

ANÁLISE DOS MECANISMOS JURÍDICOS DA LEI E JURISPRUDÊNCIA PARA RECUPERAÇÃO DO ERÁRIO PÚBLICO EM CASOS DE IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO

Carlos Kessle Ferreira Brilhante¹

Denise Dantas Muniz²

RESUMO: O presente trabalho de conclusão de curso objetivou analisar a importância dos mecanismos encontrados na lei e na jurisprudência pátrias para efetiva recuperação do erário público. Além disso, o artigo se destinou a discorrer sobre a ideia de improbidade administrativa dentro da gestão pública, identificar os tipos de controle existentes na Administração e o seu papel dentro do contexto brasileiro, bem como elencar os instrumentos que estão dispostos em lei para auxílio no combate à corrupção, dando especial relevo à Ação Civil Pública por ato de Improbidade Administrativa (ACPIA). Como forma de verificação da amplitude da punição dos atos ímprobos, empregou-se como ferramenta de coleta de dados o repositório de jurisprudência do sítio do Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB), dentro do período compreendido entre os anos de 2015 e 2018, com auxílio do software Excel® e aplicação da ferramenta gerencial de qualidade do Diagrama de Pareto, de forma a verificar o nível de acúmulo de processos por atos de improbidade entre as instâncias do Poder Judiciário em razão da morosidade encontrada. Concluiu-se, através desta pesquisa, que o cenário para a propositura de ACPIA's ainda não é o favorável dentro do Estado da Paraíba, necessitando de uma maior observância pelas administrações públicas, visto ser de grande importância a sua inserção para o combate à corrupção e trazer de volta o sentimento de satisfação ao cidadão normalmente prejudicado por más gestões.

Palavras-Chave: Improbidade Administrativa. Gestão Pública. Erário Público.

ABSTRACT: *The present work of course completion aimed to analyze the importance of the mechanisms found in the law and in the jurisprudence of the country for effective recovery of the public treasury. In addition, the article was aimed at discussing the idea of administrative improbity within public management, identifying the types of control existing in the Administration and their role within the Brazilian context, as well as listing the instruments that are provided by law for assistance in the fight against corruption, with special emphasis on Public Civil Action by Administrative Improbability Act (ACPIA). As a way of verifying the extent of the punishment of wrongful acts, the repository of jurisprudence of the Court of Justice*

¹ Graduado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Pós-Graduando em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB. Email: carlos_kelsen@hotmail.com.

² Doutoranda do Programa de Pós Graduação Interdisciplinar em Ciências e Engenharia dos Materiais (UFPB), mestre em Engenharia de Produção (UFPB), especialista em Gestão financeira, auditoria e controladoria, bacharel em Administração de Empresas e Licenciatura em Química. Experiência na docência como professora substituta t-20 da Universidade Federal da Paraíba; professora visitante da Fundação Bradesco; professora horista da Fundação de Educação Tecnológica e Cultural da Paraíba - FUNETEC; professora horista da SEACRE - Serviço de Assessoria e Educação Profissional Técnico Ltda; professora bolsista do PRONATEC; professora visitante na pós graduação em Engenharia de Segurança do Trabalho na UNIPÊ. Email: denise0204@hotmail.com.

of Paraíba (TJPB) was used as a data collection tool within the period between 2015 and 2018, with Excel® software assistance and application of the quality management tool of the Pareto Diagram, in order to verify the level of accumulation of lawsuits for acts of impropriety between the instances of the Judiciary Power, due to the delay found. It was concluded, through this research, that the scenario for the introduction of ACPIA's is still not favorable within the State of Paraíba, requiring greater compliance by public administrations, since its insertion in the fight against corruption is of great importance and bring back the feeling of satisfaction to the citizen usually harmed by more managements.

Keywords: *Administrative improbity. Public Administration. Public Treasury.*

1. INTRODUÇÃO

Hodiernamente, o Brasil vivencia um momento político de caráter instável, marcado por acusações a diversos agentes políticos, que de alguma forma participaram de esquemas dos mais variados tipos. Este clima de tensão envolvendo as esferas de governo abala o país canarinho de forma que a sua repercussão negativa acaba recaindo sobre outras áreas formadoras do patrimônio brasileiro, notadamente as searas econômica, social e jurídica.

O efeito colateral desta convulsão política dentro do país é a insatisfação da população em geral, ou seja, a formação de um apelo generalizado por parte da coletividade para que esta situação se resolva o mais rápido possível, tendo sido escolhido como norte para estas mudanças a preferência por uma gestão pública que realmente se faça presente e lute por melhores dias.

Ante ao clamor das populações que abrigam este extenso país, os gestores públicos tiveram especial relevo na prateleira de mudanças requeridas, posto que é através das decisões emanadas pelos mesmos, bem como pelas pessoas de confiança que estão no entorno da Administração (notadamente os que possuem Ministérios, Secretariados, Cargos de Direção e Chefia) que a mesma mostra que é fiel observadora dos princípios e regras constitucionais que laboram em favor de uma gestão transparente e que afasta os ruídos institucionais que possui.

Em contrapartida ao ideal formulado para uma gestão pública tendo como base os princípios da Administração Pública, existem as gestões paralelas, encabeçadas por pessoas que vez ou outra denigrem a imagem do ente federado com seguidas dilapidações patrimoniais, seja através do desvio de verbas públicas próprias ou daquelas advindas de outros entes federados, cujas fraudes e crimes em procedimentos licitatórios ainda fazem parte do cotidiano de algumas administrações.

Ao cabo de todo este panorama, aliado ao momento político de escolha de uma nova gestão, esta, ao adentrar profundamente no ambiente executivo da administração pública, se depara com obstáculos difíceis de serem ultrapassados, inviabilizando por vezes projetos que poderiam trazer uma nova realidade para o ente federado.

