

LIGA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE
FACULDADE NATALENSE PARA O DESENVOLVIMENTO
DO RIO GRANDE DO NORTE – FARN
CURSO DE DIREITO

MURILLO VICTOR UMBELINO MACHADO

O PROCESSO COLETIVO NA TUTELA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

NATAL/RN
2010

MURILLO VICTOR UMBELINO MACHADO

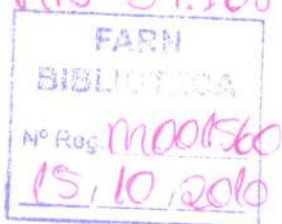
O PROCESSO COLETIVO NA TUTELA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito da Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte – FARN.

Orientador: Thiago Murilo Nóbrega Galvão (Esp.).

NATAL/RN
2010

RB-34.168



Catálogo na Publicação – Biblioteca da FARN
Setor de Processos Técnicos

Machado, Murilo Victor Umbelino

O Processo Coletivo na Tutela do Patrimônio Público / Murilo Victor Umbelino Machado. – Natal: FARN, 2009.
57f.

Orientador: Thiago Murilo Nóbrega Galvão (Esp.)
Monografia (Bacharel em Direito) – Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte.

1. Tutela Coletiva – Monografia. 2. Improbidade Administrativa – Monografia. 3. Mandado de Segurança – Monografia. I. Título.

RN/FARN/BC

CDU 347.9

Monografia apresentada ao curso de Direito da Faculdade Natalense para o
Desenvolvimento do Rio Grande do Norte – FARN e aprovada pela banca em
____/____/____.

Prof. Esp. Thiago Murilo Nóbrega Galvão
Orientador

Kaleb Campos Freire
Examinador Titular

Rocco José Rosso Gomes
Examinador (a) Titular

Prof. Walber Cunha Lima
Coordenador do Curso

Dedico este trabalho aos meus familiares
e amigos pelas emoções compartilhadas
e pelos percalços suportados juntos; em
especial à minha mãe, meu amor
incondicional, e ao meu amigo, prof.
Thiago Murilo, meu orientador.

A improbidade administrativa é um dos maiores males envolvendo a máquina administrativa do nosso país e um dos aspectos negativos da má administração que mais justificam a implementação de um maior controle social.

Romualdo Flávio Dropa.

RESUMO

A proteção ao patrimônio público e a salvaguarda dos princípios constitucionalmente estabelecidos são bens jurídicos que a lei da improbidade administrativa possui o escopo de tutelar, para tanto, deve-se utilizar os mecanismos processuais disponíveis no ordenamento pátrio para garantir uma prestação jurisdicional adequada no âmbito do combate aos atos ímprobos praticados pelos agentes públicos no exercício de suas funções administrativas. Este trabalho objetiva demonstrar que o processo coletivo apresenta-se como alternativa processual mais eficaz para garantir a tutela pretendida pela Lei nº 8.429/92, outrossim, pela Constituição Federal de 1988. A priori, desenvolve-se um breve histórico acerca das normas de combate à improbidade administrativa, na seara constitucional e infraconstitucional, para, posteriormente, tecer comentários à cultura da improbidade no Brasil, no sentido de desenvolver um conceito desse instituto e analisar seus aspectos constitucionais. Nesse deslinde, cumpre asseverar sobre o princípio da moralidade administrativa como fundamento maior da improbidade administrativa. Posto isso, aborda-se o foco desse trabalho, a saber os aspectos processuais da improbidade, e, por isso, pormenoriza-se a tutela coletiva com vistas a analisar a aplicação de algumas ações constitucionais sob a luz do processo coletivo. Nesse afã, abordou-se a ação popular, a ação civil pública e o mandado de segurança, verificando-se, portanto, a aplicabilidade de ambos na ação judicial da improbidade administrativa. E mais. Pode-se constatar que o uso desses instrumentos processuais em sede de processo coletivo representa a alternativa mais eficaz para garantir a tutela pretendida pela lei anticorrupção.

Palavras-chave: Princípio da Moralidade Administrativa. Improbidade Administrativa. Tutela Coletiva. Ação Popular. Ação Civil Pública. Mandado de Segurança.

ABSTRACT

The protection of public equity and safeguard of the principles constitutionally established are legal properties that the law of administrative improbity has to protect. Under those circumstances, the processual mechanisms available should be used to ensure the national order to guarantee an adequate jurisdictional service to combat dishonest acts committed by public officials in the course of their administrative functions. This work aims to demonstrate that the collective process is a more effective alternative processual ensuring the protection sought by the law nº 8429/92, as well as by the Federal Constitution of 1988. Beforehand, it is developed a brief historical about the rules to combat the administrative improbity in the constitutional and infraconstitutional field, to, subsequently, weave comments concerning the culture of the Brazilian administrative improbity, in order to develop a concept about such a problem and analyze its constitutional aspects. In this clearing up, it is worth to point out the principle of administrative morality as the main fundamental of the administrative improbity. Therefore, the focus of this work is related to the processual aspects of improbity, that is the reason the collective protection is treated in detail in order to analyze the application of certain constitutional actions under the light of the collective processual. With this objective, the popular action, the public civil action and the mandamus were approached, verifying, hence, their applicability in the legal action of the administrative improbity. Furthermore, it can be evidenced that the use of these processual instruments in headquarters of collective process represents the most efficient alternative to guarantee the guardianship intended by the anticorruption law.

Keywords: Administrative Morality Principle. Administrative Improbity. Collective Guardianship. Popular Action. Public Civil Action. Mandamus.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: DA GÊNESE AO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	12
2.1 Breve Histórico acerca das Normas de Combate à Improbidade.....	12
2.1.1 Seara Histórica Constitucional.....	13
2.1.2 Evolução Histórica da Legislação Infraconstitucional.....	17
2.2 Cultura da Improbidade Administrativa.....	19
2.3 O Conceito de Improbidade Administrativa	21
2.4 Aspectos Constitucionais da Improbidade Administrativa.....	23
2.5 Princípio da Moralidade como fundamento maior da Improbidade Administrativa.....	27
3 DOS ASPECTOS PROCESSUAIS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	31
3.1 Da Tutela Coletiva.....	32
3.2 Da Ação Civil Pública e Da Ação Popular na Improbidade Administrativa.....	40
3.3 Mandado de Segurança.....	48
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
REFERÊNCIAS	

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho destina-se ao estudo da improbidade administrativa, notadamente, aos seus aspectos de cunho processual e aos seus fundamentos constitucionais.

Nesse íterim, pode-se frisar que a improbidade administrativa consiste num tema de grande relevância tanto para o direito brasileiro em sua conjuntura hodierna, quanto para o próprio desenvolvimento da sociedade brasileira, face a necessidade de implementar com eficácia os objetivos pretendidos pela Constituição Federal de 1988.

E mais. O assunto em comento recebe grande atenção no momento em que o ordenamento jurídico modificou seu paradigma, dando maior destaque à proteção ao patrimônio público, à moralização da administração pública e ao efetivo combate à corrupção, envolvendo, portanto, inúmeras prerrogativas e direitos que merecem uma tutela jurídica.

Nesse patamar, é imperioso ressaltar que é preciso tecer uma análise pormenorizada acerca das normas que visam combater os atos ímprobos passíveis de serem praticados pelos agentes públicos quando no exercício de suas funções administrativas.

Posto isso, deve-se observar toda evolução legislativa que ocorreu no direito brasileiro, atendo-se não somente à observância dos diplomas constitucionais, mas também as demais normas infraconstitucionais que possibilitam embasar a proteção destinada tanto ao patrimônio público quanto aos princípios constitucionalmente estabelecidos.

Nessa seara, é relevante asseverar que nem sempre a legislação brasileira possuiu normas que diretamente tutelavam o patrimônio público. Contudo, para oferecer o perfeito entendimento da legislação vigente, é preciso analisar a gênese desse diploma legal, com vistas a contrapor as diferentes realidades sociais transcorridas durante a história do Brasil.

Nesse diapasão, é mister ressaltar acerca da cultura que dispõe a improbidade administrativa na seara pública do nosso país, de modo a perceber todos os percalços que sempre permearam o serviço público brasileiro, mas que, por

ironia do destino, redundaram num combate incisivo de toda população brasileira contra a corrupção secularmente instalada da administração pública.

Por conseguinte, deve-se atentar ao fato de que para estudar a improbidade administrativa, é preciso possuir o perfeito entendimento sobre a essência do supramencionado instituto, e, por isso, requer o desenvolvimento de uma definição exata que permita fundamentar todos os argumentos a serem defendidos neste documento acadêmico.

Ademais, frisa-se que, em termos de fundamentação, nada mais sensato do que utilizar o diploma superior de um ordenamento para entender a força normativa que possui a improbidade no sistema jurídico brasileiro. Portanto, deve-se esclarecer toda a vertente constitucional que a improbidade administrativa possui, de modo a garantir uma tutela jurídica adequada para o instituto retromencionado.

Entretanto, sabemos que a Constituição da República Federativa do Brasil é um diploma legal que possui regras gerais a serem regulamentadas pela legislação ordinária. Todavia, a improbidade administrativa não seria perfeitamente regulamentada sem a existência de um fundamento abstrato, ou seja, somente através de um princípio de caráter norteador que o legislador ordinário conseguiria precisão na pormenorização da matéria.

E, tal princípio também possui assento constitucional, é denominado de princípio da moralidade administrativa, sendo este, considerado o fundamento maior da improbidade administrativa, tratado, portanto, neste documento acadêmico, como essência da tutela pretendida pela Lei nº 8.429/92.

Finalmente, pode-se adentrar ao foco principal deste trabalho, materializado no estudo dos aspectos processuais da improbidade administrativa, de modo a elencar inúmeros institutos de direta aplicação na ação judicial de improbidade administrativa.

Nesse diapasão, é mister tecer breves comentários acerca da tutela coletiva, com vistas a propiciar um enfoque referente a aplicação do processo coletivo como mecanismo de garantir uma prestação jurisdicional adequada para a ação de improbidade administrativa.

E mais. É preciso analisar quais institutos processuais são aptos a garantir a referida tutela judicial, portanto, será elaborado um estudo de compatibilidade, nos aspectos substanciais e processuais, de algumas ações, como:

a ação popular, a ação civil pública e o mandado de segurança, tanto na vertente individual, quanto na seara coletiva.

Nesse deslinde, será analisada algumas controvérsias doutrinarias e jurisprudenciais, e ainda, observado todos os benefícios e malefícios que podem trazer a aplicação desses procedimentos na busca da proteção ao patrimônio público e dos princípios constitucionais.

Para, enfim, reconhecer a capacidade processual disponível no ordenamento jurídico brasileiro apta a garantir a eficácia da aplicação da Lei da Improbidade Administrativa.

2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: DA GÊNESE AO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

O estudo da improbidade administrativa, no âmbito de seus aspectos constitucionais, deve ser precedido de uma análise sintética da evolução legislativa das normas que combatiam a corrupção em nosso país. Ademais, tem-se, por oportuno, a necessidade de elaborar breves comentários acerca da cultura da improbidade administrativa, como mecanismo de elaborar um breve conceito desse instituto, de modo a fundamentar todo projeto a ser desenvolvido. Por fim, faz-se uma análise acerca dos aspectos constitucionais da improbidade administrativa, com ênfase no princípio da moralidade administrativa, tido como o fundamento maior do instituto jurídico em comento.

2.1 Breve Histórico acerca das Normas de Combate à Improbidade

A Improbidade Administrativa é um tema de grande repercussão no cenário jurídico mundial, e, por isso, deflagra inúmeras questões tanto de âmbito material quanto pela nuance processual. Entretanto, para propiciar um entendimento adequado acerca dessa matéria é imprescindível tecer uma abordagem sintética sobre os diplomas normativos que disciplinaram a improbidade nos diversos momentos históricos ocorridos no Brasil.

Nesse deslinde, frisa-se que a análise das legislações deve ocorrer tanto na seara constitucional, onde será observado toda a evolução legislativa acerca do tema de improbidade administrativa nas Constituições brasileiras, desde o período imperial. E ainda, será analisada as legislações e demais instrumentos legislativos que regulamentaram essa temática, para garantir o correto entendimento da Constituição Federal de 1988 e da Lei da Improbidade Administrativa.

