



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA PARAÍBA**  
**UNIDADE ACADÊMICA DE GESTÃO E NEGÓCIOS**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**THAIS CLAUDINO BATISTA**

**ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A SUA JUDICIALIZAÇÃO: UM  
ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE TRIUNFO-PB**

**ITAPORANGA-PB**  
**2018**

## ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA JUDICIALIZAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE TRIUNFO-PB

Thaís Claudino Batista<sup>1</sup>  
Caroline Helena L. Pimentel Perrusi<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo teve como propósito analisar os atos de improbidade administrativa praticados pelos gestores públicos do município de Triunfo-PB, com base nos processos judiciais instaurados no âmbito da Justiça Estadual e da Justiça Federal da Paraíba. No tocante a metodologia utilizada, partiu-se de uma pesquisa de campo, pautada em aspectos teóricos e documentais, com abordagem qualitativa, e com o instrumento da observação no ambiente de coleta de dados. Buscou-se, portanto, identificar as condutas ímprobas e desonestas por eles executadas, e quais os impactos financeiros que a prática desses atos ocasionou ao município. Foram constatadas diversas fraudes em processos licitatórios, que configuram espécie de atos de improbidade administrativa que causam danos ao erário, previstos no artigo 10 da Lei nº 8.429/92. Por conseguinte, os impactos financeiros advindos da prática de tais condutas geraram reflexos desastrosos ao erário, uma vez que as verbas públicas desviadas foram elevadas e, por isso, resultou na má prestação dos serviços. Por fim, ressalta-se a relevância da presente pesquisa, pois possibilita a população como um todo ter conhecimento das condutas ímprobas praticadas por gestores públicos, que deveriam atuar com ética e moral na Administração Pública.

**Palavras-Chave:** Improbidade Administrativa. Município de Triunfo-PB. Processos Judiciais. Fraudes licitatórias. Danos ao erário.

**Abstract:** *The purpose of this article was to analyze the acts of administrative improbity practiced by the public managers of the municipality of Triunfo-PB, based on the court lawsuits instituted in the scope of the State Justice and the Federal Court of Paraíba. Regarding the methodology used, it was based on a field research, based on theoretical and documentary aspects, with a qualitative approach, and with the instrument of observation in the data collection environment. It was tried to identify the unrighteous and dishonest behaviors performed by them, and what financial impacts the practice of these acts caused to the municipality. Several frauds were detected in bidding processes, which constitute acts of administrative improbity that cause damage to the treasury, provided for in article 10 of Law 8,429 / 92. Consequently, the financial impacts coming from the practice of such conduits led to disastrous consequences for the public sector, since public funds diverted were high and, as a result, it resulted in poor service provision. Lastly, the relevance of this research is emphasized, since it allows the population as a whole to be aware of the unrighteous behaviors practiced by public managers, who should act ethically and morally in Public Administration.*

**Keywords:** *Administrative improbity. Municipality of Triunfo-PB. Court lawsuits. Bidding fraud. Damage to the treasury.*

---

<sup>1</sup> Aluna do Curso de Especialização em Gestão Pública (IFPB).

<sup>2</sup> Professora orientadora e pesquisadora (IFPB).

## 1 Introdução

A corrupção é um fenômeno social que há muito tempo existe no Brasil, haja vista que se trata de uma prática que se encontra enraizada desde o período colonial. Todavia, nos últimos anos a sua ocorrência tem se tornado bastante elevada, em face dos diversos episódios de desvios ou malversação de recursos por parte de agentes públicos.

Os inúmeros casos de corrupção noticiados pela mídia ocasionou indignação à população, o fez com que surgissem medidas legais para combater a prática desses atos. Entre essas medidas encontra-se a Lei nº 8.429/92, também chamada de Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Essa lei foi editada com o propósito de regulamentar o artigo 37, §4º, da Constituição Federal de 1988, de modo a possibilitar a plena aplicabilidade do mandamento constitucional no tocante a responsabilização dos agentes públicos que, ao cometerem atos ímprobos, violam os princípios norteadores da Administração Pública e ocasionam diversos prejuízos ao patrimônio público. Desse modo, a referida norma legal definiu as espécies de atos de improbidade administrativa, as sanções e os procedimentos administrativo e judicial aplicáveis.

Com base nesses aspectos, o presente trabalho propõe-se a abordar os principais aspectos da Lei nº 8.429/92 e a sua aplicabilidade aos agentes políticos, mais precisamente aos prefeitos municipais, quando estes praticarem atos de improbidade no exercício das suas funções.

À vista disso, a pesquisa tem por objetivo analisar, em específico, os atos de improbidade administrativa praticados pelos prefeitos do município de Triunfo-PB, com base nos processos judiciais instaurados no âmbito da Justiça Estadual e da Justiça Federal do Estado da Paraíba. Para tanto, parte-se da seguinte indagação: quais os atos de improbidade administrativa praticadas pelos gestores públicos do município de Triunfo-PB e quais os impactos financeiros que a prática desses atos ocasionou ao município e a sua população?

