

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA  
ASCES / UNITA  
BACHARELADO EM DIREITO**

**THIAGO DÉO DE OLIVEIRA**

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS EFEITOS NOS CASOS DE  
DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS NAS OBRAS INACABADAS E  
CONTRATADAS PELO PODER PÚBLICO**

**CARUARU  
2016**

**THIAGO DÉO DE OLIVEIRA**

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS EFEITOS NOS CASOS DE  
DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS NAS OBRAS INACABADAS E  
CONTRATADAS PELO PODER PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado a FACULDADE ASCES / UNITA, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Ademário Tavares.

**CARUARU**

**2016**

## **BANCA EXMINADORA**

**Aprovado em: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_.**

---

**Presidente: Prof. Ademário Tavares.**

---

**Primeiro Avaliador**

---

**Segundo Avaliador**

## DEDICATÓRIA

*Ao meu pai, a minha mãe,  
a minha família e ao meu  
orientador pelo incentivo e  
positividade.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Deus todo poderoso, por estar comigo a todo o momento, por me proteger e me abençoar, me guiando e ensinado para as surpresas que o mundo oferece, mesmo que eu por alguns estantes o esqueça.

Ao meu pai CARLOS ANTONIO AMANCIO DE OLIVEIRA SILVA e minha mãe ROSEANE GODEIA DÉO, que com muitos esforços, dedicações, amor, muitas orações, incentivos, dentre outros, me ajudaram, pois sem a garra deles esse sonho não teria realização e por varias vezes me desejaram positividade.

A minha família por incentivos diários, fazendo com que aconteça uma junção de forças me impulsionando, para superação dos meus limites.

A minha namorada, pela importante ajuda, igualando sábados, domingos e feriados, como outro dia qualquer, não importando hora de começo e termino. Obrigado pelas orações.

Aos meus irmãos KAIO CESÁR ROSENDO DE OLIVEIRA e JOÃO PEDRO DÉO DA SILVA.

Ao meu orientador e professor Dr. Ademário Andrade Tavares, pela dedicação, paciência, empenho, zelo, incentivos, e por compartilhar todos os seus conhecimentos com a minha pessoa, muito obrigado, serei eternamente grato.

*Entrega o teu caminho ao Senhor; confia  
nele, e ele tudo fará.  
(Salmos 37:5)*

## RESUMO

Esse trabalho tem o objetivo de conceituar o que vem realmente a ser a improbidade administrativa, mostrando quais princípios administrativos os agentes devem seguir para se fazer uma boa administração tendo como foco principal a probidade administrativa. No decorrer, será abordada a parte história de toda a criação da lei, desde os princípios até os dias atuais, abordando também quais são os sujeitos ativos e passivos, conseqüentemente os atos capazes de enquadrar nessa lei, e as sanções que podem ser aplicáveis aos sujeitos que praticaram os atos. Por fim analise a lei federal 12.846/2003 que é a lei anticorrupção e as mais importantes explanações do dano ao erário público, comparando e buscando a real importância das leis no ordenamento jurídico brasileiro e a aplicabilidade nos julgamentos dos atos ímprobos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Improbidade Administrativa – Corrupção - Lei Federal nº 12.846/2013.

## **ABSTRACT**

This work aims to conceptualize what is actually being administrative impropriety, showing which administrative principles agents must follow to make a good administration with the main focus on administrative probity. In the course it will be addressed to the story part of the whole creation of the law, from the beginning to the present day, also addressing what are the subject assets and liabilities, therefore acts capable of framing this law and the penalties that may apply to subjects who practiced acts. Finally review the Federal Law 12,846 / 2003 which is the anti-corruption law and the most important explanations of the damage to the public exchequer , comparing and seeking the real importance of laws in the Brazilian legal system and the applicability of the trials improbity acts.

**KEY-WORDS:** Administrative Misconduct - Corruption - Federal Law N°. 12,846/2013.

## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1.</b>	Implantação do Corredor de BRT Leste/Oeste não teve os terminais da II e da III perimetrais inaugurados, na Avenida Caxangá, e também foi apontado como irregular pelo TCE.....	39
<b>FIGURA 2.</b>	Duplicação da BR-104 iniciou no ano de 2009.....	40
<b>FIGURA 3.</b>	Enquanto o nordeste enfrenta uma das piores secas dos últimos 40 anos, transposição segue a passos lentos.....	41
<b>FIGURA 4.</b>	BR 104, próximo à cidade de Toritama (a sua direita).....	42
<b>FIGURA 5.</b>	BR 104, próximo à cidade de Toritama (de frente).....	42
<b>FIGURA 6.</b>	BR 104, próximo à cidade de Toritama (a via fechada).....	42
<b>FIGURA 7.</b>	BR 104, próximo à cidade de Toritama (estrutura da ponte)....	43

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1.</b>	Obras paralisadas e financiadas com os recursos da União..	44
------------------	--	----

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1. CONTEXTO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA...</b>	<b>14</b>
1.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA RELAÇÃO COM A PROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	23
1.1.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	24
1.1.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.....	24
1.1.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE.....	25
1.1.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	25
1.1.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	26
<b>CAPÍTULO 2. ESPÉCIES DE IMPROBIDADE.....</b>	<b>27</b>
2.1 NATUREZA JURÍDICA.....	29
2.2 SUJEITO PASSIVO E ATIVO DA IMPROBIDADE.....	30
2.3 ELEMENTO SUBJETIVO E CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE.....	33
<b>CAPÍTULO 3. CORRUPÇÃO E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NAS OBRAS INACABADAS E CONTRATADAS PELO PODER PÚBLICO.....</b>	<b>37</b>
3.1 ANÁLISE DE CASO PRÁTICO: AGENTES PÚBLICOS ENQUADRADOS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR DANO AO ERÁRIO PÚBLICO.....	45
3.2 ANÁLISE DOS PRINCIPAIS ASPECTOS E APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 12.846/2013 (ANTICORRUPÇÃO) E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
3.3 RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA.....	48
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>54</b>

## INTRODUÇÃO

O objetivo principal dessa monografia é a análise da possibilidade de enquadrar o agente público político na lei de improbidade administrativa.

A Administração Pública, segundo Fazzio Junior<sup>1</sup>, é estruturada e organizada através do disposto em lei, de modo que se desenvolva regularmente, visando o bem comum da sociedade. Na legislação estão determinadas competências, atribuições e responsabilidades inerentes ao exercício da função pública.

Assim, é através do ordenamento jurídico que se busca evitar e combater as consequências negativas, causada por agentes ao Poder Público, mesmo que a sociedade demonstre um descrédito quando o tema é a moralização das coisas públicas, devido aos casos de escândalos que são descobertos cotidianamente no âmbito político do nosso país.

Desde os primórdios já se falava sobre atos de corrupção praticados por aqueles que tinham o poder em suas mãos, causando prejuízo ao erário público e favorecendo a alguns em prejuízo de toda coletividade. O ato de improbidade advém das primeiras sociedades e permanece até os dias de hoje, já que em muitos casos se consegue fraudar ou até mesmo enganar a fiscalização para favorecer a si mesmo ou a terceiros.

O presente trabalho está dividido em quatro partes. Na primeira, será apresentado o conceito e o contexto histórico da lei de improbidade administrativa de forma geral, seguido dos princípios que servem como base para uma boa administração.

Na segunda parte, será abordada a importância dos elementos jurídicos ainda, verificando toda natureza jurídica que corresponde aos atos ilícitos e que se enquadram como ímprobos, assim deve-se aplicar as devidas sanções de acordo com os elementos caracterizadores dos atos de improbidade administrativa.

A terceira parte do trabalho fará uma análise de caso prático de improbidade administrativa, causado pelo prefeito do município de Ipojuca (PE), Carlos José

---

<sup>1</sup> FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Valores protegidos na sanção da corrupção passiva**. 2013. Disponível em: <http://improbidadeadministrativa.com.br/valores-prottegidos-na-sancao-da-corrupcao-passiva/> Acesso em: 28 de maio de 2015.

Santana e de seu antecessor Pedro Serafim de Souza Filho, ambos enquadrados e denunciados pelo ministério público por prejuízo ao erário público.

Na quarta e ultima, se analisará a lei federal 12.846/2003, mais conhecida como lei anticorrupção, e explanações acerca do dano ao erário público.

Assim, entender a ética e os valores que a Administração Pública está obrigada a seguir nada mais é do que se preocupar com o funcionamento do Estado, cumprindo as leis e os princípios determinados, reconhecendo a soberania dos valores institucionais e do Poder Público. Dessa forma, o trabalho busca mostrar a importância da lei de improbidade administrativa, questionando a aplicabilidade da lei no julgamento desses atos e a criminalização dessas condutas ímprobas.

## CAPÍTULO 1. CONTEXTO DA LEI Nº DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Segundo o dicionário Aurélio<sup>2</sup> improbidade é a falta de probidade, mau caráter, desonestidade. E para Eduardo Pessoa<sup>3</sup>, em seu dicionário jurídico, improbidade seria a falta de retidão ou honradez.

Silva se refere à improbidade como:

A expressão improbidade, derivada de *improbitas*, palavra de origem latina, significa má qualidade de uma coisa, ato de imoralidade, de malícia, de desonestidade, de perversidade cometido por agente público, servidor ou não, capaz de causar grave prejuízo à Administração Pública. Improbidade é conduta reprovável que desvirtua os princípios constitucionais da administração e que fere sobremaneira o interesse público. É ato que causa enriquecimento ilícito e ou prejuízo ao erário, ou ainda, violação aos princípios que norteiam a Administração Pública.<sup>4</sup>

Assim a palavra improbidade vem do termo *improbitas* ou *improbus*. Seu significado tem origem latina, e se caracteriza por ato contrário a honestidade, é a má qualidade de um produto ou serviço prestado a população, um ato imoral, caracterizado por malícia, falta de boa fé ou perversidade cometida por agente, capaz de causar todo e qualquer prejuízo à Administração Pública.

Contrariando a improbidade, tem-se o princípio da moralidade, que está contido nos princípios da Administração Pública e sua característica mais importante é a obediência aos valores morais, aos bons costumes e às regras de uma boa administração. Essa conduta desonesta, considerada improbidade administrativa, é traduzida em atos vistos diariamente na grande mídia do nosso país, e que são reprováveis aos princípios constitucionais, pois ferem os interesses da coletividade.

Segundo Carlos Eduardo Terçarolli:

Explica que na ontologia jurídica, a improbidade administrativa é um fato jurídico e, como tal, uma conduta humana positiva ou negativa, de efeitos jurídicos involuntários. Dessa maneira ela situa-se na categoria das

---

<sup>2</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2ª ed., revista e aumentada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996, p. 925.

<sup>3</sup> PESSOA, Eduardo. **Dicionário jurídico**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora e Livraria Jurídica do Rio de Janeiro, 2006, p. 169.