Nesse passo, como forma de estancar a sangria administrativa realizada pelas más gestões, o controle da Administração Pública deve ser feito como forma de garantia que a punição para aquelas que dissipam o patrimônio público seja exemplar e eficaz. Para isso, mecanismos foram criados para tanto, a exemplo da Lei nº 8.429/1992, que dispõe acerca de atos considerados ímprobos, ou seja, atitudes cometidas à agentes públicos (*lato sensu*) que desabonem a Administração ou de alguma forma diminuam o patrimônio público.

Outra forma de diminuir tais prejuízos é a realização do controle, por parte da Administração Pública e do Poder Judiciário em desfavor de gestores que dissiparam descontroladamente o patrimônio público, que porventura prejudicaram a população de forma deficitária, subtraindo a alocação de recursos necessários que pudessem sanar problemas encontrados na cidade.

Assim, partindo do aqui exposto dentro da temática, é possível estabelecer o seguinte questionamento para norteamento do Trabalho de Conclusão de Curso: **a Ação Civil Pública por ato de Improbidade Administrativa (ACPIA), como instrumento jurídico no combate à corrupção, tem sido importante dentro da Administração Pública para recuperação do erário público?**

Diante deste contexto, o presente Trabalho de Conclusão de Curso visa analisar a importância dos mecanismos dispostos na lei e na jurisprudência necessários para recuperação do erário público em casos de improbidade e corrupção. Além disso, o artigo se destina a discorrer sobre a ideia de improbidade administrativa dentro da gestão pública, identificar os tipos de controle existentes na Administração e o seu papel dentro do contexto brasileiro, bem como elencar os instrumentos que estão presentes em lei para auxílio no combate à corrupção, dando especial relevo à Ação Civil Pública por ato de Improbidade Administrativa (ACPIA).

Os métodos utilizados para os fins deste trabalho se destinaram a quantificar a propositura de ACPIA's através do emprego, como ferramenta de coleta de dados, do repositório de jurisprudência do sítio do Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB), dentro do período compreendido entre os anos de 2015 e 2018, com auxílio do software Excel® e

aplicação da ferramenta gerencial de qualidade do Diagrama de Pareto, de forma a verificar o nível de acúmulo de processos por atos de improbidade entre as instâncias do Poder Judiciário em razão da morosidade encontrada.

Este artigo se justificava no momento de recente ebulição vivenciado no cenário brasileiro, com constantes casos de improbidade e corrupção que ocorrem no Brasil e sobre maneira dentro do Estado da Paraíba. Assim, a razão de se conhecer conceitualmente o que vem a ser improbidade, necessária a explanação da mesma dentro do cenário público, Ainda, a noção de controle que deve permear qualquer administração como braço forte de afastamento de atitudes ímprobas. Para além disso, o conhecimento dos instrumentos que podem servir de embasamento para ações planejadas dentro da administração, são de suma importância para questões mais profundas, como a procura das gestões públicas por maior atividade no tocante à recuperação do erário público através da propositura de ACPIA's.

O referido trabalho está estruturado em cinco partes. A primeira se dedicou aos aspectos introdutórios. A segunda se dedicou à revisão de literatura, onde teve abordagens sobre a conceituação do termo improbidade administrativa, passando pelas formas de controle existentes no ordenamento jurídico brasileiro, demonstrando a sua importância, listando também instrumentos jurídicos encontrados na lei e na jurisprudência que podem auxiliar as Administrações no combate à improbidade e corrupção, dando maior atenção à ação civil pública por ato de Improbidade Administrativa. A terceira buscou demonstrar a metodologia utilizada, a quarta os resultados alcançados e as discussões acerca do encontrado. A quinta e última parte contemplou as considerações finais, seguida das referências bibliográficas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. ANÁLISE ACERCA DA IDEIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Desde os remotos períodos da humanidade, sempre se buscou garantias fortes para formulação de negócios entre as pessoas que convivem em sociedade. Desta forma, criava-se a noção de confiança, baseada na lealdade que as partes possuíam uma com a outra, sem, portanto, desvirtuar a situação ali acordada.

Com o passar das épocas históricas, as formas de lealdade entre as pessoas que realizavam frequentes negócios era demonstrada de diversas formas, a exemplo da relação havida na Idade Média entre nobres da época, onde o objetivo seria a autoproteção de suas riquezas, no momento em que um (suserano) doa suas terras para o outro (vassalo), trazendo consigo diversos privilégios.

Para que o laço entre o suserano e o vassalo acontecesse, era organizada uma reunião solene também conhecida como homenagem. Nessa ocasião, sob a presença de uma relíquia religiosa ou da Bíblia Sagrada, o nobre que doa a terra (suserano) e o recebedor (vassalo) seguiam uma série de liturgias. Geralmente, através da execução de um beijo e da entrega de um objeto que representava o feudo, os nobres estipulavam uma série de obrigações mútuas. O vassalo devia serviço militar ao seu suserano, sendo, desta forma, obrigado a disponibilizar suas tropas sempre que houvesse necessidade. Por outro lado, o suserano deveria garantir a proteção de seu vassalo e ceder uma parcela de sua propriedade para o mesmo. Quando houvesse necessidade, o suserano poderia promover esse mesmo compromisso com outros vassalos. Da mesma forma, um vassalo poderia se tornar suserano de outros nobres que não detinham propriedade de terras. (SOUSA, 2018)

Portanto, os laços de lealdade e confiança entre as pessoas desde as remotas épocas históricas mostram através de símbolos e gestos que são formas de demonstrar o pacto existente entre as partes. Contudo, a sociedade e o seu ambiente vão se transformando e novas ordens mundiais surgem como uma maneira de ressignificar determinado espaço e isso envolve também as relações de confiança entre as pessoas. Com o Estado também foi assim.

