



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A EVOLUÇÃO DA CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
BRASILEIRA DECORRENTE DOS ATOS DE IMPROBIDADE

Maria Luiza Ribeiro Gallez

Rio de Janeiro
2019

MARIA LUIZA RIBEIRO GALLETZ

A EVOLUÇÃO DA CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
BRASILEIRA DECORRENTE DOS ATOS DE IMPROBIDADE

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Administrativo da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Professores Orientadores: Ubirajara da Fonseca Neto e Maria Carolina Cancellata de Amorim.

Rio de Janeiro

2019

A EVOLUÇÃO DA CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA DECORRENTE DOS ATOS DE IMPROBIDADE.

Maria Luiza Ribeiro Gallez

Graduada em Direito pela Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas, SUESC. Advogada. Pós- graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Universidade Cândido Mendes

Resumo: O presente estudo tem por objetivo elucidar, algumas questões acerca da moralidade na administração pública com relação às formas de improbidade, atos de improbidade lesivos ao erário, que causam enriquecimento ilícito e contrário aos princípios administrativos, tão recorrentes na atual administração pública. A corrupção vem causando uma deturpação grave e se traduz como a utilização indevida dos recursos advindos da função pública. Este fenômeno passa a ter íntimas relações com o conceito de ética, de não agir com suborno, malversação, improbidade. Considerando as pesquisas estas abrangem a análise das sanções na Lei nº 8.429/92 em casos de atos de improbidade, das reportagens, e as jurisprudências, tendo por base a nossa Constituição, assim como também as Leis e Projeto de Lei referente ao tema em estudo.

Palavras-chave– Improbidade. Análise das Sanções. Investigação. Auditoria. Controvérsias.

Sumário – Introdução. 1. A problemática dos índices continuados de improbidade na Administração Pública 2. Análise das sanções, Lei nº 8.429/92 e das conseqüências dos atos de improbidade para o Estado. 3. Fase investigatória com auditoria nas contas e controvérsias. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A pesquisa científica que se apresenta abrange a possibilidade de se estreitar o controle das contas na Administração Pública, através de processos investigativos do poder de polícia e de auditoria, a fim de coibir as práticas de improbidade na gestão-indevida dos recursos públicos por seus Agentes.

Nesse sentido, abordam-se as posições doutrinárias e jurisprudenciais relacionadas ao tema, para que se possa avaliar o quanto pode ser eficaz a investigação judiciária e policial quando houver indícios de improbidade administrativa quando estes envolvam Agentes Públicos.

No primeiro capítulo do ensaio apresenta-se a problemática dos índices continuados de improbidade na Administração Pública além de expor as modalidades de ilícito administrativo, tais como os atos lesivos ao erário, atos que causam enriquecimento ilícito, e

os atos contrários aos princípios constitucionais. Por definição, tem-se como improbidade administrativa a qual revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral.

Também promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios da ordem jurídica que é o Estado de Direito, Democrático e Republicano, revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas a expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo “tráfico de influência” no âmbito da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em prejuízo dos interesses da sociedade, mediante a concessão de privilégios ilícitos. Prosseguindo no segundo capítulo, explana-se a análise das sanções da Lei nº 8.429/92 e das conseqüências dos atos de improbidade para o Estado, as quais incluem a perda da função pública, ressarcimento do dano ao erário e a suspensão dos direitos políticos.

Já no terceiro capítulo, narra-se a da instauração de sindicância mediante denúncia, a requerimento de autoridade administrativa, ou mediante representação ou de ofício pelo Ministério Público, além de controvérsias quanto à admissibilidade da investigação por este Ente. Observa-se que, caso haja supostas ocorrências de atos ilícitos, requisita-se a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo para apuração dos fatos. Com relação aos atos contrários aos princípios administrativos, o foco deve estar sempre concentrado na satisfação do interesse social, não sendo admissível que a estrutura administrativa se volte a atender aos interesses dos particulares ou dos administrados. Logo, conforme estabelece o art.37 caput da Lei maior, os administrados podem e devem esperar que os agentes públicos, reúnam um conjunto mínimo de virtudes ligadas à moralidade administrativa, tal quais os princípios da legalidade, impessoalidade, honestidade, lealdade, publicidade, eficiência e imparcialidade, dentre outros, venha ser adjetivos imprescindível a qualquer profissional que pertença aos quadros da administração pública.

O desenvolvimento da pesquisa é seguido pelo método hipotético-indutivo considerando que o pesquisador tem por objetivo selecionar um conjunto de proposições hipotéticas, as quais acreditam serem viáveis e adequadas para analisar o objeto da pesquisa. A finalidade é de análise no sentido de comprovar as hipóteses ou rejeitá-las através dos argumentos. Com relação à abordagem do objeto da pesquisa jurídica, esta é do tipo qualitativo, já que o pesquisador pretende fazer uma pesquisa bibliográfica sobre o tema, fazendo análise e fichamento na fase exploratória da pesquisa utilizando-se de legislação, doutrina, jurisprudência, a fim de interpretar fenômenos jurídicos de controvérsias, até se

alcançar a uma hipótese jurídica científica, considerada pela doutrina e as jurisprudências, para a sustentação da tese.