Nessa perspectiva, para responder o questionamento proposto, adotou-se a pesquisa de campo para coleta de dados no local de ocorrência dos fatos. Ademais, utilizou-se de materiais bibliográficos para abordar os aspectos teóricos sobre o tema do trabalho, e da pesquisa docu-

mental com a análise de todos os documentos existentes nos autos dos processos judiciais, de modo que o pesquisador registrou as principais informações, para posteriormente concluir o trabalho com base nos resultados obtidos.

Por fim, ressalta-se a importância da presente pesquisa no âmbito da Gestão Pública, pois além do tema ser atual e de grande incidência, contribui para que, profissionais e acadêmicos da área, e a população como um todo, possam ter conhecimento dos irreversíveis danos ocasionados ao patrimônio público com a prática de condutas ímprobas e desonestas por gestores públicos, bem como conhecer as medidas cabíveis para responsabilizar os mesmos pela falta de ética e moral na Administração Pública.

## 2 Referencial Teórico

### 2.1 Principais aspectos da lei de improbidade administrativa (lei nº 8.429/92)

A improbidade administrativa é conceituada por Fazzio Júnior (2008, p. 37) como uma série de atos que não obedecem aos valores éticos e morais exigidos no âmbito da Administração Pública, de modo a configurar atitudes desonestas e ofensivas aos direitos de outrem.

Por sua vez, De Plácido e Silva (*apud* GARCIA, 2013, p. 178) destaca que o termo improbidade administrativa relaciona-se com a ideia de desonestidade e má índole, de forma a caracterizar a qualidade de uma pessoa que não age com decência e, por tão razão, torna-se um violador das normas legais.

À vista disso, depreende-se que o gestor público deve agir com ética, honestidade e boafé no exercício das suas funções. Ao agir fora desses padrões ocorrerá a violação dos princípios norteadores da Administração Pública, notadamente, os princípios da probidade e da moralidade. Logo, se não houver consonância com os preceitos estabelecidos, restará configurada a prática de atos de improbidade administrativa.

Feitas essas considerações iniciais, cumpre acentuar que a Improbidade Administrativa tem sua base na Constituição Federal, no artigo 37, §4º. Posteriormente, surgiu a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, como diploma regulamentador da matéria, que definiu as espécies de atos de improbidade administrativa, as sanções e os procedimentos aplicáveis.

Se o gestor público incorrer na prática desses atos, irá enquadrar-se nas condutas pre-

vistas nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92, que tratam genericamente como atos ímprobos o enriquecimento ilícito, a lesão ao erário, e qualquer ato atentatório contra os princípios da Administração Pública, respectivamente.

Os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito (artigo 9º da Lei 8.429/92) estarão configurados quando o agente obtiver qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em virtude do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades estabelecidas no art. 1º do referido texto normativo.

Ressalta-se que no *caput* do aludido artigo está presente a conduta genérica, enquanto as condutas específicas estão previstas nos incisos I a XII que se utilizam de verbos como, por exemplo, perceber, adquirir e incorporar para demonstrar os atos praticados.

Em relação ao primeiro verbo, tem-se que o agente perceberá vantagem econômica indevida quando facilitar negociações de bens ou serviços públicos com valores inferiores ou superiores aos admitidos no mercado, e, também, quando realizar liberações ou aplicações de verbas públicas de forma ilícita.

Já o segundo verbo estará configurado quando o agente, no exercício de suas funções, adquirir bens para si ou para outrem, de modo a demonstrar a desproporcionalidade existente entre o patrimônio que o mesmo possuía e o que foi posteriormente adquirido sem a devida comprovação da sua origem.

Por último, o verbo incorporar caracteriza-se pela integração ao patrimônio do agente de bens, rendas ou verbas pertencentes a entidades de caráter público.

Para Neiva (2013, p. 88-89), os atos que importam em enriquecimento ilícito são considerados, por excelência, as mais graves das condutas previstas na lei, haja vista que se associam a percepção de deslealdade, desonestidade e inexistência de caráter do agente com o patrimônio público.

Todavia, o autor destaca que para a sua caracterização exige-se que o recebimento da vantagem patrimonial seja indevida e a conduta do agente tenha se dado de forma dolosa<sup>3</sup>, pois assim estará demonstrado o nexo

de causalidade existente entre a ação pretendida e o proveito patrimonial obtido.

Verifica-se que o dolo é o elemento essencial para caracterização do enriquecimento ilícito, pois o agente ao praticar a conduta deve agir de forma consciente. Deve ter, portanto, ciência da ilicitude do ato praticado e do resultado que será alcançado.

Por outro lado, o artigo 10 da Lei nº 8.429/92 traz um rol exemplificativo das condutas de improbidade administrativa que causam lesão ao erário, definindo-as como “qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa<sup>4</sup>, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º.”

No tocante as condutas específicas do artigo em análise, elas estão previstas nos incisos I a XXI e podem ser citadas como exemplos, a frustração a licitude de processos licitatórios, a liberação de verba pública ou realização de operações financeiras em desacordo com as normas legais, entre outras.

Segundo Carvalho Filho (2015, p. 1124), o propósito da lei no que concernem as condutas que causam lesão ao erário é tutelar o patrimônio público, de modo a preservar não só o erário com os respectivos recursos e dotações, mas também quaisquer outros valores que o integram. O autor destaca ainda que tais condutas podem ser praticadas tanto por dolo ou culpa, diferentemente das condutas que importam em enriquecimento ilícito.