Muitas maneiras de se governar um povo foram elaboradas de maneira a adequar o período vivenciado à maneira de pensar do seu governante, a exemplo do governo absolutista, onde o rei era o dirigente máximo entre as esferas de poder, ou seja, tudo passava por ele e todas as ordens emanavam do Monarca. O rei, para o povo, era a representação maior da divindade na terra. Com isso, observava-se que a relação Estado-povo não era tão próxima, pelo contrário, era praticamente inexistente, posto que a população, quase toda era composta por plebeus, não tinha acesso ou mesmo qualquer poder sobre a tomada de decisões que pudessem beneficiá-los como um todo.

Em contrapartida a este modelo de sociedade, aparece aquele que preconiza a construção de uma administração pública que atente a princípios basilares estatuídos dentro da Carta Magna, de modo a olhar para eles e sempre lembrarem o quão importante é a sua observância, visto que ao Estado (na forma dos entes federados) resta cumprir o que está disposto em lei.

Sendo assim, a observância de tais postulados por parte do gestor público, ao formular políticas e angariar convênios para o Município, ou seja, qualquer ato que o mesmo se utilize da máquina pública para tanto, precisa estar respaldado nos princípios que compõem a Administração Pública e a tornam mais transparente aos olhos da população.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988)

Portanto, a inobservância de tais princípios administrativos, aliada a condutas suspeitas e que em nada agradam à população, fere frontalmente o comando de toda uma estrutura feita para beneficiar a coletividade em detrimento do ganho pessoal, tornando atos supostamente legais, eivados com a pecha da improbidade que, de acordo com o dicionário Michaelis³, significa “Falta de probidade; desonestidade, fraude, imoralidade; Qualidade de perverso; maldade, perversidade, ruindade”.

O conceito de improbidade mostra que ele vem carregado de mácula, denota uma qualidade suja de um ato que certamente é reprovável quando é cometido, ou seja, há intenção de realizar aquela conduta de forma deliberada e consciente da atuação. Neste sentido:

Desse modo, improbidade revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter bom caráter, que não atua com decência, por ser amoral. Improbidade é a qualidade do ímprobo. E ímprobo é o mau moralmente, é o incorreto, o transgressor das regras da lei e da moral. Para os romanos, a improbidade impunha a ausência de *aestimatio*, que atribui aos homens o bom conceito. E sem a *aestimatio*, os homens se convertem em homines *intestabiles*, tornando-se inábeis, portanto, sem capacidade ou idoneidade para a prática de certos atos. (SILVA, 2014, p. 1092)

Ainda no campo conceitual, mas sem perder de vista o foco da temática, o conceito de improbidade revela caracteres em seres humanos que são sobremaneira reprováveis perante os olhos da sociedade, no qual “cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A

³ DICIONÁRIO MICHAELIS ONLINE. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/improbidade/>>. Acesso em: 11 de outubro de 2018.

improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.” (MAZZAGLINI FILHO, *apud* DA SILVA, 2018, p. 16).

Transportando o conceito de improbidade para o campo da gestão pública, temos que é aquela onde há a assunção de atos que ferem frontalmente os ditames que a lei preceitua como correta para a atuação do gestor frente à máquina pública, notadamente os princípios regentes da administração pública, bem como as leis esparsas. Nesse mesmo toar, ensina Marino Pazzaglini Filho *et al.*(1999):

Numa primeira aproximação, improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo ‘tráfico de influência’ nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.

Como se observa, é exigido do agente público agir de forma proba, isto é, suas atitudes devem ser íntegras, leais e honestas, sempre tendo como baliza a moralidade. Exemplo forte do dito é a lei de improbidade administrativa, editada em 1992, através da lei nº 8.429, trazendo disposições importantes do que vem a ser considerado ato de improbidade administrativa. Basicamente encontram-se elencados em três estamentos: a) atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) atos de improbidade administrativa que causam prejuízos ao erário (art. 10) e; c) atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).⁴

Desta maneira, a improbidade administrativa está devidamente elencada na lei e também há dispositivo constitucional que confere a sua legalidade, elencando as consequências para quem comete, conforme o artigo 37, §4º, onde “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.” (BRASIL, 1988)

⁴ BRASIL. Lei nº 8429 de 2 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. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 11 de outubro de 2018.

Como bem se nota, não é apenas o despreço aos princípios administrativos, a improbidade também diz respeito a condutas que são estritamente vedadas e que não guardam nenhuma correlação com a ideia de moralidade ou probidade. Pode ser dito, através de todo o exposto, que a relação de confiança estabelecida entre o cidadão e o gestor público, administrador do patrimônio público que está a sua disposição para melhor lhe aprouver em prol da população, é rompida no momento em que atos ímprobos são cometidos, tendo como consequência a instalação da ingerência política e econômica com o erário público.

2.2. A REALIZAÇÃO DO CONTROLE PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A OBSERVÂNCIA DOS ATOS ÍMPROBOS

Por conta da delimitação do tema, não será aprofundado o tema acerca do controle da administração pública, mas tão somente a utilização do que é necessário para que reste compreendido o tema levantado. O controle da administração pública é bastante importante para que uma gestão possa ser cada vez mais transparente, seguindo as normas encontradas na Lei Maior, bem como na legislação infraconstitucional que rege toda a atividade administrativa.

Sendo assim, o controle é necessário e importante para se manter aspectos de legalidade, probidade e moralidade dentro de uma gestão que deve sempre prezar por estes postulados. Desta forma, é possível estipular a definição de controle da administração pública como sendo “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico” (DI PIETRO, 2012, p. 792).

Tal característica confere ao Poder Público que sempre haja em conformidade com que a lei preceitua sob pena de ser estar laborando à margem da lei, o que é expressamente vedado em razão dos atributos que a administração pública possui e os regramentos alinhados à lei. Mesmo com toda a rigidez, assim o deve ser, visto que a coisa pública destina-se à satisfação e cobertura dos anseios da sociedade em determinado tempo de sua história, pretendendo uma maior transparência, correção e sanções em caso de descumprimento.

