



UNIVERSIDADE TIRADENTES – UNIT
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO – TRABALHO DE
CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES PARA
RESSARCIMENTO DE VALORES

Débora Martins Carvalho – Orientanda.
Nelson Teodomiro Souza Alves – Orientador.

Estância

2018
DÉBORA MARTINS CARVALHO

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES PARA
RESSARCIMENTO DE VALORES**

Trabalho de Conclusão de Curso – Artigo-
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Tiradentes- UNIT, como
requisito parcial para a obtenção do grau
de bacharel em Direito.

Aprovado em ____/____/____.

Banca Examinadora

Nelson Teodomiro Souza Alves
Universidade Tiradentes - UNIT

Professor (a) Examinador (a)
Universidade Tiradentes - UNIT

Professor (a) Examinador (a)
Universidade Tiradentes - UNIT

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES PARA RESSARCIMENTO DE VALORES

ADMINISTRATIVE IMPROBIT AND IMPRESATIVITY OF STEELS FOR RESULTS OF VALUES

Débora Martins Carvalho¹

RESUMO

O presente artigo tem como intuito fazer uma análise sobre Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), mais precisamente aos que se refere aos atos administrativos que atentam contra a Administração Pública. Para a elaboração do referido tema, foram utilizadas pesquisas bibliográficas de doutrinadores renomados, decisão do STF e doutrinas com o objetivo de demonstrar a importante função que tem os princípios administrativos, esse que são norteadores da atividade da Administração pública, demonstrando também que a violação aos princípios se enquadra em ato de Improbidade administrativa. Para tornar o assunto mais explícito, será feito um estudo de caso concreto, na visão do caso concreto. Esse tema é de grande importância para conhecimento por parte da sociedade, pois o desrespeito aos princípios da Administração pública por parte dos agentes públicos, enseja no cometimento de ato de improbidade administrativa, e acarretando na aplicação de sanções aqueles que cometerem esses atos e com o recente entendimento do STF tais atos são imprescritíveis.

Palavras chave: Improbidade. Imprescritibilidade. Princípios. Sanções.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze Law No. 8.429 / 92 (Administrative Improbability Law), more precisely to those that refer to administrative acts that attempt against Public Administration. For the elaboration of this theme, bibliographical researches of renowned doctrinators, decision of the STF and

¹ Acadêmica em Direito pela Universidade Tiradentes- UNIT. E-mail: deboraindiaroba1@gmail.com

doctrines were used in order to demonstrate the important function that has the administrative principles, which are guiding the activity of the Public Administration, also demonstrating that the violation to the principles falls within the scope of administrative improbity. To make the subject more explicit, a concrete case study will be done, in the view of the concrete case. This issue is of great importance for society's knowledge, as the failure to comply with the principles of Public Administration by public agents, causes in the commission of an act of administrative improbity, and causing in the application of sanctions those who commit these acts and with the recent understanding of the STF such acts are imprescriptible.

Keywords: Improbity. Principles. Sanctions. Imprescritibilidade.

1 INTRODUÇÃO

Vale destacar que a construção deste artigo se deu por meio de pesquisa bibliográfica, com a utilização de artigos e livros jurídicos que abordam o assunto. No primeiro tópico do artigo versaremos sobre os postulados básicos da Administração Pública. Na segunda parte adentraremos na análise geral de aspectos da Lei de Improbidade Administrativa relacionados ao objeto de estudo, seguida do estudo específico dos atos de improbidade que empreende contra os princípios da Administração Pública, dos requisitos para sua configuração, sanções cominadas e aplicáveis em tese aos agentes violadores e, por fim, para não negligenciar o aspecto empírico do tema a prescrição de ações de ressarcimento ao patrimônio público. É notório que país o vem enfrentado um período de muita impunidade e apatia com relação às atitudes perpetradas por seus administradores públicos.

A corrupção, a má-gestão pública e a falta de ética são alguns exemplos de costumes corriqueiros na sociedade brasileira. A corrupção é apenas um dos aspectos da improbidade administrativa, um fato social que se aumenta com muita celeridade no país. Tal fato não é atual, pelo contrário já existe há muito tempo em nossa sociedade.

Por assim ser, os elevados índices de corrupção são meras ampliações de práticas que regressa a séculos e foi iniciada na colonização e estendeu-se nos

longos anos da ditadura brasileira vindo a perdurar até hoje por isso que devemos atentar para o episódio de que as autoridades políticas provêm da própria sociedade.

Dessa maneira, uma sociedade com baixos níveis de padrões éticos não pode esperar das autoridades tais condutas éticas e morais. Em uma sociedade que o povo valoriza a honestidade terá governantes honestos, contudo, em uma sociedade que um povo tolera a desonestidade, não haverá dúvida, que os governantes terão atitudes similares.