1. A PROBLEMÁTICA DOS ÍNDICES CONTINUADOS DE IMPROBIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Segundo, a autora Maria Di Pietro, na Constituição quando se quer mencionar o princípio, fala-se em moralidade, conforme o art.37, caput e, no mesmo dispositivo, quando se quer mencionar a lesão à moralidade administrativa, fala-se em improbidade, de acordo com o art.37,§ 4º.

É inegável que a moralidade administrativa e o combate a todas as formas de corrupção contra o Estado no sentido de um bem social maior para a coletividade é decerto um dos temas essenciais a fim de prevenir o enriquecimento ilícito por parte de servidores públicos, quando estão na posição de representantes do poder estatal, sejam eles de quaisquer categorias, municipal, estadual ou federal assim como de qualquer dos poderes constituídos.¹

Os números estatísticos apontam que segundo o “Índice de Percepções de Corrupção da *Transparency International*²— organização não governamental que combate a corrupção no setor público, divulgado em 2005 pelo oitavo ano consecutivo, mostra que o grau de corrupção atribuído às relações entre o Estado brasileiro e a sociedade não se alterou em relação aos sete anos anteriores. Na escala da boa governança, organizado a partir de uma amostra de 158 países, o Brasil vem ocupando nada menos que a sexagésima segunda posição, atrás de países como Namíbia, El Salvador e Colômbia.³

Entretanto em outra pesquisa sobre a matéria divulgada na mídia em São Paulo, observa-se que segundo levantamento feito pelo Instituto Não Aceito Corrupção em parceria com a Associação Brasileira de Juremetria aponta que foram avaliados 6.806 processos concluídos entre 1995 e 2016, que resultaram em 11.607 condenações, 93,3% delas relativas a pessoas físicas. Nesta pesquisa do Conselho Nacional de Justiça – CNJ coletam-se dados em

¹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 31 Ed. Rio de Janeiro: Gen/Forense, 2018, p.1016.

² COSTA, Márcia Bittencourt da. *Corrupção, improbidade administrativa e o tribunal de contas da União*. 2006. 21 f. Trabalho monográfico, Graduação em Analista e Técnico do Tribunal de contas da União- Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br> acesso em: 09 ago. 2019.

³BRASIL. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br>> acesso em 09 ago. 2019. O índice reflete opiniões sobre a integridade das relações mantidas por todas as instituições do Estado, em todas as esferas. País cuja classificação permanece inalterada, como no caso Brasil é país que não é visto pelos formadores de opinião internacionais como tendo empreendido medidas eficazes para reduzir as fraudes.

que na maioria dos processos os números estatísticos são de 77% dos processos que tramitavam em tribunais oriundos de Tribunais Estaduais.⁴

Na esfera penal, a palavra corrupção é usada pela lei como sendo “a aquisição de vantagem indevida por parte de pessoas investidas numa função ou no cumprimento da mesma, inclui várias práticas, tais como: utilizar-se de tráfico de influência, suborno, o uso indevido de informações privilegiadas, a abusiva apropriação de bens públicos, o uso de recursos públicos em caráter particular, bem como diversas outras formas de malversar os recursos do Estado em proveito próprio, contrariando os princípios e legislações elencadas na Constituição Federal de 1988. Constata-se também que na terminologia das leis trabalhistas, a improbidade é a desonestidade, a falta de retidão, o procedimento malicioso e a atuação pernicioso. Logo o empregado que se enquadra na improbidade dá razões para que seja justamente despedido. Assim a improbidade demonstrada é, pois, justa causa para a dispensa do empregado, sem direito, portanto, a qualquer indenização.⁵

Quais são as pessoas, que não sendo agente público incorrem no ato de improbidade? E de que formas isso é percebido? Respondendo essas questões, observa-se em análise nas disposições da lei nº 8.429/92 que são aplicáveis àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para o ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta. Com relação ao elemento subjetivo é precisamente o dolo, não se comportando formas culposas. Não obstante isso, o agente e o terceiro que participam da ação ímproba, geradora do enriquecimento ilícito tem plena noção da ilicitude da conduta.

Esses atos cometidos por Agentes ou terceiro que causem lesão ao erário, encontra-se estatuído no art.10 da Lei nº 8.429/92. E, qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades Públicas estão descritas no art.1º desta lei.

Além deste, qualquer pessoa que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie por qualquer forma direta ou indireta é considerado partícipe. Logo se deve ter cautela com relação à menção dos verbos receber, aceitar, adquirir, existindo ilicitude quanto às sanções elencadas no art.3º da Lei nº 8.429/92.⁶

⁴ BRASIL. Disponível em <<https://oglobo.globo.com>>Brasil. acesso em: 10 ago. 2019. data da pesquisa:29 ago. 2017 atual.

⁵ E SILVA, De Plácido. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p.417.

⁶ BRASIL. Lei nº 8.429 de 2 de Junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/> Acesso em: 09ago. 2019.