Diversas são as espécies de controle da administração pública, mas nos deteremos a mencionar apenas aqueles que interessam ao tema em questão, a exemplo do controle administrativo e do controle judicial. O controle administrativo se caracteriza pelo fato da própria administração pública reanalisar os seus atos, onde possivelmente podem ser detectados vícios que os tornam ilegais, inoportunos ou inconvenientes, como bem se mostra o entendimento do Supremo Tribunal Federal ao editar a Súmula nº 473:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (BRASIL, 1969)

A partir do entendimento ora sedimentado, fora consolidado que à Administração cabe rever seus próprios atos e anulá-los em caso de flagrante ilegalidade ou revogá-los, quando se mostrarem inoportunos ou inconvenientes ao cenário administrativo. Além do controle administrativo realizado pelo próprio ente, é interessante ressaltar a existência do controle judicial da administração pública, realizado através do Poder Judiciário, pelo qual os atos proferidos pelas gestões são avaliados em casos de pretensa ilegalidade e, no tocante à discricionariedade, se houve legalidade nos critérios de conveniência e oportunidade estabelecidos.

É válido mencionar que esta é uma das classificações que são feitas com relação ao controle da administração pública, como sendo ao órgão que atuará na administração pública. Outra importante classificação para as pretensões deste artigo é se o controle é interno ou externo. Controle interno diz respeito quando a própria administração avalia os órgãos que compõem a sua estrutura. Externo é quando outro Poder fiscaliza ou mesmo corrige atos da administração pública.

É de suma importância tal classificação, visto que o controle judicial, como sendo ele externo à administração pública é o que melhor se encaixa para as pretensões do presente trabalho. Para além destas proposições, o controle judicial é feito *a posteriori*, ou seja, quando o ato já havia sido praticado. Isso dá uma ideia de retardo ou mesmo de descuido por parte da Gestão pública, mas a ideia de se fazer uma gestão ímproba é justamente esta: de que os atos praticados, sob o manto da ilegalidade, tornem-se legais por serem eles creditados e conferidos pelo chefe do poder executivo. Ocorre que a vala comum de ilegalidades que se encontram tais

projetos e ações se solidificam nos 04 (quatro) anos de mandato do mesmo, só após a passagem deste período é que são investigados e constatados pela nova gestão a deficiência de recursos e descredibilidade no cumprimento de contratos, convênios ou subvenções com outros entes federados.

É certo também que a atividade de controle judicial de atos ímprobos por parte da Administração Pública é bastante incipiente, principalmente nos municípios, posto que quem fica a cargo de tal fiscalização e conseqüente tomada de medida judicial na maioria dos casos é o Ministério Público. O corpo jurídico municipal, muitas vezes, não possui este cuidado, cabendo não raro, às gestões futuras a recuperação do patrimônio público dissipado.

2.3. MECANISMOS DE UTILIZAÇÃO PRÁTICA PARA RECUPERAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Após observar os aspectos acerca da ideia de improbidade administrativa, bem como propor uma elucidação sobre o controle da administração pública, é sabido que as gestões vindouras (no nosso caso, as municipais), em sua nova caminhada, passam por diversas dificuldades financeiras e organizacionais, visto que por inúmeras vezes passam por um turbilhão de problemas que são difíceis de serem sanados, levando-se em conta práticas de atos ímprobos perpetrados por gestores em governos anteriores.

Desta forma, mecanismos são lançados pela atual jurisprudência dos Tribunais Superiores do país para que haja uma forte alavancada dos municípios em relação à recuperação do erário perdido com gestões pretéritas. A seguir serão apresentadas as estruturas fundamentais hoje encontradas para recuperação do patrimônio público que fora outrora dissipado.

2.3.1. EXECUÇÃO DO ANTIGO GESTOR ANTE A CONDENAÇÃO PATRIMONIAL IMPOSTA PELO TRIBUNAL DE CONTAS

A Constituição Federal de 1988 (art. 71, §3º) abarcou a ideia de que as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas teriam eficácia de título executivo para posterior cobrança do gestor ou de qualquer outro agente público que lhe fosse imputado débito ou multa. Desta

maneira, tendo em vista a natureza do título, pode ser perfeitamente cobrado. Por muito tempo entendeu-se que quem possuía esta legitimidade era o Ministério Público, por se tratar de patrimônio público que estaria sendo recuperado, tutelando, assim, direitos da coletividade como um todo.

Contudo, em 2014, o STF, em sede de repercussão geral, entendeu que o Ministério Público não possui mais esta legitimidade para figurar no polo ativo de tal demanda, mas sim o ente público beneficiário, ou seja, aquele que lhe fora dilapidado o patrimônio por gestor ou agente público é que deverá ser o condutor da ação de execução (ARE 823347 RG/MA):

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. Reafirmação de jurisprudência. 2. Direito Constitucional e Direito Processual Civil. Execução das decisões de condenação patrimonial proferidas pelos Tribunais de Contas. Legitimidade para propositura da ação executiva pelo ente público beneficiário. 3. Ilegitimidade ativa do Ministério Público, atuante ou não junto às Cortes de Contas, seja federal, seja estadual. Recurso não provido. ‘Ademais, há pelo menos mais de uma década, o tema vem sendo objeto de atenção do Supremo Tribunal Federal, a partir de julgamentos do Plenário, de ambas as Turmas e por decisões monocráticas. Nesse quadro, conclui-se que a jurisprudência pacificada do STF firmou-se no sentido de que a referida ação de execução pode ser proposta tão somente pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelos Tribunais de Contas. (BRASIL, 2014, p. 4-5)

A partir deste momento, houve uma virada jurisprudencial, onde a Administração Pública, notadamente o corpo jurídico da Edilidade irá tomar à frente na busca pelo ressarcimento ao erário a partir de então. Isso mostra o caráter de autonomia que os municípios (ente beneficiário) calcaram com a Carta Magna de 1988, visto que agora possuem poderes para recuperação do seu próprio patrimônio, não mais relegando às ações Ministeriais para formalizar tais pretensões.