Vale ressaltar que as nossas leis são bem completas a respeito da improbidade. Em nossa Constituição está inserido o princípio da moralidade e inseriu ainda os efeitos com os métodos dos atos de improbidade administrativa. Além do mais, a Constituição preveniu os meios admissíveis para se extinguir atos lesivos à moralidade temos alguns exemplos como a ação popular e a ação civil pública.

Contudo, podemos perceber que não faltam meios, sanções e tipos, mas, sem vontade de transformar o processo de improbidade em uma ferramenta séria e respeitada. Diante disso o interessante é fazer um enfoque do instituto da Improbidade Administrativa no Brasil, levando em conta que seus aspectos mais relevantes e polêmicos. Além do que, torna relevante comprovar a sua aplicação efetiva, sendo que se destaca a jurisprudência atual sobre o tema.

2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios da Administração Pública surgiram com a finalidade de nortear a atuação do Poder Público e dos seus agentes, a fim de obter uma boa e correta gestão dos negócios públicos e, conseqüentemente, atender a população da melhor forma possível, com vistas ao progresso social. Carvalho Filho aduz que:

Os princípios são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteados a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas. (p.18, 2012).

Tais princípios orientadores da atividade do Poder Público se encontram explícita ou implicitamente no texto da Constituição Federal de 1988 e em diversas legislações Infraconstitucionais, a exemplo da Lei Ordinária Federal nº 8.666/93 e da

Lei nº 9.784/99, que orientam, respectivamente, o procedimento licitatório e o processo administrativo no âmbito da União. O artigo 37 do texto constitucional traz expressamente os princípios básicos inerentes à Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, como já abordadas no tópico anterior. O análise desses princípios administrativos é obrigatória, podendo haver responsabilização do agente que os viola nos âmbitos cível, administrativo e até criminal, a depender das circunstâncias do caso concreto. Dentre os instrumentos normativos que tutelam os princípios da administração pública no ordenamento jurídico brasileiro, destaca-se a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), cujos dispositivos elencam três categorias de atos de improbidade administrativa, que são: atos que importam em enriquecimento ilícito do agente, atos que trazem prejuízo ao erário e atos que afrontam contra os princípios da administração pública.

Deste modo, serão analisados os atos de improbidade administrativa que vão de encontro aos princípios da administração pública, nesta oportunidade serão discutidos, com base nas disposições da Lei nº 8.429/92, os requisitos estabelecidos para sua configuração, quem poderá praticá-los e quais as sanções cominadas. Além disso, serão expostas as dificuldades para aplicação da Lei de Improbidade Administrativa em casos que a violação aos princípios ocorre de forma isolada, isto é, sem que ocorra dano patrimonial que enseje a configuração de outra categoria de atos de improbidade.

A compreensão por parte da sociedade a respeito do que se entende como ato de improbidade administrativa, como também dos mecanismos previstos no ordenamento jurídico brasileiro para o seu combate é de fundamental relevância no atual contexto da Administração Pública Brasileira, tendo em vista a prática tantas vezes noticiada de uma série de infrações penais e administrativas por agentes públicos e, principalmente, políticos, que culminam em graves escândalos de corrupção que poderiam ser evitados se houvesse uma maior observância dos postulados fundamentais do Direito Público, com dissociação efetiva entre o Público e o Privado, como já chamava atenção Sérgio Buarque de Hollanda em sua obra "Raízes do Brasil", além de uma interpretação mais rigorosa da Lei de Improbidade Administrativa, que levasse em conta os objetivos do legislador (a teleologia da lei)

quando idealizou princípios tão importantes como os do artigo 37 da Constituição Federal.

Constantemente os agentes públicos vêm cometendo atos que acarretam na violação aos princípios, como, por exemplo, através da designação do nome de pessoas vivas para prédios e obras públicas, adoção de slogans e cores de partidos nas inaugurações e repartições públicas, compra de apoio parlamentar para aprovação de projetos e, agora, para barrar apurações e impeachment. Vivemos em meio a uma enxurrada de violações aos princípios do Direito Administrativo e é preciso que se estude o tema, propondo soluções para a efetivação desses postulados, a fim de que a Constituição Federal, não vire uma mera “folha de papel” totalmente dissociada do que constatamos no dia a dia da sociedade.

É notório que a Administração Pública é regida por princípios constitucionais do artigo 37 da Constituição Federal, e além desse conjunto de princípios constitucionais, o princípio da Moralidade poderá ser desmembrado em outros subprincípios, como o princípio da Boa-fé, da Lealdade e da Honestidade.

Assim sendo, posiciona-se Alexandrino e Paulo, dizendo que:

Os princípios exercem a primordial função de nortear a aplicação do direito, ou seja, servem como base interpretativa que conduz à correta aplicação dos ditames legais. Na Administração Pública, os princípios são responsáveis por conferir prerrogativas e restrições ao Poder Público, com a finalidade de atender, da melhor forma, os interesses da sociedade, como também garantir uma segurança jurídica aos cidadãos. (Alexandrino e Paulo, p. 125, 2012).