Para exemplificar cite-se a pesquisa realizada pela Controladoria Geral da União – CGU, que através de seus relatórios de auditoria constata que em 8 de Agosto de 2019 houve desvios de recursos na execução da obra de construção da nova sede da Polícia Rodoviária Federal – PRF localizada na BR-364, sentido Acre, Rondônia. Os investigados são suspeitos de terem praticado peculato (crime executado por servidor público contra a própria administração pública, associação criminosa e dispensa irregular de licitação. A ação decorre de trabalho investigativo realizado em parceria entre a Controladoria Geral da União-CGU/RO, a Polícia Federal – PF/RO e o Ministério Público Federal – MPF/RO. Segundo as investigações verificou-se que os serviços executados correspondiam a R\$ 70 mil. No entanto, o valor aprovado pela comissão da PRF/RO para a etapa da obra foi de R\$ 263 mil, ou seja, uma quantia de 300% superior ao realizado.⁷ Após o contrato rescindido pelo contratante à contratada e após, como consequência da condução irregular no curso da construção, a obra foi interrompida, com graves prejuízos ao erário, e superfaturamento com prejuízo projetado em R\$ 1,1 milhão em apenas uma mostra de itens.⁸

Vale observar que estão também sujeitos às sanções da 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.⁹

Como se observa, inúmeras pessoas cujo procedimento pode ser apontado como ímprobo, desde servidores ou terceiros que incidam nas situações apontadas pela lei. Assim, estão também incluídos, sujeitos às cominações legais, os membros de colegiados que não são remunerados, dirigentes de entidades privadas, fornecedores, enfim todos os que concorram para a prática dos atos previstos na lei.¹⁰

No artigo 9º da Lei nº 8.429/92 preceitua-se que ato de improbidade administrativa importa em enriquecimento ilícito, auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art.1º da lei supra. Além da responsabilização civil, permitem que sejam os atos examinados no âmbito da seara penal, visto que é comum a casos de concussão, artigo

⁷ Idem.

⁸ Idem.

⁹FERNANDES, Flávio Sátiro. *Improbidade administrativa*. Revista Direito administrativo, Rio de Janeiro, v.210, p.171-181, out/dez. 1997.

¹⁰ Op. cit., p. 171 -181.

316 do Código Penal, inserido este nos crimes contra a Administração Pública, e crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral.

Vale lembrar que concussão é exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou, antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida.

Além deste, a corrupção passiva, capitulada no art. 317 do CP, estatui que solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem. O peculato, estatuído no art.312 do CP, cujo ato consiste em apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-la, em proveito próprio ou alheio também é bastante comum.

Em verdade, a dificuldade na responsabilização dos agentes públicos ímprobos que enriqueceram ilicitamente acha-se na prova. Os atos de locupletamento ilícitos, em geral são realizados com muito cuidado, demandando muito empenho do Ministério Público para que as investigações tornem evidente o fato delituoso, se constatado por meio de provas robustas a fim de garantir um mínimo de embasamento processual para que seja dado início a ação do “*parquet*”

Para que se configurem as hipóteses do art.9º, I da Lei nº 8.429/92 será suficiente que o agente público receba valor, comissão, gratificação, percentagem ou presente pelo favor realizado. Para o terceiro basta a possibilidade de se obter o resultado. Porém pequenos agrados dados em épocas festivas, tais como, festas natalinas, datas de aniversários ou comemorativas desde que não exista ligação com um eventual favorecimento, não caracterizam a ilicitude.¹¹

Observa-se que a conduta dos administradores públicos está sempre sob a mira da fiscalização da população, e também que essa fiscalização por parte dos administrados e da imprensa em geral percebe uma série de ocorrências, irregularidades, desvio de valores públicos e práticas de atos ilícitos contrários aos princípios da administração pública. Esses fatos maculam o bom desempenho da máquina pública, colocando-a em descompasso com a expectativa de seriedade dos agentes públicos e atentando contra os vários princípios éticos e jurídicos que norteiam a administração. Os princípios são relevantes para o Direito Administrativo, pois são instrumentos jurídicos que possibilitam o Judiciário e a Administração estabelecer um equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da administração.

¹¹ Idem. p. 171 - 181

2. ANÁLISE DAS SANÇÕES, LEI Nº 8.429/92 E DAS CONSEQUÊNCIAS DOS ATOS DE IMPROBIDADE PARA O ESTADO.

Inicialmente, as principais sanções aplicáveis aos agentes públicos que cometem atos de improbidade administrativa estão relacionadas no art.37, § 4º da Constituição Federal de 1988. Dentre estes atos, determina-se que os atos de improbidade administrativa importarão a perda da função pública. Logo em questão está, se os atos contra a moralidade administrativa não implica também na perda da função pública? É decerto que sim, pois sendo a violação ao princípio da moralidade, mesmo que não esteja expressamente referido, subentende-se entre os atos de improbidade no dispositivo supra mencionado.