Salienta-se que além das condutas tipificadas no *caput* e incisos do artigo 10 da Lei nº 8.429/92, foi introduzido recentemente o artigo 10-A, por meio da Lei Complementar 157/16, que traz mais uma hipótese de atos de improbidade administrativa, quais sejam, os decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

Ao analisar o novo dispositivo legal, Carvalho (2017, p. 201) explica que se trata de uma nova espécie de ato de improbidade que ocasiona prejuízo ao erário, e por apresentar sanções diferenciadas foi inserida em um artigo separado.

Conforme entendimento do autor essa nova espécie visa tutelar ações relacionadas

<sup>3</sup> O dolo refere-se à vontade livre e consciente em realizar uma conduta e, com ela, alcançar o resultado pretendido.

<sup>4</sup> A culpa pode ser conceituada como uma conduta humana que foi praticada de forma voluntária, mas que por falta de atenção ou cuidado do agente foi produzido um resultado que, embora previsível e evitável, não era desejado por ele.

com o Imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS<sup>5</sup>, de modo que se houver concessões ou aplicações indevidas com outro tributo não restará configurada a conduta prevista no artigo 10-A. No entanto, o ato praticado poderá se enquadrar nas demais hipóteses de improbidade administrativa.

Por fim, os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública estão previstos no artigo 11 da Lei nº 8.429/92 e são definidos como “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”.

Destaca-se que os princípios elencados pelo dispositivo legal são tratados de forma exemplificativa, pois é possível constatar pela própria denominação do ato de improbidade que todos os princípios da Administração Pública serão objeto de guarida pela legislação, sejam eles expressos ou implícitos.

Dessa forma, o ato de improbidade administrativa estará configurado quando houver violação não só dos princípios presentes no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988)<sup>6</sup>, mas também de qualquer outro que sirva de norte para a Administração Pública. Todavia, para que haja a caracterização desses atos há de se verificar a verdadeira intenção do agente para fins de responsabilização.

Em relação a esse aspecto Garcia (2013, p.763) esclarece que os atos de improbidade administrativa definidos nos artigos 9º e 11 da Lei nº 8.429/92 somente admitem a sua prática mediante dolo do agente, enquanto a conduta culposa é admitida apenas nos atos previstos no artigo 10 da referida lei.

Com base nesses argumentos, constata-se que nesta hipótese de improbidade administrativa não se admite a prática do ato por conduta culposa. A violação dos princípios da Administração Pública só estará configurada quando o agente atuar de forma dolosa.

Após a tipificação das condutas ensejadoras dos atos de improbidade administrativa nos artigos 9º, 10 e 11, a Lei nº 8.429/92 traz em seu artigo 12, incisos I a IV, o rol de penalidades que deverão ser aplicadas ao agente considerado ímprobo conforme a espécie de ato praticado.

As penalidades descritas no referido artigo são caracterizadas como ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

É importante ressaltar que essas penalidades serão aplicadas de forma distinta nas três espécies de atos de improbidade, pois leva-se em consideração a gravidade dos atos praticados, e poderão ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa. Desse modo, as sanções mais severas destinam-se aos atos que importam em enriquecimento ilícito e serão reduzidas gradativamente nos casos de dano ao erário e de violação aos princípios da Administração.

Assim sendo, no caso dos atos que importem enriquecimento ilícito a suspensão dos direitos políticos poderá variar entre oito a dez anos, a multa poderá atingir até três vezes o valor do acréscimo obtido, e a proibição de contratação ou recebimento de benefícios ou incentivos poderá durar dez anos.

Em contrapartida, nos atos que causem dano ao erário a suspensão dos direitos políticos poderá ocorrer de cinco a oito anos, a multa poderá chegar até duas vezes o valor do dano, e a proibição de contratação ou recebimento de benefícios ou incentivos poderá durar cinco anos. Nesse caso é necessário destacar que quando houver a prática da conduta do artigo 10-A o valor do pagamento da multa será de até três vezes o valor do benefício concedido.

Por último, no caso dos atos que violem os princípios da Administração a suspensão dos direitos políticos poderá ocorrer de três a cinco anos, a multa será de até cem vezes o valor percebido, e a proibição de contratação ou recebimento de benefícios ou incentivos poderá ocorrer pelo prazo de três anos.

## **2.2 Aplicação da lei nº 8.429/92 aos prefeitos municipais e seus aspectos procedimentais**

Precipualemente faz-se necessário salientar que a Lei nº 8.429/92 define nos seus artigos 2º e 3º como sujeitos ativos propensos a prática

<sup>5</sup> O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza –ISS diz respeito a um tributo, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, que visa a cobrança da prestação dos serviços elencados na Lei Complementar 116/2003.

<sup>6</sup> “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 [...]”.

dos atos de improbidade administrativa os agentes públicos e terceiros que de alguma forma contribua para a prática do ato ou dele se beneficie.

A definição de agente público estabelecida pela lei refere-se a toda e qualquer pessoa que exerça mandato, cargo, emprego ou função em qualquer das entidades elencadas no art. 1º da LIA, independente do regime jurídico adotado, que pode se dar de forma transitória ou permanente, com ou sem remuneração.