Os princípios podem ser expressos ou implícitos, porém, no presente trabalho serão analisados os princípios estabelecidos na Constituição Federal em seu Art. 37, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Vale ressaltar que tais princípios são de observância obrigatória para todos os Poderes, quando estiverem no exercício de funções administrativas, e para todos os entes federados.

“Os princípios revelam as diretrizes fundamentais da Administração, de modo que só se poderá considerar válida a conduta administrativa se estiver compatível com eles.” (CARVALHO FILHO, p. 79, 2013).

Isto posto, nota-se que os princípios são imprescindíveis para o desenvolvimento estatal.

2.1 Princípios Explícitos da Administração Pública

São princípios explícitos da Administração Pública os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e o da Eficiência, como se verá.

2.1.1 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade estabelece os limites da atuação administrativa, pois preceitua que a Administração Pública se subordina aos ditames legais, só podendo atuar quando devidamente autorizada por lei.

“Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados, pois, para isso, depende de lei”. (DI PIETRO, 2013, p. 65)

Ressalta-se a importância desse princípio, haja vista proporcionar segurança jurídica para os cidadãos, além de facilitar o controle da administração pública, pois será passível de invalidação a atuação administrativa que não esteja adstrita aos ditames legais.

2.1.2 Princípio da Impessoalidade

Este princípio traz o entendimento de que toda a atuação da Administração Pública deve ter como finalidade a satisfação do interesse público, ou seja, os atos administrativos não podem ser praticados visando atender os interesses particulares do agente público ou de terceiros, vez que a atuação administrativa deve ser pautada nos termos da lei, não podendo se afastar da finalidade nela prevista. Desse modo, qualquer ato praticado com o objetivo diverso da satisfação do interesse público será nulo por desvio de finalidade. (ALEXANDRINO E PAULO, p, 129, 2017).

Outro aspecto do referido princípio consiste na vedação à promoção pessoal do administrador público pelos serviços, obras e outras realizações efetuadas pela administração pública.

Nesse sentido, o art. 37, parágrafo 1º da Constituição Federal estabelece que:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Tal dispositivo visa coibir a vinculação de atividades realizadas pela Administração Pública à pessoa do agente público, ou seja, a imagem do administrador público não deve ser identificada quando a Administração Pública estiver atuando, a fim de evitar que estes utilizem a publicidade de tais atos para sua promoção pessoal. (DI PIETRO, p. 144, 2013).

2.1.3 Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade exige que a atuação do agente público seja pautada nos preceitos éticos. De acordo com tal princípio, não basta ao agente cumprir formalmente a lei, pois é necessário distinguir o honesto do desonesto.

Sendo assim, de acordo com DI PIETRO, entende-se que:

Sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras da boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa. (DI PIETRO, p, 79, 2013).

A violação à moralidade administrativa poderá ser combatida por variados mecanismos, estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro, como, por exemplo, a Lei nº 8.429/92, que prevê a imoralidade administrativa como sendo ato de improbidade, como também estabelece as sanções aplicáveis aos agentes públicos e a terceiros, quando responsáveis por esse tipo ilegítimo de conduta.

Outro importante meio de controle judicial da moralidade administrativa é a Ação Popular, prevista no inciso LXXIII do art.5º da Constituição Federal de 1988, que passou a tutelar a moralidade administrativa, possibilitando que qualquer cidadão ajuíze esta ação com a pretensão de anular atos do Poder Público, contaminados de imoralidade administrativa.

Diante dos vários mecanismos de combate aos atos que ofendem ao princípio da moralidade administrativa.

É fácil observar, desse modo, que não faltam instrumentos de combate a condutas e atos ofensivos ao princípio da moralidade administrativa. Cumpre isso sim, aos órgãos competentes e aos cidadãos em geral diligenciar para que se invalidem esses atos e se apliquem aos responsáveis severas punições, isso, é óbvio, enquanto os futuros não provam que os administradores públicos e as pessoas em geral estejam realmente mais apegados aos valores morais que devem inspirar uma sociedade justa e equânime.

2.1.4 Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade vem do dever de divulgação oficial dos atos administrativos, pois, no livre acesso dos indivíduos a informações de seu interesse e de transparência na atuação administrativa. Como os agentes públicos atuam na defesa dos interesses da coletividade, a proibição de condutas sigilosas e atos secretos é um corolário da natureza funcional de suas atividades.

No entanto, têm-se inúmeros posicionamentos doutrinários que embasam o que fora acima mencionado, assim como dispõe Alexandrino e Paulo que dizem:

Ressalta-se a importância desse princípio, quando observamos que a publicação oficial dos atos administrativos pode ser exigida como seu requisito de eficácia, ou seja, enquanto o ato não for publicado não será apto a produzir efeitos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal. (ALEXANDRINO E PAULO, p.58, 2017).

