

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
NÚCLEO DE NOVA CRUZ/RN  
CURSO DE DIREITO

SHEILLA DE MORAIS SOARES

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO ESTADUAL DA COMARCA DE NOVA CRUZ/RN DURANTE OS ANOS DE  
2009 A 2014 NA PROMOÇÃO DE ATITUDES PREVENTIVAS, INVESTIGATIVAS E  
COERCITIVAS

NOVA CRUZ  
2015

**SHEILLA DE MORAIS SOARES**

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO ESTADUAL DA COMARCA DE NOVA CRUZ/RN DURANTE OS ANOS  
DE 2009 A 2014 NA PROMOÇÃO DE ATITUDES PREVENTIVAS,  
INVESTIGATIVAS E COERCITIVAS**

Monografia apresentada à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN -, como requisito obrigatório para obtenção de título de bacharel em Direito.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Glauber de Lucena  
Cordeiro

NOVA CRUZ

2015

**Catálogo da Publicação na Fonte.  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.**

Soares, Sheilla de Moraes

Improbidade administrativa: análise da atuação do Ministério Público Estadual da comarca de Nova Cruz/RN durante os anos de 2009 a 2014 na promoção de atitudes preventivas, investigativas e coercitivas. / Sheilla de Moraes Soares – Nova Cruz, RN, 2015.

75 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Glauber de Lucena Cordeiro

Monografia (Bacharelado) Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Campus de Natal. Núcleo de Nova Cruz. Curso de Direito.

1. Improbidade Administrativa – Direito administrativo. 2. Ministério Público. 3. Corrupção. I. Cordeiro, Glauber de Lucena. II. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III. Título.

UERN/ BC

CDD 342.04



SHEILLA DE MORAIS SOARES

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO ESTADUAL DA COMARCA DE NOVA CRUZ/RN NOS ÚLTIMOS CINCO  
ANOS NA PROMOÇÃO DE ATITUDES PREVENTIVAS, INVESTIGATIVAS E  
COERCITIVAS

Monografia apresentada à Universidade  
do Estado do Rio Grande do Norte – UERN  
-, como requisito obrigatório para obtenção  
de título de bacharel em Direito.

Aprovado em 26/11/2015

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Glauber Lucena de Cordeiro  
UERN

---

Prof<sup>a</sup>. Me. Mariana Vannucci Vasconcellos  
UERN

---

Prof<sup>a</sup>. Me. Marlusa Ferreira Dias Xavier  
UERN

A Deus.

À minha querida mãe.

Ao meu amado esposo.

## **AGRADECIMENTOS**

Muitos contribuíram, de diferentes formas, para que este trabalho se realizasse. Os nossos professores e demais funcionários do Núcleo, por toda sua dedicação.

Gratidão imensa ao Professor e Orientador Mestre Glauber de Lucena Cordeiro por toda sua paciência e empenho dedicados a este trabalho.

À minha família pelo apoio demasiado.

A gente é o que as instituições sociais querem. A lei não é garante nada porque é texto e é interpretada pelo homem. Se o Direito tivesse compromisso com a Justiça, a metade de nós estaria na prisão. A verdade está na Constituição. Mas a sociedade não foi educada para respeitar a Constituição. (Calmon de Passos)

## RESUMO

Neste trabalho acadêmico-científico trabalha-se o ilícito improbidade administrativa, fazendo-se uma análise da atuação do Ministério Público Estadual de Nova Cruz/RN nos últimos cinco anos, no que concerne a promoção de atitudes preventivas, investigativas e coercitivas para o combate desta mazela jurídica. Neste sentido, teve-se como objetivo de se analisar o fenômeno antijurídico da improbidade administrativa, frente a atuação do Ministério Público Estadual de Nova Cruz/RN, utilizando-se de pesquisa bibliográfica e estudo de caso para tanto. Tenta-se verificar como o Ministério Público Estadual está atuando no combate a improbidade administrativa, como também, faz-se reflexões sobre o conceito e variedades deste ilícito, bem como se questionar sobre a existência ou não de efetividade da Lei Federal 8.429/92 quanto as suas sanções e principalmente, busca-se identificar possíveis mudanças no cenário da Comarca de Nova Cruz/RN, devido a presença do Ministério Público Estadual durante o período já citado. A motivação deste trabalho dar-se devido a discrepância existente entre ampla legitimação dada ao órgão ministerial, somada as duras sanções trazidas pela conhecida Lei da Improbidade, versus a impunidade em demasiado vivenciada por administradores ímprobos. Ao fim deste estudo percebe-se que ainda é necessário um maior aperfeiçoamento das Instituições responsáveis pela aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, tornando o combate aos atos de improbidade administrativa mais eficazes, para tanto, sugere-se a melhoria não apenas dos meios coercitivos aos atos de improbidade administrativa, especificamente, à corrupção, mas dos meios preventivos também, bem como observa-se que a sociedade ainda precisa de uma mudança de postura que agregue valor a esta causa nobre que é o combate a atos ímprobos. Assim, espera-se que a coibição, advinda da prevenção ao combate destes atos venha a crescer e se aprimorar com o decorrer dos anos.

