

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

**OS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS À MARGEM: perspectivas e
desafios do dever de probidade no âmbito municipal de Belo Jardim/PE**

AGNES MICKAELLY RAMOS DE OLIVEIRA

CARUARU

2020

AGNES MICKAELLY RAMOS DE OLIVEIRA

OS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS À MARGEM: perspectivas e desafios do dever de probidade no âmbito municipal de Belo Jardim/PE

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro Universitário Tabosa de Almeida - ASCES/ UNITA, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Luis Felipe Andrade Barbosa

CARUARU

2020

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: ____/____/____

Prof. Dr. Luis Felipe Andrade Barbosa

Primeiro Avaliador: Prof.

Segundo Avaliador: Prof.

RESUMO

Diante da edificação do atual cenário da Administração Pública, bem como a cultura dos atos de Improbidade Administrativa que vem se mostrando fortalecida, faz-se necessária a discussão sobre os princípios constitucionais, em especial o da probidade administrativa, visando-se a consagração do interesse público. Corriqueiramente, ao agir em desconformidade com a Força Normativa Constitucional, o agente público contribui para um sentimento de insegurança, fomentando nos cidadãos a descrença da ideia de uma boa Administração Pública. Este sentimento trilha uma afronta ao Serviço Público, com o circunspecto declínio das ferramentas fiscalizatórias e o incessante encorajamento para o agente público continuar agindo em contraposição com as finalidades públicas. Neste sentido, o objetivo da presente pesquisa é analisar o panorama da atuação ímproba em âmbito municipal, em um recorte temporal de 05 anos, a partir da identificação dos objetos discutidos nas Ações Cíveis Públicas de Improbidade Administrativa promovidas pelo Ministério Público. Através do método indutivo, o artigo realiza um cotejo entre a estrutura teórica acerca da Lei de Improbidade Administrativa, a literatura especializada sobre o tema e dados colhidos de casos concretos fornecidos pelo *Parquet* na localidade de Belo Jardim, no agreste pernambucano. Ademais, como estratégia complementar, analisa os questionamentos respondidos pelo corpo de estagiários da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da localidade. Com vistas a cessar a habitualidade da ausência de probidade pelo agente público, verifica-se a essencialidade do cumprimento dos preceitos constitucionais, os quais são mantenedores da ordem jurídica, destacando-se também a importância dos mecanismos de controle institucional no atual cenário brasileiro.

Palavras-Chave: Improbidade Administrativa. Violação dos Valores Constitucionais. Agentes Públicos Municipais. Ações Cíveis Públicas. Município de Belo Jardim.

ABSTRACT

Given the building of the current scenario of Public Administration, as well as the culture of acts of administrative misconduct that has been strengthened, it is necessary to discuss the constitutional principles, especially that of administrative probity, despite the consecration of interest public. Ordinarily, by acting in disagreement with the Constitutional Normative Force, the public agent allows the feeling of insecurity to prevail, allowing citizens to disbelieve the idea of a good Public Administration. This sentiment is an affront to the Public Service, with the circumspect decline of enforcement tools and the incessant encouragement for the public agent to continue to act against public purposes. The aim of this research is to see the Brazilian panorama about the evolution of mechanisms for analysis of acts that characterize misconduct and, at the municipal level, in a time frame of 04 years, to bring up the objects discussed in the Public Civil Actions of Administrative Misconduct promoted. by the prosecutor. In this sense, there will be a comparison between the theoretical framework about the Law of Administrative Misconduct, specialized literature and data collected about concrete cases provided by Parquet in Belo Jardim. The research employed the inductive method, seeking to undertake statistical phenomena, using data collection strategies through analyzes on specific websites, surveys already conducted by public institutions and questions answered by the trainees of the Public Prosecution Service. With a view to ceasing this unpredictable habit, the essentiality of the fulfillment of constitutional precepts, which maintain the legal order, is manifest.

Keywords: Administrative Misconduct. Violation of Constitutional Values. Publicadministration. Municipal Agents. Beautifulgarden.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	06
1. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO FONTE DE ROMPIMENTO DOS VALORES CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	08
2.O PANORAMA NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS ENTRAVES	13
3.A PERSPECTIVA MUNICIPALISTA: A APLICABILIDADE DA LEI Nº 8.429/1992 NO ÂMBITO DE BELO JARDIM/PE	18
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
ANEXO A – AÇÕES CIVIS PÚBLICAS 2015	
ANEXO B– AÇÕES CIVIS PÚBLICAS 2016	
ANEXO C – AÇÕES CIVIS PÚBLICAS 2017	
ANEXO D – AÇÕES CIVIS PÚBLICAS 2018	
ANEXO E – AÇÕES CIVIS PÚBLICAS 2019	
REFERÊNCIAS	

INTRODUÇÃO

A democracia é exercida pela vontade geral da coletividade, o que vem sendo deturpada ao longo dos anos, não havendo equilíbrio da legitimidade do poder. Conseqüentemente, as condutas ímprobas e desonestas provocam prejuízo à sociedade, uma vez que os atos dos agentes públicos têm finalidades desviadas. O Estado, protagonista de controle e gestão, apresenta a noção de máquina organizadora das relações sociais para satisfação do interesse público, sendo uma atividade atribuída a pessoas jurídicas por ele criadas, executadas por pessoas físicas investidas em suas funções, dotada de poderes administrativos correlatos. Entretanto, há uma discrepância entre o Estado real e o Estado ideal e, por sua vez, a ciência jurídica, ciente dessa veracidade, oferece meios de responsabilização aos agentes públicos pelo mau uso do poder que lhes é conferida.

O dever de probidade no âmbito da Administração Pública brasileira decorre do dever constitucional, sem causar danos, deixando caracterizar-se a boa-fé, honestidade, servir para o interesse público, sem usufruir de cargo ou função que ocupa para extrair vantagens exclusivas. A constância dos atos contrários à probidade administrativa vem sendo desafiadora nos campos normativo do Direito e da Moral.

A improbidade administrativa é caracterizada, brevemente, pela violação da moralidade, impessoalidade, entre outros ditames, como está previsto na disciplina legal pátria. A princípio, sua delimitação é composta por condutas estigmatizadas pelos desfalques dos deveres formais para obtenção de benefícios privados, tornando evidente e cada vez mais perceptível o ponto de naturalidade dos atos ímprobos, permitindo o desenvolvimento de algo sistêmico. Este ato desvirtuado apresenta inúmeras negativas, visto que nega valores, agride uma gama de bens jurídicos, ofende a legalidade e viola deveres. Nesse panorama, não se pode duvidar que um dos fatores determinantes para a continuidade desses desvios é a pseudo-impunidade abarcada.