Nessa linha, pergunta-se também com relação ao crime de responsabilidade do Presidente da República de ato de improbidade, em especial contra a administração pública e a Constituição Federal de que preceitua o art.85, V da CRFB/1988. São os atos contra a moralidade administrativa, que se revelam eventualmente em corrupção, ímprobo, e de má-fé, não serão interpretados como crime de responsabilidade do Agente Público? Está claro que sim. Da mesma maneira, que mesmo que não expressamente indicado no dispositivo, a conduta com certeza tipifica o crime de responsabilidade, cujas leis se evidenciam na Lei nº 8.429/1992 e que definem os atos de improbidade administrativa. Pergunta-se então como se pode graduar a gravidade do ato? Essa graduação está regulamentada no art.12 incisos I, II, III, IV e parágrafo único da LIA, Lei de Improbidade Administrativa que dependendo do fato típico, este deve ser objeto de análise.¹²

É certo que esta lei as dividiu em sanções graduadas conforme a gravidade do ato de improbidade praticado. Pode-se inferir que são três as espécies de sanções graduadas: suspensão dos direitos políticos; multa civil; e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito encontram-se descritos no art.9º da LIA cuja gradação é maior. Já os atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário encontrados no art.10 da LIA, a gradação é média. Porém será menor naqueles atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, na forma do disposto no art.11 da LIA.¹³

¹² PAZZAGLINI, Filho Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada*. 7 ed. São Paulo: Ed. Gen /Atlas, 2018, p. 137 - 140.

¹³PAZZAGLINI, Op.cit. p. 137 – 140.

E, para avaliar as sanções, as graduações são feitas pelo Magistrado quando as aplica acima do mínimo legal, tendo o dever de justificar o acréscimo. Aliás, quanto à natureza jurídica das sanções, nenhuma das sanções nomeadas no art.12 da LIA são de índole criminal. A norma é categórica, pois “sem prejuízo da ação penal cabível”.

Quanto às medidas punitivas arroladas na norma citada estas são de natureza política, política administrativa, administrativa e civil: Descrevendo a medida punitiva de natureza política – é a que suspende os direitos políticos; a político-administrativa: é a perda da função pública; administrativa, é de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios; e a civil é a de multa civil; ressarcimento integral do dano; perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

Ademais, a capacidade eleitoral ativa se resume ao direito de sufrágio e a capacidade eleitoral passiva a qual se caracteriza pela elegibilidade. Dentre as várias situações, a suspensão dos direitos políticos é aplicada na hipótese de condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos de acordo com os arts. 15, V e 37 § 4º, da CF e condenação irrecorrível em ação civil de improbidade administrativa, à sanção de suspensão dos direitos políticos pelo prazo fixado na decisão judicial.¹⁴

Igualmente, no tocante a improbidade, tem-se a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em que a apelação cível, no acórdão 70060217189/2014, Rel.Newton Luis Medeiros Fabrício da primeira câmara cível se manifestou no sentido de que a improbidade administrativa deu-se da verba proveniente da defesa civil Estadual destinada aos reparos do vendaval do Município de Dr.Ricardo que resultou na destruição de casa de morador e de reservatório de água. Houve desvio de dinheiro público e lesão ao erário, sendo confirmada a higidez formal da Lei nº 8.429/2019 em que a suspensão dos direitos políticos deu-se pelo prazo de 5 anos em decisão publicada em 06 de Outubro de 2014.¹⁵

Foram constatadas atos de improbidade também em outro caso concreto na apelação, 0000506-43, Des. Nagib Slaibi Filho, julgado em 20.03.2019, na sexta câmara cível em que o depósito de verba pública por ex-prefeito, em cooperativa inidônea, sem autorização do BACEN para atuar como instituição financeira, trazendo prejuízos ao erário. A sentença foi de procedência. Recurso, desacolhimento. Ato de improbidade tipificado no art.10 da Lei nº 8.429/92, devendo ressarcir o erário das quantias indevidamente depositadas na CREDINORTE, como prevê o art.12, III da referida legislação. Recurso Desprovido.

¹⁴ PAZZAGLINI, Op.cit. p.137 – 140.

¹⁵ _____Disponível em: www.jusbrasil.com.br>tópico>. Acesso em: 10.07.2019

O procedimento administrativo poderá ocorrer, mesmo que esteja em curso uma ação criminal contra o servidor. Inclusive, a sentença absolutória que negue o fato ou a autoria, faz repercussão na esfera administrativa.¹⁶ A sanção da perda da função pública deve observar algumas peculiaridades quanto aos agentes em julgamento.