<sup>4</sup> SILVA, de Plácido. **Vocabulário jurídico**, 2004, p.714.

ilicitudes e sua prática, quando detectada, acarreta para seu autor sanções civis, administrativas e, quase sempre, criminais.<sup>5</sup>

O termo improbidade administrativa para pessoas leigas, ou que não tem conhecimentos específicos, lembram atos de corrupção, gerando assim uma situação duvidosa, onde na verdade para operadores do direito essa interpretação referente à improbidade administrativa significa má qualidade, imoralidade, e juridicamente é um ato desonesto. Portanto, para Dal Bosco:

Improbidade é a qualidade do homem que não procede bem, por não ter honestidade, não agir com dignidade e não possuir caráter ou não atuar com decência. [...] e corrupção política não é questão de homens, ou de classes, ou de educação, ou de caráter; é um problema de pressão. Onde quer que uma pressão se exerça, sociedade e governo cedem. Para este entendimento, o que se deve, portanto, é investigar o fenômeno pressão e descobrir as suas causas e as razões pelas quais ela compra e corrompe.<sup>6</sup>

Na Grécia antiga, a prática de corrupção era motivo de punição, pois as pessoas que de alguma forma adquirissem valores ilícitos no exercício de sua função eram punidas através de lesões corporais, que muitas vezes atentava-se contra a própria vida. Nas primeiras ações para o combate à corrupção entre os gregos atribuía-se a pena capital ao juiz que recebesse valores ou dinheiro indevidamente<sup>7</sup>.

No período de colonização no Brasil, os portugueses, na qualidade de precursores, utilizaram-se de um sistema chamado de escambo, nome originado e conhecido pela negociação de objetos e vontades entre pessoas. É a ambição de um bem desejado por indivíduos, com grande desequilíbrio entre as partes, onde muitas vezes se aproveitavam da negociação para conseguirem seus objetivos, comparando-se aos dias atuais, são atos desonestos praticados entre agentes para favorecimento próprio.

E depois, percebendo que a demanda de corrupção só aumentava, começa assim a se aplicar sanções através de um conjunto de normas escritas e aceitas judicialmente, ações essas praticadas pelos agentes, quando identificadas através de descumprimento das normas, poderiam eles ser condenados, respondendo

---

<sup>5</sup> TERÇAROLLI, Carlos Eduardo. **Improbidade administrativa: no exercício das funções do Ministério Público**. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2002, p.23.

<sup>6</sup> DAL BOSCO, Maria Goretti. **Responsabilidade do agente público por ato de improbidade**. 2004, p.124.

<sup>7</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 2.ªed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004, p. 186.

através de perda dos direitos civis, confisco de bens e até mesmo obrigação em devolver o valor indevidamente recebido.

Relata Sérgio Alexandre de Moraes Braga Júnior que:

A Constituição outorgada de 1824, que se caracterizava por demonstrar o caráter sagrado e inviolável da pessoa do Imperador (art. 99), previa, no art. 133, II e VI, a possibilidade de responsabilização dos Ministros de Estado por peita, suborno ou concussão, bem como pela dissipação dos bens públicos. Porém, a Constituição Republicana de 1891 não descurou em prever, desde que houvesse a definição em Lei nº especial, de crimes de responsabilidade do Presidente da República por atos que atentassem contra a probidade da Administração, a guarda e o emprego constitucionais dos dinheiros públicos (art. 54). Tais preceitos foram reproduzidos nas Constituições de 1934 (art. 57, alíneas f e g) e 1937 (art. 85, alínea d).<sup>8</sup>

A discussão acerca da improbidade administrativa no âmbito da Administração Pública tem seu marco inicial ainda quando o Brasil era império.<sup>9</sup> A Constituição Política do Império do Brasil daquela época foi fundada em 25 de março de 1824, organizada e administrada pelo Conselho de Estado e outorgada pelo imperador D. Pedro I. Uma das suas principais características ela tornava o Imperador inviolável. Em seu artigo 156 e 157, a responsabilização dos juízes era tratada da seguinte forma:

Art. 156. Todos os Juizes de Direito, e os Officiais de Justiça são responsáveis pelos abusos de poder, e prevaricações, que cometerem no exercício de seus empregos; esta responsabilidade se fará efetiva por Lei nº regulamentar.

Art. 157. Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra eles ação popular, que poderá ser intentada dentro de ano, e dia pelo próprio queixoso, ou por qualquer do povo, guardada a ordem do processo estabelecida na Lei.<sup>10</sup>

Em seu artigo 113, incisos II, IV e VI a possibilidade de responsabilização dos ministros era prevista do modo a seguir:

Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis:

II. Por peita, suborno, ou concussão.

IV. Pela falta de observância da Lei.

VI. Por qualquer dissipação dos bens públicos.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> BRAGA JÚNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes. **Improbidade administrativa**. In: Revista jurídica do Ministério Público da Paraíba. Janeiro/Junho de 2007, p.153. Disponível em: [http://arquivos.mppb.mp.br/relatorios/rev01\\_juri\\_mppb.pdf](http://arquivos.mppb.mp.br/relatorios/rev01_juri_mppb.pdf). Acesso em 20 mar 2016.

<sup>9</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 6. ed. Brasília: OAB Editora, 2004. p. 86.

<sup>10</sup> BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 22 set 2015.

<sup>11</sup> BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 17 set. 2015.

No longo da história das legislações existentes no Brasil o espaço para improbidade administrativa era pouco visto, os legisladores não davam uma real importância quanto a esse assunto. Mas mesmo com pouco interesse a Constituição de 1934<sup>12</sup> previa, em seu art. 113, inciso 38, que: “Art.113. [...] XXXVIII - Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou a anulação dos atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios”.

A seguir veio a Constituição Federal de 1946 que amplia as possibilidades de atuação no combate aos atos lesivos ao patrimônio, qual se vê do art. 141, § 38:

Art. 141 - Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.<sup>13</sup>

No ano de 1950, com a aprovação da Lei Federal nº 1.079/50, mais conhecida como Lei do Impeachment, a mesma versava sobre os “crimes contra a probidade da administração”, que trata dos atos de responsabilidade, que são praticados por agentes públicos políticos, em exemplo o representante da Presidência da República e os Ministros, que estão contidos mais precisamente em seus artigos 4º, V e art. 9º.

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente contra:  
I- A existência da União;  
II- O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;  
III- O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;  
IV - A segurança interna do país;  
V- A probidade na administração;  
VI- A Lei nº orçamentária;  
VII- A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;  
VIII- O cumprimento das decisões judiciárias (Constituição, artigo 89).  
Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:  
1 - omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo;  
2 - não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;  
3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;

---

<sup>12</sup> BRASIL. Constituição (1934). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS Estados UNIDOS DO BRASIL**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 17 set. 2015.

<sup>13</sup> BRASIL. Constituição (1946). **CONSTITUIÇÃO DOS Estados UNIDOS DO BRASIL**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 17 set. 2015.

- 4 - expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;
- 5 - infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais;
- 6 - Usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagi-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;
- 7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo.

Assim, com intuito de ter um sistema fiscalizatório com maior eficácia, em 1º de junho de 1957 foi criada a Lei nº 3.164, mais conhecida como a Lei Pitombo-Godoy Ilha. Foi nela que surgiu a possibilidade de avanços no que diz respeito à imposição do bloqueio de bens adquiridos pela força do cargo, no exercício da função pública ilicitamente. Contudo o agente teria chance de responder criminalmente, onde na mesma ação era possível ser decretado o sequestro de bens adquiridos e a perda da função em favor da Fazenda Pública. Essa mesma lei continha que, mesmo o agente sendo absolvido ou se existisse a ação penal na esfera criminal, não impediria da Fazenda Pública apossar-se de bens, tendo o Ministério Público e a sociedade o poder de promover o processo, e a solicitação de obrigação do registro de bens dos servidores públicos.

Um ano depois se estabeleceu a Lei Bilac Pinto, Lei Federal nº 3.502/58, que prevê também o sequestro de bens adquiridos através do abuso da função pública. Já em 1965 criou-se a Ação Popular através da Lei nº 4.717/65, mas essa não emprega o conceito jurídico de improbidade.

Algumas alterações foram encontradas na Constituição de 1967 no art. 150,<sup>14</sup> §31 e na Emenda Constitucional de 1969, especificamente, no art. 153,<sup>15</sup> §31 baseada na Constituição de 1946.

A Constituição de 1988 foi a primeira que abriu espaço para a improbidade administrativa, conforme está contida no art. 37 § 4º.<sup>16</sup> O conceito do ato de improbidade administrativa referente à Administração Pública descreve no art. 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

---

<sup>14</sup> BRASIL. Constituição (1967). O art. 150, §31 da **Constituição da República Federativa do Brasil** assim dispõe: “§31 - Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesiva ao patrimônio de entidades públicas.”

<sup>15</sup> BRASIL. Constituição (1969). O art. 153, §31 do **Constituição da República Federativa do Brasil** dispõe: “§31 - Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesiva ao patrimônio de entidades públicas.”

<sup>16</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm) Acesso em: 17 set. 2015.

princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade eficiência e, também ao seguinte:

§4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em Lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Em 1992, na vigência da atual Constituição Federal, a Lei nº 8.429/92 foi introduzida. Chamada de “Lei do Colarinho Branco”, entra em vigor substituindo todas as normas até então vigentes. Ela decorreu do projeto de Lei nº 1.446/91 encaminhado pelo ex-Presidente da República Fernando Collor de Mello, que em seu governo tinha como principal característica o discurso da moralidade administrativa. Em 2 de junho de 1992, foi publicada a Lei nº 8.429/92, conhecida como LIA (Lei de Improbidade Administrativa).

A Lei nº 8.429/92 foi criada com o intuito de desenvolvimento do Estado, com extensão de fortalecimento de um Estado punitivo. Nela se estabelecem normas de uma boa administração. A lei contém vinte e cinco artigos agrupados em oito capítulos. Seu primeiro capítulo fala do contexto e disposição geral; o segundo trata dos atos que resultam na improbidade administrativa; seu terceiro capítulo estabelece as penas, no quarto sobre a declaração dos bens, o quinto aborda o procedimento administrativo e processo judicial, o sexto é sobre as disposições penais, o sétimo trata da prescrição, e situações que violam a probidade. O último capítulo dicorre sobre as disposições finais da lei. Uma observação importante; em 1993 os legisladores criaram a Lei nº 8.730 que ampliou ainda mais o leque de fiscalização, através dela passaram a ser exigidas declarações de pessoas públicas em relação aos seus bens e rendas particulares. Essas declarações eram emitidas ao TCU (Tribunal de Contas da União) e visava o combate à corrupção aos cofres públicos.

A lei não traz nenhum conceito específico sobre a improbidade administrativa, mas no capítulo II demonstra a diferença sobre esses atos. Diante disso os especialistas no assunto procuram diferenciar e abranger a definição de condutas ímprobas dividindo-as em três categorias:

Artigo 9º: trata dos atos de improbidade administrativa que implicam no enriquecimento ilícito do agente, através das condutas que ferem a probidade administrativa em favor dos agentes ou dos que dela obtém vantagem.