Verifica-se que o termo agente público foi utilizado pela lei de forma ampla, uma vez que o referido termo pode abarcar diversas categorias, inclusive pessoas que executam serviços voluntários ao Estado. Segundo Di Pietro (2018, p. 1118), as espécies de agentes públicos podem ser divididas em quatro categorias: agentes políticos, servidores públicos, militares, e particulares em colaboração com o poder público.

No que diz respeito aos agentes políticos, destaca-se que são os membros que ocupam a alta direção do Estado, são os parlamentares em geral como, por exemplo, o Presidente da República, os governadores e os prefeitos. Esses sujeitos ingressam na função pública por meio de eleições e passam a exercer os seus mandatos por tempo determinado, de modo que ao seu término a relação entre eles e o Estado desaparecem.

Sobre a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, Carvalho Filho (2015, p.1119) esclarece que o tema tem sido alvo de controvérsias no cenário jurídico, haja vista que alguns doutrinadores argumentam que esses sujeitos se submetem a um regime próprio, o Decreto-Lei nº 201/67, que cuida dos crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais, e a Lei nº 1.079/50, que trata dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Governadores dos Estados, entre outros agentes públicos, e, por tal razão, não seria aplicável a Lei nº 8.429/92.

Todavia, tem prevalecido, tanto na doutrina como na jurisprudência, o entendimento de que os diplomas legais mencionados tratam de situações distintas, de modo que se o agente político praticar algum crime de responsabilidade sujeito a regulação da Lei nº 1.079/50 ou do Decreto-Lei nº 201/67 tal fato não impede a responsabilização do mesmo pela lei de improbidade administrativa.

Nessa linha de raciocínio, na Reclamação nº 2.790/SC, o Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2009) tem assentado a possibilidade de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, com base nos seguintes argumentos:

CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE CONTRA GOVERNADOR DE ESTADO. DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO DOS AGENTES POLÍTICOS: LEGITIMIDADE. [...] Excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85,V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art.37, § 4.º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza. [...]

Feitas essas considerações, infere-se que os prefeitos municipais como agentes políticos estão sujeitos à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa independentemente da responsabilização decorrente do Decreto-Lei nº 201/67, haja vista que se tratam de regimes de natureza jurídica distintas.

Com efeito, se existir indícios da prática de ato de improbidade administrativa por algum prefeito municipal, deverá ser observado o artigo 14 e seguintes da Lei nº 8.429/92 para que sejam adotadas as medidas cabíveis no tocante ao procedimento administrativo e processo judicial para apuração do fato.

Assim, qualquer pessoa poderá utilizar-se do direito de representação concebido na legislação para que a autoridade competente possa instaurar procedimento administrativo de apuração dos atos de improbidade.

Para Carvalho Filho (2015, p.1140), esse procedimento constitui um conjunto de ações que objetivam averiguar o cometimento de atos de improbidade, todavia, não é o instrumento adequado para aplicação das sanções cabíveis, uma vez que as mesmas só poderão ser aplicadas na via judicial por meio da ação competente.

Nessa perspectiva, compreende-se que o procedimento administrativo visa investigar a prática de atos de improbidade para que posteriormente possa servir de suporte na instauração do processo judicial, no qual serão aplicadas as sanções previstas na legislação.

No que concerne a ação judicial para apuração e punição dos atos de improbidade, é assente na doutrina e na jurisprudência que tal

ação possui natureza de ação civil pública, também nomeada de ação civil de improbidade administrativa que, conforme preceitua o artigo 17 da LIA, poderá ser proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada no prazo previsto no dispositivo legal.

Cumprido ressaltar que caso o Ministério Público não atue como parte no processo, sua participação ainda assim será obrigatória, uma vez que deverá atuar como fiscal da lei, conforme disciplina o §4º do referido dispositivo legal.

Um ponto que merece especial atenção sobre a ação de improbidade administrativa diz respeito ao prazo estipulado para a sua propositura. Segundo o artigo 23, I, da Lei nº 8.429/92 as ações poderão ser propostas até cinco anos após o término do exercício de mandato, cargo ou função, de modo que se o ajuizamento ocorrer fora desse lapso temporal a ação estará sujeita a prescrição<sup>7</sup>.

Segundo Mazza (2013, p. 469), “o entendimento é que o prazo de cinco anos é apenas para aplicação de pena (suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, proibição de contratar com o Poder Público), não para o ressarcimento dos danos aos cofres públicos”.

Outrossim, outro ponto digno de destaque é a possibilidade de utilização de medidas cautelares nas ações de improbidade. Essas medidas visam garantir o ressarcimento do dano ou a devolução de vantagens adquiridas indevidamente pelo agente ímprobo, haja vista que é muito comum os mesmos ocultarem os seus bens com o propósito de impossibilitar a aplicação dessas sanções pelo magistrado.

Desse modo, conforme determina a Lei nº 8.429/92, o juiz poderá se utilizar da indisponibilidade e do sequestro de bens, e do afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função quando tais providências se mostrarem indispensáveis. Além desses casos, poderá ser feita investigação de contas bancárias e aplicações financeiras do agente ímprobo e, também, o bloqueio de bens.