Além deste, a suspensão dos direitos políticos, não se aplica a determinados agentes públicos, isto é políticos e autônomos, quando por imposição constitucional, estão sujeitos a regramento próprio relativo à perda do mandato ou cargo público.¹⁷

Logo, não se aplica esta sanção ao Presidente da República cuja perda do mandato somente resulta de condenação por crime de responsabilidade, na forma do arts. 85 e 86 ambos da CRFB/88 consistente na perda do cargo e ficam inelegíveis por oito anos, para o exercício de qualquer função pública. Vale lembrar que a Lei nº 1.079/50 define os crimes de responsabilidade, inclusive contra a probidade na administração, a qual regula o processo de julgamento. Na mesma esteira, não é aplicável aos Governadores de Estado, que também respondem por todos os crimes de responsabilidade tipificados na Lei nº 1.079/50, e se submetem a rito especial de julgamento. Para os Senadores e Deputados Federais na dicção do art.55, IV, da CF, resulta na perda do mandato eletivo, que é matéria afeta as Casas Legislativas por atribuição constitucional dos art.55, §§ 2º e 3º, da CF. E caso se decida em manter o mandato do parlamentar, a sanção aplicada somente terá incidência a partir do término do mandato. Estende-se também aos Deputados Estaduais por preceito constitucional do art. 27, § 1º, da CF. Por último, a sanção de suspensão dos direitos políticos prevista na LIA, não se aplica aos membros vitalícios do Poder Judiciário e do Ministério Público, porque a decretação da perda de cargo vitalício, por regramento constitucional dos arts. 95,I, e 128, § 5,I,a, da CF é reservada a mandamento legal especial por lei complementar federal ou estadual competente – foro *ratione numeris*.

Esse sistema único de responsabilização, eleito pela Carta Magna, constitui um dos pilares fundamentais da própria garantia do princípio constitucional de vitaliciedade.¹⁸

Por sua vez, no rol de sanções, os ressarcimentos do dano ao Erário, sob determinado ângulo não se constitui em penalidade de fato, mas sim mera restituição aos cofres públicos das perdas ocasionadas pelo ato ímprobo do agente público.¹⁹

¹⁶ _____, Disponível em: www4.tjrj.br/EJURIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageSeq=0&Version=1.1.5.0 biblioteca da EMERJ. Acesso em: 07.11.2019.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ PAZZAGLINI, Op.cit.p.146-150.

¹⁹ OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade Administrativa*. 2ed. Porto Alegre: Síntese, 1998, p.249.

Assim, a penalidade das perdas dos bens está veiculada para as modalidades de enriquecimento ilícito e danos causados ao erário, conforme preceitua o artigo 12, I, II e III da Lei nº 8.429/92. Com relação ao dano moral ocasionado pelo administrador ímprobo deverá ser estipulado pelo julgador na sentença que o condenará pelo ressarcimento integral do dano.

Quanto à perda de bens é necessária uma interpretação conjugada com as garantias constitucionais individuais de ampla defesa, previstas no artigo 5º, LIV e LV da CRFB/88.

Abordando o aspecto da individualização das sanções de improbidade administrativa, estas devem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, sob o prisma do ato de improbidade sancionado. Nessa acepção, a cominação individualizada das penalidades da LIA, conforme um caso concreto, tem que estar em correspondência razoável e proporcional ao grau do ato de improbidade reconhecido, considerando a gravidade do fato (art.12,caput), a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido pelo agente (art.12 parágrafo único).²⁰

Não necessariamente que o ressarcimento ao erário não se constitui em penalidade de fato, mas na restituição aos cofres públicos das perdas ocasionadas pelo ato ímprobo do agente público, segundo Fabio Medina Osório. As penas vão ser de acordo com os valores que foram acrescidos ilicitamente aos bens na forma do artigo 12, I, II e III e na hipótese do art.11.²¹

Em suma, quais as conseqüências advindas da prática da improbidade? No entendimento de Pazzaglini Filho são vários os malefícios para a sociedade com a prática da improbidade. Acrescenta também que ocorre a depauperação do patrimônio público, o qual compromete a eficiência de atuação dos Poderes do Estado, descrédito dos ocupantes de funções públicas; conseqüentemente o enriquecimento ilícito de autoridades e particulares em detrimento da qualidade, economia e eficiência dos serviços públicos; a inversão de prioridades públicas pelo tráfico de influência; o alargamento das desigualdades sociais, e ao final, a elevação da dívida pública, pelo desequilíbrio entre receitas e despesas.²²

3. FASE INVESTIGATÓRIA COM AUDITORIA NAS CONTAS E CONTROVÉRSIAS.

Segundo Pazzaglini Filho a fase investigatória é a primeira etapa para elucidar supostos atos de improbidade administrativa.²³ Ademais, registre-se que o embasamento

²⁰ PAZZAGLINI, Op.cit. p.146-150.

²¹ OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade Administrativa*. 2ed.Porto Alegre: Síntese, 1998, p. 249.

²² BRASIL. Disponível em:<<https://portal.tcu.gov.br>> acesso em: 09 ago. 2019.

²³ PAZZAGLINI, Op.cit. 145 – 149.

probatório para as ações de improbidade é essencial para instruir as ações, cuja necessidade de comprovação está prevista no artigo 17 parágrafo 6º da LIA.

Outrossim, de acordo com a crítica de Wallace Martins, investigar os atos de improbidade poderá valer-se das prerrogativas do membro do Ministério Público, com fundamento previsto no artigo 129, III da CRFB/88 e na lei ordinária nº 7.347/85.²⁴

Logo, denúncias anônimas e da imprensa que não vem acompanhadas com provas, ou até falta de indícios de materialidade convincentes, não são consideradas para que se possa iniciar um processo administrativo por parte do Órgão competente.