Artigo 10º: diferentemente do artigo anterior, discorre de condutas e omissões que caracterizam a improbidade administrativa, menciona que as atividades ímprobas devem acarretar em prejuízos econômicos ao patrimônio público.

Por fim especifica o art. 11º da lei, sobre condutas que atentem sobre os princípios da Administração Pública. São ações ou omissões que violam os deveres de imparcialidade, honestidade, moralidade e lealdade às instituições.

Quanto ao assunto, no que tange entre relação à punibilidade e a possibilidade de responsabilização pelos agentes através de falta de observância da Lei nº, no seu artigo 11º caput também prevê como ato ímprobo, pois são atos praticados por indivíduos com ou sem intenção que atenta contra os princípios administrativos, em relação à subtração ou degradação dos bens públicos. Originalmente, a Carta Política do Império do Brasil mostrava a responsabilização dos agentes quando fala em dissipação de bens públicos; hoje configura-se como ato ímprobo que importa em enriquecimento ilícito, e que causa prejuízo ao erário, e em seu art. 10º, mediante avaliação da conduta praticada pelo agente.

Em relação às possibilidades de responsabilização de agentes, as normas anteriores não tinham aplicabilidade plena e imediata, pois estabeleciam sempre que uma lei específica posteriormente regularia a natureza destes delitos acima citados e em sua maneira de proceder. Percebe-se que a responsabilização dessas normas são de eficácia limitada. Jose Afonso da Silva<sup>17</sup> relata “aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses, após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a aplicabilidade”.

No decorrer de sua história, a sociedade tem buscado várias formas de organização social e de Administração Pública, a fim de combater a corrupção. E para uma melhor estruturação, a Lei de Improbidade Administrativa foi inserida com a função de punir agentes e atos considerados como ímprobos.

Quando os agentes públicos deixam de seguir os princípios que regem a Administração Pública, atuando com conduta ilícita e mau comportamento, causam prejuízo tanto à ordem pública como também a toda sociedade, violando assim o que está descrito na Lei.

Assim sendo, importante fazer distinção entre corrupção e improbidade administrativa. De acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “a corrupção é um

---

<sup>17</sup> SILVA, José Afonso. **Lei da improbidade administrativa**. 2007. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/10639/Lei-n-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 21set 2015.

mal gravíssimo, que prejudica as bases de sustentação do Estado e ameaça a sociedade como um todo, sendo fonte de descrédito das instituições regentes de um governo democrático.”<sup>18</sup>

Nada mais é do que uma atitude atípica, pois prejudica não só a Administração Pública, mas a sociedade como um todo, colocando assim toda a população em risco resultando a não acreditar nem confiar nas pessoas que os representam. Ser probo, referindo-se a um agente público, quer dizer que o mesmo exerce sua função apresentando uma conduta com caráter e integridade. A moralidade e a probidade são palavras que muitas vezes se assemelham, mas esses dois termos devem ser diferenciados, pois são condutas distintas que o agente deve seguir em sua atuação na Administração Pública.

De acordo com Luiz Alberto Ferracini, “a ciência da moralidade abrange princípios e conclusões mais amplos, ao contrário do termo probidade, que evidencia circunstâncias concretas da aplicação da moralidade, encerrando, desse jeito, o direito natural, que é um poder moral nascido das exigências racionais da natureza humana”.<sup>19</sup>

Assim, a improbidade declara uma qualidade que não atende a sociedade através da desonestidade e falta de caráter, tornando um ato tido como imoral.

Afirma-se então que o dever de probidade advém do dever da moralidade. Com isso, probidade administrativa tem em sua função instrumentalizar a moralidade administrativa. Com a incidência dos atos ímprobos descritos na Lei nº 8.429/92 implicaria numa imoralidade administrativa, pois o resultado a obter-se atinge os valores morais da Administração Pública.

A corrupção é um fenômeno muito antigo, assunto esse de extrema importância na atual sociedade, pois gera grandes debates entre as pessoas, essa palavra é associada ao fato de toda coletividade presenciar constantemente ações provocadas que contenham desonestidade e deslealdade, surge através dos atos praticados por agentes públicos de todo nosso país em seus mandatos no governo. Assim, podemos associar a corrupção como sendo um ato de improbidade.

Para Emerson Garcia:

---

<sup>18</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Corrupção e democracia**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar e Fundação Getúlio Vargas, n. 226, p. 213-218, out./dez, 2001.

<sup>19</sup> FERRACINI, Luiz Alberto. **Improbidade administrativa**. 2ª ed. São Paulo, Aga Júris: 1999.

A corrupção, em seus aspectos mais basilares, reflete a infração de um dever jurídico posicional e a correlata obtenção de uma vantagem indevida. Fala-se na infração de um dever jurídico posicional na medida em que o corrupto deve necessariamente exercer uma função, na esfera pública ou privada, que lhe imponha um dever e lhe outorgue os poderes necessários à realização de certo objetivo. A vantagem indevida, por sua vez, que é a própria *ratio essendi* da corrupção, é aquela não amparada pela ordem jurídica, aqui concebida em sentido lato, abrangendo tanto as normas impostas pelo Estado, como os contratos que regem as relações entre agentes privados.<sup>21</sup>

O termo corrupção varia de acordo com a sua aplicação, e é analisada através da perspectiva onde ela pode ser empregada. Na corrupção existem dois agentes, ativo e passivo, corruptor e o corrupto, e existem várias nomenclaturas que sintetizam a aplicação ilegal do dinheiro público causando assim um enorme prejuízo à sociedade, efetivando uma deficiência da credibilidade de agentes, a redução de investimentos da população, e a desigualdade social.

Conforme Rogério Gesta Leal:

Quando a corrupção encontra-se dispersa em todo o corpo político e mesmo tolerada pela comunidade, as pessoas mais necessitadas sofrem de forma mais direta com os efeitos disto, haja vista que as estruturas dos poderes instituídos se ocupam, por vezes, com os temas que lhes rendem vantagens seja de grupos, seja de indivíduos, do que com os interesses públicos vitais existentes: hospitais públicos deixam de atender pacientes na forma devida porque são desviados recursos da saúde para outras rubricas orçamentárias mais fáceis de serem manipuladas e desviadas como prática de suborno e defraudação; famílias em situação de pobreza e hipossuficiência material não podem se alimentar porque os recursos de programas sociais são desviados para setores corruptos do Estado e da Sociedade Civil; as escolas públicas não têm recursos orçamentários à aquisição de material escolar em face dos desvios de recursos para outros fins, e os alunos ficam sem condições de formação minimamente adequadas.<sup>22</sup>

Mostra-se que a corrupção é um fenômeno criado desde os primórdios da sociedade, ela não é um fenômeno que só foi descoberto recentemente, tem relação direta com a materialização de condutas opostas a os princípios da Administração Pública, são ações contrárias aos padrões mínimos exigidos pela sociedade que os escolheram para lhes representar como agentes políticos, ou foram selecionados

---

<sup>21</sup> GARCIA, Emerson. **Repressão a Corrupção no Brasil: entre realidade e utopia**. Editora: Lumen Juris, Rio de Janeiro 2011. p.18. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/areas/civel/arquivos/repressaocorruptaobrasilivro.pdf>. Acesso em: 31 mar 2016.

<sup>22</sup> LEAL, Rogério Gesta. **Patologias Corruptivas Nas Relações Entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013, p. 223.

através de concursos públicos, com o dever de agir em boa fé e não de interesse próprio lesando o erário público.

O Brasil tem um conjunto de normas dedicadas ao combate à corrupção. Tais normas abrangem as esferas penal, civil e administrativa, como a Lei nº 8.112/90- regime jurídico dos servidores públicos; a Lei nº 8.429/92 que é a Lei da Improbidade Administrativa; a Lei Complementar nº135/10, mais conhecida como a Lei da Ficha Limpa; Lei nº 12.527/11, criada para o acesso à informação; Lei nº 12.683/12, sobre a lavagem de dinheiro; Lei nº 12.813/13, sobre conflito de interesses; Lei nº 12846/13, Lei Anticorrupção, regulada pelo decreto Lei nº 8.420/15, que será analisada mais a frente, dentre outras.

Mesmo com essa gama de Leis, para que se tornem efetivas, é preciso primeiramente que se tenha um trabalho de instrução a toda sociedade, para que a mesma possa adquirir todo conhecimento acerca dos prejuízos causados à Administração Pública.

No ano de 2004 foi implantado no Poder Público o conhecido portal da transparência do Governo Federal, recurso que permite a qualquer pessoa ter acesso a ver onde são aplicados os recursos públicos. Isso torna mais fácil para toda a sociedade fiscalizar como e onde os recursos públicos estão sendo aplicados. É tornar uma vontade positiva do agente representante do povo em uma vontade positiva coletiva evitando cada vez mais a corrupção e satisfazendo mais as necessidades da coletividade.

Por fim, a improbidade administrativa é considerada a partir de qualquer ação praticada contra a Administração Pública, lesando o interesse público e causando assim algum prejuízo à sociedade.

## **1.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA RELAÇÃO COM A PROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

A improbidade se caracteriza pela infração dos valores e conceitos que compõe a probidade, resultando em prejuízo ao patrimônio público e correspondente vantagem ao agente ímprobo ou a terceiro, devendo sempre haver a configuração da má fé, da desonestidade, podendo inclusive vir a ser considerada como ato

ímprobo a mera incompetência (no sentido de habilidade) do agente que venha a causar algum dano.

Segundo Di Pietro,<sup>23</sup> portanto, a probidade se insere no sentido mais amplo de moral, e nada mais é do que administrar a máquina pública com perfeição, observando os pressupostos constitucionais que regem a Administração Pública. O exercício da função pública deve ser regido pelos seguintes princípios:

### 1.1.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

É o princípio básico da conduta do agente público que age com probidade, garantindo o devido processo legal de seus atos. Segundo Moraes:

O tradicional princípio da legalidade, previsto no art. 5.º, II, da Constituição Federal e anteriormente estudado, aplica-se normalmente na Administração Pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em Lei nº e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitido a realização de tudo que a lei não proíba. Esse princípio coaduna-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas sim em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica.<sup>24</sup>

O agente público deve atuar de forma rigorosa até o limite da lei de acordo com as diretrizes do Direito, garantindo o devido cumprimento das leis por parte do próprio Estado.

### 1.1.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

É o princípio que garante que os indivíduos devem ser tratados com igualdade de acordo com as condições jurídicas. Nesse princípio qualquer agente público tem a obrigação de atuar em nome do interesse da coletividade, é expressamente proibido a qualquer representante público o tratamento privilegiado de qualquer pessoa (salvo nas exceções previstas em lei); é dever tratar todos igualmente com a obrigação de um agir impessoal.

---

<sup>23</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

<sup>24</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2013, p.311.