Desta feita, cumpre ressaltar que a improbidade sempre possuiu uma forte relação com o tema da corrupção, e, por isso, ressalta-se de modo objetivo algumas legislações que abordaram o combate à corrupção, vez que tais diplomas foram elementares para a produção legiferante do ordenamento jurídico vigente acerca da improbidade administrativa.

Nesse diapasão, cumpre asseverar que a corrupção é tratada há muitos anos, sendo expressa até mesmo na bíblia sagrada, entretanto, o presente documento acadêmico não possui o escopo de se debruçar nessa legislação, objetivando, portanto, dar ênfase aos documentos legislativos referentes à improbidade administrativa que permearam o ordenamento jurídico brasileiro durante todos os momentos históricos já deflagrados em nossa sociedade.

O direito pátrio sempre possuiu uma grande preocupação com a probidade administrativa, e, por isso, sempre houve previsões em todos os patamares da pirâmide hierárquica do ordenamento brasileiro, ou seja, a improbidade administrativa era prevista tanto nas Constituições brasileiras, como também em outros instrumentos normativos.

2.1.1 Seara Histórica Constitucional

No âmbito constitucional, apenas a Constituição brasileira de 1824 não consagrou a responsabilidade dos agentes públicos em seu texto, provavelmente porque tal diploma legal era reconhecidamente utilizado como mecanismo de viabilizar a atuação totalmente irresponsável do imperador brasileiro, fase em que havia grande confusão entre o patrimônio público e o patrimônio particular da monarquia detentora do poder político então vigente.

Todavia, todas as outras Constituições Republicanas trouxeram expressos em seus textos algum mecanismo de viabilizar a responsabilização dos agentes públicos, através de mecanismos de punição -destinado inicialmente apenas ao Chefe do Poder Executivo, enquanto que os demais ocupantes de cargos públicos permaneciam sob a órbita da irresponsabilidade-, ou mesmo dispositivos tratando das condutas desejadas no âmbito da administração pública, principalmente através de princípios e condutas éticas e morais.

Importante esclarecer que essa previsão constitucional inicialmente assegurava a responsabilidade e a probidade administrativa do Chefe do Poder Executivo, entretanto, diante da evolução do tema e da necessidade de garantir a moralização no setor público brasileiro, tal previsão passou a alcançar todos os agentes públicos com vínculo com a administração pública, e não apenas o Presidente da República, o que representou grande evolução legislativa já que a

improbidade administrativa não visa reprimir apenas os atos ímprobos do Chefe do Executivo, mas todo e qualquer ato que gere dano ao erário, enriquecimento ilícito ou ofensa aos princípios constitucionais.

Posto isso, frisa-se que, a priori, as Constituições Federais brasileiras que possuíram previsão referente a probidade administrativa não obtiveram êxito na efetividade de aplicação desse instituto, seja pelos traços culturais inseridos na sociedade brasileira e na própria administração pública de âmbito corrupto, seja pela ausência de um instrumento normativo que pormenorizasse a matéria e viabilizasse a aplicação do mesmo.

Nesse deslinde, cumpre anotar que a Constituição de 1824 tratou, mesmo que de forma indireta, alguns termos que faziam referência ao escopo de reprimir alguns atos nitidamente ímprobos, como atos de "peita, suborno, concussão, abuso de poder, falta de observância da lei, qualquer dissipação de bens públicos", dentre outros, compelindo agentes públicos como os Ministros de Estado e outros.

Naquela época já havia alguns excelentes doutrinadores que reconheciam a importância desta previsão de âmbito constitucional, como o nobre civilista Pontes de Miranda, quando afirmava que "o maior rival dos países sem longa educação de responsabilidade administrativa eram os atos ímprobos", o que representa grande avanço no sentido de possuir argumentos de autoridade pressionando o Poder Legislativo a produzir diplomas referentes a matéria em comento.

Por conseguinte, é relevante tratar da previsão existente na Constituição Federal de 1946 que trazia referencia aos agentes públicos em geral, estatuidando sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica.

Deve-se atentar para o fato de que os textos constitucionais ora mencionados representam a evolução da ciência jurídica brasileira, que a cada Carta da República, desenvolveram mecanismos de combater a doença da corrupção inserida na sociedade brasileira, principalmente através da previsão expressa das condutas mais reproduzidas pelos agentes públicos, pelo fato de que tais atitudes desonestas não traziam apenas desrespeito aos princípios vigentes nos textos constitucionais ora abordados, outrossim, traziam prejuízo aos cofres públicos.

Importante esclarecer que a magnitude da corrupção era tamanha no Brasil, e ainda é, que os atos ímprobos passaram a ser punidos e, conseqüentemente, previstos nos textos constitucionais, porque os outros agentes públicos não beneficiados pelos deslizes praticados passaram a invejar a promoção financeiras dos corruptos beneficiados.

Posteriormente, no ano de 1950 houve a superveniência da Lei nº 1.079, que consiste num diploma parcialmente derogado pela Constituição Cidadã de 1988, mas ainda hoje em vigor. Todavia, trataremos as disciplinas infraconstitucionais em momento oportuno.

Dessarte, deve-se anotar que a Constituição brasileira de 1967, posteriormente modifica no ano de 1969, onde alguns doutrinadores tratam tal mudança como uma nova constituição, além de fazer referencia as condutas de perdimentos de bens, danos ao erário, proibidade na administração pública, entre outros pontos basilares, porém já tratados pelas Constituições anteriores, fez menção à outra magnitude de atos expressamente ímprobos.

Tais atos materializam-se no abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importando tais atos, na suspensão dos direitos políticos, no liame temporal variável entre dois e dez anos, sendo tal punição decretada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal que couber, assegurando ainda, ao indiciado a garantia constitucional da ampla defesa.

Isto posto, torna-se imprescindível ressaltar o enorme avanço que representa a Carta Política supramencionada. Primeiramente, porque introduz a noção de que os atos ímprobos praticados pelos agentes políticos no exercício da função pública podem, além dos inúmeros outros prejuízos já destacados nesse documento, trazer prejuízo à órbita individual dos cidadãos brasileiros.

Ademais, trouxe a relação entre a improbidade administrativa e o regime democrático imposto no Brasil. Isso representa até uma ironia, já que nesse momento, o Brasil passava por um enorme percalço histórico caracterizado pelo desrespeito aos direitos humanos, ao regime democrático e aos princípios constitucionais em decorrência da atuação arbitrária dos militares que conduziam o país no regime ditatorial.

Mesmo assim, fazer referencia ao regime democrático é essencial para viabilizar uma atuação honesta e eficaz por parte da administração pública, e, por isso, deve-se aplaudir a evolução legislativa inserida naquele diploma constitucional.

E mais. A Carta da República de 1967 trouxe uma punição aos agentes públicos que praticassem atos de improbidade administrativa, representada na suspensão dos direitos políticos, logo, tem-se, por oportuno, que esclarecer que a punição escolhida foi bem acolhida pela jurisprudência e pela doutrina jurídica brasileira face a sua magnitude constitucional, vez que reprimir os direitos políticos de alguém é excluir a participação das decisões sociais e políticas no Brasil. Todavia, ainda não era capaz de ressarcir o erário dos danos causados pelos referidos atos.

Finalmente, importa ressaltar sobre a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no âmbito da evolução legislativa que tal diploma representa, elencando os pontos relevantes sobre as suas previsões expressas acerca da probidade e da improbidade administrativa.

Esta Lei Suprema inovou principalmente porque estendeu os atos de improbidade administrativa, até então referentes apenas aos atos que causavam dano ao erário e enriquecimento ilícito. Nessa seara, cumpre asseverar a expressividade da Carta de 1988 nos termos dos nobres doutrinadores Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, a seguir *in verbis*:

O art. 37, § 4º, da Constituição de 1988 confere maior liberdade ao legislador ordinário, dispondo que 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 previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível, tendo sido o preceito constitucional regulamentado pela Lei nº 8.429-1992.

Ainda sob a ótica da Constituição de 1988, o seu art. 15, V, prevê a suspensão dos direitos políticos do cidadão nos casos de improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º. O art. 14, § 10, dispõe sobre o cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo sempre que for decretada a prática de corrupção, no curso de procedimento eletivo, em benefício do diplomado, tendo um nítido efeito preventivo, afastando a representatividade popular aquele que demonstrou ter uma degeneração de caráter incompatível com ela.

Desta feita, tem-se registrado a relevância da Constituição Federal de 1988 para a efetividade da punição dos agentes públicos que agem com desonestidade perante a população brasileira, de modo a consagrar um mecanismo apto a garantir uma administração pública honesta, eficaz e transparente perante a sociedade brasileira.

Desse modo, faz-se mister ressaltar que a Constituição de 1988 é um diploma normativo que representa toda a evolução histórica do povo brasileiro, e ainda, o desenvolvimento da ciência jurídica nacional, representando, portanto, o norte que todos os cidadãos devem utilizar quando buscarem satisfazer a moral e os bons costumes inerentes a cultura brasileira, reprimindo assim, todos aqueles capazes de manchar uma classe pública que é os agentes políticos, vez que o sistema representativo escolhido pela Lei Suprema denota que os políticos são representantes do povo, e esses que são os titulares do poder, logo, qualquer um que entre no setor público e atue de modo dissonante aos princípios constitucionais deve ser punido pela Lei de Improbidade Administrativa.

2.1.2 Evolução Histórica da Legislação Infraconstitucional

Diante da análise da evolução histórica da previsão nas Constituições Brasileiras acerca da improbidade administrativa, deve-se anotar sobre a legislação infraconstitucional que também prevê a matéria em comento. Tal legislação possui grande relevância para o ordenamento jurídico brasileiro por ser desenvolvida em consonância com os ditames da Constituição Federal, tratando a matéria de modo pormenorizado, através do regramento específico de cada conduta, de cada pena, do procedimento a ser obedecido, entre outros pontos.

Desta feita, cumpre anotar que anteriormente à edição de normas legais específicas à improbidade administrativa, existiam comandos legais que faziam referência aos atos perpetrados pelos agentes públicos, materializados na prática de crimes funcionais e de abuso de autoridade, que acarretava o sequestro e o perdimento de bens. Tal previsão legal estava inserida no Decreto-Lei nº 3.240, de 8 de maio de 1941.

Importa esclarecer que o Superior Tribunal de Justiça já firmou entendimento de que o referido Decreto-Lei não foi revogado pela superveniência do

Código de Processo Penal, podendo aquele alcançar os bens adquiridos anteriormente ao crime praticado contra o erário.

Ademais, deve-se atentar ao fato de que haviam previsões esparsas existentes nos regimes jurídicos de determinadas categorias do funcionalismo público brasileiro de diferentes entes da federação, de modo que duas delas foram diplomas de caráter genérico que antecederam a atual Lei da Improbidade Administrativa.

Por conseguinte, deve-se esclarecer que a Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957 possuía menção à atos ímprobos, porém, por ser extremamente lacônica, não era clara ao tratar da influencia ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica. Atenta-se ao fato de que na época, havia mera preocupação em combater a corrupção, logo, foi de bom alvitre que tal legislação conferiu legitimidade ao Ministério Público e a qualquer do povo para o ajuizamento das medidas judiciais cabíveis em face do servidor público que tenha se enriquecido ilicitamente.

Entretanto, havia a dificuldade de comprovar o nexo de causalidade existente entre o abuso de cargo e a aquisição de um bem pelo servidor público, logo, era necessário uma legislação mais desenvolvida para garantir a efetiva punição dos agentes públicos desonestos.

E, por isso, a Lei nº 3.502 de 1958 veio esclarecer o alcance da expressão servidor público para fins de identificação do sujeito ativo dos atos que importavam em enriquecimento ilícito. Nesse deslinde, há de se reconhecer o sensível avanço legislativo, entretanto a ineficácia persistiu pela presença de fatores como: dificuldade de prova dos requisitos impostos pela lei, não tipificação do enriquecimento ilícito, não estabelecimento de nenhuma sanção direta para o agente, o qual continuava no exercício do cargo público, dentre outros.

Por conseguinte, deve-se anotar sobre o Ato Institucional nº 5, de 1968, a qual inseria no ordenamento pátrio inúmeras medidas antidemocráticas, dentre elas, a possibilidade do Presidente da República suspender os direitos políticos de qualquer cidadão brasileiro pelo prazo de até dez anos, discricionariamente. Ademais, instituiu a Comissão Geral de Investigação no âmbito do Ministério da Justiça, momento em que foi tipificado o enriquecimento ilícito, todavia, tal avanço legislativo foi introduzido sem qualquer efetividade diante do cenário político ditatorial.