Nesse sentido, vale também ressaltar que o artigo 14 da Lei nº 8.429/1992 autoriza qualquer pessoa a entrar com uma representação à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação objetivando elucidar suposta prática de improbidade.²⁵

Com efeito, o Ministério Público possui vários meios de investigação, tais como inquérito civil, procedimento administrativo e investigação policial. Quais são os motivos que podem levar o Ministério Público a iniciar um processo Administrativo? Esta entidade pode requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo mediante o recebimento da denúncia que é feita pelo cidadão com amparo no art. 22 da LIA.

Além deste fator, para instruir a inicial o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias a serem fornecidas no prazo de 15 dia, podendo também o Ministério Público requisitar sob sua presidência, inquérito civil, respaldado no art.8 da Lei nº 7.347/85 que é a Lei de Ação Civil Pública; e pelo rito ordinário, conforme estabelece o art.17 desta lei. Logo poderá o Ministério Público requisitar também de qualquer organismo público ou particular as informações, exames ou perícias que sejam necessárias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 dias.²⁶

As comissões parlamentares de inquérito são mais uma fonte de investigações, as quais se constituem como um meio de controle externo da administração, realizado pelo poder Legislativo, o qual deverá submeter suas conclusões preliminares ao Ministério Público, que por sua vez, poderá ampliar a investigação, ou tomar as medidas judiciais cabíveis.

Acrescenta-se à outra fonte de fiscalização de controle externo da Administração Pública a dos Tribunais de Contas, o qual auxilia o poder Legislativo, com o encargo de julgar, auditar as contas dos administradores públicos quanto aos bens, dinheiro e valores

²⁴ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Alguns meios de investigação da improbidade administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.727, maio 1996, p.325 – 339.

²⁵ PAZZAGLINI, Op.cit. 146 – 150.

²⁶ Idem.

públicos da administração pública, direta, indireta, fundacional e de sociedades mantidas pelo poder Público, conforme elencado no parágrafo único do art.70 da CRFB/1988.

Inclusive os Tribunais de contas permitem a realização de um controle efetivo da administração pública, realizando auditorias e inspeções, as quais se tornaram uma rotina em toda entidade estatal. Ao controle da legalidade, foram acrescentadas atribuições operacionais e de economicidade, fazendo-se uma avaliação de qualidade de mérito da gestão.²⁷

O inquérito civil surgiu com a Lei nº 7.347/85, que instituiu a ação civil pública e atribuiu ao Ministério Público dessa modalidade de investigação, para apuração dos fatos danosos aos interesses difusos e coletivos, tais como, meio ambiente, consumidor e patrimônio de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Após, a Lei Maior passou a incluir todo o patrimônio público, do qual faz parte o Erário e Social, bem como outros interesses difusos e coletivos na forma do disposto no art.129, III da CRFB/88.

Assim sendo, o inquérito civil é um instrumento de investigação exclusivo do Ministério Público, que tramita em sua via administrativa, instaurado e presidido por membro da Instituição, com o objetivo de desvendar fatos ou atos supostamente atentatórios ao interesse público difuso, coletivo ou individual homogêneo, com a finalidade de preparar o ajuizamento de ação civil pública ou de improbidade administrativa.

Logo, o objeto imediato do inquérito civil é a coleta de provas e informações que habilitem o Ministério Público ao ajuizamento fundado e responsável da ação civil pública, isto é, com respaldo em elementos de convicção e não em meras suposições ou fatos genéricos ou imprecisos.

Pode-se inferir que o pressuposto para a sua instauração é a notícia verossímil de uma situação lesiva determinada a interesse difuso ou coletivo.²⁸

Além deste, pode o Ministério Público instaurar o inquérito civil caso tenha indícios suficientes ou provas para instruir a petição inicial da ação civil, em especial quanto à autoria, ao fato aos fundamentos jurídicos do pedido, com suas especificações, peças de informações remetidas por autoridades judiciárias administrativas e legislativas extraídas de processos civis e criminais; de processos administrativos promovidos pela Administração Pública, no exercício da autotutela da atuação de seus agentes; de autos dos Tribunais de Contas; e de inquérito parlamentar conduzido por Comissão Parlamentar de Inquérito/CPI.

²⁷ PAZZAGLINI, Filho Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada, aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais processuais e de responsabilidade fiscal*, 7ed. Revista atual .ed. Gen/Atlas, 2018, p.158.