Em conformidade a isto, Carvalho Filho diz:

O princípio da publicidade se refere à necessidade de transparência e divulgação dos atos administrativos, como uma forma de facilitar o controle da administração pública pelos administrados. A transparência e a divulgação facilitam o conhecimento por parte dos administrados e dos órgãos competentes acerca do conteúdo e objeto dos atos administrativos, possibilitando uma análise eficaz a respeito de sua legalidade. (CARVALHO FILHO, p. 77, 2013).

Não obstante, ainda complementa o mesmo, dizendo que:

A publicidade dos atos administrativos ocorre através da publicação em órgãos da imprensa ou através da fixação em determinado local das repartições públicas, ou, ainda, divulgadas por outros

mecanismos integrantes da tecnologia da informação, como, por exemplo, a internet. (CARVALHO FILHO, p.77, 2013).

Portanto, a publicidade dos atos administrativos constitui medida voltada a exteriorizar a vontade da Administração Pública divulgando seu conteúdo para conhecimento público; tornar exigível o conteúdo do ato; desencadear a produção de efeitos do ato administrativo; e permitir o controle de legalidade do comportamento.

2.1.5 Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência foi incluído no art. 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Tal princípio visa uma Administração Pública que realize uma boa prestação de serviços, de modo mais simples, mais rápido, e mais econômico, de modo que possa melhorar o seu desempenho.

Neste talante, DI PIETRO dispõe a sua tese que:

O princípio em análise por um aspecto se encontra relacionado ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, a fim de obter os melhores resultados e por outro lado possui relação com o modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, que deve ser o mais racional possível, no intuito de alcançar melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, p. 99, 2013).

Ou seja, não se trata exclusivamente da rapidez, mas de ser atingido o objetivo para o qual a Administração Pública existe, fazer o melhor em prol da coletividade.

2.2 Princípio Implícitos da Administração Pública

A função de conduzir é o que o Estado exerce, porém necessita de condutas dos agentes para a realização de seus atos, porém estes agentes não são guiados apenas por regras, mas também por princípios, vejamos alguns princípios implícitos.

2.2.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público

Este princípio não está materializado na Constituição Federal de 1988. Isto quer dizer que no enfrentamento entre o interesse público e interesse do particular o interesse público é o que prevalecerá.

Ademais, diz CARVALHO FILHO:

As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade. (CARVALHO FILHO, p.74, 2013).

Sendo assim, a Supremacia do Interesse Público sobre o privado nada mais é do que a imposição a qual se vale a Administração Pública sobre um determinado direito do particular que está em contramão sobre um interesse da coletividade.

2.2.2 Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público

Neste princípio o que deve prevalecer é interesse da Administração sobre o interesse do administrador, deixando claro o Poder Público venha velar sua proteção e promoção.

Outrossim, Meirelles fala que:

Segundo o qual a Administração Pública não pode dispor desse interesse geral, da coletividade, nem renunciar a poderes que a lei lhe deu para tal tutela, mesmo porque ela não é titular do interesse público, cujo titular é o Estado, como representante da coletividade, e, por isso, só ela, pelos seus representantes eleitos, mediante lei, poderá autorizar a disponibilidade ou a renúncia. (MEIRELLES, p.114, 2016).

Esse princípio denota a expressão de que não há margem de escolha para o administrador, pois, o mesmo não está fazendo uso de algo que é seu, mas ele é mero gestor da coisa pública.

2.2.3 Princípio da Continuidade do Serviço Público

Este princípio serve para evitar ao máximo a interrupção da continuidade do serviço público e determina que a atividade administrativa não possa parar devido à importância das áreas que ela atinge e que são basilares para a coletividade.

Diz DI PIETRO:

[...] determinadas prerrogativas que têm por objetivo assegurar a continuidade da execução do contrato, sempre que a sua paralisação possa ocasionar prejuízo ao interesse público e, principalmente, ao andamento de serviço público essencial. (DI PIETRO, p. 96. 2013).

Ou seja, esse princípio tem como base a continuidade do serviço público, onde, em regra, o mesmo não pode ser interrompido, salvo em casos de desastres ou por inadimplência do administrado.

2.2.4 Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade

Estes princípios tratam de impor limites à discricionariedade administrativa, pois se designam exatamente a refrear os erros, as decisões e as condutas de agentes públicos desta forma ampliando o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário.

Conforme isto, diz DI PIETRO:

Embora a Lei no 9.784/99 faça referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, separadamente, na realidade, o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. Isto porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar. (DI PIETRO, p.101, 2013).

Sendo assim, é notório que o referido princípio menciona a impossibilidade do administrador não agir com abusividade no seu poder de administrar, pautando-se exclusivamente na proporção das penalidades e razoabilidade das imputações sobre os administrados. O correto é dizer que o referido princípio está atrelado à equidade administrativa.