Finalmente, importa esclarecer algumas diretrizes sobre a Lei nº 8.429 de 1992, denominada Lei da Improbidade Administrativa, também conhecida como a Lei do Colarinho Branco. Este diploma legal foi inserido no ordenamento pátrio em consonância com os ditames da Carta da República de 1988, com o escopo de pormenorizar os aspectos referentes aos atos de improbidade administrativa, e finalmente, garantir efetividade à punição tão desejada sobre os agentes públicos que agem em dissonância com os princípios constitucionais vigentes.

Desta feita, a Lei da Improbidade Administrativa tratou dos sujeitos dos atos de improbidade; do dever jurídico de observar os princípios regentes da atividade estatal, de não causar dano ao patrimônio público e de não enriquecer ilicitamente; da possibilidade de indisponibilidade dos bens do ímprobo e da legitimidade do Ministério Público para requerê-la em juízo; da responsabilidade patrimonial dos sucessores do ímprobo; da tipologia dos atos de improbidade; das sanções cominadas; da obrigatoriedade de todos os agentes públicos apresentarem declaração de bens; do procedimento administrativo para apuração dos atos de improbidade; dentre outros pontos basilares que serão desenvolvidos posteriormente neste documento.

2.2 A Cultura da Improbidade Administrativa

Transcorridos os aspectos iniciais sobre a evolução histórica da legislação referente a improbidade administrativa, cumpre tecer breves comentários acerca desse instituto, no sentido de abordar as origens culturais que favoreceram o desenvolvimento desse tema no cenário jurídico nacional, como a própria relação que a improbidade possui com a corrupção, como já anotado em linhas anteriores.

Nesse afã, frisa-se que a gênese evolutiva da cultura humana é cerceada de inúmeras peculiaridades, entretanto, em se tratando de documentos jurídicos, relevante se faz analisar a vida do homem a partir de sua organização em sociedade.

Desta feita, tem-se, por oportuno, que salientar a relevância da estrutura do Estado que, desde os tempos passados, atua como mecanismo organizador das relações sociais com vistas a satisfazer às necessidades públicas através da realização de serviços públicos.

Nesse diapasão, mister se faz a ressalva de que o Brasil possui seus traços culturais oriundos do sistema de colonização aqui implantado, materializado da exploração dos recursos naturais, a partir da iniciativa de pessoas ligadas à Coroa Portuguesa, por meio da utilização da força laboral dos nativos aqui existentes, havendo, portanto, um desenvolvimento ausente de preocupações com a terra nativa, mas sim, com os interesses econômicos dos exploradores europeus.

Contudo, tem-se que esclarecer que a República Federativa do Brasil compreende uma nação rica, com inúmeros recursos naturais e humanos, entre outros atributos, que, por si só, permitiriam deduzir ser esta uma nação também desenvolvida.

Entretanto, os percalços históricos que permeiam os poucos mais de quinhentos anos de civilização já deflagrados comportam-se como um empecilho para a efetivação de alguns princípios necessários à viabilização de uma sociedade igualitariamente progredida.

É notório os traços capitalistas que norteiam a sociedade brasileira, fazendo com que a busca dos interesses materiais se dê de modo tão efusivo. Contudo, há a necessidade de inserir na educação dos nacionais algumas diretrizes fundamentais para garantir uma sociedade justa e democrática.

Nessa esteira, é mister ressaltar que, no Brasil, a corrupção é uma doença disseminada por vários séculos e em vários setores da sociedade. Por isso, há a necessidade de combatê-la de modo eficaz, para que se garanta um país melhor de se viver.

Tem-se ainda a necessidade de aferir que a corrupção se encontra disseminada principalmente no Poder Público, mesmo sendo este o administrador de todas as riquezas que o Brasil possui.

Destarte, faz-se oportuno a utilização da ciência jurídica para ajudar no combate à corrupção. Entretanto, surgem alguns questionamentos acerca dos limites que o Direito deveria se submeter mesmo agindo em prol da sociedade. E, por isso, vem o ordenamento jurídico, estruturado numa cadeia sistemática e hierarquicamente organizada, impor quais limites que as leis emanadas do Poder Legislativo possuem no âmbito de sua aplicação na sociedade brasileira.

Ademais, é imprescindível que a aplicação do Direito ocorra de modo eficiente, por isso, não deve aplicar apenas parâmetros objetivos no que diz respeito a aplicação dos instrumentos legislativos, mas sim analisar subjetivamente os

benefícios e malefícios que tal aplicação acarretará, de modo que resulte numa relação custo/benefício positiva para a sociedade brasileira. Dessarte, importa esclarecer que os princípios presentes no ordenamento jurídico pátrio atuam como excelente alternativa para verificação dos liames subjetivos ora abordados, já que numa análise de razoabilidade e proporcionalidade pode-se verificar a viabilidade da aplicação de uma lei.

Nesse interim, é relevante a ressalva de que os limites e estruturas aqui abordadas não são frutos de criações jurídicas exclusivamente brasileiras, vez que o Direito brasileiro é oriundo de uma evolução de outros ordenamentos de países que culturalmente nos influenciaram.

Pode-se perceber tal influência por meio de um simples exemplo, a saber o uso da Teoria da Tripartição dos Poderes de Montesquieu, vez que no Brasil há a aplicação dessa Teoria, existindo, portanto, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

2.3 O Conceito de Improbidade Administrativa

Diante de toda cultura de improbidade disseminada na sociedade brasileira, há a necessidade de analisar a produção legiferante que possui o escopo de combater os atos dos agentes públicos que redundam na lesão à moralidade administrativa. Destarte, pode-se perceber, de início, que o conceito de Improbidade Administrativa possui forte relação com as definições oferecidas ao princípio constitucional da Moralidade Administrativa.

Contudo, deve-se atentar ao fato de que conceituar a moralidade é um trabalho bastante árduo e exaustivo, face a grande variação de conceitos existentes na doutrina, por isso, deve-se acrescer a ideia de que moral consiste num conceito eminentemente volátil, baseado em inúmeros critérios de caráter sociológico, variando, portanto, pela influência de costumes, padrões e condutas éticas de determinado grupo social.

Nesse diapasão, é mister ressaltar que a legislação infraconstitucional vigente relacionada à Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) é um mecanismo de disciplinar os preceitos inseridos na Constituição Federal de 1988 que tratam desta matéria. Desta feita, tem-se que analisar a Lei de Improbidade Administrativa,

e conseqüentemente seu conceito, a luz da Carta Magna do direito brasileiro, vez que interpretações dissociadas do sentido constitucional podem fazer emergir sentidos diversos que levariam a entendimentos ludibriosos.

Nesse afã, tem-se a necessidade de extrair o conceito de Improbidade Administrativa a partir da Constituição Federal de 1988, para então tratar de analisar a Lei de Improbidade Administrativa. Desta feita, face a imperiosidade de analisar os dispositivos constitucionais referentes a improbidade administrativa, tem-se a oportunidade de inferir um conceito simples, porém de fácil interpretação acerca da Improbidade Administrativa, que consiste na caracterização atribuída à algumas condutas praticadas por agentes públicos, no exercício de função pública, outrossim, por particulares que estejam legitimados a praticar atividade administrativa.

E, por isso, a lei que disciplina a improbidade administrativa dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Nessa seara, pode-se destacar que a Lei da Improbidade Administrativa atua como mecanismo legislativo apto a garantir a punição dos agentes públicos que atuam em dissonância aos princípios constitucionais, praticando atos com fulcro em obter vantagens para si ou para outrem, entretanto, acabam desencadeando prejuízos ao patrimônio público.

Desta feita, é justamente para garantir a aplicação efetiva da referida lei que os doutrinadores jurídicos pátrios buscam desenvolver o conceito perfeito para a improbidade administrativa, no sentido de retirar o subjetivismo do tema, atribuindo assim, meios concretos para designar os atos praticados pelos agentes públicos, e assemelhá-los às condutas descritas na legislação ora retratada.

Diante do exposto, tente-se aqui uma breve tentativa de designar a improbidade administrativa em termos sintéticos, com o escopo de esclarecer os ditames que a Lei de Improbidade Administrativa possui, no sentido de estabelecer alguns limites para as condutas ora abordadas, com vistas a implementar alguns parâmetros garantidores da real designação da conduta ímproba. Tais condutas são elencadas nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8.429 de 2 de junho de 1992.

2.4 Aspectos Constitucionais da Improbidade Administrativa

A organização do Estado brasileiro, no seu âmbito federal e republicano, é caracterizada pela distribuição de determinados feixes de atribuições à todos os entes que compõem a nossa nação. Desta feita, o desenvolvimento do Direito Constitucional pátrio se deu por meio da subdivisão de categorias de competências, a saber: privativa, residual, concorrente e suplementar.

Todavia, o presente texto não possui o escopo de pormenorizar tais institutos jurídicos, mas, sabe-se que é imprescindível tornar evidente que, no Brasil, a competência para legislar sobre a Improbidade Administrativa é privativa da União, ou seja, os estados-membros, o Distrito Federal e os demais municípios da federação não podem legislar sobre a improbidade. E, por isso, o estudo da presente matéria deve ocorrer debruçando-se na legislação federal, tanto na seara constitucional, quanto na infraconstitucional.

Nesse diapasão, é mister ressaltar que diante da preponderância da Lei Suprema para o ordenamento jurídico pátrio, é imperioso ressaltar alguns aspectos relevantes sobre a improbidade administrativa de acordo com a previsão direta desse instituto na Constituição Federal de 1988, como mecanismo de ter ciência da diretriz que a Constituição buscou para assegurar a probidade na administração pública.

Nesse deslinde, frisa-se que a Carta da República prevê a improbidade administrativa, outrossim, na nuance da probidade administrativa, em quatro momentos distintos, sendo, portanto, oportuno comentar acerca das supramencionadas previsões. Contudo, torna-se sistematicamente viável, a exibição integral das referidas previsões constitucionais, a seguir *in verbis*:

Art. 14:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a **probidade administrativa**, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

V- improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º;

Art. 37.

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 previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

V – a probidade na administração.

Diante da análise dos dispositivos constitucionais ora retratados, tem-se a oportunidade de inferir um conceito simples, porém de fácil interpretação acerca da Improbidade Administrativa, que consiste na caracterização atribuída à algumas condutas praticadas por agentes públicos, no exercício de função pública, outrossim, por particulares que estejam legitimados a praticar atividade administrativa através dos meios aceitos pelo ordenamento pátrio.

Pode-se aferir ainda que, diante da interpretação sistemática do Art. 14 da Constituição Pátria, o constituinte buscou inserir no texto constitucional alguns padrões éticos e morais para aqueles que visam adentrar no Poder Público, fato constatado pela presença de requisitos de admissibilidade para os políticos que desejam ocupar os cargos eletivos dispostos no sistema eleitoral brasileiro, face a relevância dos cargos ocupados pelos vencedores do processo eleitoral.

Isto posto, torna-se viável tecer dois comentários basilares sobre o supracitado acesso aos cargos eletivos. A priori, que qualquer candidato que possua votos suficientes para ser considerado eleito no Brasil, só possuirá acesso, efetivamente, se preencher os requisitos presentes na legislação eleitoral, tanto os já existentes, quanto àqueles introduzidos no ordenamento por meio de lei complementar, como se extrai da simples leitura do citado artigo da Constituição Federal.

Desta feita, pode-se aferir que qualquer arguição requerendo a inconstitucionalidade de algum requisito de elegibilidade inserido no ordenamento através de lei complementar federal, elaborada nos ditames do processo legislativo vigente, torna-se inapto, ou seja, desprovido de possibilidade jurídica do pedido, vez

que a Constituição Federal de pronto aceitou a inserção de novos requisitos, como mecanismo de torná-la contemporânea e adequada às novas realidades sociais vindouras da sociedade brasileira.

E mais. Pode-se asseverar que essa flexibilidade inserida na Lei Maior de aceitar outros casos de inelegibilidade através de lei complementar é um mecanismo de proteger a probidade na Administração Pública, no sentido de evitar conluíus fraudulentos, desvios de função, facilitação de benefícios entre políticos de parentesco próximo, dentre outras formas prejudiciais a boa administração, protegendo assim, os princípios constitucionais que devem nortear toda e qualquer função administrativa exercida por um ocupante de cargo eletivo.