²⁸ Op.cit., p.137 - 140

É certo que o inquérito deve se conduzir por princípios constitucionais que regem a atuação dos agentes públicos, em especial os fundamentais, reiterando que são de observância imperativa e universal no exercício de toda a atividade administrativa do Estado, na qual se inclui a atividade investigatória do Ministério Público estabelecido no art.37caput da Lei Constitucional, quais sejam legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nessa linha, o princípio da publicidade rege e orienta, de forma obrigatória, a direção do inquérito civil.²⁹

Além disso, a publicidade traduz a disponibilidade de informações constantes do inquérito civil aos interessados, o que confere segurança jurídica aos direitos individuais e políticos dos particulares, transparência na atuação do representante do Ministério Público e controle interno e externo de sua legalidade, em exceção expressamente motivada, no caso de sigilo obrigatório pautado na supremacia do interesse público, por exemplo, informações bancárias, ou fiscais sigilosas, dados confidenciais sobre a vida privada, a honra, e a intimidade do investigado, conforme estabelece o art.5º, X e LX, da CRFB/88.³⁰

Vale ressaltar que há controvérsias com relação à investigação policial sem uma fundamentação consistente. Conforme o autor Mauro Roberto que contribui com a visão de que pode haver ilegalidade e abuso de poder na investigação policial, na denúncia e no ajuizamento de ação de improbidade administrativa. Para se ter segurança jurídica, há necessidade de justa causa para investigações penais, disciplinares, bem como para a averiguação da improbidade administrativa. Portanto verifica-se que para romper o princípio da inocência, sem que haja violações a direitos como intimidade, honra, segurança jurídica e dignidade de quem são investigados, é preciso se ter uma “justa causa”. Explana também que é preciso alcançar um equilíbrio entre o dever de punir do Estado e a preservação do direito de intimidade e de liberdade do suposto infrator da norma positiva penal ou administrativa.³¹

Para acrescentar a pesquisa, Auriney Brito faz referência à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que de acordo com o informativo nº 753 de 10.09.2014, o crime do art.339 do Código Penal, denúncia caluniosa consiste em “dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, instauração de investigação administrativa, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime de que o sabe

²⁹ Idem.

³⁰ PAZZAGLINI, Filho Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada*, 7 ed. Revista Atual., São Paulo, SP: Gen/Atlas, 2018, p.161 – 162.

³¹ _____. Disponível em:<www.jusbrasil.com.br/105960010/artigo-339-do-decreto-lei-n.2848> acesso em: 10 ago. 2019.

inocente, com pena de reclusão, de dois a oito anos, e multa” necessita que para a sua tipificação, que seja demonstrado o dolo direto de imputar fato criminoso a quem sabe ser inocente.³²

CONCLUSÃO

Esta pesquisa constata como problemática essencial à corrupção de continuada a crescente no Estado brasileiro, com desvios do erário público por parte da Administração Pública através de seus agentes públicos e de terceiros em suas relações.

Nesse estudo, fez-se um mapeamento exploratório para analisar a problemática conforme demonstrado através de dados estatísticos coletados em 2005 através da *Transparency Internacional* – organização não governamental de combate a corrupção no setor público. Faz-se uso também de relatórios de auditoria produzidos pela Controladoria Geral da União – CGU, em conjunto com a Polícia Federal e o Ministério Público Federal.

Também, a pesquisa engloba uma divulgação em São Paulo em 2017 segundo levantamento feito pelo Instituto Não Aceito Corrupção em parceria com a Associação de Juremetria que aponta dados estatísticos consideráveis de pessoas físicas no ilícito de improbidade administrativa na ordem de 93,3%. A pesquisa utiliza-se de dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

Observa-se, sobretudo através de relatos nas operações e dos relatórios de auditoria, conforme se explana no primeiro capítulo deste ensaio, que entre 1995 e 2016 resultou em 11.607 condenações de pessoas físicas nos últimos 21 anos sendo composta de agentes públicos.

Discorrendo sobre os aspectos controvertidos analisados através de jurisprudências de julgados do Supremo Tribunal Federal e também de outras instâncias, referidos ao longo dos capítulos e do terceiro capítulo. Ficou evidente que a proposta do autor na tese de que não há outro caminho a seguir senão combater à corrupção arraigada em nossa sociedade, mas não se olvidando de não ofender a segurança jurídica, a dignidade da pessoa humana, exigindo-se um mínimo de plausibilidade jurídica no ingresso da ação de improbidade administrativa. Se houver constatação de ausência de provas, deve a ação ser rejeitada, ou mesmo se constatada pelo Magistrado acerca da inexistência do ato de improbidade administrativa de

³² _____BRITO, Auriney. Disponível em: www.aurineybrito.com.br acesso em: 10 ago.2019.

improcedência da ação ou da inadequação da via eleita consubstanciada no art.17§8º da Lei nº 8.429 de 2 de Junho de 1992.

De modo geral, também são usados autores que discutem essa temática, objetivando estabelecer os pontos críticos do estudo. Dentre os ilícitos administrativos cometidos listaram-se desvios em obra de construção, superfaturamento, dispensa irregular de licitação, peculato, associação criminosa, corrupção ativa e passiva, atos atentatórios aos princípios da administração pública pelo relatório da Operação Pare e Siga Combate Desvios, e da Controladoria Geral da União e Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal.

Conforme exposto no capítulo introdutório a questão de se estreitar o controle das contas e de coibir as práticas de improbidade envolvendo agentes públicos, vem cada vez mais evoluindo com a edição de novas leis e medidas coercitivas para impedir o desvio de recursos financeiros públicos indevidos através da corrupção. Isto é, um dos maiores e piores problemas da administração pública brasileira moderna. Efetivamente, questões como a escassez de recursos que fazem falta na saúde, educação, políticas públicas, e que aumenta a violência urbana e sucateia a segurança pública podendo repercutir no sentimento da sociedade como descrédito, no desalento e no desencanto de toda uma população.