3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Improbidade administrativa é o ato ilegal ou contrário aos princípios básicos da Administração Pública perpetrado por agente público, durante a execução de função pública ou decorrente desta. Através da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 em conformidade ao art. 37, § 4º da CRFB de 1988.

Pode-se vislumbrar a autonomia deste poder no artigo 37, § 4 da Constituição da República Federativa do Brasil, que dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

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

A compreensão por parte da sociedade a respeito do que se entende como ato de improbidade administrativa, como também dos mecanismos previstos no ordenamento jurídico brasileiro para o seu combate é de fundamental relevância no atual contexto da Administração Pública Brasileira, tendo em vista a prática tantas vezes noticiada de uma série de infrações penais e administrativas por agentes públicos e, principalmente, políticos, que culminam em graves escândalos de corrupção que poderiam ser evitados se houvesse uma maior observância dos postulados fundamentais do Direito Público.

Segundo Alexandre de Moraes, os atos de improbidade são aqueles que:

Possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário. (MORAES, p. 110, 2016).

Assim, torna-se relevante definir quais são os princípios constitucionais e legais que, se feridos, importam em improbidade administrativa. Em um primeiro momento parece-nos que o único princípio que rege a probidade é o da moralidade. Todavia, não é o único, podendo-se dizer que a probidade absorve a moralidade.

Conforme expõe Prado: “são sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa as entidades públicas ou assemelhadas. Essa lei protege fundamentalmente o dinheiro público, onde quer que ele se encontre”. (p.59, 2001,)

O art.1º da Lei 8.429/92 expõe que:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Sendo assim, é imprescindível salutar que, independente de quem pratique, ou em que seara seja praticada, se gerar prejuízo à Administração Pública será caracterizado como atos de improbidade, não necessitando, portanto, que haja tão-somente prejuízo financeiro, mas até a falta da lisura administrativa.

3.1 Dos atos de improbidade

A Lei 8.429/92 classifica atos de improbidade administrativa em três categorias distintas, quais sejam: atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito, atos de improbidade administrativa que causam perda ao erário e atos de improbidade administrativa que atacam contra os princípios da administração pública.

Os referidos atos se encontram previstos, respectivamente, no artigo 9º aos que importam enriquecimento ilícito, no art. 10 os que causam prejuízo ao erário e art. 11 e os que atentam contra os princípios da Administração Pública da referida lei, onde no caput dos dispositivos se encontram as condutas genéricas configuradoras da improbidade e nos diversos incisos as condutas específicas, que representam situações jurídicas exemplificadoras da conduta genérica estabelecida no caput.

Na Lei da Improbidade Administrativa, pode-se encontrar no mínimo três principais modalidades do ilícito de improbidade, tais como dispõe o artigo 9º, caput, dizendo que “são atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito”. Esta modalidade ocorre quando um agente público utiliza o

seu cargo e função para adquirir vantagem econômica para si ou terceiros, prejudicando deste modo a União.

Não obstante ainda há uma outra complementação que está disposta no artigo 10 da mesma lei, que também constituem “atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário”. Esta ocorre quando o agente público usa os recursos financeiros da União para fins particulares. Incide no desvio de dinheiro público e utilização de verbas públicas para o enriquecimento do funcionário, por exemplo.

Ademais, é imprescindível destacar no fim a redação do artigo 11, que menciona sobre os “atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública”. Isto posto, é de salutar que, qualquer tipo de conduta que infrinja os princípios da honestidade, lealdade, legalidade e imparcialidade às instituições públicas. A fraude em concurso público é um exemplo de violação que se enquadra nesta modalidade.

Sendo assim, “vale ressaltar que, as condutas específicas consistem um rol meramente exemplificativo, de modo que, outras condutas fora da relação podem ser ali inseridas”. (CARVALHO FILHO, p. 72, 2012).

Deste modo, configura-se o ato de improbidade administrativa o enriquecimento ilícito, quando o autor visa dolosamente auferir qualquer vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, do mandato, da função, do emprego ou da atividade nas entidades públicas. Já o ato de improbidade que acarreta em danos ao erário será cometido através de uma ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, dilapidação dos bens do Poder Público. Por fim, os atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública que serão verificados através de qualquer ação ou omissão que transgrida os deveres de honestidade, de imparcialidade, de legalidade e de lealdade às instituições.

3.2 O prejuízo ao erário como uma consequência dos atos de improbidade

A ocorrência de danos ao Erário ou também chamado de cofre público é o dinheiro, é um recurso financeiro que é utilizado pelo Governo para administrar sua gestão, os entes federativos como a União, os Estados, o Distrito Federal e os

Municípios estes possuem um erário próprio para custear suas atividades de gestão pelos governos atuais.

Quando se fala em prejuízo ao erário isto consiste na fraude que agentes públicos e particulares causam aos recursos financeiros dos entes federativos, tais recursos que seriam utilizados em favor da coletividade.

Apesar da cautela de meios de controle preventivo e repressivo, ainda é comum a pratica de condutas que causam prejuízo ao erário público, o que muitas vezes chegam a quantias incalculáveis.