Para Di Pietro (2018, p. 1124), a indisponibilidade dos bens será admissível quando a conduta praticada pelo agente ímprobo ensejar enriquecimento ilícito ou ocasionar lesão ao patrimônio público.

Assim sendo, a indisponibilidade dar-se-á sobre quaisquer bens que possam assegurar o ressarcimento do dano ou a devolução dos valores ilícitamente adquiridos. Em contrapartida, no sequestro de bens serão apreendidos bens específicos quando houver fortes indícios da responsabilidade do agente, de modo que seguirá as regras previstas pelo Código de Processo Civil.

Constata-se que essas medidas cautelares são de extrema importância para obter efetividade no processo diante da morosidade da justiça no julgamento das demandas. O uso dessas medidas na fase inicial do processo proporcionará uma melhor prestação jurisdicional, de forma justa e satisfatória.

Em relação à competência para o julgamento da ação de improbidade administrativa, tem-se que a mesma será definida de acordo com os interesses e recursos envolvidos, consoante determinação expressa do artigo 109, I, da Constituição Federal. Quando os interesses ou recursos pertencerem à União, Autarquias ou Empresas Públicas Federais a competência será da Justiça Federal, fora desses casos a competência será da Justiça Estadual.

Sendo assim, se o prefeito municipal praticar atos ímprobos envolvendo verbas públicas federais, será competente a Justiça Federal para análise do caso, ocasião em que o Ministério Público Federal figurará como legitimado ativo para a propositura da ação.

Instaurado o processo judicial para averiguação dos atos de improbidade, deverá ser observado o trâmite definido pelo artigo 17 da Lei nº 8.429/92, que evidencia a necessidade de notificação prévia do sujeito ímprobo para que possa se manifestar sobre os fatos que lhe são imputados, momento em que terá oportunidade de apresentar documentos e justificações dentro do prazo legal.

É relevante frisar que essa notificação constitui uma fase prévia, pois após ela o juiz poderá tomar duas providências: rejeitar a ação quando convicto da inexistência da prática de atos de improbidade administrativa ou quando a ação mostrar-se inadequada, ou poderá receber a petição inicial e determinar a citação do réu

---

<sup>7</sup> A prescrição refere-se a perda do direito do Estado em punir os sujeitos que praticaram condutas ilícitas em virtude do decurso do tempo. No caso da prática de atos de improbidade administrativa por agentes públicos e terceiros, ocorrerá a prescrição quando a ação não for ajuizada no prazo previsto pela Lei nº 8.429/92.

para contestar a presente ação.

Posteriormente será iniciada a fase de instrução probatória para apuração de todos os fatos ocorridos. Nessa fase será realizada a oitiva dos sujeitos envolvidos no processo e de testemunhas que possuam relação com os fatos. Após isso, o juiz proferirá a sentença de acordo com os pedidos formulados na petição inicial.

Carvalho Filho (2015, p. 1143) explica que na ação de improbidade dois pedidos podem ser formulados. O primeiro configura um pedido de natureza declaratória para que o magistrado constate a prática de atos de improbidade e julgue procedente a ação, e o segundo diz respeito a um pedido de natureza condenatória para que o juiz aplique as sanções cabíveis.

Por conseguinte, se na petição inicial forem formulados os pedidos de reparação de dano ou a perda dos bens que foram ilícitamente incorporados ao patrimônio do réu e estes forem julgados procedentes, o réu será obrigado a realizar o pagamento ou a reverter os bens em favor da pessoa jurídica prejudicada, conforme preceitua o artigo 18 da Lei nº 8.429/92.

### 3 Metodologia

No que se refere aos recursos metodológicos utilizados para construção do presente trabalho, destaca-se inicialmente que o mesmo se classifica como uma pesquisa empírica (pesquisa de campo), haja vista que por meio dela foi possível obter informações sobre um determinado fato como verdadeiramente ocorreu.

Para Fonseca (2012, p.22), a pesquisa de campo consiste em observar a ocorrência de fatos e fenômenos, de modo que a coleta de dados deve ser realizada com base no registro de variáveis que se consideram importantes para análise, pois o seu objetivo é obter informações sobre um problema, para o qual se procuram respostas.

Destarte, no presente estudo as informações foram buscadas no local que sucedeu o problema detectado e foram utilizados todos os recursos possíveis para colher os elementos necessários ao deslinde da pesquisa, juntamente com os aspectos teóricos.

Quanto à forma de abordagem identifica-se a qualitativa, uma vez que na fase de coleta de dados aplicou-se o processo de reflexão,

compreensão e interpretação das informações por parte do pesquisador para alcance dos resultados.

Em relação aos procedimentos técnicos empregou-se a pesquisa bibliográfica, uma vez que se fez necessário a aquisição dos conhecimentos teóricos sobre o tema para desenvolvimento do trabalho e, por essa razão, selecionou-se material já publicado em livros e artigos científicos. É importante destacar que o levantamento bibliográfico foi efetuado com obras atuais e que apresentam confiança no ambiente acadêmico.

Ademais, utilizou-se também da pesquisa documental que, segundo Prodanov (2013, p. 55), “baseia-se em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”.