Diante desta percepção, foi publicada a Lei nº 8.429/1992, que dispôs sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de atos de improbidade praticados no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional, denominada, “Lei de Improbidade Administrativa”. Nessa perspectiva, considerável é a importância apresentada pela legislação infraconstitucional, reputada como o mecanismo de controle dos atos desorientados.

A legislação permite uma ampla compreensão sobre a improbidade, sendo imprescindível admitir que este ato seja muito mais que uma irregularidade administrativa, afetando pessoas jurídicas públicas e privadas, pessoas naturais, categorias políticas, deveres sociais e valores.

Neste contexto, o tema proposto possui a necessidade de ser estudado em decorrência da distância que ainda existe entre a lei e a realidade, dado que alguns hábitos antigos, costumes e privilégios de determinados setores impossibilitam a fiel aplicação constitucional. A “mediocrização” desse instituto tem sido lesivo ao Estado e à sociedade, isso porque manifesta chuva de incertezas diante dos atos administrativos praticados e também faz com que se disperse a alusão à má-fé dos atos categoricamente ímprobos. O Brasil vive um momento delicado em termos políticos e sociais, no qual a população visualiza e sente os atos que se desviam das condutas esperadas daqueles que lidam direta ou indiretamente com o Poder Público. Identifica-se uma atuação corrompida, inundada de ganância, sobrepondo particularidades e marginalizando as obrigações coletivas.

Diante do panorama apresentado, a presente pesquisa tem como objetivo analisar o panorama da atuação ímproba e a eficiência do sistema jurídico, com vistas à repressão dos atos de improbidade administrativa, com atenção às devidas responsabilizações e prováveis entraves, quanto aos ditames da lei que ampara tais atos. O trabalho visa, ainda, identificar os agentes executores que predominam nas ações e demonstrar estatisticamente possíveis elevações e diminuições nas Ações Cíveis Públicas de Improbidade Administrativa. Ademais, fundamentalmente, observa os avanços quanto à celeridade jurisdicional e o planejamento intencionado à melhoria do ciclo regular de tramitação das ações de improbidade.

Dessa forma, a análise ampara-se nos termos e institutos que interessam ao estudo do tema, mediante revisão de literatura especializada, enfatizando os princípios balizadores, bem como os diplomas normativos pertinentes, de maneira a contextualizar o leitor e alicerçar o progresso da matéria, fazendo-se um paralelo das normas da Constituição da República de 1988, com as da Lei nº 8.429/1992. Neste contexto, são apresentados os dados das pesquisas produzidas pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, além dos dados disponibilizados no Portal da Transparência do Ministério Público Federal e no Cadastro de Improbidade Administrativa.

Por fim, são considerados os dados disponibilizados pela Promotoria do Município de Belo Jardim, localizado no agreste pernambucano, valendo-se de recorte temporal de 05 (cinco) anos, examinando-se o objeto predominante nas ações cíveis públicas por improbidade

administrativa, entre outros fatores pertinentes à discussão, redimensionando-se os estudos a partir da identificação de uma realidade próxima.

1. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO FONTE DE ROMPIMENTO DOS VALORES CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Iniciando pelos alicerces da ordem jurídica, ao evidenciar a estrutura da organização administrativa brasileira, o art. 37, *caput*, da Constituição Federal deslinda os princípios que orientam a atividade administrativa, em todos os graus: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Isso não quer dizer que estes expressos exauram o elenco daqueles que regem a atividade administrativa, contendo princípios semeados ao longo da Constituição Federal e da legislação ordinária, derivados desses maiores.

Quando se fala em moralidade administrativa, não constitui apenas um princípio estanque, mas deve ser compreendido em sentido amplo, exigindo do agente a obediência à todas as normas inerentes a seu ofício e consagrar todas as ideias de uma boa Administração Pública. Assim, a transgressão a qualquer princípio ou regra atinente à Administração Pública atinge também o princípio da moralidade administrativa, o que faz do agente ímprobo, um violador.

A exposição constitucional a que está sujeito o quadro da Administração Pública, tem o dom de transmitir todos os segmentos da ordem jurídica, reprimindo qualquer atividade que lhe seja contrária e inibindo o ingresso de comandos que lhe sejam adversos. Esse método é adotado com o intento de resguardar a probidade administrativa.

O dever de probidade, expresso diretamente no Art. 4º da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA) tem direção clara: o agente público. Os mesmos tornam-se os garantes daqueles valores. O agente público que, direta ou indiretamente, desatender o dever de probidade, realizará conduta lesiva. É sensato dizer, inclusive, que violar princípios jurídicos é muito mais grave que, simplesmente, violar regras. É agredir todo o sistema jurídico.

Muito se ouve falar em corrupção, atos desonestos dos agentes públicos para com a Administração e, conseqüentemente, para com a população. Porém, torna-se errôneo interligar o sentido de corrupção com a de Improbidade Administrativa. No entanto, os conceitos de corrupção e improbidade são diferentes e, se mal empregados, podem levar a conclusões equivocadas. Corrupção é o comportamento mais gravoso que o administrador pode cometer;

ela é a faceta mais grave da improbidade, que, por seu turno, encontra-se inserida na esfera maior da má gestão da coisa pública. (SOARES; PEREIRA, 2015).

O termo técnico utilizado para designar atos que agredem a moral e materialmente os parâmetros constitucionais, prevalecendo como massa expressiva às condutas estigmatizadas pelo desvio dos deveres formais para obtenção de benefícios exclusivos, exteriorizando, em maior ou menor grau, uma disfunção pública, é chamado Improbidade Administrativa.

A soma desses atos revela a violação de deveres, desprezo de valores, ofensa à legalidade e agressão a uma pluralidade de bens jurídicos, não sendo episódios incidentes, mas sim uma tendência epidêmica na recorrência de atos. De acordo com o plano infraconstitucional, os atos exteriorizadores da Improbidade Administrativa podem ser partilhados em três categorias, conforme os efeitos que produzem: os que importam enriquecimento ilícito do agente público; os lesivos ao erário que importam enriquecimento ilícito de terceiro e os que atentam contra os princípios da Administração Pública.

O ato de Improbidade exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público, que no exercício indevido de suas funções se afasta dos padrões éticos morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio público, ainda que não obtenha sucesso em suas intenções.