### 1.1.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

A definição de moralidade está ligada à ideia de probidade, pois para se cumprir o administrador deverá seguir o conceito de legalidade em suas ações respeitando os princípios éticos de razoabilidade e justiça no exercício da função pública, representados na Constituição Federal (CF/88) em que contém todas as suas condições básicas de validade e todo ato público-administrativo.<sup>25</sup> Nesse princípio não basta só cumprir a lei, o agente deverá ter ética, lealdade, boa-fé dentre outros valores éticos. Os princípios da legalidade e finalidade devem ter junção, pois é o resultado desses dois princípios éticos que se constrói um agente com moralidade.

### 1.1.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Neste princípio a Administração Pública tem por dever divulgar da forma clara e eficiente o uso da alocação dos recursos do Estado, possibilitando um melhor acesso a qualquer cidadão controlar a legalidade dos fatos através da transparência. Segundo Moraes:

A publicidade se faz pela inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação de atos públicos, para conhecimento do público em geral e, conseqüentemente, início da produção de seus efeitos, pois somente a publicidade evita os dissabores existentes em processos arbitrariamente sigilosos, permitindo-se os competentes recursos administrativos e as ações judiciais próprias. A regra, pois, é que a publicidade somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar, prevalecendo esse em detrimento do princípio da publicidade.<sup>26</sup>

Os atos da Administração Pública devem ser tornados públicos por todos meios de divulgação possíveis, propiciando assim possibilidade de uma fiscalização eficaz por parte da sociedade.

Essa publicidade terá por finalidade o conhecimento a toda coletividade, propiciando o controle social. É importante observar, porém, que essa publicidade será terminantemente proibida quando for usada benefício próprio.

---

<sup>25</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

<sup>26</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 314.

### 1.1.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

É o princípio onde demonstra que o agente deve apresentar uma conduta de qualidade com a prestação do seu serviço. Dessa forma a Administração deve atender à sociedade de forma eficaz, visando o bem da coletividade.

A prestação do serviço público requer que o agente caminhe dentro dos conceitos da economicidade, produtividade, qualidade e desburocratização, dentre outros, que estão ligados ao conceito geral de eficiência. O administrador público precisa ser eficiente no objetivo de produzir o efeito desejado, dando bons resultados, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade, imparcialidade e pelo bem comum.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

## CAPÍTULO 2. ESPÉCIES DE IMPROBIDADE

A Lei nº 8.429/92 define em seus artigos 9º ao 11º as condutas caracterizadoras da improbidade administrativa, e se divide em três grupos distintos, diferenciando suas espécies.

No primeiro grupo, previsto no artigo 9º, estão definidos os atos que acarretam enriquecimento ilícito, com características de condutas abusivas, e conseqüentemente seguida de sanções rigorosas. São as condutas cometidas pelos agentes, que causam, aos cofres públicos, enorme diminuição de valores disponíveis para o Estado e conseqüentemente o aumento do patrimônio do sujeito ativo (o agente público).

Diferentemente de uma melhor aplicação da lei na esfera administrativa ou esfera civil, ao sujeito da ação, as sanções podem ser aplicadas separadamente ou cumulativamente se o ato caracterizar sanção administrativa e civil, dependendo dos atos. Dentre elas estão previstas a perda da função pública, os valores e bens adquiridos ilicitamente na função, ressarcimento aos cofres públicos, suspensão dos direitos políticos no tempo ininterrupto de 8 a 10 anos, pagamento no âmbito civil dependendo do valor de até 3 vezes o valor acrescido no patrimônio e proibição de contratar ou receber qualquer benefício público, inclusive os fiscais.

Esses são exemplos de sanções aplicáveis aos agentes públicos que conseguem, de forma dolosa, qualquer vantagem patrimonial ilícita no exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade pública.

Para que sejam caracterizados os atos de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito é exigida a ocorrência dos seguintes requisitos segundo Pazzaglini:

- Recebimento de vantagem econômica indevida por agente público, acarretando, ou não, dano ao erário ou ao patrimônio de entidades públicas ou, de entidades privadas de interesse público, quando recebido verbas públicas.
- Vantagem patrimonial decorrente de comportamento ilegal de qualquer agente.
- Ciência do agente público da ilicitude da vantagem patrimonial pretendida e obtida.

- Conexão entre o exercício funcional abusivo do agente público nas entidades indicadas no art. 1º da Lei nº de improbidade administrativa e a vantagem econômica indevida por ele alcançada para si ou para outrem.<sup>28</sup>

Para uma melhor ilustração acerca desse tipo de ato de improbidade administrativa, Mazzilli exemplifica que:

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; 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, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades; 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 estatais por preço superior ao valor de mercado, ou ainda a alienação de tais bens ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor do mercado.<sup>29</sup>

No segundo grupo, mencionado no artigo 10º, enfatizam-se os elementos caracterizadores da improbidade administrativa da espécie de atos que causam prejuízo ao erário. Consequentemente os seus prejuízos se caracterizam com a diminuição de valores aos cofres públicos, através de ações ou omissões, dolosa ou culposa.

As sanções podem ser aplicadas na esfera administrativa ou civil e são determinadas em lei, através de ações de ressarcimento do dano causado aos cofres públicos, perda dos valores adquiridos na sua função, perda do cargo público, suspensão dos direitos políticos de 5 a 8 anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor acrescido no exercício da função, proibição de contratar os serviços públicos e receber qualquer benefício ou incentivo fiscal, dentre outros.

Pazzaglini define como necessário para caracterização dos atos a forma:

Forma Dolosa:

- Ação ou omissão ilegal do agente público no exercício de função pública;
- Derivada de má-fé desonestidade (dolosa ou culposa);
- Causadora de lesão efetiva ao erário.

Forma culposa:

- Uma conduta involuntária, carente de má fé;
- Resultado negativo, involuntário, resultando dano previsível;

---

<sup>28</sup> PAZZAGLINI, Marino, Filho. **Lei de Improbidade Administrativa comentada**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 59.

<sup>29</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 19. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 178.

- Que tenha um nexos causal entre ambos, a conduta e ao resultado.<sup>30</sup>

E, por fim, a terceira espécie de atos acerca da improbidade, descrita no artigo 11º, são atos que ferem os princípios administrativos, mesmo que não tenham prejuízos financeiros ao erário, nem acréscimo financeiro do agente público, “são as violações aos princípios da Administração Pública”. As sanções para esse tipo de ato são ressarcimento do dano causado, perda do cargo ou função pública, suspensão dos direitos políticos no intervalo de tempo de 3 a 5 anos, pagamento de multa no âmbito civil de até cem vezes o valor recebido no exercício da função e a proibição e perda de contratar e receber benefícios do governo no prazo de 3 anos.

São requisitos necessários para sua configuração segundo Pazzaglini:

- Ação ou omissão violadora de princípio constitucional regulador da Administração Pública;
- Comportamento funcional ilícito denotativo de desonestidade, má-fé - ou falta de probidade do agente público;
- Ação ou omissão funcional dolosa;
- Que não decorra da transgressão de princípio constitucional, enriquecimento ilícito do agente público ímprobo ou lesão ao erário.<sup>31</sup>

## 2.1 NATUREZA JURÍDICA

Em relação às espécies de atos que caracterizam a Improbidade Administrativa, não se tem um conceito único. A Doutrina e a Jurisprudência utilizam meios de interpretações sistemáticos que procuram definir os limites acerca do nosso ordenamento jurídico. Dessa forma, as sanções da improbidade administrativa são consideradas de natureza: a) política quando o sujeito do ato tem seus direitos políticos suspensos b) político-administrativa, através do ato o sujeito perde a função pública, administrativa, quando é proibido de contratar com os órgãos públicos ou receber benefícios do mesmo e; c) civil, quando em virtude do ato ilícito praticado o mesmo paga uma multa e conseqüentemente ressarcem os cofres públicos. Estas são independentes de outras sanções, mas a lei de improbidade especificadamente aborda que os sujeitos são punidos, civilmente,

---

<sup>30</sup> PAZZAGLINI, Marino, Filho. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 75.

<sup>31</sup> PAZZAGLINI, Marino, Filho. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 114.

administrativamente e dependendo do ato pode ser punido penalmente, quando configurada a corrupção ativa e passiva, que é um crime específico do direito penal.

O Limite Constitucional referente à lei de improbidade, segundo Fernando Capez<sup>32</sup>, diz que natureza da ação cabível trata de ação cível discriminada no Art. 37 § 4 da CF e fala, “sem prejuízo da ação penal cabível”, já para natureza dos atos de improbidade descreve na Lei nº 8.429/92” as sanções em três esferas que são penais, civil e administrativa”.

Marino Pazzaglini Filho<sup>33</sup> classifica que os atos de improbidade teriam natureza político-civil-administrativa. E para o autor, a suspensão de direitos políticos consiste em pena política; a perda da função pública em pena político administrativa; a proibição de contratar e receber benefícios corresponde à pena administrativa; a multa civil corresponde a uma pena civil.

## 2.2 SUJEITO PASSIVO E ATIVO DA IMPROBIDADE

O sujeito passivo da improbidade administrativa é a administração direta, indireta ou funcional dos entes federativos, é empresa ou entidade incorporada à Administração Pública que somada ultrapasse mais de 50% do seu patrimônio ou faturamento anual. Assim, de acordo com o artigo 1º da Lei nº 8.429/92, está elencado o sujeito passivo da Lei nº de improbidade.

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 nº.<sup>34</sup>

O sujeito passivo da Administração Pública abrange todas as categorias de pessoa jurídica direta e indireta e os órgãos dos três poderes federativos (Executivo, Legislativo e Judiciário). Realmente os legisladores utilizaram uma interpretação bastante sistemática, pois adicionou sujeito passivo como entidades que não

<sup>32</sup> CAPEZ, Fernando. **Limites constitucionais à lei de improbidade**. São Paulo: Saraiva, 2009.

<sup>33</sup> PAZZAGLINI FILHO, Mariano. **Lei de improbidade administrativa comentada**. São Paulo, Atlas, 2009, p. 148.

<sup>34</sup> BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 03 de julho de 1992. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,os-atos-de-improbidade-administrativa-uma-analise-das-caracteristicas-da-lei-no-842992,47243.html>. Acesso em: 02 nov 2015.

participam diretamente da administração, mas recebem auxílio e investimento do poder público, configurando assim a sua existência.

Em relação ao sujeito passivo Emerson Garcia explica:

[...] justifica-se esta previsão legal, pois se o Poder Público cede parte de sua arrecadação a determinadas empresas, tal certamente se dá em virtude da presunção de que a atividade que desempenham é de interesse coletivo, o que torna imperativa a utilização do numerário recebido para este fim.<sup>35</sup>

São exemplos de sujeitos passivos da improbidade:

2.2.1 Sindicatos. Podem ser considerados pessoas jurídicas de direito privado, e suas criações são autônomas e independentes da autorização do Estado, mas apesar disso recebem contribuições fiscais caracterizando assim recursos do Poder Público.<sup>36</sup>

2.2.2 Conselhos fiscalizatórios de exercício profissional. São órgãos profissionais, podendo ser caracterizados como sujeitos passivos da improbidade. O Superior Tribunal Federal reconhece a esses órgãos o dever de seus integrantes ao uso probo de suas prerrogativas, pois arrecadam valores que se enquadram como contribuições para o governo. Exemplificando, a Ordem dos Advogados do Brasil, o Conselho Federal de Medicina, entre outros.<sup>37</sup> Tem a função de controlar o exercício de determinadas profissões, que são regulamentadas em lei, com um único objetivo, o interesse público. Sua função principal é fiscalizar as restrições impostas pela lei para aqueles profissionais que pretendem exercer ou exercem

<sup>35</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 3ª ed.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 2000.