2.3.2. ENTE FEDERADO INSCRITO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES

O ente federado municipal, quando deixa de honrar os seus negócios jurídicos perante o governo federal ou estadual é inscrito imediatamente no cadastro de inadimplentes dos setores competentes. A consequência negativa da má gestão pública se insere no momento em que o Município fica impedido de celebrar contratos, convênios ou mesmo angariar recursos de programas vinculados ao governo federal por conta da inadimplência já existente.

Aliado a isto, o gestor público causador de tais omissões muitas vezes se via “livre” de punições, visto que estava utilizando o nome do ente para realizar fraudes e atos corruptos. Portanto, em nome do princípio da transcendência e da impessoalidade, quem restava responsável por todo este panorama nefasto era o município, governado agora por uma atual gestão, que fica incumbida de saldar as dívidas anteriores, inviabilizando a assunção de projetos próprios para o crescimento municipal.

O STF, em decisão tomada o ano de 2016⁵, entendeu que o ente federado que está inscrito no cadastro de inadimplentes, precisa necessariamente comprovar de que está tomando todas as precauções e iniciativas para recuperação de valores anteriormente subtraídos por gestões pretéritas, para se desgarrar da inadimplência e enfim realizar contratos e convênios em benefício da população.

Assim, para a devida comprovação perante o governo federal, por exemplo, é importante demonstrar uma série de ações que visem a elucidar a importância da recuperação de tal patrimônio em detrimento daquele que o dilapidou, a exemplo da feitura de Representação do antigo gestor perante o Ministério Público, comunicação frente ao Tribunal de Contas para a ciência da situação e a propositura de ação civil pública por ato de improbidade administrativa visando à correção e punição exemplar ao mau gestor da coisa pública.

2.3.3. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa é um dos instrumentos jurídicos mais importantes no combate à corrupção sistêmica em nosso país, visto que visa condenar gestores e agentes públicos que porventura praticaram atos reprováveis perante a coletividade, desrespeitando a lei e o cuidado com o trato da coisa pública.

Nesse contexto, a improbidade administrativa constitui violação ao princípio constitucional da probidade administrativa, isto é, ao dever do agente público de agir sempre com probidade (honestidade, decência, honradez) na gestão dos negócios públicos. (...) Improbidade administrativa, pois, é mais que singela atuação desconforme com a fria letra da lei. Em outras palavras, não é sinônimo de mera

⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO 732/AP. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13065359>>. Acesso em: 13 de outubro de 2018.

ilegalidade administrativa, mas de ilegalidade qualificada pela imoralidade, desonestidade, má-fé. Em suma, pela falta de probidade do agente público no desempenho de função pública. (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 16-17)

Nesse sentido, o ajuizamento da presente ação visa exclusivamente a condenação de maus gestores pela conduta lesiva ao patrimônio público, quer seja de forma material (dinheiro, bens públicos), quer seja de forma imaterial (princípios). Aspecto importante da ação aqui mencionada parte da sua legitimidade. O próprio ente público pode figurar no polo ativo da demanda, buscando a condenação do mau gestor pretérito, como forma de buscar algo dele que foi retirado anteriormente do patrimônio público. Além da legitimidade, importante observar a caracterização das penalidades, posto que são sanções que mexem diretamente com quem vive o cenário político a mandato.

O sistema jurídico, atualmente, é preparado para inviabilizar o mau gestor ou agente público, ou particular de participar da vida pública depois de condenado através destas sanções, até mesmo pelo caráter que as penalidades possuem e o seu conteúdo dizem respeito ao fato de não mais tolerar o estigma da corrupção. Exemplo do aqui dito é a suspensão dos direitos políticos. Há uma gradação de acordo com o enquadramento do ato ímprobo cometido, podendo chegar até a 10 (dez) anos fora da vida política.

A perda definitiva ou transitória dos direitos políticos subtrai do cidadão tanto a capacidade eleitoral passiva, o direito de ser votado, quanto a capacidade eleitoral ativa, o direito de votar. Na verdade, afasta o cidadão definitiva ou transitoriamente de participação no processo político, inclusive do exercício da atividade partidária. Tratando-se da privação temporária dos direitos políticos, finda a suspensão com o término do seu motivo ou do prazo fixado na decisão condenatória transitada em julgado, o agente público readquire seus direitos políticos suspensos. A sanção graduada e temporária de suspensão dos direitos políticos, decorrente de condenação por ato de improbidade administrativa, é autônoma e imposta, no juízo cível estadual ou federal, na sentença que julgar procedente ação civil de improbidade administrativa. Cumpre ter presente que esta sanção só se efetiva com o trânsito em julgado da sentença e subsiste no prazo nela fixado. A privação temporária dos direitos políticos é a sanção mais grave cominada na LIA, posto que tem incidência sobre toda a vida política do agente público (capacidade eleitoral ativa e passiva). Assim, sua cominação deve ter correlação razoável e proporcional à gravidade do ato de improbidade administrativa sancionado. (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 139-140)

Assim sendo, a recuperação de valores outrora subtraídos também é destaque na forma de ressarcimento ao erário, multa civil e perda de bens e valores oriundos do aumento patrimonial vertiginoso que o gestor obteve enquanto à frente da administração. A importância da recuperação destes numerários, anteriormente dissipados, é notória, posto que com a

condenação do gestor ao pagamento, o ente federado pode empreender todos os meios legais para tentar reaver este patrimônio, não mais dependendo do Ministério Público para tanto.