Os sujeitos passivos que podem ser alcançados pelos atos de improbidade estão arrolados no Art. 1º e seu parágrafo único da Lei nº 8.429/1992, o qual adota o critério da aplicação de recursos públicos, ou seja, qualquer entidade que receba subvenção ou repasse público está enquadrada na incidência desta Lei. Já os sujeitos ativos são classificados como o agente público e o terceiro que, ainda que não tenha contorno público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade administrativa ou dele se beneficie de forma direta ou indireta. O legislador ainda teve a cautela em definir o agente público, no Art. 2º da Lei de Improbidade Administrativa, como sendo “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.

A responsabilização dos agentes públicos pode se disseminar em múltiplas vertentes, assumindo um colorido administrativo, político, penal, cível ou mesmo moral. Tais vertentes, que acompanharão a natureza do ato e a sua potencialidade lesiva no contexto social, possibilitarão a aplicação de sanções extremamente variáveis, quer em grau, quer em essência. (GARCIA, 2004, p.01).

Na contemporaneidade, o cenário que se encontra devassado de pessoas ímprobas, restando imprescindível trazer à tona, é o político, o qual deve estar em total observância pelos entes fiscalizadores, por uma consequência legal, uma vez que se encontra diretamente exposto e vulnerável ao cometimento de violações ao Estado Democrático de Direito.

Analisando-se os desdobramentos atuais, é sensato ressaltar que os agentes políticos têm, em sua maioria, sede de exclusividade e prestígio, deixando à margem a supremacia e indisponibilidade do interesse público. Há entendimentos que os agentes políticos diferem dos demais agentes públicos, em decorrência de exercerem suas funções rodeadas de prerrogativas que protegem o exercício de seus mandatos. Seguindo este raciocínio, seria incoerente reconhecer a submissão da LIA aos agentes que exercem cargos "por eleição" ou por "mandato" e, ao mesmo tempo, afastar os atos supostamente praticados pelos que exercem funções legislativas e jurisdicionais. Dessa forma, acaba ocorrendo uma divergência na literatura e na jurisprudência no que tange à responsabilidade desses agentes.

Inicialmente, o Supremo Tribunal Federal leciona o entendimento no qual os agentes políticos não respondem pelos atos de improbidade administrativa nos ditames da Lei nº 8.429/1992, submetendo-se apenas a legislações especiais, como a Lei nº 1.079/1950, que regula os crimes de responsabilidade. Em análise de julgados posteriores, a Corte decidiu que os agentes políticos, com exceção do presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, submetendo-se tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade; ademais, entendeu-se que compete à Justiça de primeiro grau o julgamento das ações de improbidade, logo não há foro por prerrogativa de função em relação a este tipo de ação.

Com o propósito de edificar uma Administração alinhada com a moralidade e a probidade, o Superior Tribunal de Justiça entende que, se as condutas dos agentes políticos se enquadram nos tipos previstos nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, independente de qual função, a mesma o alcançará. Decidiu também que os agentes políticos se submetem à Lei nº 8.429/1992, com exceção do Presidente da República, o qual está sujeito a regime especial de responsabilização que envolve julgamento realizado pelo Senado Federal, nos termos dos artigos 85, inciso V, e 86, da CRFB/1988. Um dos argumentos adotados pelo mencionado Tribunal foi o de que não há norma constitucional que imunize os agentes políticos da responsabilidade regulamentada pela Lei nº 8.429/1992.

Ainda com essa possibilidade de extrair que a Lei de Improbidade Administrativa é aplicável aos agentes políticos, os quais são uma categoria essencial de agentes públicos para

o funcionamento da Administração Pública, houve o entendimento de que a previsão de responsabilização política do agente pela sistemática do crime de responsabilidade não afasta a responsabilidade civil do agente político pelos danos causados à Administração Pública por sua conduta ímproba. Reforçou-se, assim, a compreensão de que no nosso sistema jurídico vigora, como verdadeiro axioma, a independência das instâncias.

Diante da análise das decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, evidencia-se, sem dúvidas, que a matéria não está pacificada. Esse debate ainda gera uma importante discussão jurídica.

A noção de Administração Pública manifesta mais de um sentido, decorrendo a ideia da extensa gama de tarefas e atividades que compõem o objetivo do Estado. (CARVALHO FILHO, 2018, p. 66). Consoante a isso, foi adotado o cenário funcional objetivo da Administração Pública e a Função Administrativa, com vistas às suas atividades e à execução de comandos, respectivamente. O entendimento de Estado integra-se na reunião de ambas, partindo dos comandos políticos e sendo executados pelos membros responsáveis.

É neste sentido a lição de Hely Lopes Meirelles (2004, p. 64):

Em sentido formal, a Administração Pública, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. **Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. (grifos nossos)**

Ainda que o Estado dependa de vontade real e própria, uma vez manifestados por seus órgãos, decorrentes de vontade humana, a Administração Pública é edificada para haver inteireza, sem que haja contaminação que leve à ruptura do que foi originado para ofertar a viabilidade na organização dos serviços e responsabilidades estatais. Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal, só sendo permitido realizar aquilo que a lei autoriza. (MEIRELLES, 2005, p. 78).

Como um reflexo inverso do que se espera, seria possível constatar a condição estreita que vive estes agentes, mas a Administração Pública foi maculada pelas irresponsabilidades e descuido ostensivo, facilitando a sobreposição de interesses menos relevantes. Essa prática considerada degradante para uma boa administração difundiu, a título de exemplo, uma doença degenerativa, alterando o funcionamento regular da estrutura político-administrativa.

A noção de boa administração, de fato, relaciona-se à persecução do interesse público pelo decisor político ou pelo administrador público. Isso quer dizer que, no uso de suas

atribuições, não basta o gestor público encontrar qualquer solução administrativa; deve ele buscar aquela escolha que reflita a opção que melhor se enquadre na observância da Constituição e das leis que tutelam a atividade administrativa, aquela que realize da melhor forma possível os princípios constitucionais aos quais está vinculada a Administração Pública. Isso porque administrar recursos públicos é sinônimo de gerir interesses alheios.

Então, a Administração Pública representa uma universalidade de serviços e organizações ligadas ao Estado, atuando efetivamente e visando satisfazer o bem comum de indivíduos na sua coletividade. Em sua atuação, regado de intermediários para a execução de suas funções, não poderá abrir brechas para anomalias, assegurando o cumprimento de suas leis e dando concretude aos ditames constitucionais, sendo dever da sociedade recusar a exaustão do sistema público.