Por conseguinte, pode-se analisar o Art. 15 da Constituição da República, a qual trata da punição aos agentes públicos com a perda ou suspensão dos direitos políticos. Relevante se faz ressaltar que o constituinte preferiu proibir a cassação dos direitos políticos em decorrência das atrocidades ocorridas durante o período ditatorial, entre outros delineados no Brasil, onde o desrespeito com os direitos mínimos dos brasileiros, como o próprio exercício da cidadania, eram publicamente agredidos.

Nessa nuance, afere-se que a previsão constitucional de perda ou suspensão dos direitos políticos – sanção também prevista na Lei da Improbidade Administrativa – em decorrência dos atos de improbidade, regularmente verificados por meio dos mecanismos processuais que serão abordados no decorrer dessa obra, outrossim corroboram com o escopo de proteger os princípios constitucionais, vez que se um agente público é capaz de agir em desconformidade com o comportamento ético-moral adequado para a Administração Pública, que a justiça seja feita, fazendo com que haja a restrição dos direitos políticos em comento.

Na verdade, a confirmação do ato de improbidade administrativa pelo procedimento correto é capaz de aplicar outras sanções, como se pode verificar na leitura do Art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Noutra óptica, pode-se observar a relevância da previsão constitucional da improbidade administrativa, vez que sendo este instituto referendado pela Lei Suprema, os artifícios de aplicabilidade ganham uma magnitude expressiva, de modo a garantir a punição de todos os agentes que exercem suas funções de modo a prejudicar o interesse público.

Posto isso, é imperioso ressaltar que o constituinte foi extremamente feliz ao inserir tal previsão na Constituição Federal de 1988, vez que gerou um mecanismo de viabilizar a “boa administração” (termo preconizado pelo nobre doutrinador Celso Antonio Ribeiro de Melo), no sentido de garantir à todos aqueles pertencentes ao Poder Público um comportamento honesto, de acordo com os princípios éticos inseridos da Carta Política, e ainda, um meio de punir aqueles que desvirtuam o interesse da coletividade.

Finalmente, é relevante esclarecer que a busca pelo comportamento adequado pelos que formam a Administração Pública não se restringe aos patamares inferiores da estrutura hierárquica, vez que o presidente da república, chefe do poder executivo federal, pode ser punido, por meio de todas aquelas sanções previstas tanto no Texto constitucional como na Lei de Improbidade Administrativa, caso venha a praticar algum ato dessa natureza, logo, tem-se perfilhado um arcabouço legislativo de grande eficiência, bastando apenas que os responsáveis pela aplicação dessa legislação possuam consciência do interesse público, e realmente se concentrem em punir esses agentes danosos à moralidade no setor público.

Nesse afã, pode-se observar que a Constituição Federal de 1988, ao possuir previsão direta contra os atos de improbidade administrativa, atua como mecanismo ideal para viabilizar o fim da corrupção no Brasil, logo, cabe a toda sociedade, e principalmente aqueles agentes públicos competentes para tanto, buscarem a moralização da política e o desenvolvimento da nossa nação.

Independente das raízes culturais vindouras da colonização propugnada pela Coroa Portuguesa no Brasil, tem-se que buscar combater algumas mazelas ainda presentes na sociedade contemporânea, representantes da cultura ímproba propugnada em nosso país.

Para tanto, é imprescindível idealizar a moralização dos agentes políticos, no sentido de criar meios para que estes atuem no exercício da função pública com obediência aos padrões éticos e morais arraigados no ordenamento pátrio, retirando, portanto, aqueles que praticam o desvirtuamento da Administração Pública, por meio do exercício nocivo das funções a que lhes são atribuídas, realizando um tráfico de influências desidioso, com vistas a garantir o favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da coletividade.

Desta feita, tem-se uma tentativa de pormenorizar os aspectos constitucionais da improbidade administrativa, ressaltando seus dizeres em consonância com o escopo constitucional de garantir o desenvolvimento da sociedade brasileira, de modo a viabilizar um instrumento apto a garantir a moralização na política, a efetividade do serviço público, a honestidade daqueles que compõem o setor público, dentre outros objetivos essenciais ao cumprimento do regime democrático de direito preconizado pela Constituição Cidadã de 1988.

2.5 Princípio da Moralidade como fundamento maior da Improbidade Administrativa

Diante da análise dos aspectos constitucionais da improbidade administrativa, torna-se necessário analisar o fundamento principal desse instituto, para garantir o melhor entendimento dos aspectos processuais a que propõe o presente documento acadêmico.

Desta feita, pode-se perceber, de início, que o conceito do instituto em comento possui forte relação com as inúmeras definições oferecidas ao princípio constitucional da Moralidade Administrativa.

Contudo, deve-se atentar ao fato de que conceituar a moralidade é um trabalho bastante árduo e exaustivo, face a grande variação de definições existentes na doutrina, por isso, deve-se acrescer a ideia de que moral consiste num conceito eminentemente volátil, baseado em inúmeros critérios de caráter sociológico, variando, portanto, pela influência de costumes, padrões e condutas éticas de determinado grupo social.

Nesse prisma, cumpre salientar que o presente documento não possui o escopo de delinear traços acerca da dicotomia supostamente existente entre a moral jurídica e a moral comum, apenas buscou-se analisar o supramencionado princípio sob a égide do ordenamento vigente, em face de sua relevância para o exercício da função administrativa e a defesa da moralidade na Administração Pública.

Nessa nuance, é possível constatar que todo e qualquer ato dissonante do princípio da legalidade sempre acarretará numa violação à moralidade administrativa, em decorrência da forte relação que existe entre o poder público e a obediência aos ditames legais no exercício de suas funções.

Destarte, acredita-se que os agentes públicos possuem o dever de atuar em consonância com os princípios e regras que permeiam suas atividades, de modo a desenvolverem um comportamento harmonioso com as finalidades do órgão a qual o agente é lotado.

Por conseguinte, deve-se atentar ao fato de que o princípio da moralidade não possuiu previsão expressa nas Constituições anteriores à Carta Cidadã de 1988, entretanto, atualmente o referido princípio está arraigado no artigo 37, *caput*, da Lei Suprema, como pode-se verificar a seguir:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

Posto isso, imprescindível se faz a aferição de que a Constituição Federal recebeu grande evolução ao trazer de modo expresso os princípios ora anotados, principalmente, no que diz respeito à busca de uma administração pública eficiente, honesta e prestativa, seguindo, portanto, as demais diretrizes existentes no texto do referido documento legislativo.

Todavia, os agentes públicos, mobilizados para ambição de receber benefícios indevidos e superiores as remunerações que legalmente lhes são de direito, praticam atos indevidos, em descompasso com o sentido buscado pelo constituinte. Desta feita, tem-se a necessidade de buscar meios para combater esses atos danosos ao patrimônio público, outrossim, a Carta Republicana de 1988.

Nesse afã, tem-se a criação do instituto da improbidade administrativa, fundamentado principalmente no desejo incansável do povo brasileiro de moralizar a política, e, por isso, fundamentado no princípio da moralidade administrativa, atuar como mecanismo de combate aos atos dissonantes aos princípios constitucionais.

Dessa forma, pode-se perceber que a improbidade administrativa, apesar das inúmeras funções que possui no ordenamento jurídico vigente, possui seu fundamento maior no princípio da moralidade, vez que tal regramento pode ser consubstanciado no próprio fundamento das ações de improbidade administrativa interpostas nas vias judiciais, no sentido de combater a desonestidade e garantir a obediência aos padrões éticos e morais característicos do poder público, conforme se constata por meio da leitura da Constituição da República federativa do Brasil.

Nesse diapasão, cumpre asseverar a normatização existente sobre a improbidade administrativa, tanto da Carta Política de 1988, quanto nos outros diplomas legislativos existentes alcança todas as pessoas que, diante da atividade profissional que exercem, classificam-se como agentes públicos, ou seja, todos aqueles que foram cometidos, em âmbito provisório ou definitivo, para realizar o exercício de alguma função ou atribuição do Estado, por meio da percepção de parcelas remuneratórias ou não.

Desta feita, tem-se por dedução lógica das assertivas acima expostas, que seria imprescindível haver a previsão da improbidade administrativa na Constituição Federal de 1988. Diz-se isso pelo fato de que se a Lei Maior traz previsão direta sobre a administração pública, sobre o princípio da moralidade na administração, sobre a atuação dos agentes públicos, entre outros assuntos correlatos, seria um deslize do poder constituinte a omissão em relação a improbidade administrativa.

Todavia, como a supramencionada previsão constitucional existe na Constituição Cidadã de 1988, devemos, por oportuno, ressaltar a relevância dessa evolução legislativa do direito brasileiro.

A improbidade administrativa é atualmente um dos temas mais discutidos no universo jurídico pátrio, e, portanto, já se denota sua relevância para a atuação da ciência do direito em consonância com os conceitos elaborados na antiguidade grega. Tal conceito tratava o direito como uma ciência social, e ainda, uma ciência de pacificação social, vez que, através desta, o Estado, instituição organizadora da vida em sociedade, resolvia os conflitos entre os cidadãos e entre o próprio estado, assegurando a tão pretendida paz social.

Nesse afã, pode-se aferir que a improbidade administrativa é um mecanismo de garantir a pacificação social vez que o desrespeito aos princípios constitucionais é um dos assuntos que mais gera conflitos na sociedade brasileira, portanto, a improbidade administrativa atua como meio de viabilizar a punição dos agentes públicos que atuam em dissonância com os referidos princípios, tornando legítima a punição desses, e ainda, viabilizando o ressarcimento ao patrimônio público de todos os prejuízos causados por esses atos danosos.

Posto isso, frisa-se que a Constituição da República Federativa do Brasil recebeu de bom alvitre a previsão da improbidade administrativa, vez que tal instituto jurídico está em total consonância com as características desta Lei, sendo

relacionada, portanto, no próprio texto da Constituição, com vários assuntos, como a elegibilidade de agentes públicos, com questões de âmbito da atuação da administração pública, dentre outros.

Desse modo, seria impensável possuir uma Constituição na sociedade brasileira sem qualquer referencia ao instituto da improbidade administrativa, vez que toda a evolução histórica que visa a moralização na política, a efetividade nos serviços públicos, a garantia da imposição da justiça tanto aos particulares como aos agentes públicos, dentre outros temas, seriam "letra morta" no ordenamento jurídico vigente sem a presença da improbidade administrativa tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na legislação infraconstitucional, de onde provém os pormenores necessários a correta aplicação do instituto em comento.

3 DOS ASPECTOS PROCESSUAIS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Esclarecidos os aspectos conceituais de âmbito histórico e hodierno acerca da improbidade administrativa, tem-se no presente momento o desafio de elaborar uma construção jurídica acerca de quais mecanismos processuais são aptos para garantir a tutela do bem jurídico em foco, a saber: o patrimônio público.

Nesse deslinde, cumpre inferir que a Lei de Improbidade Administrativa, no seu artigo 14, expressou de modo claro que qualquer pessoa poderá oferecer representação às autoridades administrativas competentes com o objetivo de promover a devida instauração do procedimento investigatório com fulcro em apurar a prática de qualquer ato ímprobo.

Desta feita, pode-se aferir que o referido diploma legal conferiu legitimidade não só a determinados agentes públicos para suspeitar e requerer a investigação de um ato de improbidade administrativa. Por isso, pode-se caracterizar tal legitimidade através de sua amplitude, recebendo, portanto, alto grau de compatibilidade desse dispositivo legal com a Constituição Federal de 1988, a qual confere a titularidade do poder para o povo, de modo que qualquer popular possui competência para requerer a abertura do procedimento apto a investigar um ato de improbidade administrativa.

Nesse diapasão, cumpre asseverar que o combate à corrupção e as tentativas de moralizar a política brasileira crescem a cada dia, conforme ocorre o desenvolvimento intelectual e político da sociedade contemporânea. Este fato pode ser constatado pelo aumento do número de pessoas que passam a conhecer a legislação, principalmente aquela destinada a fiscalizar a administração pública e ainda que combate aqueles agentes públicos que exercem suas funções de modo dissonante com os padrões éticos e morais da sociedade.

Desta feita, pode-se verificar que a improbidade administrativa está sendo disseminada na sociedade brasileira, o que representa um grande avanço cultural. Entretanto, a efetivação da Lei de Improbidade Administrativa não alcança os mesmos índices de evolução.

Por isso, o presente documento acadêmico possui o escopo de desenvolver uma tese no sentido de garantir a defesa dos mecanismos processuais adequados para viabilizar o devido cumprimento dos ditames da referida legislação.