Um breve relato de um caso prático ocorrido no município de Indiaroba Sergipe, de um ato de improbidade e prejuízo ao erário.

O ex-prefeito de Indiaroba, João Eduardo Viegas Mendonça de Araújo, foi condenado a mais de 35 anos de prisão por fraudes em licitações ocorridas de 2005 a 2008. A pena é consequência de oito ações ajuizadas em 2009 pelo Ministério Público Federal em Sergipe. (G1 – Improbidade Administrativa. Ex-prefeito de Indiaroba é condenado a 35 anos de prisão, 2015).

Também foram condenados o pai do ex-prefeito e então secretário municipal de Administração Raimundo Mendonça de Araújo e mais 13 pessoas envolvidas com os esquemas fraudulentos.

De acordo com a assessoria de imprensa, o Ministério Público Federal, investigou irregularidades na aplicação de verbas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar. Para realizar o serviço, a prefeitura de Indiaroba contratou de forma fraudulenta pelo menos três empresas.

Continuamente, ainda em conformidade a isto, a matéria do G1 ainda dispôs que:

A primeira, Locadora de Veículos JHF Ltda, foi contratada por três meses por R\$ 150 mil. A segunda, Grande Locadora Ltda, de propriedade Charles Mendonça de Araújo, primo do ex-prefeito João Eduardo de Araújo, recebeu R\$ 650 mil para realizar o serviço por 10 meses. A terceira, a empresa CCM Locadora de Veículos Ltda, de Carlos Alberto Mendonça de Araújo, também parente do ex-prefeito, recebeu R\$ 450 mil também para prestar o serviço por 10 meses. Segundo os processos, na contratação das três empresas houve fraudes. (G1 – Improbidade Administrativa. Ex-prefeito de Indiaroba é condenado a 35 anos de prisão, 2015).

Em outras três ações, o MPF detectou ilícitos na aplicação de recursos do Ministério do Turismo destinados à prefeitura. Na primeira ação, o MPF identificou diversos vícios no processo licitatório que contratou a empresa JM Construções, no valor de R\$ 100 mil, para construir a Praça dos Pescadores. As outras duas ações tratam de irregularidades na dispensa de licitação para contratar bandas para os festejos juninos de 2005 e 2006. Nestes casos, as empresas beneficiadas com o esquema foram Coelho Propaganda & Produções Eventos Ltda, contratada por R\$ 125 mil, e WS Produções e Eventos Ltda, por R\$ 93 mil. (G1 – Improbidade Administrativa. Ex-prefeito de Indiaroba é condenado a 35 anos de prisão, 2015).

Outrossim, ainda vale destacar que o Ministério Público Federal – MPF ainda disse que:

Na sétima ação, o MPF identificou esquema criminoso para favorecer a empresa Gold Construções Ltda. A contratada deveria construir cem módulos sanitários. A prefeitura liberou à empresa pagamento de R\$ 120 mil, recurso da Funasa, com a justificativa de conclusão de 60% da obra. No entanto, à época, o serviço sequer havia iniciado. (G1 – Improbidade Administrativa. Ex-prefeito de Indiaroba é condenado a 35 anos de prisão, 2015).

Assim sendo, vale destacar por último o que fora dito pelo MPF que disse:

Na última ação, a Justiça Federal julgou acusação do MPF de irregularidades da prefeitura ao contratar empresa para construir dez unidades habitacionais com recursos do Ministério das Cidades. O procedimento licitatório, segundo demonstrou o MPF, foi fraudulento, simulado, com participação de empresas de fachadas para beneficiar a vencedora Jacielma e Lenualdo Construção Ltda. O valor do recurso aplicado de forma irregular foi de R\$ 82.144,10. (G1 – Improbidade Administrativa. Ex-prefeito de Indiaroba é condenado a 35 anos de prisão, 2015).

Em síntese, porém em conformidade com todo o que fora exposto acima, a jurisprudência ainda reconheceu tal ato de improbidade na referida gestão e acordou que:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. APLICABILIDADE DA LEI Nº 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS. PRECEDENTES. DIVERSAS MENÇÕES ELOGIOSAS

À GESTÃO DO PREFEITO MANIFESTADAS POR DUPLA SERTANEJA DE RENOME NACIONAL EM EVENTO PÚBLICO. OFENSA À IMPESSOALIDADE E MORALIDADE . DOLO. DESNECESSIDADE. PENA. READEQUAÇÃO. DECISÃO REFORMADA. I - O agente público, incluído neste conceito o agente político, submete-se tanto às sanções penais, nas hipóteses de crime de responsabilidade, quanto às previstas na Lei nº 8.429/92. II - Quando se discute o prejuízo patrimonial à Administração, é razoável que se exija do agente público a pretensão dolosa de locupletar-se às custas da máquina estatal, entretanto, tratando-se de ofensa aos princípios da moralidade e impessoalidade, desnecessária a constatação do elemento subjetivo. III - A manifestação aberta de artista de renome nacional em favor do então prefeito afronta contra o art. 37 da Constituição da República, em especial aos princípios da impessoalidade e moralidade. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. DECISÃO UNÂNIME. (TJ-SE - AC: 2011206063 SE, Relator: DES. RICARDO MÚCIO SANTANA DE ABREU LIMA, Data de Julgamento: 21/06/2011, 2ª. CÂMARA CÍVEL).