A existência de desequilíbrios no sistema é decorrente de vários fatores, surgindo desde a falta de comprometimento às ações e omissões cometidas por aqueles investidos na função pública, sobrepondo seus interesses individuais, cravando a degradação das finalidades públicas, sendo merecedor à intitulação de ímprobos.

Levando-se em consideração a forma popular de denominar ímprobo, como sendo característica daquele que é imoral, desonesto e com atitudes fartas de maldade, juridicamente analisado, representa posicionamentos afrontosos a uma série de princípios, corrompendo os fins constitucionalmente atribuídos à sua atividade.

É evidente que a ausência de consequências para atos ímprobos torna-os cada vez mais frequentes e perceptíveis a ponto de aparentar naturalidade, de forma a torná-los algo sistêmico, um vírus disseminado.

Com base nos pilares do regime jurídico administrativo, é indispensável a observação do Princípio da Supremacia do Interesse Público e sua Indisponibilidade. Nesse diapasão, os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos (CARVALHO FILHO, 2016, p.88). Ainda que os comandos estejam sendo manipulados pelas pessoas físicas, aquelas responsáveis pelas execuções administrativas propriamente ditas, é confiado ao Estado, em todo seu campo de atuação, a defesa do favorecimento coletivo.

Levantando-se essa discussão, não se pode olvidar que o exercício justo e adequado do Poder Estatal contribui para avivar o respeito à estrutura administrativa, demonstrando os agentes, órgãos e instituições que estão cooperando e objetivando os valores maiores, edificando um espelho de agir legítimo.

É com a violação dessa consagração que se manifesta a improbidade, não podendo ser confundida com meros erros praticados, tendo em vista que ela evidencia o fito do agente de transgredir valores, deixando as portas abertas para a inserção de qualquer ato que atente contra os princípios da Administração Pública, além de apresentar um aviltamento ao Estado Democrático de Direito. Valendo-se da etimologia, Marcelo Figueiredo (2000, p.23) conceitua improbidade nos seguintes termos:

Do Latim *improbitate*. Desonestidade. No âmbito do Direito, o termo vem associado à conduta do administrador amplamente considerado. Há sensível dificuldade doutrinária em fixarem-se os limites do conceito de “improbidade”. Assim, genericamente, comete maus tratos à probidade o agente público ou particular que infringe a moralidade administrativa.

Visando manter os mecanismos do sistema jurídico e a essência da probidade, houve a necessidade da criação de aparatos legais próprios com o intento de condenar os atos ímprobos e fortalecer o controle administrativo. A evolução normativa fez surgir um arsenal de engrenagens para solucionar os conflitos desenvolvidos, incumbidas da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos e interesses transindividuais e individuais, conferindo ampla proteção preventiva e repressiva, consolidado em direito difuso.

Com o surgimento dos diplomas legais, foi rompida a inércia da probidade administrativa, trazendo em seus dispositivos certa transparência; contudo, apesar dos avanços surgidos em frente aos desvios, ainda restam situações diametralmente contrárias à probidade.

2. O PANORAMA NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS ENTRAVES

O Brasil encontra-se eivado de atitudes censuráveis que andam causando inúmeros prejuízos à Administração. No decorrer dos últimos anos, a tomada de consciência da realidade política atual por parte de grande massa da população brasileira tornou-se cada vez mais evidente. Em consequência, o controle social passa a cobrar de forma realista as autoridades competentes quanto à punição devida aos que se sujeitam nos crimes financeiros, bem como daqueles atos que implicam em enriquecimento ilícito, prejuízo ao Erário e violação de princípios da Administração Pública.

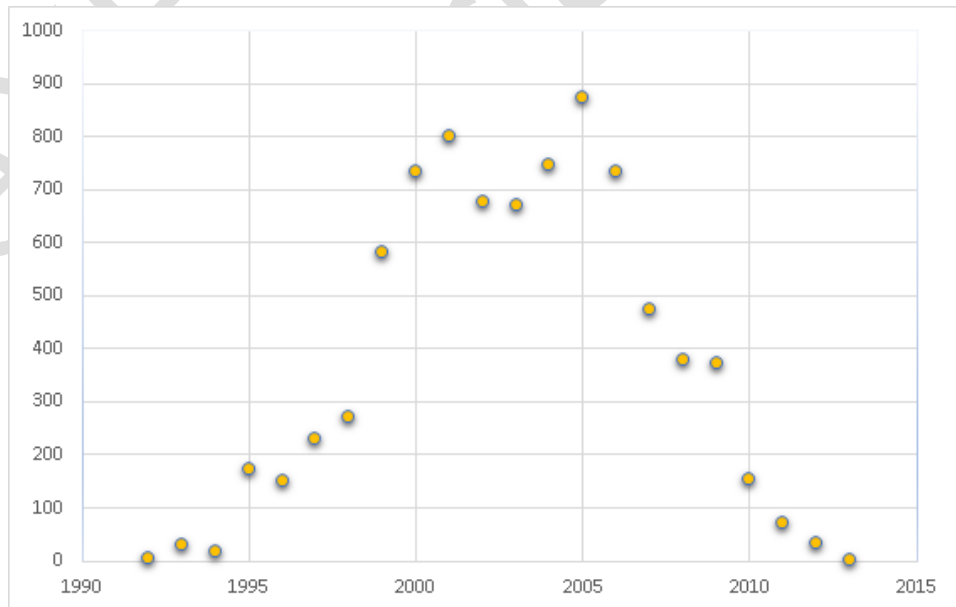
Nesse contexto, insere-se a instituição ministerial, como representação dos interesses da sociedade e instrumento de resguardo preventivo do patrimônio público. O Ministério Público tem atuação pautada no enfrentamento de atos de lesão ao patrimônio público e suas repercussões em termos de danos sociais. A atuação do *Parquet*, como instrumento de

proteção, ganha proeminência quando são analisadas as consequências danosas causadas pela malversação. Essa ação repercute, sem dúvidas, nas esferas política e jurisdicional, motivando a reação de segmentos da sociedade que não querem ver atos contaminados de improbidade desconsiderados pelo Poder Judiciário.