Assim, foram analisados todos os documentos existentes nos autos dos processos judiciais, destacam-se entre eles convênios firmados pelos entes públicos, licitações realizadas, prestação de contas dos agentes públicos e demonstrativo dos valores desviados, entre outros.

Por fim, no que diz respeito ao instrumento de coleta de dados adotou-se a observação, visto que não houve interferência do pesquisador na aquisição das informações.

Para Richardson (2007, p. 260), o referido instrumento consiste em um método qualitativo de investigação, e é realizado com base em alguns requisitos para colheita dos dados, como por exemplo, a forma de aplicação, o preparo para o desenvolvimento, a avaliação do desempenho e o registro.

No presente trabalho, o objetivo da observação consistiu em analisar os processos judiciais instaurados em desfavor dos gestores públicos do município de Triunfo-PB, pela prática de atos de improbidade administrativa, de modo que os locais escolhidos foram o Fórum Federal da Subseção Judiciária de Sousa/PB, e o Fórum Estadual da Comarca de São João do Rio do Peixe-PB.

Por conseguinte, a pesquisa foi estruturada apenas com a participação do pesquisador que examinou todos os documentos constantes nos processos judiciais, de modo a selecionar, organizar e registrar os pontos mais importantes para posteriormente concluir o trabalho com base nos resultados obtidos.



## 4 Resultados e discussões

De início cumpre salientar que a seleção para análise dos processos judiciais ocorreu no âmbito da Justiça Estadual da Paraíba, mais precisamente na Comarca de São João do Rio do Peixe, uma vez que a mesma abrange cinco municípios da região, dentre os quais se encontra o Município de Triunfo. Foram analisados também os processos instaurados no âmbito da Justiça Federal, na Subseção Judiciária da Cidade de Sousa, haja vista que a mesma tem competência para julgar os casos oriundos do Município de Triunfo-PB na área federal.

Desse modo, foram encontrados vários processos em desfavor dos gestores do município de Triunfo-PB, no entanto, apenas quatro deles versam sobre o tema improbidade administrativa. Os demais processos abordam os crimes de responsabilidade de prefeitos municipais, sujeitos a aplicação do Decreto-Lei nº 201/67, o que não é objeto de estudo do presente trabalho.

Com efeito, dos quatro processos apreciados identificou-se que em apenas dois deles ocorreram prolação de sentença, haja vista que os outros processos ainda se encontram em andamento, o que demonstra a demora na prestação jurisdicional.

É importante ressaltar que apesar de existir dois processos em curso, foi possível detectar quais os atos praticados e quais as sanções podem vir a ser aplicadas aos gestores caso ocorra uma futura condenação, de modo que tais fatos não impossibilitaram a coleta de dados para conclusão da pesquisa.

As informações extraídas da análise desses processos foram obtidas através da observação do pesquisador, que realizou um estudo detalhado dos documentos constantes nos processos judiciais, de modo que os resultados obtidos foram satisfatórios para responder problema da presente pesquisa.

### 4.1 Processos judiciais analisados

No âmbito da Justiça Federal, Subseção Judiciária de Sousa-PB, foi ajuizada Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa (processo nº 0002576-07.2009.4.05.8202) em desfavor do ex-prefeito de Triunfo-PB, gestão de 2001 a 2004, enquanto exercia o seu mandato, e mais três servidores públicos que com ele praticaram atos de improbidade administrativa.

O ajuizamento da ação se deu em virtude de o gestor público ter fraudado processos licitatórios destinados à aquisição de uma Unidade Móvel de Saúde com diversos equipamentos médico-hospitalares para que pudesse atender à população mais carente do município. Com essa conduta, o ex-prefeito realizou superfaturamentos dos valores com o intuito de se apropriar dos recursos públicos provenientes da União.

Foram constatadas diversas irregularidades na realização dos procedimentos licitatórios<sup>8</sup> e tudo ocorreu com a conivência dos demais agentes públicos municipais que participavam da comissão de licitações, por isso também foram incluídos como réus no processo.

Com base nesses aspectos, a ação foi ajuizada pela Advocacia Geral da União com participação do Ministério Público Federal para pleitear a condenação dos agentes públicos pela prática de atos de improbidade administrativa, uma vez que as condutas executadas se amoldaram na espécie de atos que causam prejuízo ao erário, previstos no artigo 10 da Lei nº 8.429/92.

Já no ano de 2014 foi ajuizada Ação Civil de Improbidade Administrativa (Processo nº 0800382-25.2014.4.05.8202) em desfavor do gestor do município de Triunfo-PB, gestão de 2005 a 2008, e uma empresa de materiais de construção, diante da constatação de fraude realizada em procedimento licitatório durante o mandato do prefeito no ano de 2007.

Faz-se necessário destacar que o mandato do prefeito perdurou até o ano de 2008, de modo

---

<sup>8</sup> Os procedimentos licitatórios foram realizados para que determinadas empresas fossem vencedoras do certame. Com efeito, as licitações ocorreram sem que houvesse a devida publicidade exigida por lei, de modo a impedir a participação de outras empresas que não participassem do esquema fraudulento.

que o Ministério Público Federal teria o prazo de cinco anos para propor a referida ação. Todavia, no presente caso não houve prescrição para propositura da ação de improbidade.