<sup>36</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 3ª ed.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 201/203.

<sup>37</sup> "EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ENTIDADES FISCALIZADORAS DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA: NATUREZA AUTÁRQUICA. Lei nº 4.234, de 1964, art. 2º. FISCALIZAÇÃO POR PARTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. I. - Natureza autárquica do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Odontologia. Obrigoriedade de prestar contas ao Tribunal de Contas da União. Lei nº 4.234/64, art. 2º. C.F., art. 70, parágrafo único, art. 71, II. II. - Não conhecimento da ação de mandado de segurança no que toca à recomendação do Tribunal de Contas da União para aplicação da Lei nº 8.112/90, vencido o Relator e os Ministros Francisco Rezek e Maurício Corrêa. III. - Os servidores do Conselho Federal de Odontologia deverão se submeter ao regime único da Lei nº 8.112, de 1990: votos vencidos do Relator e dos Ministros Francisco Rezek e Maurício Corrêa. IV. - As contribuições cobradas pelas autarquias responsáveis pela fiscalização do exercício profissional são contribuições parafiscais, contribuições corporativas, com caráter tributário. C.F., art. 149. RE 138.284-CE, Velloso, Plenário, RTJ 143/313. V. - Diárias: impossibilidade de os seus valores superarem os valores fixados pelo Chefe do Poder Executivo, que exerce a direção superior da administração federal (C.F., art. 84, II). VI. - Mandado de Segurança conhecido, em parte, e indeferido na parte conhecida." (STF, MS 21. 797-9, Rel. Min. Carlos Velloso, Brasília, 09/03/2000).

determinadas profissões. Estes conselhos fiscalizatórios não recebem incentivos públicos, mas arrecadam valores de seus entes e repassam ao poder público.

2.2.3 Partidos Políticos. Podem ser sujeitos passivos, pois recebem de entidades privadas e como está contido na Constituição Federal de 1988 os partidos políticos recebem contribuições do Fundo Nacional dos Partidos, conhecido como Fundo Partidário. Essas contribuições em sua grande parte são de origem pública.<sup>38</sup>

2.2.4 Organizações não governamentais – são, em grande parte, pessoas jurídicas privadas que recebem recursos públicos e que não tem fins lucrativos e prestam serviços sociais, considerados de utilidade pública.

A Lei nº 8.429/92 define agente público como:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei nº, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.<sup>40</sup>

Art. 3º As disposições desta Lei nº 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.<sup>41</sup>

No artigo mencionado o legislador conceituou que agentes públicos são todas as pessoas físicas que exercem direta ou indiretamente a função pública, ainda que transitoriamente ou sem remuneração algum cargo, mandato, emprego ou qualquer função nos entes federativos ou que tenham alguma ligação com a Administração Pública.

Agente público, para Hely Lopes de Meirelles, se define nos seguintes termos:

São todas as pessoas físicas incumbidas definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente

<sup>38</sup> 25 Art. 38 Lei nº 9096/95: “Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e Leis conexas; II - recursos financeiros que lhe forem destinados por Lei nº, em caráter permanente ou eventual; III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, a cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.”

<sup>40</sup>BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm) Acesso em: 15 out. 2015.

<sup>41</sup>BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm) Acesso em: 15 out. 2015.

desempenham funções de órgãos, distribuídas entre os cargos de que são titulares, mais excepcionalmente podem exercer funções sem cargo.<sup>42</sup>

Desta maneira o doutrinador refere-se de uma forma completa e mais abrangente, pois para ele agente público são todos aqueles que servem ao Poder Público. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>43</sup> necessariamente não precisa ser servidor público e nem obter qualquer vínculo empregatício para ser considerado como sujeito ativo da improbidade. Sendo assim qualquer pessoa que preste serviço aos entes federativos é considerado agente público, dentre eles os agentes políticos, os servidores públicos, os militares e suas corporações e qualquer particular em participação com o Poder Público.

Define também Diógenes Gasparini<sup>44</sup> que agentes públicos são “todas as pessoas, físicas ou jurídicas, que sob qualquer liame jurídico e algumas vezes sem ele prestam serviços à Administração Pública ou realizem atividades que estão sob sua responsabilidade”.

Dentre todas as formas analisadas dos dispositivos supracitados o termo agente público na forma de análise legislativa através da Lei nº8.429/92 procurou abranger todas as categorias não só na forma administrativa, mas também aborda de forma conceitual no Código Penal, onde em seu art. 327 conceitua funcionário público como sendo aquele que transitoriamente ou sem remuneração exerce qualquer cargo ou emprego de função pública, requerendo sempre um cuidado especial na sua interpretação.

Art. 3º As disposições desta Lei nº 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.<sup>45</sup>

## 2.3 ELEMENTO SUBJETIVO E CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE

No decorrer do texto, é possível definir o elemento subjetivo da improbidade administrativa como sendo uma conexão entre a vontade do agente e a ação por ele

---

<sup>42</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008 p. 76.

<sup>43</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21.ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 775.

<sup>44</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 41.

<sup>45</sup>BRASIL. **Lei nº8.429**, de 2 de junho de 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm). Acesso em: 16 nov. 2015.

praticada e através dessa ação se configurar a improbidade administrativa. Dentre as modalidades previstas no elemento subjetivo está contida a culpa e o dolo, ambos derivam-se do direito penal.

Segundo o penalista Fernando Capez, dolo, é a vontade e a consciência de realizar os elementos constantes do tipo penal.<sup>46</sup> De uma forma mais ampla o conceito macro da improbidade, é a vontade do agente de realizar, praticar ou assumir o risco da prática, de certa conduta prevista no ordenamento jurídico caracterizada como crime.

A culpa conseqüentemente é a falta de cuidado do agente a ele imposta, é a conduta voluntária que produz certo resultado não desejado pelo agente e podendo por ele ser evitado se o mesmo agisse com cuidado.

Nucci define culpa como sendo um comportamento voluntário desatencioso, voltado a um determinado objetivo, lícito ou ilícito, embora produza resultado ilícito, não desejado, mas previsível, que podia ser evitado.<sup>47</sup>

Na forma dolosa, a vontade do agente é a produção da ação e conseqüentemente a vontade do resultado ilícito, e na forma culposa é a ação do agente, mas nem sempre o mesmo deseja obter o resultado podendo ser evitado se o agente obter o máximo de cautela.

Estão contidos na Lei de Improbidade Administrativa, mais especificadamente nos artigos 9º, 10º e 11º as três espécies de atos que configuram a improbidade. Observa-se que a lei mostra claro acerca do elemento subjetivo do agente, mencionando assim “ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro,” contida no artigo 5º da Lei nº 8429/92 e “qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa” contida no artigo 10º.

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

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 [...] <sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal**. v. 1, Saraiva, p. 193.

<sup>47</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 5. ed. São Paulo: RT, 2009, p.219.

<sup>48</sup>BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm). Acesso em: 16 nov. 2015.

Nos outros dois artigos (9º e 11º) os legisladores se abstiveram, gerando assim uma discussão entre a doutrina e a jurisprudência sobre a questão de demonstrar ou não o elemento subjetivo do agente para se caracterizar o ato de improbidade.

No elemento subjetivo uma das questões mais importantes é a caracterização do ato, como mencionado anteriormente. Nos artigos 5º e 10º, faz-se referência ao elemento subjetivo do agente, a ação e a vontade ou não na obtenção do resultado. Maria Sylvia Zanella Di Pietro menciona que o elemento subjetivo é encontrado nos dispositivos 5º e 10º, onde somente eles tratam da ação ou omissão, na forma dolosa ou culposa, do agente ou algum terceiro, na ocorrência de lesão ao erário.

Pelo entendimento da autora houve diversos tratamentos entre as espécies de prática de atos de improbidade administrativa, e ressalta como importante quando se fala que é de grande relevância a existência do elemento subjetivo na prática de qualquer ato improbo, pois se não tiver pelo menos a má-fé não se pode aplicar as sanções, não se pode aplicar as penalidades prevista na lei.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro menciona que:

O enquadramento na lei de improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto. A quantidade de leis, decretos, medidas provisórias, regulamentos, portarias torna praticamente impossível a aplicação do velho princípio de que todos conhecem a lei. Além disso, algumas normas admitem diferentes interpretações e são aplicadas por servidores públicos estranhos à área jurídica. Por isso mesmo, a aplicação da lei de Improbidade exige bom-senso, pesquisa da intenção do agente, sob pena de encarregar-se inutilmente o Judiciário com questões irrelevantes, que podem ser adequadamente resolvidas na própria esfera administrativa. A própria severidade das sanções previstas na Constituição está a demonstrar que o objetivo foi o de punir infrações que tenham um mínimo de gravidade, por apresentarem consequências danosas para o patrimônio público (em sentido amplo), ou propiciarem benefícios indevidos para o agente ou para terceiros. A aplicação das medidas previstas na lei exige observância do princípio da razoabilidade, sob o aspecto de proporcionalidade entre meios e fins.<sup>49</sup>

Nesse entendimento mostra-se a ideia de que é aceita tanto o dolo como a culpa referindo-se como elemento subjetivo, pois tem a necessidade que se configure um desses elementos para se configurar a conduta desonesta.

---

<sup>49</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005 . p. 727-8.

Assim entende-se que dessa maneira é mais plausível, visto que a própria lei menciona nos artigos 5º e 10º a necessidade do elemento subjetivo, concordando com a autora acima citada, no que os outros dois artigos falam o 9º e o 11º que tratam de outras formas de improbidade, e também exigem dolo ou culpa e ainda que não tragam expressamente, na sua definição, pois não deveria ter uma diversidade de tratamento dos três tipos de atos de improbidade administrativa.

### **CAPÍTULO 3. CORRUPÇÃO E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NAS OBRAS INACABADAS E CONTRATADAS PELO PODER PÚBLICO.**

Uma das principais modalidades de improbidade administrativa no Brasil é a contratação de obras que muitas vezes resultam em inacabadas, o que se chama costumeiramente de “elefante branco”. O nosso país tem se tornado referência mundial quando se trata desse contexto, onde seu resultado final é o abandono.

A todo momento, ao transitar por cidades brasileiras, percebemos obras públicas ou contratadas ao poder privado que se encontram paralisadas. Originado na Tailândia, o elefante branco era um animal muito raro e sagrado; já na classe empresarial e política essa expressão é usada para obras inacabadas ou projetos que não possuem nenhuma utilidade para sociedade.