Sob tal perspectiva, merece atenção a pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ (BRASIL, 2014), que objetivou realizar um laudo das obstruções à eficácia em combate aos atos por meio da lei, além de causas e efeitos, na tentativa de apresentar subsídios técnicos e resultados para aprimoramento das políticas judiciárias pertinentes. A pesquisa ainda contou com as referências dispostas no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (BRASIL, 2019), que está disponível para acesso público desde 2010. Os dados fazem referência sobre as condenações de pessoas físicas e jurídicas nos processos em que não cabem mais recursos e são inseridos no cadastro por juízes das esferas estadual e federal de todo o país.

O levantamento dos dados, de acordo com os períodos elencados, apresenta um baixo índice de êxito de efetividade jurisdicional, chegando à conclusão que não houve atuação tão precisa e incisiva na fase de execução dos julgados.

Figura 01: Número de Ações por Ano – 1992 a 2013.



Fonte: Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

Figura 02: Distribuição dos cargos públicos.

Cargo Público	Frequência	Porcentagem
Prefeito	2.528	30,89%
Ex-Prefeito	220	2,69%
Vice-Prefeito	61	0,79%
Outros Servidores	2.719	33,23%
Sem Resposta	2.655	32,45%
Total	8.183	100,00%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

No quantitativo observado nas Figuras 01 e 02, é possível revelar uma oscilação na demanda de ações de improbidade administrativa, denotando-se montantes acentuados nos anos de 1999 a 2006. Em seguida, no período de 2007 a 2015, observa-se uma fase de significativo decréscimo no número de condenações.

Comprovando a habitualidade que vivemos no que diz respeito aos ocupantes dos cargos que incorrem em improbidade, as ações predominam em face de prefeitos e ex-prefeitos, os quais lideram a pesquisa em comparação aos demais agentes públicos.

Ademais, a partir de pesquisas coordenadas pelo Instituto de Direito Público, mediante a análise de 800 (oitocentos) acórdãos do Superior Tribunal de Justiça – STJ, é possível observar que 50% dos casos envolvem a caracterização de ofensa aos princípios da Administração Pública, praticada por prefeitos. Essa situação pode ser justificada com o fato do uso indiscriminado das atribuições dos Chefes do Poder Executivo no âmbito dos municípios brasileiros.

Figura 03: Números de Processos por UF e Região – 2010 a 2013.

UF	PROCESSOS	REGIÃO	UF	PROCESSOS	REGIÃO
GO	363	Centro-Oeste	RO	592	Norte
MT	109	Centro-Oeste	PA	97	Norte
MS	58	Centro-Oeste	AM	94	Norte
DF	38	Centro-Oeste	TO	79	Norte

DFT	12	Centro-Oeste	AP	60	Norte
RN	240	Nordeste	AC	50	Norte
MA	178	Nordeste	RR	47	Norte
PB	154	Nordeste	SP	2.657	SUDESTE
PE	146	Nordeste	MG	623	SUDESTE
BA	127	Nordeste	RJ	171	SUDESTE
CE	120	Nordeste	ES	98	SUDESTE
SE	109	Nordeste	RS	741	SUL
PI	66	Nordeste	PR	616	SUL
AL	22	Nordeste	SC	516	SUL

Fonte: Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

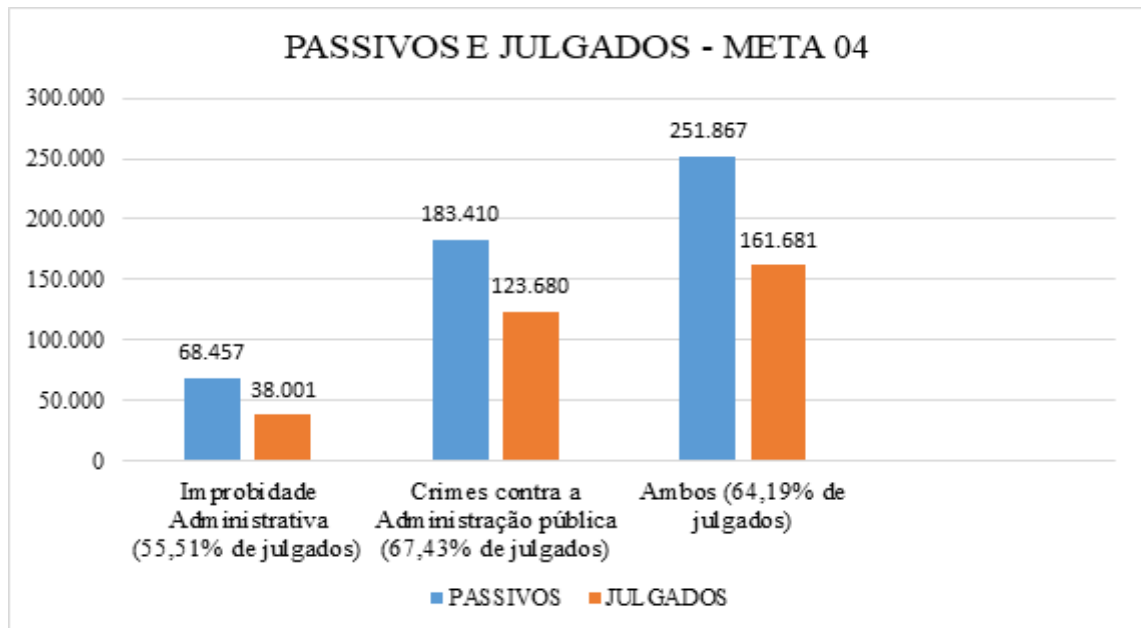
Os números apresentados por Unidade Federativa e Região, no período de 2010 a 2013, aponta o comando do Sudeste e Sul, apresentando São Paulo e Minas Gerais, respectivamente, com 2.657 e 623 ações de improbidade. Ainda que haja essa liderança, é possível descortinar uma assimetria desmedida entre os Estados em questão.

Nesse universo, a preocupação começa a ascender diante do montante já analisado, pois é preciso refletir que o tempo regular para o andamento dos processos que não se faz presente hodiernamente, impede a efetiva aplicação da lei e a postergação da duração razoável, que seria imprescindível. As pessoas jurídicas e físicas são condenadas definitivamente, em média, depois de 06 (seis) anos e 08 (oito) meses e 06 (seis) anos e 01 (hum) mês, nesta ordem (INAC, 2017), podendo ser entendido que a lentidão dos julgamentos é um dos aspectos mais sensíveis no âmbito forense.