Nesse ínterim, convém esclarecer que com o desenvolvimento das doutrinas jurídicas acerca dos direitos coletivos, dos direitos difusos, outrossim denominados de direitos de terceira geração, o processo judicial, formado por uma tríade simples, passa a ser um mecanismo obsoleto, já que o bem jurídico que se busca tutela não é de âmbito individual.

É inegável que a improbidade administrativa consiste num instituto jurídico que visa proteger o patrimônio público, e este é um bem de interesse de toda sociedade brasileira. Logo, não se pode aceitar a tese de que apenas as tríades processuais simples são capazes de viabilizar uma prestação jurisdicional adequada para toda sociedade brasileira.

Isto posto, deve-se frisar que o processo coletivo é o melhor mecanismo a ser utilizado para efetivar a Lei nº 8.429 de 1992. Nesse sentido podem ser discorridos muitos argumentos, o principal decorre da natureza coletiva que reveste o patrimônio público, ou ainda a própria moralidade administrativa, logo, um processo coletivo torna-se mais viável para garantir tal tutela jurisdicional.

Nesse diapasão, faz-se oportuno tecer breves esclarecimentos acerca da tutela coletiva como mecanismo de viabilizar o perfeito entendimento da tese ora defendida.

3.1 Da Tutela Coletiva

O ordenamento jurídico pátrio possui inúmeros mecanismos processuais que são aptos a garantir a efetivação da Lei de Improbidade Administrativa, entretanto, defende-se a tese de que através do processo coletivo, há uma prestação jurisdicional realmente adequada em relação ao bem jurídico tutelado, de caráter notadamente difuso/transindividual.

Nesse ínterim, busca-se avaliar quais institutos processuais de âmbito coletivo possuem maior capacidade a aplicação adequada da legislação em comento, face a amplitude dos atos ímprobos praticados pelos agentes públicos no exercício de suas funções. E, por isso, torna-se relevante ressaltar alguns aspectos acerca do processo coletivo.

Entretanto, deve-se, a priori, destacar uma sintética definição dessa vertente processual, para, posteriormente, pormenorizar seus aspectos relacionados com a ação de improbidade administrativa.

Desta feita, cumpre destacar que para garantir a formação de uma relação jurídica é preciso compor a denominada tríade processual, geralmente formada por uma pessoa no pólo ativo, detentora do interesse de agir, outra no pólo passivo, que deve utilizar os mecanismos processuais para garantir seu direito, e o Estado, detentor no poder jurisdicional, materializado na figura do juiz de direito.

Contudo, há algumas relações jurídicas onde em um dos pólos ou em ambos existe uma grande quantidade de pessoas buscando a garantia de um mesmo direito, ou seja, um único bem jurídico tutelado pelo ordenamento é de interesse de uma gama de pessoas.

E mais. Pode ocorrer de toda a sociedade ser interessada neste direito, momento em que a Constituição da República designou a competência para o Ministério Público atuar em juízo da busca dessa garantia da coletividade.

Nessa seara, pode-se aferir que por meio do desenvolvimento da sociedade contemporânea, e conseqüentemente, da própria ciência jurídica, muitos bens jurídicos passaram a ser de interesse da coletividade como um todo, logo, a discussão em torno desses direitos transindividuais consiste num fenômeno surgido em virtude dessa majoração de interesses provenientes da feição capitalista que o mundo reproduz hodiernamente.

Nesse diapasão, insta a ressalva de que o patrimônio público é, sem sombra de dúvidas, um bem jurídico, ou ainda, um conjunto de bens, de interesse de toda a coletividade, até porque o povo é o titular do poder, logo, a disponibilidade desse patrimônio do povo deve ser garantido a toda sociedade.

Ademais, tem-se que toda a sociedade brasileira possui interesse direto no patrimônio público, mas sabemos que, em decorrência do sistema representativo propugnado pela Constituição Cidadã de 1988, os agentes que compõem a administração pública é que dispõem, predominantemente, do patrimônio público, ressalvados os bens de uso comum do povo.

Nessa esteira, a improbidade administrativa atua como mecanismo de garantir a boa utilização desse patrimônio da coletividade, entretanto, no momento em que se deflagra uma má utilização daquele, deve-se buscar um mecanismo

processual apto a garantir o retorno à situação de normalidade, materializado principalmente no ressarcimento ao erário.

Posto isso, torna-se mister ressaltar que o processo coletivo é um mecanismo de garantir essa prestação jurisdicional adequada, vez que este é apto a instrumentalizar um procedimento de interesse de uma coletividade organicamente estruturada, garantindo, outrossim, que não haja desvio de interesses particulares daqueles que inicialmente se posicionaram no interesse coletivo, mas, devido aos percalços da vida, buscaram meios indiretos de se beneficiar em detrimento da maioria.

Nesse afã, deve-se estudar todas as normas processuais que viabilizem uma proteção jurídica dos supramencionados interesses transindividuais. E, instantaneamente, pode-se tecer uma relação direta desse procedimento coletivo com a improbidade administrativa, que consiste numa busca da sociedade brasileira de garantir a moralização da administração pública.

Por isso, é necessário analisar o ordenamento jurídico brasileiro no escopo de garantir um sistema processual apto a dar eficácia a essa tutela coletiva, buscada pela sociedade quando na defesa dos seus interesses gerais.

É mister esclarecer que este documento acadêmico não possui o escopo de se aprofundar no estudo na pormenorização dos direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos, ou mesmo os transindividuais, face a grande construção doutrinária existente sobre tal literatura; apenas busca-se aferir a viabilidade de utilizar um processo coletivo para garantir a tutela jurídica pretendida pela Lei de Improbidade Administrativa.

Na tutela coletiva, deve-se respeitar o regime jurídico referente à prescrição e à decadência, introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro com o escopo de garantir a estabilidade das relações sociais, e ainda, para penalizar aqueles negligentes que, mesmo titulares de determinados direitos, não utilizaram as vias judiciais de modo correto, e, por isso, há um interesse público nessa punição.

Entretanto, sabe-se que a ciência jurídica é marcada pela máxima: nenhum direito é absoluto, que convém deduzir que para toda regra existe uma exceção. Nesse afã, ressalta-se que a tutela coletiva possui algumas exceções ao regime jurídico da prescrição e da decadência, ponto extremamente discutido na

doutrina jurídica pátria. Mas, existem temas pacíficos, de relevante anotação para o foco deste trabalho.

Nesse diapasão, cumpre asseverar que a imprescritibilidade das ações coletivas não chega a possuir abrangência máxima, apenas por se tratar do reflexo coletivo – não é porque toda sociedade é interessada na tutela de determinado bem que sempre será disponível seu acesso à justiça-.

Todavia, é inegável reconhecer a relevância do critério do reflexo patrimonial, sintetizada na idéia de que apenas os direitos patrimoniais são passíveis de prescrição. Nesse deslinde, convém anotar o pensamento o processualista Milaré apud Didier Junior; Zaneti Junior (2009, p. 269), *in verbis*:

A ação civil pública não conta com disciplina específica em matéria prescricional. Tudo conduz, entretanto, à conclusão de que se inscreve ela no rol das ações imprescritíveis.

A doutrina tradicional repete unísona que só os direitos patrimoniais é que estão sujeitos à prescrição... Ora a ação civil pública é instrumento para tutela jurisdicional de bens-interesses de natureza pública, insuscetíveis de apreciação econômica, e que têm por marca característica básica a indisponibilidade. Versa, portanto, sobre direitos não-patrimoniais, direitos sem conteúdo pecuniário.

O critério do reflexo econômico possui vasta amplitude na seara doutrinária, entretanto, é relevante esclarecer que a Lei de Improbidade Administrativa foi expressa ao dispor que somente os casos de ressarcimento ao erário são imprescritíveis, sendo os demais passíveis de aplicação do regime jurídico da prescrição, logo, deve-se seguir tal entendimento, mesmo porque, busca-se neste, mecanismos processuais aptos a garantir a eficácia dos preceitos contidos na citada legislação.

Nesse patamar, convém ressaltar uma questão pacífica tanto na doutrina como na jurisprudência dos tribunais superiores do Poder Judiciário brasileiro, que se refere na interrupção do prazo prescricional para a ação individual quando da propositura de uma ação coletiva.

O supramencionado posicionamento encontra justifica na extensão da coisa julgada do processo coletivo ao plano individual, de modo que todos os legitimados e/ou titulares do direito individual, independente de terem proposta ação na defesa do seu direito, são afetados pela demanda de âmbito coletivo.

Por conseguinte, faz-se mister ressaltar sobre a interpretação acerca do pedido contido numa ação coletiva em desfavor de um ato de improbidade administrativa, vez que, mesmos nessas ações, é imprescindível respeitar o disposto do artigo 293 do Código de Processo Civil Brasileiro, que preceitua aplicar uma interpretação restritiva do pedido formulado nessas ações, impossibilitando assim, oferecer uma extensão por força de caráter hermenêutico.

No âmbito das ações de improbidade administrativa, tal problemática não possui grandes dissonâncias, vez que o próprio procedimento investigatório, se devidamente efetuado, é capaz de individualizar precisamente a conduta praticada, considerada como ato ímprobo, para, posteriormente, concatená-la a uma das sanções previstas na Lei nº 8.429 de 1992.

Desse modo, é relevante esclarecer que o pedido das ações de improbidade administrativa deve ser devidamente obedecido, vez que, como já dito antes, os efeitos da coisa julgada são extensivos a toda coletividade interessada e detentora do bem jurídico a ser tutelado.

Nesse diapasão, torna-se mister esclarecer ainda sobre a possibilidade de aditamento do pedido, vez que em conformidade com as regras de direito processual, pode-se promover a alteração dos elementos objetivos da demanda, a saber: pedido e valor da causa, apenas antes da citação do réu; após tal ato processual, o autor da ação só poderia modificar o pedido com o consentimento do demandado.

Contudo, sabemos que em se tratando de ações de improbidade administrativa, onde os demandados são agentes públicos que agem em desacordo com princípios morais e éticos, jamais estes autorizariam modificar o pedido da demanda, salvo se fosse para beneficiá-los, e se essa possibilidade ocorresse, restaria descabida tal medida, já que a intenção da referida ação é defender o patrimônio público, e não a punição a ser imposta ao agente ímprobo.

Deflagrados os aspectos principais atinentes ao curso de um processo coletivo, resta ainda esclarecer sobre outros pontos de suma importância dessa espécie processual. A priori, convém esclarecer alguns aspectos sobre o abandono nas ações coletivas, em face da grande incidência de posicionamentos políticos no curso das ações de improbidade administrativa.

Através da inteligência da Lei nº 7.347 de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), pode-se constatar que o abandono da ação pelo seu auto não possui o

efeito de autorizar a extinção do processo, de modo que, em havendo qualquer pressão sobre o autor de uma ação de improbidade administrativa, haveria uma substituição processual no pólo ativo da demanda, inserindo o Ministério Público ou outro legitimado.

Tal assertiva possui relevância na conjuntura brasileira, vez que sabemos que no curso de uma ação de improbidade administrativa pode ocorrer de um agente público, detentor de alta influência no poder público, pressione o autor da demanda para abandonar a causa, com o escopo de beneficiar o pólo passivo da demanda. Por isso, é importante esclarecer que, na incidência dessa hipótese, a ação não será extinta, prosseguindo no seu curso normal, através da substituição processual.

Entretanto, mais uma vez pode-se ressaltar a eficácia das ações coletivas para garantir a prestação jurisdicional adequada, vez que em havendo uma ação de improbidade administrativa com o pólo passivo representante da coletividade, como ocorre com o Ministério Público, por exemplo, não há qualquer dúvida de que tal ação terá seu curso regularmente desenvolvido.

Diametralmente semelhante é o instituto da desistência processual, que também pode ocorrer nas ações de improbidade administrativa. Pode-se aferir que legislação processual vigente transmite de modo expresso que a desistência da causa pela parte autora de forma infundada autoriza que um outro co-legitimado ajuíze a ação coletiva, inclusive pelo Ministério Público, salvo quando o membro deste Órgão Ministerial proceder a promoção de arquivamento da demanda perante o Conselho Superior do Ministério Público a qual seja vinculado.

Entretanto, a assertiva de maior relevância acerca da desistência da ação consiste na observação do processualista Daniel Assumpção Neves, a saber: como a desistência não implica extinção do processo, não há necessidade de concordância do réu com a desistência do autor.