Se caracteriza pelo abandono decorrente de superfaturamento, fraudes ou grandes falhas nos projetos. Nas paisagens do Brasil são encontradas várias obras inacabadas, embargadas pelo a autoridade competente e na sua grande maioria com defeitos de planejamento, tanto físico quanto financeiro, como exemplo hospitais, estradas, e tantas outras obras que tiveram suas construções iniciadas e abandonadas pelo Poder Público.

Constantemente o Estado anuncia obras para a população, estabelecendo valores e prazos de termino das mesmas, só que em boa parte das vezes isso não é cumprido. É comum que orçamento sai errado, o prazo para entrega em muitas oportunidades ultrapassam o limite de tempo, dentre outros, prejudicando cada vez mais a sociedade.

O Ministério Público tem como principal função fiscalizar os interesses da sociedade para que não exista um desequilíbrio econômico entre os contratantes. Seu papel é de acompanhar as obras, e onde os recursos estão sendo empregados, como também tem a função de requerer a punição dos envolvidos caso haja alguma irregularidade para que os mesmos respondam judicialmente. Mas normalmente essa tarefa, que é delegada a pessoa do promotor, só é efetivada quando a população manifesta sua revolta através de protestos, tornando os casos públicos.

Existem muitos casos de obras inacabadas no Brasil. Podem ser citados como exemplo centros esportivos, que foram reformados para a copa de 2014 e ainda estão em fase de acabamento (esta monografia está sendo finalizada no segundo semestre de 2016), aeroportos que sofreram ampliações e ao mesmo tempo se encontram paralisados por falta de manutenção, rodovias que ligam Estados ou que passaram por concessão não dando total assistência aos que trafegam por elas, terminais rodoviários, hospitais ou UPA's, (Unidades de Pronto Atendimento), viadutos, dentre outros.

Em trabalho de fiscalização realizado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-PE)<sup>50</sup>, verifica-se que em Pernambuco, desde o final de 2014, através da prestação de contas apresentadas pelas prefeituras, há mais de 419 contratos licitatórios com obras inacabadas. Os recursos seriam investidos na construção de escolas, corredores de ônibus, conjuntos habitacionais, hospitais, dentre outros. Pelo não cumprimento do procedimento, o prejuízo econômico e social se voltou para o Estado. O TCE, em sua última auditoria, pôde calcular que somados esses contratos acima citados, o investimento em obras ultrapassa os R\$ 4 bilhões de reais, e quase a metade dos mesmos já foram pagos, somando em moeda corrente, cerca de R\$1,46 bilhão, que foram gastos para pagar projetos que estão parados, e muitos deles ainda não saíram nem do papel.

No Estado de Pernambuco são encontrados vários "Elefantes Brancos", como hospitais, rodovias, os terminais de BRT, obras de navegabilidade do Rio Capibaribe, a Transnordestina e a transposição do Rio São Francisco.

O que se espera há muito tempo da população metropolitana do Recife, são os BRT's (Bus Rapid Transit), transporte rápido de ônibus. O custo para o Estado é de R\$ 50 milhões de reais para a construção de 55 corredores que serviriam como apoio para cidade durante Copa do Mundo de 2014. De acordo com o cronograma inicial do Programa Estadual de Mobilidade Urbana, o Leste/Oeste seria entregue em dezembro de 2013, e o Norte/Sul ficaria pronto três meses depois, em maio de

---

<sup>50</sup> BARBOSA, Marina. **Pernambuco tem 419 obras paradas desde 2014 segundo o TCE**. G1, publicado em 06 Dez 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2015/10/pernambuco-tem-419-obras-paradas-desde-2014-segundo-o-tce.html>. Acesso em: 02 Mai 2016.



paralização da obra está se tornando difícil o escoamento da produção do pólo. De acordo com departamento de Estradas de Rodagem (DER), fala em reportagem a TV Asa Branca<sup>52</sup> que no ano de 2014 a obra seria concluída em 31 de março deste ano, e que no momento estavam trabalhando 68 pessoas no trecho da duplicação da BR-104 e que até o momento já havia sido gasto R\$ 240 milhões. Até o presente momento (segundo semestre de 2016) a mesma encontra-se paralisada e abandonada em grandes trechos.

**FIGURA 2.** Duplicação da BR-104 se iniciou no ano de 2009.



**FONTE:** Reprodução/TV Asa Branca. Disponível em: <http://g1.globo.com/pe/caruaru-regiao/noticia/2014/12/dnit-prorroga-convenio-para-duplicar-trecho-da-br-104-no-agreste-de-pe.html>. Acesso em: 02 Mai 2016.

Outra obra que pode ser enquadrada como um Elefante Branco é a transposição do Rio São Francisco<sup>53</sup>, obra que gerou grande expectativa para as pessoas que habitam ao seu redor. O projeto apresenta grandes benefícios e seu intuito é acabar com a falta de acesso a água que assola parte do Nordeste, em virtude das secas frequentes, beneficiando assim os Estados que mais sofrem com

<sup>52</sup> Do G1 Caruaru. **Obras de duplicação da BR-104 estão atrasadas no Agreste de Pernambuco.** Publicado em: 05 Fev de 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/pe/caruaru-regiao/noticia/2014/02/obras-de-duplicacao-da-br-104-estao-atrasadas-no-agreste-de-pernambuco.html>. Acesso em: 02 Maio 2016.

<sup>53</sup> CAETANO, Mariel. **Os maiores elefantes brancos da engenharia.** Postado em: 23 Nov de 2014. Disponível em: <http://www.minutoengenharia.com.br/postagens/2014/09/23/os-maiores-elefantes-brancos-da-engenharia-brasileira/>. Acesso em: 02 Maio 2016.

a estiagem no país. Considerada como a salvação de milhares de famílias nordestinas, que vivem na miséria do sertão, é classificada como a maior obra hídrica do Brasil até os dias atuais, e seu orçamento estima-se em R\$ 8,2 bilhões. Mas seu projeto é considerado mal planejado, e ficou comprovado que houve superfaturamento da obra. Essa construção começa no sertão pernambucano, passa pelos Estados do Ceará, Paraíba até o final do Rio Grande do Norte, e devido à demora da conclusão parte da população não tem mais esperança de ser beneficiada, pelo Programa de Combate à Seca, do Governo Federal. Vários trechos da transposição estão em situação de abandono, estruturas metálicas estão comprometidas. Invés de estar derramado água, está sendo desperdiçado o dinheiro da população, pois sua conclusão estava prevista para o ano de 2012.

**FIGURA 3.** Enquanto o nordeste enfrenta uma das piores secas dos últimos 40 anos, transposição segue a passos lentos.



**FONTE:** Reprodução/O Globo. Disponível em: <http://opiniaoenoticia.com.br/brasil/transposicao-do-rio-sao-francisco-enfrenta-abandono/>. Acesso em: 02 Mai 2016.

Pode-se citar, como em exemplo, o caso da BR-104, mais precisamente no viaduto de acesso da cidade de Toritama. Além dos prejuízos financeiros ao governo, ocorrem outros danos à sociedade, pois essa construção, ao invés de trazer benefícios à sociedade, sua imagem tornou-se negativa por inúmeros fatos.

Pode-se perceber que da paralisação da obra advêm outros tipos de efeitos nocivos, sendo utilizado como local de desova de corpos, pontos de comércio e

consumo de drogas, sem contar que todas as propriedades existentes na localidade perderam valor financeiro.

**FIGURA 4.** BR 104, próximo a cidade de Toritama (à direita)



**FIGURA 5.** BR 104, próximo à cidade de Toritama (de frente)



**FONTE:** Acervo próprio.

**FIGURA 6.** BR 104, próximo à cidade de Toritama (a via fechada)



**FONTE:** Acervo próprio.

**FIGURA 7.** BR 104, próximo à cidade de Toritama (estrutura da ponte)



**FONTE:** Acervo próprio.

Outro fato costumeiro é o de mudanças nos projetos arquitetônicos, onde normalmente as obras demoram tanto para serem executadas que necessitam de uma atualização de valores orçamentários especificamente no estudo dos materiais que serão utilizados, havendo então uma drástica mudança financeira ou um novo processo de licitação.

As obras abandonadas pelo Poder Público merecem uma atenção especial dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Existem empresas que durante o processo de licitação apresentam propostas que são inferiores ao valor que é oferecido no mercado para que o contrato seja firmado de imediato e através das vantagens a que sempre prevalece é a de valor final. Assim firma-se o contrato inicia-se a obra e a empresa após receber sua primeira parcela de pagamento a obra é paralisada, não sendo levada adiante, causando altos prejuízos financeiros e sociais à comunidade e inúmeras vezes configurando fraudes.

Dados do Tribunal de Contas da União do ano de 2007 mostram obras financiadas pela União que estão paralisadas no nosso país através de um relatório solicitado pelo Deputado Edinho Bez. Foi solicitada a criação de uma lista com todas as obras financiadas pela União e que estão no procedimento de paralisação ou com status de inacabadas. A função dessa lista é ter informações que servirão de

embasamento para o trabalho da subcomissão temporária de acompanhamento e fiscalização das obras financiadas pela União.<sup>54</sup>

**TABELA 1.** Obras paralisadas e financiadas com os recursos da União.

CAUSAS	OBRAS INACABADAS DA UNIÃO	%	OBRAS INACABADAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS COM RECURSOS DA UNIÃO	%	TOTAL	%
DECISÃO JUDICIAL	3	2,31%	4	1,48%	7	1,75%
QUADRO BLOQUEIO LOA	4	3,08%	4	1,48%	8	2,00%
QUESTÕES AMBIENTAIS	1	0,77%	6	2,22%	7	1,75%
FLUXO ORÇAMENTÁRIO/FINANCEIRO	79	60,77%	80	29,63%	159	39,75%
PROBLEMAS NO PROJETO/EXECUÇÃO DA OBRA	4	3,08%	37	13,70%	41	10,25%
RESCISÃO CONTRATUAL	6	4,62%	18	6,67%	24	6,00%
CANCELAMENTO DO AJUSTE	0	0,00%	1	0,37%	1	0,25%
INADIMPLÊNCIA DO TOMADOR/CONVENIENTE	0	0,00%	33	12,22%	33	8,25%
PROBLEMAS COM A CONSTRUTORA	1	0,77%	12	4,44%	13	3,25%
ACÓRDÃO TCU	1	0,77%	4	1,48%	5	1,25%
INTERFERÊNCIAS EXTERNAS	0	0,00%	4	1,48%	4	1,00%
MOTIVO NÃO INFORMADO	31	23,85%	67	24,81%	98	24,50%
<b>TOTAL</b>	<b>130</b>	<b>100,00%</b>	<b>270</b>	<b>100,00%</b>	<b>400</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: CONSULTA TCU JURÍDICA. Disponível em: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:m3DsT8qfxF4J:www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/2014031/AC\\_0699\\_09\\_P.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:m3DsT8qfxF4J:www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/2014031/AC_0699_09_P.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b).