Levando-se em consideração o cenário desfavorável e a morosidade, a celeridade na tramitação das ações procura atender a angústia da população, que aguarda solução tempestiva nos processos que pretendem a persecução das condutas violadoras do dever de probidade, da coisa pública e seus princípios. Essa modificação é acolhida pelas metas

nacionais do Poder Judiciário desde 2013 com o engajamento de todos os tribunais¹. Até 2015, o panorama nacional dos dados, que englobam ações de improbidade e crimes contra a Administração Pública, aponta que, de 251.867 processos distribuídos, foram julgados 161.681, sendo 38.001 relacionados a atos de improbidade administrativa.

Gráfico 01: Números de passivos e julgados da Meta 04 do CNJ.



Fonte: Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

Não obstante, o Ministério Público brasileiro também apresenta um planejamento estratégico que direciona ao sentido oposto da realidade praticada pelos agentes públicos. Baseado na delimitação instituída pela Portaria PGR nº 687/2011, o Ministério Público Federal – MPF estabeleceu a diretriz para, “até 2020, ser reconhecido pela excelência na promoção da justiça, da cidadania, no combate ao crime e à corrupção”. (BRASIL, 2011).

Anos após esta declaração, em balanço realizado no ano de 2017, o Ministério Público Federal anunciou o crescimento exponencial na promoção das ações de improbidade, o qual possibilitou o aperfeiçoamento das investigações e a utilização de técnicas cada vez mais modernas, preocupando-se em entregar à sociedade resultados concretos e relevantes de sua atuação contra as condutas ímprobas, praticadas pelos agentes públicos.

¹ Os Tribunais lançam os dados no Sistema de Metas Nacionais do Poder Judiciário. Ao acessá-lo, têm a possibilidade de inserir dados da Meta 4, separados por competência e por instância julgadora.

3. A PERSPECTIVA MUNICIPALISTA: A APLICABILIDADE DA LEI Nº 8.429/1992 NO ÂMBITO DE BELO JARDIM/PE

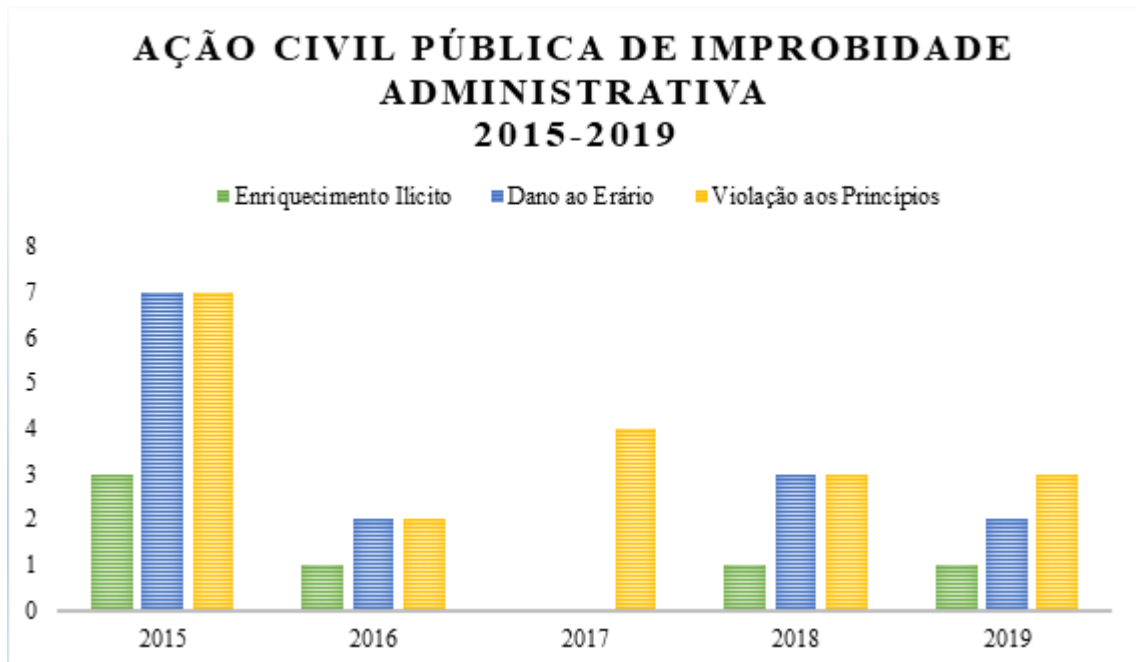
Na linha de raciocínio desenvolvida, torna-se fundamental observar os aspectos centrais da Improbidade Administrativa e a realidade no âmbito municipal. Em sua maioria, os Municípios brasileiros contam com pequenas estruturas administrativas, raramente tendo um chefe do Poder Executivo com histórico de qualificação que beneficie o entendimento sobre a gestão da máquina pública.

Sem a intenção de adentrar, de forma específica, nos aspectos político-eleitorais, o que pode ser verificado é uma inabilidade ao cargo de gestor municipal, não obstante a esperteza em usufruir dos benefícios que serão propostos. Apesar disso, tem-se reparado um crescente ajuizamento de ações de improbidade que tem como fato ensejador atos administrativos de má gestão e prejuízo aos cofres públicos.

Com o manejo da ação de improbidade administrativa por parte do Ministério Público, visando controlar atos administrativos dentro da discricionariedade que compõe a Administração, os gestores têm passado por uma restrição no âmbito de sua atuação e poder de decisão no exercício da função. Entende-se que esta prática acaba por ceifar a liberdade gerencial da administração municipal, mas se considera necessária a presença da legalidade, moralidade, entre outros valores, sendo essencial o controle do Poder Público e a busca incessante pela manutenção da ordem jurídica. (MEDAUAR, 2014).

Nessa conjuntura, note-se que, diante da crescente utilização da ação de improbidade para controle de atos de má gestão, com indícios de má-fé, é possível compreender que a atuação do Ministério Público acarreta certa contribuição ao exercício do Poder Executivo municipal, viabilizando-se o curso saudável da gestão municipal, coibindo-se e sancionando-se os atos administrativos ilegais, evitados de desonestidade.

Gráfico 02: Números de Ações Cíveis de Improbidade Administrativa, por ato de improbidade, na Comarca de Belo Jardim/PE – 2015 a 2019.



Fonte: Elaboração da autora, a partir dos dados levantados junto ao MPPE.

Deslocando-se as manifestações teóricas à realidade do município de Belo Jardim/PE, localizado na região agreste de Pernambuco, e tomando conhecimento das ações alusivas ao instituto da Improbidade em um recorte temporal de 05 (cinco) anos, foi realizado um apanhado das condutas identificadas neste período, com o propósito de identificar as ações desenvolvidas, a posição ocupada pelos agentes no tempo da execução do ato e o que está em predominância com relação a ambas as situações.