Além dos valores ora recuperados, existe também o resgate, por parte da gestão, da confiança da população, trazendo para si popularidade e estímulo para proceder sempre da melhor forma com os seus administrados. A população, ao ver a Administração empreendendo esforços para que seja realizada uma varredura da corrupção no atual cenário em que se encontra o país, é levada em consideração, visto que a população está cada dia mais consciente do seu papel de cidadão e dos direitos que possui, dando voz a um grande número de pessoas que projetam melhorias para o Brasil. Portanto, a confiança nas instituições, notadamente a Administração Pública é iniciada no momento em que verbas estão sendo ressarcidas aos cofres públicos como sinal de avanço da justiça e sensação de que maus gestores serão desta vez, punidos com rigor.

3. METODOLOGIA

Conforme apontado por Gil (2002), a metodologia constitui-se como ponto importante para os fins que almejam qualquer trabalho científico, pois é a partir do mesmo que se verifica “os passos” levantados pelo pesquisador na busca de inovação, ou seja, através da metodologia sabe-se como o escritor chegou a determinada conclusão sobre o assunto abordado.

Diante do exposto, o artigo em apreço foi produzido através de metodologia descritiva, com abordagem quantitativa, utilizando-se dos procedimentos bibliográfico e documental.

De acordo com Prodanov (2013), a pesquisa descritiva visa registrar, analisar e ordenar dados, sem que haja a interferência ou manipulação por parte do pesquisador, demonstrando a existência de relação entre as variáveis de um determinado estudo.

A abordagem quantitativa demonstra ter os dados ora coletados como quantificáveis, de forma a relacionar variáveis para garantir a precisão dos resultados, de forma a evitar contradições quando do processo de análise. Segundo Prodanov (2013), há a transformação de dados previamente coletados em números que serão traduzidos em informações para que haja uma classificação delas, requerendo o uso de técnicas estatísticas para tanto. A utilização de gráficos e esquemas demonstram, ao longo do referido trabalho, que a pesquisa buscou

quantificar e traduzir em informações os dados coletados para que se tenha uma percepção aprofundada dos fins propostos.

É de bom alvitre mencionar que os procedimentos técnicos adotados para os fins desta pesquisa se valeram da pesquisa bibliográfica, com a utilização de doutrinas e trabalhos que abordaram sobre o tema em apreço. Para Lakatos e Marconi (2003), a pesquisa bibliográfica constitui-se da utilização de toda a bibliografia tornada pública em relação ao tema em estudo, com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com tudo que está relacionado à temática.

A pesquisa documental, por outro norte, visa a coleta de dados primariamente confeccionados, documentos, escritos, dentre outros, a exemplo de leis, resoluções, documentos públicos (LAKATOS E MARCONI, 2003). Para os fins deste trabalho, foram estudadas a Constituição da República Federativa Brasileira de 1988, a Lei nº 8.429/1992, Súmulas e jurisprudências do Supremo Tribunal Federal (STF), que serviram de base legal para o aprofundamento da questão.

A coleta de dados consiste na fase da pesquisa onde são empregadas as técnicas e explicados como tais procedimentos influenciaram para a formação dos dados ora buscados. Na mesma esteira, a análise dos dados coletados consiste na explicação sistemática de como a pesquisa se deu. Ou seja, quer informar cientificamente quais respostas os dados ora coletados trazem como produto da pesquisa feita. Assim sendo, como ferramenta de coleta de dados para a pesquisa em apreço fora utilizado o repositório de jurisprudência localizado no sítio do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (TJPB), tendo como *modus operandi* para consecução da coleta o acesso a tal repositório e informando no campo da pesquisa de interesse as palavras “improbidade administrativa”, tendo como finalidade precípua a busca de ACPIA’s propostas de forma a quantificá-las de acordo com determinado período de tempo estipulado, notadamente entre os anos de 2015 a 2018.

A partir da coleta de tais dados, conseguiu-se alcançar um universo de 1.250 (um mil duzentos e cinquenta) resultados da busca, foram pesquisados e selecionados acórdãos de processos que traziam consigo condenações relativas a ex-gestores, onde a propositura da ACPIA se deu exclusivamente pela Fazenda Pública Municipal, excluindo-se processos no âmbito criminal, de outras espécies recursais e também aqueles em que o Ministério Público do Estado da Paraíba (MPPB) fora o proponente da ação de improbidade.

Além disso, a coleta de dados levou em consideração apenas a busca por Apelações Cíveis interpostas perante aquele Tribunal, visto que é o meio mais adequado de impugnação de uma sentença de 1º grau, conferindo, assim, maior segurança, dispensando da pesquisa outros recursos, a exemplo do Agravo de Instrumento, Agravo Interno e os Embargos de Declaração, pois tratam a sentença ou qualquer outra decisão de forma que não venha a modificá-la de forma definitiva, mas sim, em um contexto transitório.

A análise dos dados foi executada utilizando o software Excel® e aplicado a ferramenta gerencial de qualidade do Diagrama de Pareto, de suma importância dentro do contexto da gestão pública que auxilia a pesquisa no sentido de avaliar, dentro de uma escala estratificada na quantidade de ocorrências registradas, as prioridades a serem solucionadas dentro das organizações, delegando *a posteriori* os recursos e esforços de solução as ocorrências com menor frequência estatística. Destaca-se que esta ferramenta não identifica os elementos causais, mas as situações que devem ter prioridade em suas resoluções.

O Diagrama de Pareto, para o trabalho em apreço, serve adequadamente para demonstrar o nível de perdas decorrentes da atividade morosa do Poder Judiciário em razão da propositura de ACPIA's, sendo verificado um acúmulo em determinadas instâncias, o que pode refletir em um sentimento de insatisfação por parte da população.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A ação civil pública por ato de improbidade administrativa (ACPIA) é um importante recurso jurídico que visa exclusivamente punir maus gestores diante de lesões provocadas em uma dada estrutura administrativa. Ela se mostra como grande arma para casos em que a corrupção ousa adentrar nas gestões públicas ou há ausência de controle por parte das mesmas, estando à disposição das administrações caso detectem que o patrimônio público tenha sido lesado.