Com isso, fica notório que é muito provável que a Administração Pública não consiga reaver tais quantias, mesmo havendo previsão e aplicação das sanções existentes no ordenamento jurídico. Desta forma contabilizando mais uma vez um enorme prejuízo ao erário sem nenhuma possibilidade de recuperação.

4 DO PRAZO PARA AJUIZAR AÇÃO DE IMPROBIDADE ANTES DA DECISÃO DO STF

Os atos de improbidade administrativa, assim como ocorre com as infrações penais, também estão sujeitos à prescrição. Logo, se os legitimados ativos demorarem muito tempo para ajuizarem a ação de improbidade contra o responsável pelo ato, haverá a prescrição e a consequente perda do direito de punir.

Os prazos prescricionais para a propositura da ação de improbidade estão previstos no art. 23 da Lei n.º 8.492/92, o qual dispõe:

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

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

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

Desse modo, o prazo prescricional irá variar de acordo com a natureza do vínculo que o agente público mantém com a Administração: temporário (detentores de mandato, cargo em comissão, função de confiança), prazo de cinco anos, com início da contagem no primeiro dia após o fim do vínculo, os permanentes (ocupantes de cargo efetivo ou de emprego público), o prazo é a o início da contagem serão os mesmos que são previstos no estatuto do servidor para prescrição de faltas disciplinares puníveis com demissão (ex: na Lei 8.112/90 o prazo é de cinco anos, contado da data em que o fato se tornou conhecido, mas leis estaduais/municipais podem trazer regra diferente).

Nessa senda, posiciona-se o Superior Tribunal de Justiça, dizendo que:

Se o agente que praticou o ato ímprobo exercia cumulativamente cargo efetivo e cargo comissionado, o prazo prescricional será regido na forma do inciso II (regra aplicável aos servidores com vínculo permanente) (STJ. 2ª Turma. REsp 1060529/MG, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 08/09/2009).

Se o agente público é detentor de mandato eletivo, praticou o ato de improbidade no primeiro mandato e depois se reelegeu, o prazo prescricional é contado a partir do fim do segundo mandato (e não do término do primeiro) (STJ. 2ª Turma. REsp 1107833/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 08/09/2009).

Sendo assim, se o agente que praticou o ato ímprobo é servidor temporário (art. 37, IX, da CF/88), o prazo prescricional será regido na forma do inciso I (vínculo temporário).

4.1 Prescrição e imprescritibilidade

A prescrição para o ato de improbidade administrativa culposa continua sendo de cinco anos conforme a estipula o art. 23, inciso I da Lei de Improbidade Administrativa, que diz:

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

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

Diante do fato referente ao prazo sobre improbidade administrativa culposa o STF manteve o prazo prescricional em cinco anos, que quer dizer que após

transcorrer o prazo quinquenal sem a propositura da ação ocorrerá os efeitos da prescrição.

O término da contagem do prazo incide sobre evento material isso quer dizer com o término do exercício do mandato, do cargo em comissão ou função de confiança. Esse ato extintivo não pode ser confundido com o ato administrativo que indique o fim do exercício. Deste modo, o ato poderá ser produzido em um momento prévio ao fim do exercício da função. Assim sendo, dar-se-á o início da contagem com a finalização do cargo ou da função, pois não considera o momento do ato.

O Supremo Tribunal Federal colocou fim a uma polêmica relativa ao disposto no parágrafo 5º, artigo 37, da Constituição.

Juristas brasileiros discutem a 30 anos se as ações de ressarcimento ao erário pretendidas pela Administração Pública podem ser obstadas pela prescrição, haja vista a dúvida do texto constitucional.

No dia 02 de agosto de 2018 foi julgado o Recurso Extraordinário nº 852.457 Supremo Tribunal Federal, recurso esse que tratava da prescrição em caso de ressarcimento ao erário por ato de improbidade cometido por parte de agentes públicos em decorrência de ato de improbidade administrativa.

O placar do julgamento foi bem apertado sendo 6 a 5 em favor da tese vencedora, isto só ocorreu por causa da mudança dos votos dos Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso, que inicialmente votaram em favor da prescritibilidade, porém uma semana depois revisaram seus votos e decidiram alterar.

Assim sendo 6 ministros seguiram essa nova corrente da (prescrição “parcial”) e os outros 5 entenderam pela prescrição “total”. Diante da decisão do STF Imprescritibilidade somente vale para atos de improbidade praticados com DOLO.