Para este objetivo, a Promotoria de Defesa do Patrimônio Público do Município forneceu os dados referentes ao período de 2015 a 2019, totalizando 33 (trinta e três) casos, dos quais alguns possuíam mais de uma violação ao disposto na Lei nº 8.429/1992.

Preliminarmente, dando atenção ao universo de ações representadas no gráfico acima, é possível a análise sob duas óticas: a intensidade de ações por ano e a predominância do ato que ensejou a propositura pelo Ministério Público local da Ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

Nessa ordem, relativamente à intensidade de ações, o fluxo referente ao ano de 2015 é expressivo, tal qual em relação à conduta de violação aos princípios constitucionais, possuindo a maioria dos casos em todos os anos do período de 2015 a 2019.

As considerações iniciais não induzem a pensar que os agentes políticos não sejam alcançados pela Lei de Improbidade. A formação do quadro político atual encontra-se embutido de profundo retrocesso e serve como um importante ponto de observação. Sob essa visão, merece uma atenção especial a interpretação realizada, com base no contexto da efetividade da atuação processual do Ministério Público local no combate à improbidade administrativa.

Gráfico 03: Número de condenações por agente público – 2015 a 2019.



Fonte: Elaboração da autora, a partir dos dados levantados junto ao MPPE.

Focando-se nas ações promovidas, há a possibilidade de se observar o número de condenações por atos de improbidade. Neste sentido, o Gráfico 03 aponta para um panorama espantoso, uma vez que todas elas apontam para a responsabilização do gestor executivo do Município, havendo casos em que a violação fora realizada em co-autoria.

A motivação para que essas ações fossem demandadas possui uma gama considerável de exemplos, que vão desde ao desvio das contribuições previdenciárias dos servidores, desvios pecuniários, fraudes a documentações, obtenção de empréstimos em nome de terceiros e contratações ilícitas. Dessa forma, os exemplos reportam para a concepção habitual de uma gestão pública municipal temerária.

As decisões quanto às responsabilizações dos demandados conservaram a conformidade com os demais, correspondendo tais sanções ao ressarcimento integral pelo dano causado, a perda da função pública de maneira imediata, a suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos, o pagamento de multa e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios e incentivos fiscais.

A avaliação dos casos no Município, durante o período considerado, ainda se deparou com uma decisão que desconsiderou a condenação dos requeridos por atribuição de condutas *in abstracto*, amparado na tese de que a mera irregularidade não pode ser confundida com improbidade. Neste caso, considerou-se que a ilegalidade só se transmuda em improbidade quando a malfeição aos princípios administrativos encontra amparo na conduta desonesta, maliciosa, perversa, corrupta do agente que praticou o ato (TJPE, Processo nº 1519-36.2015.8.17.0260, 2015).

Tal questionamento fora alavancado pelo excesso das despesas com pessoal, mas fora defendido que os gastos se encaixavam com o mínimo legal. Neste ponto, é importante observar que entendimentos majoritários compreendem que meros atos de irregularidade não devem ser confundidos com improbidade, sob pena de banalização nas cominações das penas. Com frequência, vem se afirmando que o ato administrativo ilegal não se configura, necessariamente, como ato ímprobo.

A jurisprudência tem se revelado maciça nesse sentido: “Nem todo ato administrativo ilegal configura ato de improbidade administrativa”(TJRS Apelação Cível nº 70006451413, 2004). A propósito, entende-se que é preciso evitar a “mediocrização” da persecução judicial por improbidade administrativa, bem como a utilização política do processo, caso contrário, prejuízos poderão advir não só para a Administração Pública, como também para os seus agentes.

De fato, as medidas de afastamento dos gestores municipais dispostas na LIA, quando adotadas no bojo da Ação de Improbidade Administrativa, precisam ser efetivas, para que não haja imperfeições na instrução processual.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das ponderações alinhadas, aspira-se o combate eficaz da improbidade o primeiro degrau para o alcance da justiça social e da efetividade da Administração Pública, pois, enquanto houver prejuízos, dissipação e mau uso do patrimônio e recursos públicos, acentuam-se as desarmonias sociais.

Para a restituição dessa perspectiva que consterna o Brasil, a atuação do Ministério Público é de suma importância, mas o percurso é extenso, visto que ainda que disponhamos de uma boa estrutura jurídica para o combate aos atos de improbidade administrativa, algumas ações propostas se encontram adormecidas, considerando a importância do tema e a frequência com que tais atos acontecem no âmbito da Administração Pública.

Apesar do tempo de vigência da Lei nº 8.429/1992, não houve ainda o devido avanço da interpretação e da aplicação de tão importante instrumento processual posto à disposição para o combate à improbidade administrativa no nosso País, restando demonstradas algumas lacunas do plano infraconstitucional, que podem ser decorrência da abertura excedente do texto legal.

Ainda há muitas adaptações a ser realizadas para o combate dos atos de improbidade administrativa. Na verdade, estamos diante de uma guerra pela conquista da transparência e da probidade no manejo da coisa pública.

A improbidade administrativa é, sem dúvida, a maior causadora do atraso na Administração Pública de maneira geral, trazendo consigo a perda dos recursos que deveriam ser aplicados para a consagração dos interesses da população. Exige-se do agente o dever ínsito na sua conduta e um pensar prévio, dentro do razoável, sobre o respeito objetivo aos princípios administrativos, com o uso da inteligência moral, afastando os subjetivismos demasiados e buscando a tão sonhada realidade proba na Administração Pública.

De forma a analisar a realidade da atuação dos instrumentos de controle em face da atuação ímproba do agente público, optou-se pela identificação das ações de improbidade administrativa propostas pelo Ministério Público de Pernambuco em uma cidade da região agreste do Estado. Neste sentido, foram levantadas as ações de improbidade administrativa propostas na Comarca de Belo Jardim/PE, considerando-se o período de 2015 a 2019.

Os dados apontam que há uma paridade de Ações Cíveis Públicas de Improbidade Administrativa, as quais têm como objeto Dano ao Erário e Violação aos Princípios. Apesar disso, foi possível observar crescente ajuizamento destas ações, tendo como fato

ensejador, atos administrativos deliberados pelo gestor municipal não realizados dentro da margem de discricionariedade que lhe é inerente e “desobedece” aos contornos legais, pelo fato exclusivo de gerarem prejuízo à coisa pública em termos de gestão com resultado negativo.