Concluindo o relatório, solicitado pelo acórdão 1.188/2007- do Tribunal de Contas da União, foram identificadas pela equipe cerca de 400 obras inconclusas, paralisadas. Na auditoria foram fiscalizados os ministérios da Educação, Saúde, Integração Nacional, Ciência e Tecnologia, Ministério das Cidades, Comunicações, Ministério do Turismo e o (DNIT), Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

É importante lembrar que as 400 obras listada na Tabela1, representavam apenas uma amostra da quantidade de obras inacabadas que existem no Brasil, abrangendo todas as esferas da Administração Pública Federal. Após análise de onde buscava fontes de estudos acerca do caso, foram escolhidos esses Ministérios e uma Autarquia Federal para fornecer informações que subsidiassem o desenvolvimento dos trabalhos.

<sup>54</sup> ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLightConteudo?key=41434f5244414f24f2d315&texto=null&termoFq=null&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&highlight=&posicaoDocumento=0>. Acesso em: 26 nov. 2016.

Na lista, todas as obras identificadas seu valor aproximado é de R\$ 3,5 bilhões, 130 eram financiados e executados diretamente pela União e as outras 270 eram executadas por outras esferas, Estados e municípios, mediante recursos federais que são repassados.

Na conclusão do relatório, o prejuízo causado em decorrência da paralisação desses empreendimentos, ultrapassa a casa de um bilhão de reais, sem contar que, com o status de inacabadas, o prejuízo a cada obra no país ainda é maior para toda sociedade, por não utilização dos recursos financeiros investidos, servindo de foco de mosquitos, insetos, estrutura física ficará toda condenada, com as infiltrações decorrentes do tempo.

### **3.1 ANÁLISE DE CASO PRÁTICO: AGENTES PÚBLICOS ENQUADRADOS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR DANO AO ERÁRIO PÚBLICO.**

Na Cidade de Ipojuca<sup>55</sup>, no interior do Estado de Pernambuco, foi ajuizada Ação Civil Pública pelo Ministério Público Federal, na qual declara que entre os anos de 2001 e 2008 o então prefeito, seu antecessor e os secretários, atuavam com a intenção de obter lucros através de desvios, contratar serviços em caráter de urgência na manutenção, pavimentação de ruas, tratamento de esgotos sanitários e compra de tubulação para o sistema de esgotamento. O Ministério Público Federal acredita que o prejuízo causado pelos agentes aos cofres públicos é de aproximadamente R\$142,3 mil reais, também tendo irregularidades nas licitações, como a frustração do caráter competitivo, participação de empresas com o mesmo administrador, violação à moralidade e superfaturamento.

Contudo a justiça condenou os envolvidos no caso a restituírem proporcionalmente aos cofres públicos. Ademais, todos os envolvidos tiveram seus direitos políticos suspensos no prazo de (08) oito anos, mais a proibição de contratar com o poder público no período de (05) cinco anos e pagamento de multa. Além dos envolvidos, foram condenadas as empresas que garantiram a licitação, tendo como condenação a proibição de contratar com o poder público e o pagamento de multa civil.

---

<sup>55</sup> BRASIL. 3ª Vara Federal em Pernambuco. Autos do processo 0019972-23.2011.4.05.8300. Disponível em: <http://tebas.jfpe.jus.br/consultaProcessos/resconsproc.asp>. Acesso em: 18 Mai 2016.

Os atos ilícitos praticados por qualquer agente público são de sua total responsabilidade, pois seu cargo envolve a esfera administrativa, política, penal e civil. O mesmo tem que ter consciência lógica dos seus atos e do cumprimento do seu dever jurídico que deve sempre ser em conservar os interesses públicos, caso contrário seus atos serão considerados lesivos por impedir a melhoria e o desenvolvimento, permitindo que sejam aplicadas as sanções cabíveis. Muitos gestores ao término de seu mandato se negam a repassar toda e qualquer informação para os próximos gestores, assim dificultando o processo de transição dos mesmos. Com essa prática acontecendo frequente, o ministério público determina que seja criada uma comissão de transição, isso se dá pelo motivo de fiscalização em obras, documentos e quaisquer atos lesivos que venha a aparecerem dos gestores contra a população. O intuito dessa comissão é não deixar paralisar benefícios para a sociedade quando acontecer a transição dos governos.

Porém as sanções são pouco eficazes, pois muitas vezes falta o cumprimento de seu mandato. Se as mesmas não forem executadas com rigor não serão eficazes. Se forem aplicadas corretamente, de acordo com o prejuízo causado pelo agente ao patrimônio público, a corrupção perderia muita força na prática social.

De acordo com Pazzaglini Filho:

Revela-se improbidade administrativa no emprego da negociata na gestão pública, que vai desde auferimento do administrador ou de terceiro de ganhos patrimoniais ilícitos, concessão de favores e privilégios ilegais, existência de propinas, mesmo para atendimento de pedidos legítimos e particulares, desvio ou aplicação ilegal de verbas públicas, sectanismo do comportamento da autoridade, privilegiando, no exercício funcional, o interesse pessoal em relação ao público, até tráfico de influência nas esferas públicas, bem como exercício deturpado ou ineficiente das funções públicas com afronta acintosa aos princípios constitucionais que as regem.<sup>56</sup>

A partir das ideias apresentadas por Pazzaglini, percebe-se que o ato de improbidade administrativa resulta na degradação do patrimônio público cometida pela atuação do Estado gerando falsa administração, descrédito da sociedade perante as funções e seus devidos cargos, enriquecimento ilícito e perda de qualidade econômica, ampliação de desigualdade social, aumento da dívida pública através do desequilíbrio nas despesas, entre outros, todos considerados prejudiciais.

---

<sup>56</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. Legislação e jurisprudência atualizadas.** 1º ed. São Paulo: Atlas, 2002.p16.

A investigação de fraude foi realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, através de uma auditoria, depois de identificados os indícios, a Juíza da Vara da Fazenda Pública de Ipojuca, Sra. Ildete Verissimo de Lima, determinou o bloqueio de bens dos envolvidos, o atual prefeito Carlos José Santana e seu antecessor Pedro Serafim de Souza Filho, pois os mesmos estavam praticando atos que acarretaram dano ao erário público, atos esses considerados na improbidade administrativa, de acordo com o art. 10º da Lei de Improbidade Administrativa.

Após ambos serem denunciados pelo Ministério Público através de Ação Civil Pública de não terem empregados os recursos repassados pelo Governo Federal e Estadual para execução de obras públicas, a Construtora Gautama Ltda., vencedora da licitação, abandonou a obra quando a polícia federal deflagrou a operação chamada de “Operação Navalha”, resultando na detenção de membros da empresa investigada. O abandono da obra gerou um grande prejuízo à população, pela paralisação, que ficou classificada como “elefante Branco”.

### **3.2 ANÁLISE DOS PRINCIPAIS ASPECTOS E APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 12.846/2013 (ANTICORRUPÇÃO)**

Promulgada em 1º de agosto de 2013 a Lei nº 12.846/2013, mais conhecida como Lei Anticorrupção, entrou em vigor no dia 29 de janeiro de 2014. Sua principal característica no ordenamento jurídico brasileiro é suprir as lacunas normativas. Apesar de o Brasil ter um vasto número de leis acerca da corrupção, ainda não existia nenhuma punição para responsabilizar as pessoas jurídicas que de algum modo causam ou causaram prejuízo aos cofres públicos. Para especialistas no assunto, essa lei foi criada como resposta aos protestos de todo país, projeto que estava em tramitação há bastante tempo no Congresso Nacional, e por reação da sociedade, através da pressão política decorrente dos protestos, o projeto foi para votação e a aprovação. Surge um importante marco no combate da corrupção, com a regulação de setores do poder público e privado, com responsabilização civil de pessoas jurídicas, algo que não existia até a aparição da mesma, e suas sanções vão de apreensão de bens até a proibição de realizar qualquer negociação com a Administração Pública. Sua principal finalidade é impedir práticas de corrupção por parte de pessoas jurídicas com atividade ligada a obras, com uma gama de sanções

aplicáveis aos casos e automaticamente demonstrando no cenário internacional que foi criada com o intuito de cada vez mais aumentar o combate à corrupção.

### 3.3 RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA

No que se discute no cenário de responsabilização, mais a frente será mostrada a responsabilização objetiva perante a lei de corrupção, com um principal objetivo, a proteção da Administração Pública. A lei anticorrupção, com a função de proteção da esfera pública, estabelece a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas que vão de confronto contra os princípios administrativos, nos termos contidos na lei.

A responsabilidade objetiva se define pela prática de um ato considerado ilícito ou que viola o direito de outrem, que independe da aferição da culpa, e ainda depende do envolvimento do agente causador do dano. A responsabilização de pessoas jurídicas também está contida na constituição federal, mais precisamente em seu artigo 37, § 6:

Art. 37 §6. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público 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.<sup>58</sup>

Dessa forma, a Constituição estabelece a responsabilidade objetiva dos agentes que englobam a Administração Pública, seja ela de qual forma for, de direito público ou privado, perante outros agentes considerados como terceiros. Pelo fato de ao adotar a responsabilidade objetiva nos atos ilícitos praticados contra a Administração Pública, a Lei nº 12846/03 segue um rito baseado no Código Civil de 2002, e traz para a pessoa jurídica a necessidade de assumir os riscos dos atos praticados no dia-a-dia. A responsabilidade objetiva da empresa não exclui a responsabilidade do diretor responsável. Mostra o Código Civil em seu artigo 927 parágrafo único que:

Art. 927. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em Lei nº, ou quando a atividade normalmente

---

<sup>58</sup>BRASIL. **Constituição Federal** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 19 Mai 2016.

desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.<sup>59</sup>

Diante disso mostra-se que existem duas formas de responsabilidade objetiva. Uma delas será sempre pela Constituição Federal aplicada a agentes públicos perante terceiros, e a do Código Civil aplicada aos riscos das atividades usuais. Essas duas formas irão se juntar à responsabilidade objetiva da lei Anticorrupção, somando assim três diferentes formas de responsabilizar objetivamente qualquer agente jurídico causador de atos considerados como ilícitos, como elenca o artigo 2º da Lei Anticorrupção: “Art. 2. As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não”.<sup>60</sup>

O artigo 5º descreve com mais explicação quais são os atos considerados lesivos aos princípios da Administração Pública. Na sequência a lei descreve em seu Art. 5º os atos lesivos:

Art. 5º Constituem atos lesivos à Administração Pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei nº, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da Administração Pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei nº;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em Lei nº, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

<sup>59</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de Janeiro de 2002**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/110406.htm). Acesso em: 18 Mai 2016.

<sup>60</sup> BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de Agosto de 2013**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/112846.htm). Acesso em: 18 Mai 2016.

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a Administração Pública;  
V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.<sup>61</sup>

Por uma visão mais democrática, os legisladores criaram uma tendência moderna acerca da responsabilidade civil, pelo ato de impedir a impunidade ou ausência de reparação por falta de comprovação de dolo ou culpa do agente causador do dano.