De fato, a manifestação de vontade do pólo passivo da demanda não é um requisito para que o autor da ação de improbidade administrativa desista do processo, mesmo porque, a exegese lógica dessa assertiva levaria a conclusão de que sempre o demandado concordaria com tal posicionamento, já que a desistência poderia retirar a credibilidade do autor, facilitando na formação da verdade processual favorável ao autor da demanda.

Todavia, tal requisito não existe e, caso ocorra a desistência do processo, haverá substituição do pólo passivo da demanda coletiva, com prosseguimento regular do feito processual.

Passo a frente, mister se faz esclarecer sobre o ônus da prova no processo coletivo, vez que há uma diferença entre o modelo geral introduzido pelo Código de Processo Civil. Destarte, cumpre asseverar que a teoria clássica de ônus da prova, também denominada de distribuição estática do ônus da prova, afere que ao autor incumbe provar os fatos constitutivos de seu direito e ao réu provar os fatos impeditivos, modificativos e extintivos.

Entretanto, nem sempre o autor possui condições de adimplir a incumbência a que lhe foi dirigida, principalmente nas ações de improbidade administrativa, já que, o poder público além de não obedecer ao princípio da moralidade administrativa, outrossim, desrespeita o princípio constitucional da transparência.

Dessarte, quando ocorrer de num processo coletivo o autor ou o réu não conseguir comprovar o ônus que lhe é imputado pela legislação processual, principalmente nos casos em que incide a chamada "prova impossível", não deve o magistrado elaborar sua decisão desfavorável àquele que não se desincumbiu do seu encargo de provar.

Tal atitude do juiz representaria um atrofiamento ao sistema processual vigente. Logo, a distribuição do ônus da prova não deve ocorrer de modo tal rígido, vez que a flexibilidade é imprescindível para a prestação jurisdicional adequada.

Nas ações de improbidade administrativa essa distribuição do ônus da prova tem reflexo direto, de modo que, um cidadão, legitimado para demandar contra o agente público supostamente ímprobo, geralmente não possui condições materiais de provar o ato desidioso, seja pela perspicácia do agente público (no Brasil, é praticamente materializada por uma organização criminal disseminada em todo poder público), seja pela incidência da supramencionada prova impossível, ou por qualquer outro fator concreto.

Dessa forma, o posicionamento correto sobre a distribuição do ônus da prova é a que permite flexibilidade, ou seja, a vertente do dinamismo na distribuição, sintetizada pela inteligência dos mestres processualistas Didier Junior; Zaneti Junior (2009, p. 310), a seguir *in verbis*:

[...] a distribuição dinâmica do ônus da prova, segundo a qual a prova incumbe a quem tem melhores condições de produzi-la, à luz das circunstâncias do caso concreto. Em outras palavras, prova quem pode. Esse posicionamento justifica-se nos princípios da adaptabilidade do procedimento às peculiaridades do caso concreto (adequação formal), da cooperação e da igualdade.

Desta feita, pode-se finalizar o pensamento sobre a distribuição do ônus da prova apenas aferindo que o princípio da adequação formal, juntamente com os demais citados pelo nobre doutrinador, possuem perfeita aplicação nas ações de improbidade administrativa, conclusão elaborada por meio da interpretação conforme a Constituição da República de 1988.

Por conseguinte, tem-se por necessário esclarecer sobre a aplicação do instituto da conciliação no processo coletivo, e principalmente, nas ações de improbidade administrativa.

Diz-se, por oportuno, que as conciliações possuem aplicação nos processos coletivos, e principalmente nas ações de improbidade administrativa já que tratam de direitos indisponíveis. De fato, tal assertiva possui base no princípio da indisponibilidade do interesse público, que é de observância obrigatória para todos agentes públicos.

Nas ações de improbidade administrativa, porém, não é conveniente utilizar o princípio da transação, já que o patrimônio público degradado pela conduta danosa do agente ímprobo não pode ser "comercializado", mas sim, deve-se buscar uma tutela jurisdicional que propicie o *status quo ante* do bem público.

Convém ressaltar ainda sobre o instituto do compromisso de ajustamento de conduta, inserido no ordenamento pátrio pela Lei da Ação Civil Pública, de nº 7.347, de 1985. Tal instituto consiste num negócio jurídico de cunho extrajudicial, porém com força de título executivo judicial, a ser celebrado entre os órgãos públicos legitimados à proteção dos interesses tutelados pela legislação vigente e os futuros réus do processo judicial.

Nesse diapasão, é mister ressaltar a atuação do Ministério Público no âmbito de procedimentos extrajudiciais, vez que tal órgão constitucional realiza inúmeras investigações, principalmente em decorrências nas denúncias recebidas por meio da Ouvidoria.

Nesse deslinde, o Ministério Público atua na formação de Termos de Ajustamento de Conduta, tanto com agentes públicos *latu sensu*, como com os agentes políticos, com vistas a garantir que todo e qualquer bem jurídico tutelado pelo direito que seja de interesse da coletividade, ou ainda, de menores incapazes, dentre outros feixes de competências constitucionalmente atribuídas aquele órgão.

Finalmente, cumpre asseverar sobre a atuação do Ministério Público nas ações coletivas, principalmente pelos reflexos que permeiam as questões referentes à competência.

A priori, é imprescindível anotar sobre a possibilidade de formação de litisconsórcio facultativo entre os Órgãos Ministeriais, conforme preceitua a Lei nº 7.347/85. Entretanto, a problemática incide em definir qual órgão do judiciário que tramitará tal processo.

O melhor entendimento é delineado no sentido de que o Ministério Público, qualquer que seja ele, poderá exercer as funções em qualquer justiça, sendo, portanto, pontual para a definição da competência, a atribuição referente a causa da demanda, vez que a delimitação das competências do referido órgão não possui assento constitucional, ou seja, não é vinculado à competência dos órgãos judiciais.

Por conseguinte, inegável é a possibilidade de intervenção do Ministério Público como fiscal da lei (*custos legis*), vez que as demandas coletivas visam tutelar interesse público primário, de modo que tal fiscalização do cumprimento da legislação vigente encontra assento na própria indisponibilidade do interesse público, que também permeia a atuação do Ministério Público.

3.2 Da Ação Civil Pública e Da Ação Popular na Improbidade Administrativa

Diante da abordagem realizada acerca dos aspectos processuais da improbidade administrativa, e, principalmente em face da defesa da utilização do processo coletivo como mecanismo apto a garantir a eficácia da tutela pretendida pela Lei nº 8.429 de 1992, pode-se analisar das algumas ações constitucionalmente previstas no escopo de garantir a possibilidade de utilizá-las na defesa do patrimônio público.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 5º, LXXIII, prevê que:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor a ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Nessa esteira, pode-se asseverar que a Lei da Improbidade Administrativa possui total consonância com o referido dispositivo constitucional, primeiramente porque, como já dito em linhas anteriores, a Lei nº 8.429/92 também legitima qualquer cidadão que possua suspeita de ato ímprobo, a requerer a abertura de um procedimento investigatório sobre o ato em comento.

E mais. Diante de uma interpretação conforme a Constituição de 1988, diante da reunião de indícios pelo referido procedimento investigatório, o mesmo cidadão, ou qualquer outro, pode ajuizar uma ação popular com vistas a garantir a aplicação da Lei da Improbidade Administrativa, defendendo assim, todos os princípios implícitos e explícitos dessa legislação.

Ademais, insta a ressaltar de que o citado inciso da Constituição é expresso ao dizer que a ação popular se destina a proteger o patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. A priori, deve-se ressaltar que o patrimônio histórico e cultural deve ser interpretado de maneira a inseri-lo no conceito de patrimônio público que a Lei do Colarinho Branco possui o escopo de proteger.

Nessa seara, percebe-se a total aplicabilidade da ação popular para combater atos ímprobos, vez que ambos os instrumentos normativos possuem o mesmo objeto, logo, torna-se viável a utilização pelos cidadãos brasileiros do rito procedimental da ação popular.

Outrossim, a ação civil pública, que consiste num instrumento de *status* constitucional, se volta à tutela dos referidos interesses, assemelhando-se, portanto, a ação popular justamente pela incidência sobre direitos difusos.

Entretanto, as referidas ações constitucionais possuem diferenças, como na própria legitimidade ativa, onde na ação popular qualquer cidadão é parte legítima, e na ação civil pública apenas os entes listados nos artigos 5º, da Lei da

Ação Civil Pública e no art. 17, da Lei nº 8.429/92, dentre os quais não se inclui o cidadão.

E mais. A ação popular possui a limitação no sentido de não comportar condenação de âmbito de obrigação de fazer ou não-fazer, empecilho inexistente na lei da ação civil pública.

Dessas iniciais assertivas, pode-se concluir que ao proferir a afirmação de que determinada ação é cabível para combater atos de improbidade administrativa, não requer a conclusão de que toda a Lei de Improbidade Administrativa será efetivamente aplicada, ou seja, o cabimento de uma ação não representa a aplicação de todos os institutos referentes à improbidade administrativa, principalmente aqueles de natureza sancionatória.

Diante do exposto, tem-se que a aplicação da ação popular contra ato de agente público que represente dano ao erário será impossibilitada, vez que tal conduta deverá ser punida com a sanção de ressarcimento ao erário.

Nessa esteira, convém ressaltar o posicionamento do nobre jurista Marcelo Figueiredo, que ressalta a necessidade de, nas ações populares que combatem atos ímprobos, ajuizar uma posterior ação civil de reparação de dano, logo, seria inoportuno instaurar o procedimento da ação popular para, posteriormente, e com vistas a garantir a real aplicação da sanção de ressarcimento ao erário prevista na Lei da Improbidade Administrativa, ter que entrar com outra ação, sendo, portanto, mais sensato entrar com a ação judicial de improbidade administrativa, face a sua abrangência maior que lhe confere a prerrogativa de aplicar a pena ora comentada.

Deve-se ressaltar, todavia, que a sistemática adotada pela improbidade administrativa não inviabiliza a utilização da ação popular, principalmente em face da sua relevância para a democracia representativa vigente em nosso país, mas ainda, porque o objeto da referida ação condiz totalmente com o escopo da Lei da Improbidade Administrativa, perpetrados na defesa do patrimônio público.

Destarte, é relevante a ressalva de que na hipótese de haver o ajuizamento de uma ação popular e outra ação fundada na lei da improbidade administrativa geram mera continência, não havendo qualquer prejuízo à causa de pedir, até porque, provavelmente, o objetivo desta ação deverá ser bem mais amplo do que o pedido injetado pela ação popular, face a abrangência retromencionada.

Ou seja, não há qualquer empecilho legal que um cidadão, por meio de uma ação popular, busque uma punição contra um ato lesivo ao patrimônio público, havendo a conseqüente condenação de ressarcimento ao erário. Tal hipótese não representa um julgamento nulo do juiz por proferir uma decisão condenatória extrapolando o pedido formulado na petição inicial, mas sim a aplicação dos institutos processuais vigentes aptos a garantir uma prestação jurisdicional adequada.

Nessa hipótese, pode haver ainda, a punição no âmbito de todas as sanções previstas na lei da improbidade administrativa, elencadas no artigo 12, tais como: perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Por conseguinte, insta a ressalva sobre a discussão doutrinária relacionada ao cabimento da ação civil pública na seara da improbidade administrativa, vez que se pode encontrar tanto na doutrina como na jurisprudência, os mais variados posicionamentos.

Contudo, esse combate deflagrado entre os processualistas apenas representa um a incapacidade dessa categoria que se dissociar de grilhões dogmáticos, deixando de se ater aos escopos políticos presentes tanto na lei da improbidade administrativa como na lei da ação civil pública, esses sim, aspectos essenciais para a garantia do estado democrático de direito.

Nesse diapasão, e em consonância com a busca de garantir mecanismos de tutela jurisdicional eficazes pelo processo hodierno, pode-se aferir que a Lei nº 7.347 de 1985 possui o objetivo de disciplinar uma nova técnica de tutela de interesses difusos e coletivos.

Como prova dessa "boa intenção legislativa", podemos citar as inovações referentes à legitimidade, inseridas no artigo 5º da referida legislação, e ainda, a questão relacionada a extensão da coisa julgada, prevista no artigo 16 da mesma lei, que representam institutos viáveis ao disciplinamento do procedimento preconizado pela lei da ação civil pública.