Foi possível avaliar, efetivamente, que o uso das ações de improbidade entre os anos de 2015 a 2019, como mecanismo de controle teve resultado bons frutos, vez que ainda há dificuldade de superar a barreira do dolo e prejuízo ao erário. Mostra-se que a atuação do Ministério Público está sendo prudente. Tendo em vista a possibilidade e frequência da ausência de qualificação técnico-administrativa dos chefes do Poder Executivo, que podem praticar atos de má gestão por ineficiência, momento em que poderá ser considerado que nem sempre está incorporado de desvio moral de conduta, o *Parquet* não permitiu prosperar ações de improbidade para esse tipo de controle, sem indícios da má-fé, garantindo a separação dos poderes e, na prática, viabilizando o curso saudável da gestão municipal.

Ainda assim merece destaque, de forma generalizada, considerando o estudo realizado, o fato de a instrução processual ter um lapso temporal desarrazoado, pontuação já mencionada acerca dos parâmetros dos Tribunais, caracterizando um ferimento ao princípio do Estado Democrático de Direito, causando obstruções e tornando-se raras ações que finda prematuramente. Debruçando-se sobre os modelos atuais de controle interno e externo do patrimônio público e da probidade administrativa, conclui-se dessa forma que também demanda uma mudança de paradigma na atuação, por meio de uma análise sistêmica das normas protetivas, privilegiando tanto um viés de preferência preventivo, quanto num viés repressivo-consensual.

**ANEXO A – AÇÕES CIVIS PÚBLICAS DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA 2015**

Nº	NPU	TIPO	OBJETO
01	1521-06.2015.8.17.0260	ACP	Improbidade Administrativa
02	1519-36.2015.8.17.0260	ACP	Improbidade Administrativa
03	1650-11.2015.8.17.0260	ACP	Improbidade Administrativa
04	1369-55.2015.8.17.0260	ACP	Improbidade Administrativa
05	1520-21.2015.8.17.0260	ACP	Improbidade Administrativa
06	2490-21.2015.8.17.0260	ACP	Improbidade Administrativa
07	2310-05.2015.8.17.0260	ACP	Improbidade Administrativa
08	1548-86.2015.8.17.0260	ACP	Improbidade Administrativa
09	1548-86.2015.8.17.0260	ACP	Improbidade Administrativa
10	1547-04.2015.8.17.0260	ACP	Improbidade Administrativa
11	2310-05.2015.8.17.0260	ACP	Improbidade Administrativa
12	1519-36.2015.8.17.0260	ACP	Improbidade Administrativa

**ANEXO B – AÇÕES CIVIS PÚBLICAS DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA 2016**

Nº	NPU	TIPO	OBJETO
01	1537-23.2016.8.17.0260	ACP	Improbidade Administrativa
02	1857-73.2016.8.17.0260	ACP	Improbidade Administrativa
03	93-66.2016.8.17.2260	ACP	Improbidade Administrativa
04	158-47.2016.8.17.0260	ACP	Improbidade Administrativa
05	1975-49.2016.8.17.0260	ACP	Improbidade Administrativa

expert PDF
Trial

**ANEXO C – AÇÕES CIVIS PÚBLICAS DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA 2017**

Nº	NPU	TIPO	OBJETO
01	211-08.2017.8.17.2260	ACP	Improbidade Administrativa
02	226-74.2017.8.17.2260	ACP	Improbidade Administrativa
03	1588-14.2017.8.17.2260	ACP	Improbidade Administrativa
04	0213-75.2017.8.17.2260	ACP	Improbidade Administrativa

expert PDF
Trial

**ANEXO D – AÇÕES CIVIS PÚBLICAS DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA 2018**

Nº	NPU	TIPO	OBJETO
01	543.38.2018.8.17.2260	ACP	Improbidade Administrativa
02	688-94.2018.8.17.2260	ACP	Improbidade Administrativa
03	737-38.2018.8.17.2260	ACP	Improbidade Administrativa
04	93-66.2016.8.17.2260	ACP	Improbidade Administrativa
05	693-19.2018.8.17.60	ACP	Improbidade Administrativa
06	853-44.2018.8.17.2260	ACP	Improbidade Administrativa
07	1325-45.2018.8.17.2260	ACP	Improbidade Administrativa

**ANEXO E – AÇÕES CIVIS PÚBLICAS DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA 2019**

Nº	NPU	TIPO	OBJETO
01	1104-28.2019.8.17.2260	ACP	Improbidade Administrativa
02	1520-93.2019.8.17.2260	ACP	Improbidade Administrativa
03	158-56.2019.8.17.2260	ACP	Improbidade Administrativa
04	157-71.2019.8.17.2260	ACP	Improbidade Administrativa
05	1104-28.2019.8.17.2260	ACP	Improbidade Administrativa
06	1532-10.2019.8.17.2260	ACP	Improbidade Administrativa

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade**. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php>. Acesso em: 18 set. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. Itáúna, MG, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Pág. 36.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 de junho de 1992. Seção I.

BRASIL. Ministério Público Federal. Portaria nº 687, de 15 de dezembro de 2011. **Institui o planejamento estratégico do Ministério Público Federal para o decênio 2011-2020**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. de 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 2.138/DF**. Reclamante: União. Reclamados: Juiz Federal substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal e Relator da AC nº 1999.34.00.016727-9 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Relator: Ministro Nelson Jobim. Brasília, DF, 22 de novembro de 2011. Diário da Justiça Eletrônico.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação nº 2.790/SC**. Reclamante: Luiz Henrique da Silveira. Reclamado: Juiz de Direito da Vara da Fazenda Pública de Joinville/SC. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 04 de março de 2010. Diário da Justiça Eletrônico.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2018.

GARCIA, Emerson; e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 7. ed., Ed. Lumen Juris, 2013.

GARCIA, Emerson. **A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica.** *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 323, 26 maio 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5268>>. Acesso em: 2 mar. 2020.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa.** 2ª edição. Brasília: MPF, 2019.

LIVIANU, Roberto. Instituto não aceito corrupção, 2017. **Radiografia das condenações por improbidade administrativa no Brasil.** Disponível em: <<http://naoaceitocorruptao.org.br/a-pesquisa/>>. Acesso em: 18 set. 2019.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública.** 3.ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo.** 29.ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOARES, Marcos José Porto; PEREIRA, Alexandre Araújo. **Direito Administrativo.** *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 104, n. 959, set. 2015.