Portanto, usar a forma de responsabilização objetiva para os exemplos citados acima (elefantes brancos), a princípio, seria uma forma de combater qualquer ato lesivo aos cofres públicos, necessitando da ausência de culpa, dependendo sempre de iniciativa do agente. Basicamente os atos ilícitos contidos na lei necessitam sempre de algo subjetivo para que sejam efetivados, sempre eles necessitam de dolo ou culpa do agente. A lei anticorrupção trata da responsabilização na esfera administrativa e civil das pessoas jurídicas, por atos lesivos praticados contra a Administração Pública conforme relata em seu artigo Art.1º parágrafo único:

Aplica-se o disposto nesta lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.<sup>62</sup>

Essa Lei Anticorrupção não trata especificadamente da responsabilidade civil do Estado, trata dos danos causados ao Estado por pessoas jurídicas, o Estado na pessoa de agente passivo, é quem sofre os danos e conseqüentemente a sociedade por completo acaba sendo prejudicada.

A principal função da lei é na responsabilização de pessoas jurídicas agressoras por atos de corrupção. O ato se caracteriza a partir da intenção da pessoa jurídica, seja através do presidente ou de seus empregados. O fato de lesar os cofres públicos e que seja caracterizado o ato ilícito, já o configura, como descreve o artigo 2º da Lei nº 12.846/2003: “As pessoas jurídicas serão

---

<sup>61</sup> BRASIL. **Lei nº12.846, de 1º de Agosto de 2013.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/112846.htm). Acesso em: 18 Mai 2016.

<sup>62</sup> BRASIL. **Lei nº12.846, de 1º de Agosto de 2013.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/112846.htm). Acesso em: 18 Mai 2016.

responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não”<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de Agosto de 2013**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm). Acesso em: 18 Mai 2016.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da presente análise, verifica-se que ainda há um grande trabalho a ser feito no combate a corrupção. Contudo foi verificado que ainda são necessárias efetivas condutas de fiscalização, citando como exemplos, projetos de lei que tramitam na câmara dos deputados, que tem principal visão de tornar todos esses atos em crimes hediondos, que seja criada uma comissão permanente para que aconteça uma intensificação maior pelo Conselho Nacional de Justiça que visa acabar com as praticas abusivas de atos classificados na lei de Improbidade Administrativa, e que as punições sejam cada vez mais pesadas. O conceito de Improbidade Administrativa está terminantemente ligado ao desrespeito à sociedade, pela afronta dos princípios que regem a Administração Pública e estão contidos no artigo 37º da Constituição Federal, especialmente o princípio da moralidade.

Da leitura da referida lei foi possível verificar que existem três classificações distintas dos atos descritos nela, são eles: enriquecimento ilícito (artigo 9º), danos ao erário publico (artigo 10º) e por final estão inseridos no artigo 11º os atos que afrontam contra os princípios da Administração Pública. Portanto se verifica que a apuração desses atos e a culpabilidade dos agentes causadores tem uma dependência enorme de processos judiciais, no qual todos têm direitos a garantias constitucionais, como ao contraditório, ampla defesa e ao devido processo legal. Uma coisa é certa, a participação da população no combate e fiscalização da corrupção é muito importante, pois esses tipos de práticas através de protestos mobilizam os políticos. Verifica-se cada vez mais as mudanças dos projetos de combate a esses tipos de atos.

Importante frisar que a corrupção não pode ser vista como uma coisa normal, apesar de estar tão presente em atos simples do cotidiano; vai de um breve furar de fila ao desvio de recursos públicos. Todos esses são considerados corrupção, mas não se pode permitir que esse tipo de prática continue arraigado na cultura de uma sociedade que se pretende civilizada.

Assim, apesar de a corrupção ser uma prática bastante antiga e estar acoplada à cultura brasileira, é imperativo buscar a reestruturação do sistema,

buscando reparar cargos que foram corrompidos, para que gerações futuras não sofram o mal que assola toda sociedade, pois é ela que sempre perde com esses tipos de atos.

Apesar de muitos se orgulharem pelas obras do país, em sua grande maioria não chegam à conclusão, ou é mal executada, a falta de pessoas qualificadas faz com que muitas dessas obras sejam mal elaboradas e projetadas, ou seja, realizadas sem nenhuma fiscalização rigorosa, analisando os pontos favoráveis e desfavoráveis, dos projetos.

Essas obras carregam com elas uma grande semelhança, um DNA que se baseiam em falta de planejamento, erros de pessoas sem capacidade para exercer certos cargos, sem contar com o enorme prejuízo para a população por não terem qualquer servidão. No Brasil o número de obras inacabadas é preocupante, pois abarcam do Norte ao Sul, de Leste a Oeste do país, e achar soluções para esses problemas é o desafio mais forte. Diante desses fatos citados e de vários outros ocorridos no país, cabe a nós cidadãos, questionarmos acerca do caso tendo em vista que existem várias perguntas, mas a que não quer calar é: por que existem tantas obras inacabadas no país? Várias são as respostas, pois muitas obras são mal projetadas, e em muitos casos tem a descontinuidade dos trabalhos, transições de governo ou de governantes que assumem os mandatos e abandonam as mesmas por serem de governo anterior opositor. Assim em muitos casos as obras ficam paralisadas, prejudicando toda a sociedade.

A população cada vez mais tendo acesso aos dados dos projetos tem uma grande ferramenta que seria em fiscalizar se as obras estão sendo executadas corretamente, restando assim o conhecimento de como o dinheiro dos impostos pagos estão sendo empregados.

É necessário que seja reestruturado o processo de penalidades aos agentes, responsáveis por esses tipos de atos, implementar punições com mais vigor, aplicar multas com altos valores financeiros, chegando até triplicar o valor da obra, pela multa, ou outras formas punitivas, chegando até exonerar, excluir ou expulsar de outras licitações, pois acontecendo isso, a sociedade acredita na mudança do país e naturalmente acelerar o desenvolvimento do Brasil.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Marina. **Pernambuco tem 419 obras paradas desde 2014 segundo o TCE.** G1, publicado em 06 Dez 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2015/10/pernambuco-tem-419-obras-paradas-desde-2014-segundo-o-tce.html>. Acesso em: 02 Mai 2016.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil.** 6. ed. Brasília: OAB Editora, 2004.

BRAGA JÚNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes. **Improbidade administrativa.** In: Revista jurídica do Ministério Público da Paraíba. Janeiro/Junho de 2007, p.153. Disponível em: [http://arquivos.mppb.mp.br/relatorios/rev01\\_juri\\_mppb.pdf](http://arquivos.mppb.mp.br/relatorios/rev01_juri_mppb.pdf). Acesso em 20 mar 2016.

BRASIL. **3ª Vara Federal em Pernambuco.** Autos do processo **0019972-23.2011.4.05.8300.** Disponível em: <http://tebas.jfpe.jus.br/consultaProcessos/resconsproc.asp>. Acesso em: 18 Mai 2016.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 22 set 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 03 de julho de 1992. Disponível em: [http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,os-atos-de-improbidade-administrativa-uma-analise-das-caracteristicas-da-Lei nº-no-842992,47243.html](http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,os-atos-de-improbidade-administrativa-uma-analise-das-caracteristicas-da-Lei-nº-no-842992,47243.html). Acesso em: 02 nov 2015.

BRASIL. **Lei nº10.406 de 10 de Janeiro de 2002.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 18 Mai 2016.

BRASIL. **Lei nº12.846, de 1º de Agosto de 2013.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/l12846.htm). Acesso em: 18 Mai 2016.

BRASIL. **Lei nº8.429, de 2 de junho de 1992.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm) Acesso em: 15 out. 2015.

CAETANO, Mariel. **Os maiores elefantes brancos da engenharia**. Postado em: 23 Nov de 2014. Disponível em: <http://www.minutoengenharia.com.br/postagens//23/os-maiores-elefantes-brancos-da-engenharia-brasileira/>. Acesso em: 02 Maio 2016.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal**. v. 1, São Paulo: Saraiva, 2010.

CAPEZ, Fernando. **Limites constitucionais à lei de improbidade**. São Paulo: Saraiva, 2009.

**CONSULTA TCU JURÍDICA**. Disponível em: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:m3DsT8qfxF4J:www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140331/AC\\_0699\\_09\\_P.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:m3DsT8qfxF4J:www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140331/AC_0699_09_P.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b). Acesso em: 15 mai. 2016.

DAL BOSCO, Maria Goretti. **Responsabilidade do agente público por ato de improbidade**. 2004.

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

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Valores protegidos na sanção da corrupção passiva**. 2013. Disponível em <http://improbidadeadministrativa.com.br/valores-protegidos-na-sancao-da-corrupcao-passiva/> Acesso em: 28 de maio de 2015.

FERRACINI, Luiz Alberto. **Improbidade Administrativa**. 2º ed. São Paulo, Aga Júris: 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Corrupção e democracia**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Renovar e Fundação Getúlio Vargas, n. 226, p. 213-218, out./dez, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2ª ed., revista e aumentada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

GARCIA, Emerson. **Repressão à corrupção no Brasil: entre realidade e utopia**. Editora: Lumen Juris, Rio de Janeiro 2011. p.18. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/areas/civel/arquivos/repressaoocorruptcaobrasilivro.pdf>. Acesso em: 31 mar 2016.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 2.<sup>a</sup>ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 19. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

NASCIMENTO, Anamaria. **Obras de BRT na Região Metropolitana do Recife sem prazo de conclusão**. Postado em: 21 de Out de 2015 por: Tania. Disponível em: <http://blogs.diariodepernambuco.com.br/mobilidadeurbana/tag/brt/>. Acesso em: 02 Maio 2016.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 5. ed. São Paulo: RT, 2009.

**OBRAS DE DUPLICAÇÃO DA BR-104 ESTÃO ATRASADAS NO AGRESTE DE PERNAMBUCO**. G1 – Caruaru. Publicado em: 05 Fev de 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/pe/caruaru-regiao/noticia/2014/02/obras-de-duplicacao-da-br-104-estao-atrasadas-no-agreste-de-pernambuco.html>. Acesso em: 02 Maio 2016.

PAZZAGLINI FILHO, Mariano. **Lei de improbidade administrativa comentada**. São Paulo, Atlas, 2009.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de**

**responsabilidade fiscal. Legislação e jurisprudência atualizadas.** 1º ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PAZZAGLINI, Marino, Filho. **Lei de improbidade administrativa comentada.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PESSOA, Eduardo. **Dicionário jurídico.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora e Livraria Jurídica do Rio de Janeiro, 2006.

SILVA, de Plácido. **Vocabulário jurídico,** 2004.

SILVA, José Afonso. **Lei da improbidade administrativa.** 2007. Disponível em [https://jus.com.br/artigos/10639/Lei nº-de-improbidade-administrativa](https://jus.com.br/artigos/10639/Lei_nº-de-improbidade-administrativa). Acesso em: 21set 2015.

TERÇAROLLI, Carlos Eduardo. **Improbidade administrativa: no exercício das funções do Ministério Público.** 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2002.