Pode-se inferir que ação ora mencionada traz à baila diversos motivos que denotam causa justificável para a sua propositura, como forma de frear a inação de gestões no trato com a coisa pública. Uma das relevantes causas é o frenético combate às práticas corruptivas. A corrupção, por assim dizer, é mancha maior dentro da administração pública, visto que através dela muitas gestões locupletam o patrimônio que deveria ser destinado tão somente à população.

Pode-se dizer que a partir desta causa deságuam muitas outras, pois através dela é que são perpetradas condutas que trazem prejuízos ao erário público, à população, à própria gestão. Por exemplo, o desrespeito às leis administrativas contidas no ordenamento jurídico, o enriquecimento ilícito, a ausência de honestidade no trato com a coisa pública.

O que se constata, conforme a Figura 1, a partir desta inação por parte das gestões municipais, é a atuação constante e forte do Ministério Público da Paraíba em ações deste tipo, comportando em 40% dos processos intentados, denotando assim, que a administração pública ainda possui enraizado em seu cerne um cunho patrimonialista, visto que muitos acusados são aliados políticos, quando não são adversários, havendo, desta forma, obstáculos de ordem subjetiva no momento de responsabilizar tais pessoas. Prova disto é o baixo número ainda encontrado nos dados, verificando-se que apenas 6% dos processos foram intentados sob a batuta da Fazenda Pública Municipal.

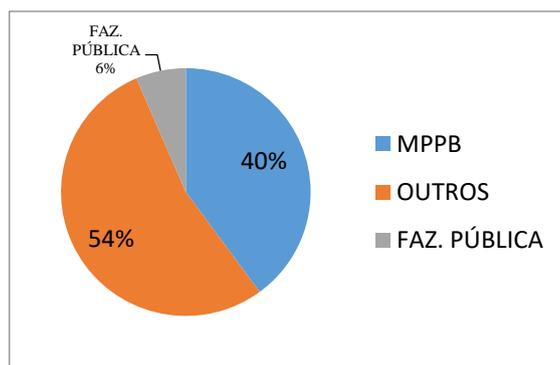


Figura 1 – Representativo total da pesquisa realizada entre os períodos de 2015 a 2018, segundo dados coletados do TJPB.

Em contraponto, pode-se observar na Figura 2 que a propositura da ACPIA é uma saída viável no tocante à entrada dos processos para recuperação do erário locupletado por agentes públicos corrompidos. Tais dados implicam que há um aproveitamento de 33,33% dos processos propostos contra a má gestão do erário público, posto que, estando arquivados, tiveram o seu necessário cumprimento de punir os maus gestores.

Lado outro, verifica-se também uma acumulação generalizada de processos desta natureza na primeira e segunda instância do Judiciário paraibano, comportando 60,49% das ações pesquisadas, o que demonstra uma lentidão nesta parte, seja em julgamento no Tribunal, seja na fase de execução dos julgados no 1º grau.

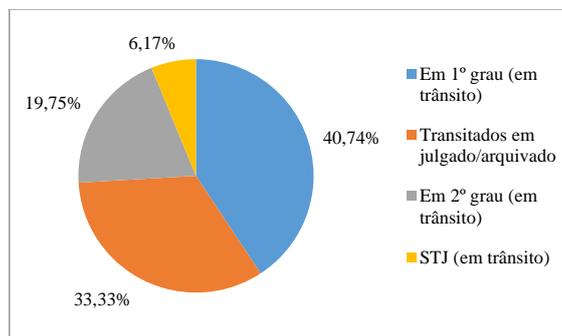


Figura 2 - Instâncias em que os processos por improbidade administrativa na Paraíba estão localizados entre 2015 e 2018, segundo dados coletados do TJPB.

A Figura 3 ilustra bem o descrito anteriormente, apontando para uma consolidação do pensamento de que a morosidade do sistema judiciário e a sensação de impunidade por parte dos agentes corruptos são fatores que permitem à população o sentimento de insatisfação para/com as instituições públicas, necessitando que mais ações desta espécie sejam intentadas.

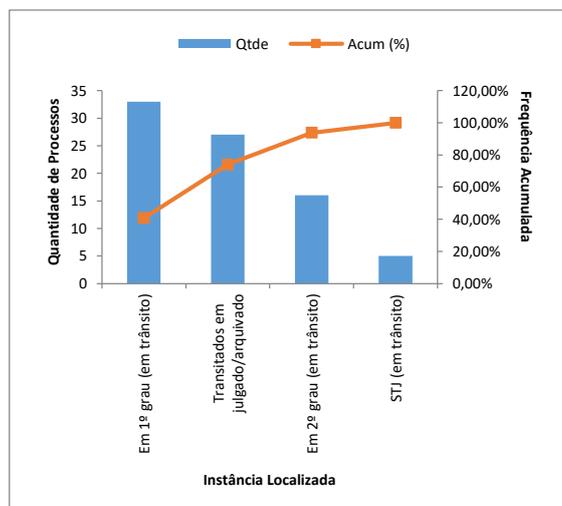


Figura 3 – Diagrama de Pareto para identificação dos principais gargalos no avanço da recuperação do erário subtraído por má gestão, segundo dados coletados do TJPB.

Denota-se da Figura 3 que há um acúmulo de processos entre as instâncias do Poder Judiciário paraibano, verificado no gráfico como no 1º e 2º grau. O que se constata a partir deste acúmulo é um atraso injustificado do andamento dos processos, o que por demais traz um sentimento de insatisfação da população com a gestão que promove tais ações, caracterizando uma inefetividade da mesma para condenações dos maus gestores. O Diagrama de Pareto demonstra também que o tempo dispendido em se julgar o tema nas instâncias iniciais precisa

ser otimizado, ou seja, 60,49% dos processos estão encontrados nas instâncias iniciais (2º grau, ainda encontra-se em recurso e os do 1º grau encontram-se em fase de execução).