Nesse íterim, a posição que parece mais acertada sobre a aplicabilidade da lei da ação civil pública para a seara da improbidade administrativa é de que se deve proceder uma análise do bem jurídico a que se busca tutelar. Em

sendo o referido bem de natureza difusa ou coletiva, a técnica é claramente apta a garantir a eficácia da legislação em comento.

Ademais, temos que analisar tanto a lei da improbidade administrativa como a lei da ação civil pública de modo sistemático, para assim, perceber que ambas estão inseridas no ordenamento que visa proteger o patrimônio público, logo, num processo judicial que possua como objeto a referida proteção, nada mais lógico do que aplicar os mecanismos, as técnicas procedimentais, os institutos que garantam mais eficácia à proteção do patrimônio público.

Tal posicionamento possui assento na própria Constituição Federal, em seu artigo 129, que prevê que cabe ao Ministério Público, como uma de suas funções institucionais, a promoção da ação civil pública e do inquérito civil, com vistas a garantir a proteção do patrimônio público, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

E mais. A própria Carta da República, no citado artigo, afere que a legitimação do Órgão Ministerial não exclui is demais legitimados, como já esposado em linhas anteriores quando se tratou da hipótese de substituição processual pelo Ministério Público caso o autor da demanda desista ou abandone o processo.

Posto isso, é importante esclarecer que já existe posicionamento pacífico na doutrina e da jurisprudência brasileira de que a lei da ação civil pública não insere no ordenamento jurídico pátrio um novo rito processual, ou mesmo não requer que o manejo da ação civil pública se dê através de um procedimento especial, assim como outros previstos tanto no Código de Processo Civil como na legislação processual esparsa.

Destarte, põe fim a discussão da inaplicabilidade da ação civil pública para a proteção do patrimônio público quando na intenção de combater um ato de improbidade administrativa por meio da aplicação da sanção de ressarcimento ao erário, ou outras penas previstas na lei da improbidade administrativa.

Tais questionamentos doutrinários acabam por parecer uma tentativa de minimizar a aplicação da lei da improbidade administrativa, de modo a defender os agentes públicos que agem em desconformidade com os princípios constitucionais quando no exercício de suas funções na administração pública.

Tem-se, por oportuno, a real percepção de que a defesa do patrimônio público, objetivada tanto pela lei da improbidade administrativa quanto pela lei que rege a ação civil pública, deve ser manejada através dos mecanismos processuais

que sejam aptos a dar eficácia às legislações supramencionadas, independente do rito processual utilizado, ou qualquer outro pormenor de índole doutrinário.

Nesse diapasão, pode-se finalizar o posicionamento acerca da defesa de aplicação da Lei nº 7.347 de 1985 para as ações de improbidade administrativa, através dos ensinamentos do mestre Nery Junior apud Garcia; Alves (2008, p. 603), que defende tal aplicação nos dizeres a seguir expostos:

No sistema anterior, a tutela jurisdicional do patrimônio público somente era possível mediante ação popular, cuja legitimação ativa era e é do cidadão (Constituição Federal, art. 5º, LXXIII). O Ministério Público podia assumir a titularidade da ação popular, apenas na hipótese de desistência pelo autor. **A Constituição, no art. 129, III, conferiu legitimidade ao Ministério Público para instaurar o inquérito civil e ajuizar a ação civil pública na defesa do patrimônio público, que é uma espécie de direito difuso. O amplo conceito de patrimônio público é dado pela Lei da Ação Popular.**" (grifo meu).

Nessa seara, convém ressaltar ainda sobre a aplicabilidade do princípio da obrigatoriedade, que comanda ser necessária a instauração pelo Ministério Público do procedimento investigatório, materializado pelo inquérito civil público, para o posterior ajuizamento da ação civil pública.

Nesse deslinde, cumpre asseverar que quando o Órgão Ministerial maneja um inquérito civil público, corrobora seu papel de fiscal da lei, momento em que o membro do Ministério Público vai tentar reunir indícios que fundamentem o futuro ajuizamento da ação civil pública.

Mesmos porque, seria descabido defender que o Ministério Público poderia ajuizar uma ação civil pública sem qualquer mecanismo comprobatório, ou ainda com a incidência da denominada "prova impossível", por isso que o princípio da obrigatoriedade comanda aos membros ministeriais a proceder o inquérito civil antes do ajuizamento da ação civil pública.

Tal posicionamento encontra justificativa no fato de que de acordo com as resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público, o membro do ministério público deve publicar portaria quando abre um inquérito civil, momento em que se inicia a contagem do prazo para o encerramento do mesmo, mesmo que haja a possibilidade desse membro requerer a prorrogação do inquérito, face as

dificuldades de investigação ou pela mera esperança de angariar um forte indício útil na futura ação civil pública.

Ademais, pode o membro do Ministério Público promover o arquivamento do inquérito civil perante o Conselho Superior a qual é submisso caso entenda ser desnecessário o ajuizamento da ação civil pública, pela impossibilidade de provar o fato alegado em juízo.

Por fim, afere-se que a aplicação do princípio da obrigatoriedade terá relevantes reflexos quando da análise da legitimidade *ad causam*, possibilitando resolver questões de ordem substancial.

Noutra ótica, pode-se observar a utilização da ação civil pública de improbidade como mecanismo para instigar o controle incidental de constitucionalidade. Nesse íterim, deve-se lembrar que todo servidor público, independente do patamar que ocupe na estrutura hierárquica da administração pública, deve exercer suas atividades em consonância com os ditames legais fixadas pelo Poder Legislativo, pois está é a posição que lhes compete dentro da órbita jurídica brasileira.

Posto isso, deve-se frisar sobre a possibilidade de uma lei, federal ou estadual, complementar ou ordinária, prevê uma atuação em descompasso com o texto da Constituição Federal de 1988, e, portanto, um agente público, atento às suas obrigações funcionais, procede a obediência da lei e acaba por desrespeitar a Lei Suprema, por exemplo, fazendo a nomeação de um servidor público independente da aprovação deste em concurso público de provas ou provas e títulos.

Nesse caso, é totalmente cabível uma ação civil pública de improbidade administrativa, vez que o referido servidor público, além de ferir a moralidade administrativa e de trazer prejuízo ao patrimônio público, desrespeitou outros princípios e regras constitucionalmente estabelecidas.

Desta feita, será possível que na mesma ação civil pública de improbidade administrativa seja combatido o ato inconstitucional do servidor público, bem como que seja indagado sobre a constitucionalidade da legislação que fundamentou o referido ato danoso ao erário, mesmo porque, tal indagação será imprescindível para que a decisão a ser proferida pelo magistrado seja revestida do princípio da justiça.

Isto posto, é inegável a absolvição do servidor público, e principalmente, incontestável a inconstitucionalidade da lei utilizada pelo mesmo. Entretanto, o que se busca com a ilustração dessa problemática é a defesa de que a ação civil pública de improbidade administrativa é apta a ser utilizada no controle incidental de constitucionalidade.

Entretanto, respeitáveis doutrinadores tem se pronunciado contra a utilização da ação civil pública de improbidade administrativa como mecanismo de viabilizar o controle incidental de constitucionalidade, defendendo argumentos variados a seguir comentados.

É defendido que a decisão judicial que declara a inconstitucionalidade de uma lei só pode produzir efeitos gerais (*erga omnes*) no controle concentrado ou principal, sendo, portanto, necessário a expedição pelo Senado Federal de uma resolução que confira tais efeitos para as decisões oriundas de controles incidentais de constitucionalidade.

Outro ponto levantado é de que a decisão prolatada em sede de ação civil pública possui efeitos *erga omnes*, pela inteligência do artigo 16, da Lei nº 7.347/85, que prevê que a decisão do magistrado ao mesmo tempo que obriga a todos, reconhece que ninguém pode adotar a conduta do réu, produzindo, portanto, semelhante obrigação a coletividade no sentido de sujeitar os indivíduos à eventual declaração incidental de inconstitucionalidade de lei, representando assim o posicionamento de que ninguém seria obrigado a respeitar a lei, vez que esta foi tida como inconstitucional pelo magistrado que proferi a sentença.

E, finalmente, tem-se a referida característica da sentença da ação civil pública resultaria na realização de um controle concentrado de constitucionalidade das leis, havendo, portanto, séria incompatibilidade entre os efeitos do controle incidental, inicialmente preconizado pelo magistrado, e o controle concentrado, que é de privativo do Supremo Tribunal Federal, face a reserva estabelecida pela própria Constituição Federal de 1988.

Deve-se frisar, desde já, que o presente documento acadêmico não possui o escopo de analisar argumentos referentes ao controle de constitucionalidade. Entretanto, busca-se a defesa de utilizar o controle incidental de constitucionalidade também nas ações civis públicas de improbidade administrativa com o objeto de representar uma questão relevante para o deslinde da controvérsia deduzida na ação civil pública, como pôde-se observar no exemplo acima citado,

onde apenas com a declaração de inconstitucionalidade da lei é que foi possível absolver o agente público que apenas cumpriu com suas obrigações funcionais.

Tal posicionamento encontra assento no eficaz sistema recursal vigente no processo civil brasileiro, vez que caso a decisão prolatada pelo magistrado declarando a referida lei como inconstitucional estivesse deturpada, seria perfeitamente possível a interposição de um recurso para cancelar esta decisão.

Outrossim, seria possível penalizar o agente público que usou indevidamente uma lei, provavelmente com má-fé para garantir benefícios próprios ou a terceiros. Enfim, defende-se o entendimento de que a utilização do controle incidental de constitucionalidade pode ser eficaz para as soluções de algumas controvérsias presentes em ação civil pública de improbidade administrativa.

A referida assertiva encontra assento na comprovada possibilidade de aplicar a justiça, e conseqüentemente, de garantir a obediência aos princípios constitucionais, vez que tal controle incidental não estaria engessando o serviço público de modo a firmar um entendimento pacífico de que nenhum servidor público seria desobrigado a cumprir tal legislação, apenas solucionaria um conflito, e, se preciso, tal decisão seria anulada em instância superior, retornando a perfeita aplicação da legislação controversa na administração pública.

3.3 Mandado de Segurança

Diante da análise dos mecanismos processuais aptos a garantir a tutela jurídica pretendida pela lei da improbidade administrativa, tem-se desenvolvido a tese com o escopo de defender a utilização do processo coletivo como mecanismo mais eficaz para viabilizar a prestação jurisdicional adequada.

Nesse íterim, tornou-se relevante esclarecer comentários à tutela coletiva, pormenorizando alguns aspectos processuais de suma relevância para o processo coletivo destinado a proteção do patrimônio público, pela inteligência da Lei do Colarinho Branco, nº 8.429 de 1992.

Ademais, diante da verificação da eficácia da tutela coletiva no âmbito da improbidade administrativa, defendeu-se a aplicabilidade tanto da ação popular quanto da ação civil pública, principalmente pela ressalva de que ambas as ações eram constitucionalmente previstas, e, por interpretação conforme, deveriam ser

utilizadas na tutela do bem jurídico pretendido pela lei da improbidade administrativa, a saber, o patrimônio público e os demais princípios constitucionalmente assegurados.

Nesse diapasão, tem-se no presente momento a intenção de assegurar a aplicabilidade do mandado de segurança para ações de improbidade administrativa, vez que, diante da vertente processual já observada, pode-se perceber que há aplicabilidade de inúmeras medidas cautelares no curso regular do processo.

Entretanto, em havendo direito líquido e certo, nada mais justo do que utilizar o instrumento do mandado de segurança, face a eficácia desse procedimento, em termos de celeridade e adequação. Destarte, deve-se ressaltar de início, assim como já feito na defesa das demais ações coletivas, que o mandado de segurança possui previsão expressa na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, incisos LXIX e LXX, a seguir expostos:

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

Novamente deve-se fazer uma interpretação do dispositivo constitucional como meio de enfatizar a aplicabilidade do mandado de segurança nas ações de improbidade administrativa. Nesse deslinde cumpre lembrar que a improbidade administrativa é um instituto jurídico destinado a combater os atos danosos dos agentes públicos, no exercício de função pública, que causem enriquecimento ilícito, dano ao erário ou ofensa aos princípios da administração pública.

E, no inciso LXIX do art. 5º, da Constituição Cidadã de 1988 pode-se verificar a expressão "autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público", logo, aplicando uma interpretação extensiva da lei de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do

Poder Público, percebe-se que o conceito de agente público por ela utilizado coincide perfeitamente com a abrangência dada a esta categoria pela Lei Suprema quando da previsão do instituto do mandado de segurança.