Para solucionar esse problema de atos que atentam contra os princípios da administração ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições foram editadas novas leis além dos projetos de lei que estão tramitando no Congresso. Recapitulando assim, surge no ordenamento jurídico a Lei Federal nº 8.666/93 que disciplina no âmbito nacional o tema da improbidade administrativa, regulamentando o art. 37 § 4 da Constituição Federal de 1988.

Desde então o Agente Público que comete atos atentatórios à probidade administrativa, isoladamente ou em conluio com particulares pode ser processado pelo Ministério Público ou pelo ente público interessado vindo a sofrer, se condenado, duras penas.

Nesses 27 anos de vigência da Lei Federal nº 8.429 de 1992 o Ministério Público, como órgão constitucional vinculado à defesa da legalidade e do interesse público, investiu nas ações civis públicas para buscar a punição de possíveis responsáveis pela prática de atos ímprobos perante o poder judiciário pelo País.

Inclusive há sustentação pela doutrina e jurisprudência que o interesse público violado pela conduta ímproba é indisponível, tendo como referência o parágrafo 1º do artigo 17 a vedação a promoção de transação, acordo ou conciliação nas ações civis públicas.

Quanto a matéria nova de lei, há no Congresso Nacional a aprovação da Lei Federal nº 13.655/2018, que pela redação de seu artigo 26, passou a permitir que o Ministério Público

realize acordos, transação e conciliação nas ações civis públicas que apuram o cometimento de atos de improbidade administrativa; contrariando o parágrafo 1º do artigo 17 da Lei nº8.429/1992.

Assim segue, o termo compromisso da lei supracitada, a qual permite que seja alcançada solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com o interesse público.

E, para reforçar meios de punição tramita na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania, CCJ projeto de lei com o objetivo de acelerar o processo de combate à improbidade administrativa.

Trata-se do Projeto de Lei nº 3.359/2019 que objetiva modificar a Lei nº 8.429/92 a fim de aumentar a efetividade do bloqueio de bens, punir a omissão da prestação de contas, e a obstrução de transição de mandatos, permitir acordos de leniência e regulamentar a redução de penas de réus confessos.

De acordo com o Senador Flávio Arns (Rede – PR) além de coibir o enriquecimento ilícito e os danos ao erário, perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, novas medidas contra a corrupção apresentado pela Coalizão Unidos contra a Corrupção que deu origem a um pacote de 70 propostas.

Dentre essas medidas estão as de aprimoramento de bloqueio de bens, como a permissão para indisponibilidade de bens adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade a fim de assegurar o integral ressarcimento do dano e a autorização para o Juiz estabelecer desconto de até 30% da remuneração do Agente Público de modo a compensar prejuízos da administração pública.

Finalmente, conclui-se que mais do que nunca é preciso haver fiscalizações e auditorias contínuas a fim de combater a prática ilícita de improbidade administrativa, aplicando-se sanções inibidoras desse tipo de ilícito administrativo com o intuito de melhorar as condições de vida da população brasileira proporcionando melhores serviços e eficiência por parte do Estado em que nos últimos tempos redundou numa recessão econômica e no mal uso dos recursos públicos por seus agentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br> acesso em 09 ago. 2019.

_____. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com>> acesso em: 10 ago. 2019, pesquisa: 29 ago. 2017 atual.

_____. Lei nº 8.429/1992. Disponível em http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis> acesso em 09 ago. 2019.

_____. Disponível em: www.jusbrasil.com.br/105960010/artigo-339-do-decreto-lei-n.2848 acesso em: 10 ago. 2019.

_____. www4.tjrj.br/EJURIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageSeq=0&Version=1.1.5. biblioteca da EMERJ. acesso em: 07.11.2019.

BRITO, Auriney. Disponível em www.aurineybrito.com.br>acesso em 10 ago.2019.

COSTA, Márcia Bittencourt da. *Corrupção, improbidade administrativa e o tribunal de contas da União*. 2006, 21 f. Trabalho monográfico (Graduação em Analista e Técnico do Tribunal de Contas da União) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

DI PIETRO, Maria, Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 31ed.: Ed.Gen./Forense.2018 p.1015

E SILVA, De Plácido. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p.417.

FERNANDES, Flávio Sátiro. *Improbidade Administrativa*. Revista Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 210: 171 – 181, out./dez. 1997, p.174.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade Administrativa. Comentários à Lei nº 8.429/92*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2000 p.119

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Alguns meios de investigação da improbidade administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.727, maio 1996, p.325 – 339.

MELO, Celso Antonio Bandeira de. *O princípio do enriquecimento sem causa em Direito Administrativo*, Revista do Direito Administrativo. Rio de Janeiro. v. 210, p.20 – 35.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade Administrativa*. 2 ed. Porto Alegre: Síntese 1998, p.249.

PAZZAGLINI, Filho Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada*. 7 ed. São Paulo, SP: Gen./Atlas. 2018. p. 137 – 140, 146 – 150, 158, 161, 162.