Desta forma o STF fixou a seguinte tese para fins de repercussão geral: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”. (STF – Imprescritibilidade aos atos de improbidade, 2018).

Destarte, o Supremo entendeu que as ações de ressarcimento ao erário envolvendo atos de improbidade administrativa são imprescritíveis, só os causados com DOLO, portanto se o ato de improbidade causou prejuízo ao erário, contudo foi

praticado com CULPA, neste caso, a ação de ressarcimento será prescritível conforme elenca o art. 37, §5º da Constituição Federal, que diz:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Diante da decisão chegou a um consenso por maioria que a prescrição iria dificultar a reparação de danos ao erário que fora causado com dolo e aumentar a impunidade no País.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A responsabilidade dos agentes públicos, especialmente dos designados para agentes políticos, no trato da *res pública* é assunto em nosso atual cenário sociopolítico brasileiro. A competência do Estado em assegurar o cumprimento de suas leis e de dar materialidade aos ritos constitucionais é colocada à prova diariamente, visto que é evidente essa sensação de impunidade conhecida pelos cidadãos diante da desventura das finanças públicas resultante de ações vis, desonestas, praticadas por agentes públicos desonestos.

A maior diferença está entre os conceitos que consiste na conduta do agente e a improbidade que está vinculada a conduta desonesta, dolosa deste agente público, ao mesmo tempo a imoralidade encontrar-se ligada a violação de moldes jurídicos como a moral, a boa-fé e a lealdade.

Deste modo fica evidente que a existência de problemas causados pela obscuridade das considerações importantes de indeterminados atos não implicará em dizer que estes não possuam um cerne significativo.

Portanto fica evidentemente que é adequado a aplicação de punição em agentes públicos que cometam esses crimes, tais punições podem ser a obrigação de reparar o dano, a perda de bens do produto do crime, a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo, a suspensão temporária dos direitos políticos, o

recebimento de benefícios, incentivos fiscais, a proibição de contratar com o Poder Público.

Por essa razão a maioria dos autores percebe que essas punições não são obrigatoriamente aplicáveis de maneira cumulativa, desse modo, elas precisam ser empregadas conforme a sua gravidade do feito ilegal praticado pelo agente público observando os princípios como a razoabilidade e a proporcionalidade.

Assim sendo, conclui-se que a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa - LIA veio regulamentar o determinado dispositivo constitucional, aos partícipes do alto escalão dos Poderes do Estado, e tem suscitado várias polêmicas evidentemente no que concerne à sujeição coincidente de alguns agentes políticos ao regime especial dos crimes de responsabilidade e ao regime da LIA, desse modo como à aplicabilidade do privilégio de foro nas ações de improbidade

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M., & PAULO, V. (2017). **Resumo de Direito Administrativo Descomplicado**. Rio de Janeiro: Editora Método.

ANDRADE, F. (2007). **Direito administrativo**. São Paulo: Premier.

BRASIL. _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 de out. 2018.

BRASIL. _____. **G1 Sergipe. Ex-prefeito de Indiaroba é condenado por Improbidade Administrativa**. Disponível em: <

<http://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2015/06/ex-prefeito-de-indiaroba-e-condenado-35-anos-de-prisao.html>>. Acesso em 27 de ago. 2018.

BRASIL. _____. **Lei, 8.429/1992. Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 10 de set. 2018.

BRASIL. _____. **Superior Tribunal de Justiça – Informativo Jurisprudencial nº 53**. Disponível em: <

<http://www.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&tipo=informativo&livre=@COD=%27053%205%27>>. Acesso em: 15 de set. 2018.

BRASIL. _____. **Tribunal de Justiça de Sergipe – Apelação Cível: AC 2011206063 SE** -. Disponível em: < <https://tj-se.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22864473/apelacao-civel-ac-2011206063-se-tjse/inteiro-teor-22864474>>. Acesso em 05 de nov. 2018.

CARVALHO FILHO, J. (2013). **Manual de Direito Administrativo**. SÃO PAULO: ATLAS.

DI PIETRO, M. (2013). **Manual de Direito Administrativo**. SÃO PAULO: ATLAS.

JUSTEN FILHO, M. (2005). **Curso de Direito Administrativo**. SÃO PAULO: SARAIVA.

MARTINS JÚNIOR, W. (2006). **Proibição Administrativa**. SÃO PAULO: SARAIVA.

MEIRELLES, Hely Lopes, H. (2012). **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. Ed. SÃO PAULO: MALHEIROS.

MORAES, A. (2005). **Direito Constitucional Administrativo**. 2. Ed. SÃO PAULO: ATLAS.

PRADO, F. (2001). **Improbidade Administrativa**. SÃO PAULO: MALHEIROS.

SIMÃO, C. - **Lei da Improbidade Administrativa Comentada**. SÃO PAULO: J.H. MIZUNO. (2012).