Ademais, pode-se fundamentar a aplicação da referida interpretação extensiva através da análise da própria lei da improbidade administrativa, que em seu artigo 3º, prevê:

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

Desta feita, é imperioso obedecer a intenção pretendida pelo legislador ordinário, com vistas a não corromper a aplicação legítima da Lei nº 8.429/92. Nesse diapasão, pode-se asseverar que o legislador buscou aplicar o referido diploma legal para todos aqueles que exercem função administrativa, ou seja, tanto para os agentes públicos regularmente cadastrados no quadro de pessoal da administração pública, tanto aos demais que exercem função em nome do poder público, como os concessionários e permissionários de serviço público.

Ou seja, a ilegalidade ou o abuso de poder citado no inciso referente ao mandado de segurança deve ser exercido por um agente público, em consonância com os atos de improbidade administrativa. Desta feita, cumpre anotar que o instituto do mandado de segurança possui total aplicabilidade contra os atos ímprobos dos agentes públicos que redundem em direito líquido e certo.

Ademais, deve-se destacar ainda a evolução trazida pelo constituinte materializada na possibilidade de impetração de mandado de segurança coletivo. Esse alargamento que a Constituição Federal prevê representa a possibilidade de outras entidades serem legítimas para o manejo deste instituto constitucional, a saber: os partidos políticos com representação do Congresso Nacional e as organizações sindicais, entidades de classe ou associações legalmente constituídas e em funcionamento há mais de um ano.

Imperioso destacar ainda que tal evolução constitucional representa um forte alicerce legislativo para a tese ora defendida, materializada no manejo dos processos coletivos nas ações de improbidade administrativa. E, por isso, o referido ponto ganha assento face a relevância da previsão constitucional que possui.

Ademais, cumpre anotar que em 2009 foi promulgada a Lei nº 12.016, que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo. Mesmo recente, a referida lei já possui grande arcabouço doutrinário, tanto no sentido de criticá-la, bem como a congratulando com o ordenamento vigente. Todavia, este documento acadêmico não possui escopo de analisar os pormenores da referida legislação, bem como tecer comentários específicos as diferenças processuais do mandado de segurança individual e o coletivo.

Tem-se no presente, o escopo de defender a aplicabilidade do mandado de segurança nas ações improbidade administrativa, principalmente sob a ótica do processo coletivo.

Nessa seara, pode-se inferir que muitas legislações vigentes no ordenamento pátrio intitulam alguns atos na classificação de improbidade administrativa, como a própria Lei nº 8.112/90, quando preceitua que será punido com demissão qualquer conduta de servidor público federal caracterizada como ato de improbidade administrativa.

Nessa esteira, cumpre asseverar sobre a possibilidade de um ato ímprobo de um agente público representar direito líquido e certo passível de fundamentar a impetração do mandado de segurança. Tal possibilidade é de fácil percepção tomando como exemplo um ato de desapropriação sobre uma casa, considerada bem de família, e registrada publicamente em decorrência de um processo de usucapião.

Ou seja, um indivíduo teve reconhecida a propriedade de sua residência através de um processo de usucapião, e, posteriormente, um agente político declara a desapropriação desse imóvel, sem a utilização de qualquer fundamento de comprove o interesse público presente na demanda.

Desta feita, tem-se claramente comprovado o direito líquido e certo do proprietário do imóvel, direito esse surgido como decorrência do ato ímprobo do agente público. Por isso, é possível que este indivíduo utilize o mandado de segurança para garantir a habitação sua e de sua família, sendo tal instituto o mecanismo processualmente mais viável, principalmente pela possibilidade de pedido de liminar, afastando a temeridade do ato de despejo.

Isto posto, fica evidente a aplicação do mandado de segurança nas ações de improbidade administrativa, sendo, portanto, mais um instrumento processual apto a viabilizar a garantia pretendida pela Lei nº 8.429/92.

Entretanto, a tese ora desenvolvida funda-se na eficácia das tutelas coletivas como mecanismo mais viável de garantir a prestação jurisdicional adequada, e, por isso, torna-se imperioso ressaltar alguns esclarecimentos sobre o mandado de segurança coletivo.

Nesse deslinde, cumpre asseverar que os requisitos expressos na Constituição devem ser obedecidos para que seja garantida a legitimação ativa daquelas entidades citadas na Constituição, como a representação no Congresso Nacional pelos partidos políticos.

Por conseguinte, deve-se frisar que em havendo a obediência aos requisitos constitucionalmente exigidos, pode qualquer legitimado utilizar o procedimento do mandado de segurança para a defesa do patrimônio público e dos princípios constitucionais, vez que os atos de improbidade administrativa disciplinados pela Lei nº 8.429 de 1992 devem ser punidos através dos mecanismos processuais mais eficazes, portanto, não se pode negar a aplicação deste instituto constitucional se o objetivo que se pleiteia é a defesa de um interesse transindividual.

Ademais, é imperioso ressaltar que a impetração de um mandado de segurança coletivo pelas entidades legitimadas pela Constituição Cidadão de 1988 não impede que os demais interessados utilizem o mesmo mecanismo processual, na singularidade do pólo ativo, para requererem o mesmo direito.

Isto porque a coisa julgada do mandado de segurança coletivo é aplicável apenas quando há a concessão da segurança, ou seja, em havendo prolação de sentença pelo magistrado desfavorável a classe litigante, os integrantes da mesma classe que se acharem no direito, e ainda, que estiverem revestidos desse direito de modo líquido e certo, pode ajuizar o mandado de segurança individual.

Desta feita, tem-se provado a total aplicabilidade do mandado de segurança nas ações judiciais de improbidade administrativa, face a sua aptidão para garantir uma prestação jurisdicional adequada quando se busca proteger o patrimônio público e salvaguardar os princípios constitucionalmente estabelecidos, principalmente pela possibilidade de pedido de liminar, que evita muitos atos danosos dos gestores públicos contra a coletividade brasileira.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia foi desenvolvida através de um estudo sistemático do ordenamento jurídico vigente, analisado por outros diplomas legais que compõem a história do direito brasileiro.

Realmente, é inegável a relevância que possui o estudo dos ordenamentos passados, face a representatividade que permeiam sobre o/a legislação vigente. Por isso, este documento acadêmico buscou analisar toda a legislação relacionada à improbidade administrativa, observando, portanto, as Constituições Federais, desde o período imperial até a democracia representativa atualmente instalada em nossa sociedade. Outrossim, foi preciso analisar alguns diplomas legais que antecederam a lei da improbidade administrativa.

Nesse deslinde, cumpre asseverar que estudar a improbidade administrativa se apresenta como um desafio, vez que passamos a ver toda sociedade de um modo diferente, principalmente pela instigação que passamos a transmitir no sentido de buscar a justiça e a moralização da polícia brasileira.

Por isso, foi preciso também analisar a cultura da improbidade administrativa no Brasil, materializada, principalmente, pelo aspecto da corrupção. Esta representa uma das piores doenças arraigadas no poder público, oriunda do sistema de colonização aqui implementado, e ainda, desenvolvida em concomitância com o sistema capitalista e a busca incessante de angariar recursos materiais pelo homem.

Desta feita, foi preciso definir exatamente a improbidade administrativa, para desenvolvê-la em consonância com sua essência, pretendida tanto pela Constituição da República de 1988, quanto pela Lei nº 8.429 de 1992.

Nesse diapasão, inegável também é a relevância da Lei Suprema para a ciência jurídica brasileira, sendo, portanto, necessário analisar a improbidade administrativa sob os aspectos constitucionais que a permeiam, para entender o fundamento que esta deve receber quando aplicada sobre a coletividade.

Nesse afã, é possível ressaltar que nenhum instituto jurídico possui força normativa sem estar baseado num princípio, e, por este requisito a improbidade administrativa está muito bem representada, vez que seu fundamento maior é o norte oferecido pelo princípio da moralidade administrativa, e, através

dele, pode-se observar a improbidade como instrumento apto a proteger não só o patrimônio público, como todos os demais princípios constitucionais aplicados à administração pública.

Entretanto, é de se ressaltar que o escopo principal deste documento acadêmico era desenvolver comentários acerca dos aspectos processuais da improbidade administrativa.

Portanto, foi preciso elaborar argumentos acerca da aplicação do processo coletivo, com vistas a defender sua aplicação nas ações judiciais de improbidade administrativa, por isso, foi ressaltado pormenores inerentes à tutela coletiva, bem como algumas consequências processuais decorrentes deste procedimento judicial.

Posto isso, restou evidente que a utilização do processo coletivo é totalmente cabível em sede de ação de improbidade administrativa, face a sua eficácia no sentido de garantir uma tutela adequada ao bem jurídico tutelado pela Lei nº 8.429/92.

Nesse diapasão, insta a ressalva de que após comprovada a aplicabilidade da tutela coletiva nas ações de improbidade administrativa, foi necessário aferir quais instrumentos processuais de âmbito coletivo poderiam ser aplicados, face a singularidade dos procedimentos, dentre outros aspectos.

E, por isso, foram selecionadas três ações de caráter coletivo, sendo todas elas previstas expressamente na Constituição da República Federativa do Brasil, o que denota, desde já, sua relevância para o ordenamento jurídico vigente.

Destarte, é imperioso asseverar que este documento abordou comentários acerca da ação popular, da ação civil pública e do mandado de segurança, este no âmbito individual e coletivo.

Posto isso, diz-se que restou falecido a discussão sobre a aplicabilidade desses institutos processuais, vez que ficou comprovada a total compatibilidade desses procedimentos com a ação de improbidade administrativa.

Nesse afã, é oportuno esclarecer que a referida viabilidade é fundamentada em termos de celeridade, coisa julgada, legitimação ativa e passiva, dentre outros pormenores do processo civil brasileiro.

Dessa forma, restou evidente que todas as ações comentadas possuem não só compatibilidade com a ação judicial de improbidade administrativa.

E mais. Restou evidente que tais instrumentos processuais também funcionam como os mecanismos processuais mais aptos a garantir uma prestação jurisdicional adequada, em se tratando da tutela do bem jurídico pretendido pela lei da improbidade administrativa, sendo, portanto, viáveis para a defesa do patrimônio público e dos princípios constitucionalmente estabelecidos, e ainda, rechaçam o anseio da sociedade brasileira em minimizar com a corrupção da administração pública e moralizar a política de nosso país.

Finalmente, tem-se concluída a presente monografia que buscou analisar a improbidade administrativa, no âmbito de seus aspectos processuais, no sentido de defender a utilização do processo coletivo como mecanismo processual mais viável a garantir a eficácia da Lei da improbidade administrativa e da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

ABRÃO FILHO, Gabriel. **Aspectos materiais, processuais e procedimentais da ação civil por improbidade administrativa**. 2007. 299 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual Civil) - Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

ANGHER, Ana Joyce (org.). **Vadem mecum acadêmico de direito**. 10 ed São Paulo: Rideel, 2010.

BRENNER, Eliana de Moraes; DE JESUS, Dalena Maria Nascimento. **Manual de planejamento e apresentação de trabalhos acadêmicos: projeto de pesquisa, monografia e artigo**. São Paulo: Atlas, 2007.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DAMIÃO, Regina Toledo; HENRIQUES, Antonio. **Curso de português jurídico**. São Paulo: Atlas, 1993.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 4. Ed. V. 4. Bahia: Jus Podium, 2009.

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

FACULDADE NATALENSE PARA O DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Manual de orientação para elaboração e apresentação de trabalhos de curso em Direito da FARN**. Natal, 2009.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Corrupção no poder público**. São Paulo: Atlas, 2002.
FIGUEIREDO Marcelo. **Probidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FREITAS, Juarez. **Do princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação**. RDA, v. 204. Abr/jun 1996.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 4. ed. rev. e ampliada. Rio de Janeiro. Lúmen Júris, 2008.

_____. **A proibição do retrocesso social como fenômeno jurídico**, in A Efetividade dos Direitos Sociais, Coordenador Emerson Garcia, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Improbidade administrativa: responsabilidade social na prevenção e controle**. Coleção do Avesso ao Direito. v. 6. Vitória: CEAf, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade administrativa**. 2. ed. amp. e atual. Porto Alegre: Síntese Editora, 1998.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____; ROSA, Márcio Fernandes Elias; FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabella Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly. **Os princípios da constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.