 8666/93); LIA (ultrassecretos, secretos e reservados);

IV – deixar de prestar contas (com atraso, não é improbidade);



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Conflito de interesses – persistência: art. 11, inciso I:

Art. 9º, Lei 8666/93; art. 18, da Lei 9874/99 (proíbe que o agente atue no que tem interesse); arts. 252 CPP e 144, nCPC; art. 30, I, Lei 8906/94 (Estatuto da OAB); art. 20, da Lei 9784/99 (processo administrativo);

- incompatibilidades ulteriores à saída do cargo: (art. 95, V, CF (**quarentena 3 anos** - juízes e promotores); art. 6º, da Lei 9427/96 (ANAEEEL); art. 28, da Lei 9472/97 (ANATEL); art. 14, Lei (478/97 (ANP);



Aspectos gerais da lei de improbidade administrativa - Lei 8429/92

Princípio da moralidade:

Exs.: abertura de conta corrente em nome particular para movimentar recursos públicos; assessor de desembargador que advoga; manter o monopólio da conta única do Estado, sem prévia licitação, em instituição financeira privada; ato de Câmara Municipal que reduz a remuneração para o ano seguinte, após a realização de eleição em que a maioria não foi reeleita; contratação de funcionários além da cota permitida por vereador, com divisão de remuneração entre assessores informais e comissionados; candidato a concurso que tem acesso às provas por exercer vínculo transitório;