Apesar de a ação ter sido instaurada no ano de 2014, o Ministério Público Federal ajuizou em dezessete de dezembro de 2013 ação de protesto judicial<sup>9</sup> (processo nº 0000865-25.2013.405.8202), com o propósito de interromper o curso do prazo prescricional para ambos os réus, o que foi plenamente acatado pelo juízo da causa e, por essa razão, o processo continuou com o seu regular andamento.

Assim sendo, os fatos que motivaram o ajuizamento da presente ação se deu em virtude das irregularidades detectadas em procedimento licitatórios<sup>10</sup>, destinados a escolha de uma empresa para realizar a construção de sessenta e cinco módulos sanitários domiciliares, com sistema de abastecimento de água em várias ruas do município de Triunfo.

As condutas praticadas configuraram atos de improbidade administrativa que causam dano ao erário, previstos no artigo 10 da Lei nº 8.429/92.

No âmbito da Justiça Estadual, foi instaurada, no ano de 2003, ação (Processo nº 0001313-44.2003.815.0051) em desfavor do ex-prefeito do município, gestão 1997 a 2000, diante do desvio de verbas públicas destinadas a construção de um ginásio de esportes durante o seu mandato, o que ocasionou danos ao erário público. É importante ressaltar que a prática de tal conduta também ocasionou a condenação criminal do gestor municipal na esfera da Justiça Federal.

Além disso, foi instaurada na Justiça Estadual ação civil de improbidade administrativa (Processo nº 0800347-23.2018.815.0051) em face do prefeito da gestão de 2017 a 2020, com a sua vice e, ainda, em face de um vereador do município.

A referida ação foi ajuizada no ano de 2018

diante da prática de atos que ofenderam os princípios da Administração Pública.

Verificou-se que os gestores públicos agiram de forma deliberada ao praticar atos com o intuito de causar prejuízos a pessoa certa, de modo que violaram os deveres de honestidade, imparcialidade, lealdade e legalidade previstos no *caput*, do artigo 11 da Lei de Improbidade.

Houve, portanto, flagrante desvio de finalidade na conduta do agente público, que deveria ter sido pautada pela isonomia, sem discriminações ou favorecimentos pessoais.

Por essa razão, o Ministério Público Estadual ajuizou a ação de improbidade e requereu a condenação de todos os agentes públicos envolvidos, entretanto, a ação ainda se encontra em curso.

#### **4.2 Atos de improbidade praticados e sanções aplicadas**

Dos processos analisados constatou-se a prática de atos de improbidade que violam os princípios da Administração Pública e atos que causam dano ao erário público, de modo que esses últimos são os que ocorrem com maior incidência.

Salienta-se que o dano ao erário ocorreu diante das fraudes realizadas em procedimentos licitatórios, pois tal ato está previsto entre as condutas específicas constantes do artigo 10 da Lei nº 8.429/92.

O benefício pecuniário advindo da prática de tais condutas não se destinou apenas aos gestores públicos, mas também a terceiros envolvidos nas práticas ilícitas.

Dessa forma, nos processos judiciais em que houve prolação de sentença, os gestores públicos municipais foram condenados de acordo com as sanções previstas no artigo 12, II, da Lei de Improbidade, quais sejam, ressarcimento integral do dano, multa civil no valor estipulado pelo juiz, suspensão dos direitos políticos por cinco anos, e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios também por cinco anos.

<sup>9</sup> Trata-se de uma medida processual de natureza cautelar que foi promovida pelo Ministério Público Federal com o intuito de garantir a conservação do seu direito de ação dentro do prazo fixado pela lei nº 8.429/92.

<sup>10</sup> Os atos foram praticados com o intuito de frustrar o caráter competitivo inerente ao processo licitatório para que determinada empresa fosse a vencedora do certame e, com isso, obter diversas vantagens pecuniárias. Desse modo, não houve publicidade do procedimento realizado, e os documentos apresentavam rasuras e incorreções, o que demonstrou a deliberada prática de fraude.

Em relação a aplicação das sanções previstas na legislação, faz-se necessário destacar que a sanção de perda da função pública não foi aplicada. Isso ocorreu diante da redação do *caput* do artigo 12 da LIA que estabelece que tais penalidades podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de modo que o juiz poderá aplicá-las de acordo com a gravidade do fato.

Verificou-se, portanto, que nesses casos o juiz não constatou a necessidade de aplicação da perda da função pública, haja vista que se trata de uma punição rigorosa que promove a extinção do vínculo do agente ímprobo com a administração pública.

### 4.3 Danos causados ao erário público

A princípio faz-se indispensável destacar que os recursos públicos que foram desviados ou malversados pelos gestores públicos eram oriundos da União e foram repassados aos municípios, por meio de convênios, para aquisição de bens ou para prestação de serviços essenciais para a população do município de Triunfo-PB.

Apesar de os convênios constituírem um documento formal explicitando quais bens seriam adquiridos ou quais serviços seriam prestados ao município, os mesmos não foram executados como deveriam. Os bens previstos no papel não condiziam com a realidade, uma vez que os mesmos mostravam-se de péssima qualidade, o que impossibilitava uma adequada e eficiente prestação de serviços.