Portanto, o acúmulo evidenciado no gráfico acerca das ACPIA's traz a sensação insatisfação e sentimento de impunidade à população, que não vê resultados palpáveis, que poderiam ser revertidos em políticas públicas para o município, ansiando também por ver uma gestão mais transparente e que age conforme a lei.

O que se verifica, na verdade é a importância da propositura de ações ao combate à improbidade e corrupção para ressarcimento do erário, sendo este um meio idôneo e legítimo disposto ao ente federado para tal fim, contudo, a sua aplicação dentro do Poder Judiciário é inviabilizada pela morosidade encontrada em algumas instâncias daquele Poder, observado o acúmulo, trazendo à tona o sentimento de impunidade por parte da população e de insatisfação, prejudicando a gestão pública na recuperação de ativos ora subtraídos.

5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

O trabalho de conclusão de curso ora apresentado teve como objetivo geral analisar os mecanismos jurídicos dispostos na lei e na jurisprudência para ressarcimento do erário público. A partir deste norte, se faz necessário a verificação do alcance dos objetivos específicos, informando se os mesmos foram atingidos. Passa-se a verificação dos objetivos específicos a seguir.

Discorrer sobre a ideia de improbidade administrativa dentro da gestão pública.

Para a execução deste objetivo, buscou-se trazer a ideia de confiança e lealdade permeada pelas épocas históricas, além de trazer à baila diversos autores que abordaram conceitualmente acerca da ideia do que seria improbidade administrativa. Este objetivo deu lugar também à explanação da Lei nº 8.429/1992, enfatizado sobre as penalidades existentes em caso de cometimento de atos ímprobos.

Identificar os tipos de controle existentes na Administração e o seu papel dentro do contexto brasileiro.

A abordagem aqui utilizada baseou-se em apresentar o conceito do que vem a ser controle da administração pública, levantando características importantes do mesmo, como por exemplo, o controle administrativo e o controle judiciário, que são os principais utilizados para este trabalho.

Desta forma, observa-se que o controle da administração pública está diretamente relacionado ao fato das gestões possuírem mecanismos jurídicos que possam ser utilizados com o fim de ressarcir o erário, posto que aquela é quem necessariamente aciona tais mecanismos para a consecução dos seus fins.

Elencar os instrumentos que estão dispostos em lei para auxílio no combate à corrupção, dando especial relevo à Ação Civil Pública por ato de Improbidade Administrativa (ACPIA).

Nesta seara fora dada ênfase às ferramentas jurídicas elencadas em lei e jurisprudência que servem atualmente para a recuperação do erário subtraído. Entre elas está a Ação Civil Pública por ato de Improbidade Administrativa (ACPIA), onde ganha atenção por sua capacidade de ser proposta pelo ente federado lesado.

A ACPIA vislumbra-se como importante canal entre o que fora subtraído e a justiça visto que é uma ação que possui lei própria e regramentos próprios dando maior capacidade de julgamento de acordo com o que promove.

Diante do que foi exposto no presente trabalho de conclusão de curso, e como é de grande importância responder ao questionamento anteriormente realizado (a Ação Civil Pública por ato de Improbidade Administrativa (ACPIA), como instrumento jurídico no combate à corrupção, tem sido importante dentro da Administração Pública para recuperação do erário público?), considerando a pesquisa ora realizada, a metodologia e a coleta de dados feita, bem como a revisão bibliográfica apresentada, concluiu-se que o cenário para a propositura de ACPIA's ainda não é o favorável dentro do Estado da Paraíba, necessitando de uma maior observância pelas administrações públicas, visto ser de grande importância a sua inserção para o combate à corrupção e trazer de volta o sentimento de satisfação ao cidadão normalmente prejudicado por más gestões.

Vale ressaltar que a propositura de tal ação é benéfica aos interesses da gestão pública, contudo, fatores de ordem subjetiva, como o renitente patrimonialismo existente em vários municípios, práticas eleitorais duvidosas, bem como a morosidade encontrada no Poder

Judiciário fazem com que as administrações entrem em constante desprestígio com a sua população, não possuindo, não raras vezes, a impopularidade de seu governos.

Outrossim, os mecanismos para recuperação de valores anteriormente subtraídos são válidos e necessários para uma gestão pública transparente e que preza pela observância dos princípios administrativos, porém, precisa se utilizar melhor dos mecanismos jurídicos que possui para viabilizar futuras parcerias bem como o desenvolvimento da administração pública com o ressarcimento dos valores ora perseguidos.

O que se pode fazer para reversão deste quadro é a manutenção das gestões no período eleitoral, desta vez com maior participação da população, não só no momento do voto, mas na fiscalização, no controle social das gestões, observância maior na execução do orçamento público e oferecimento de denúncias quando algo de ordem suspeita acontecer. Repisa-se que as limitações ora encontradas podem ser sanadas de forma paulatina, com vistas a dar maior transparência na prática de atos e quando estes forem ímprobos o cabimento da ACPIA se dará de forma necessária para busca do ressarcimento ao erário e punição aos maus gestores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 8429 de 2 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. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 11 de outubro de 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 de outubro de 2018.

_____. **Supremo Tribunal Federal.** Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 12 de outubro de 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ACO 732/AP**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13065359>>. Acesso em: 13 de outubro de 2018.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

DICIONÁRIO MICHAELIS ONLINE. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em: 11 de outubro de 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 162-163.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 174 e 183.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 7. ed. - São Paulo: Atlas, 2018.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013, p. 69-70.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**/atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SOUSA, Rainer Gonçalves. **As relações de suserania e vassalagem**. Disponível em:<<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiageral/as-relacoes-suserania-vassalagem.htm>>. Acesso em: 08 de outubro de 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA. **Registro de Acórdãos e Decisões**. Disponível em: <<http://juris.tjpb.jus.br/>>. Acesso em: 13 de outubro de 2018.