Além disso, a construção de aterros sanitários e do ginásio esportivo previstos nos convênios firmados foram executados com deficiência, uma vez que consta nos autos dos processos que os mesmos não ofereceram condições adequadas de utilização, de modo que acarretaram prejuízos para a população do município.

Dos processos analisados, verificou-se que os valores decorrentes dos atos praticados pelos gestores públicos se mostraram bastante elevados.

Os prejuízos causados foram de R\$ 60.907,76 (sessenta mil novecentos e sete reais e setenta centavos) no processo nº 0002576-07.2009.4.05.82.02; R\$ 51.307,60 (cinquenta e um mil trezentos e sete reais e sessenta centavos) no processo nº 0800382 25.2014.4.05.8202; e R\$ 16.147,16 (dezesseis mil, cento e sete reais e dezesseis centavos) no processo nº 0001313-44.2003.815.0051. Todavia, não consta ainda quais os valores que foram

devidamente ressarcidos, uma vez que as ações propostas para devolução dos valores ainda se encontra em andamento.

Apesar de não ter referência dos valores que serão devolvidos, extrai-se pelos bens e valores declarados pelos agentes nos autos dos processos, que a devolução dos mesmos não ocorrerá de forma integral, pois mesmo com a utilização das medidas cautelares de indisponibilidade dos bens, os sujeitos ímprobos ainda assim conseguem se utilizar de meios maliciosos para ocultar os bens do seu acervo patrimonial e, com isso, frustrar o devido ressarcimento ao erário público.

Percebeu-se, portanto, que a prática dessas condutas pelos gestores do município ocasionaram danos irreversíveis ao erário, haja vista que se torna difícil ou quase impossível a reparação do dano nos moldes do prejuízo causado.

## 5 Considerações finais

Tendo em vista os aspectos observados, constatou-se a prática de diversos atos de improbidade administrativa praticados pelos gestores públicos do município de Triunfo-PB, de modo que as condutas mais recorrentes dizem respeito às fraudes em processos licitatórios que configuram espécie de atos de improbidade que causam prejuízo ao erário, previstos no artigo 10 da Lei nº 8.429/92.

Desse modo, concluiu-se que a prática de tais condutas ocasionaram irreversíveis prejuízos ao patrimônio público. As verbas públicas desviadas mostraram-se valores altos e não se destinaram apenas aos gestores públicos, mas também a terceiros envolvidos nas práticas ilícitas.

Nessa perspectiva, os impactos financeiros advindos dos atos de improbidade administrativa geraram reflexos desastrosos ao erário, pois tais atos além de resultar na má prestação dos serviços públicos ocasionaram ainda a diminuição de recursos que poderiam ter sido aplicados para promoção dos direitos da população como, por exemplo, nas áreas de saúde e de educação.

Além desses aspectos, foi possível depreender que todos os preceitos estabelecidos pela norma legal foram obedecidos no andamento processual, desde a instauração do processo, com pedido de decretação de medidas cautelares, até a prolação da sentença nos processos que foram encerrados, com a aplicação das

sanções previstas na legislação, de forma que foi tais sanções se mostram necessárias e devem ser efetivamente adotadas para combater à prática de novos atos de corrupção.

Por fim, ressaltam-se dois aspectos desfavoráveis nas ações de improbidade administrativa. Um deles é a demora para instauração das ações de improbidade, que pode acarretar na perda do direito de punição pelo instrumento da prescrição; o outro é a demora no julgamento dos processos, o que prejudica a devolução dos valores desviados ou malversados pelos gestores públicos que, devido ao grande lapso temporal, conseguem ocultar os bens do seu acervo patrimonial e, com isso, frustrar o devido ressarcimento ao erário público.

Portanto, para que essas ações possam se tornar eficazes, faz-se indispensável que a prestação jurisdicional seja exercida com mais celeridade, pois a demora na instauração e até mesmo no andamento dos processos, faz com que exista uma certa impunidade para os agentes políticos, o que contribui para o descrédito da população na seriedade da justiça.

## Referências

BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 19 de agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 201, de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm)>. Acesso em: 19 de agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm)>. Acesso em: 19 de agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.429, 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)>. Acesso em: 19 de agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação 2.790: Rcl 2790 SC 2008/0076889-9**. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. DJ: 02/02/2009. JusBrasil, 2010. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8577160/reclamacao-rcl-2790-sc-2008-0076889-9-stj>>. Acesso em: 20 de agosto de 2018.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. - 4ª ed. Salvador: JusPO-DIVM, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. - 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. - 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2008.

FONSECA, Regina Celia Veiga da. **Metodologia do trabalho científico**. - 1 ed. Curitiba, PR: IESDE Brasil, 2012.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 7ª ed. São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/286216733/EMERSON-GARCIA-e-ROGERIO-PACHECO-ALVES-Improbidade-Administrativa-2013-epub#>>. Acesso em: 20 de agosto de 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

NEIVA, José Antônio Lisboa.  
**Improbidade administrativa**. Niteroi:  
Impetus, 2013.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. - 2. ed. - Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social – métodos e técnicas**. – 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.