**Palavras-chave:** Improbidade Administrativa, Ministério Público, Corrupção.

## RESUME

In this academic and scientific work works up illicit improper conduct by making an analysis of the performance of the District Attorney of Nova Cruz / RN in the last five years regarding the promotion of preventive actions, investigative and enforcement to combat this Legal illness. In this sense, it had as objective to analyze the phenomenon of administrative misconduct antijurídico, forward the work of the District Attorney of Nova Cruz/RN, using literature research and case study for both. We try to see how the State Prosecutor is acting to combat improper conduct, but also, it is reflections on the concept and varieties of this offense, and questioning the existence of the effectiveness of Federal Law 8.429/92 as its sanctions and mainly seeks to identify possible changes in the setting of Nova Cruz/RN District, due to the presence of the State Prosecutor's Office during the aforementioned period. The motivation of this work is due to the discrepancy between wide legitimacy given to the ministerial body, coupled with the harsh sanctions brought about by known Law of misconduct, versus impunity in too experienced by ímprobos administrators. At the end of this study it can be seen still needed further refinement of the institutions responsible for the implementation of the Administrative Misconduct Act, making combating acts of more effective administrative impropriety, therefore, it is suggested to improve not only the coercive means to acts of administrative misconduct, specifically, corruption, but also the preventive means, and it is noted that the company still needs a change of attitude that adds value to this noble cause that is the fight against ímprobos acts. Thus, it is expected that the restraint, arising from prevention to combat these acts will grow and improve with the years.

**Key-words:** Administrative misconduct, prosecutors, corruption.

## SUMÁRIO

<b>1.INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>15</b>
2.1. Definição à luz do princípio constitucional da moralidade.....	15
2.2 Brevíssimo Histórico na Legislação Brasileira.....	20
2.3 Tipos de Atos de Improbidade Administrativa.....	23
2.4 Natureza jurídica do ato de improbidade.....	27
2.5 Sujeito Ativo e Passivo do Ato de Improbidade Administrativa.....	28
<b>3. SANÇÕES PREVISTAS NA LEI 8.429/92.....</b>	<b>29</b>
3.1 Agentes públicos e sua responsabilização.....	30
3.2 Sanções e aplicação aos agentes políticos.....	33
3.3 Prescrição dos Atos de Improbidade Administrativa.....	35
3.4 Brevíssima explanação sobre a Efetividade da Lei 8.429/92.....	38
<b>4. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ENQUANTO ORGÃO INVESTIGATIVO E AS MUDANÇAS NO CENÁRIO DA COMARCA DE NOVA CRUZ/RN DEVIDO A SUA ATUAÇÃO.....</b>	<b>42</b>
4.1 Parquet como função essencial à justiça.....	42
4.2 A Constituição Federal de 1988 e a Legitimação do Ministério Público.....	44
4.3 Possibilidade de Investigação pelo Órgão do Ministério Público.....	49
4.4 Procedimentos Administrativos do Ministério Público Estadual.....	51
4.4.1 Notícia de Fato e Procedimento Preparatório.....	52
4.4.2 Inquérito Civil Público.....	53
4.5 Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa.....	55
4.6 Mudanças no Cenário da Comarca de Nova Cruz/RN, devido a Atuação do Ministério Público Estadual.....	59
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>65</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>69</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>73</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico tem por objetivo analisar o fenômeno antijurídico da improbidade administrativa, frente a atuação do Ministério Público Estadual de Nova Cruz/RN, tendo como delimitação cronológica os anos de 2009 a 2014, especialmente quanto a promoção de atitudes preventivas, investigativas e coercitivas por parte deste Órgão.

Parte-se do pressuposto que a Administração Pública está ao passar dos anos, cada vez mais fiscalizada, principalmente sob o olhar vigilante da sociedade, e de seu principal defensor, o Ministério Público. Assim, os gestores públicos começam a absorver a ideia de que não é permitido que hajam como bem entenderem, administrando a *res pública* sem respeitar os princípios da moralidade, impessoalidade e finalidade, entre outros tantos princípios basilares da boa administração pública.

No desenrolar deste estudo, ver-se-á que é inequívoca a legitimidade ministerial para manuseio de ação civil pública, objetivando provimento jurisdicional que coíba e puna, se for o caso, atos de improbidade administrativa perpetrados por agentes públicos, dos quais geralmente estão envolvidos Chefes do Executivo e Legislativo Municipal, tudo em respeito ao patrimônio público e à moralidade administrativa, bens estes de interesse difuso e elencados entre os direitos indisponíveis.

No que tange as constatações feitas em sede do arquivo existente na Promotoria de Justiça de Nova Cruz/RN, depreendeu-se de alguns dados e de procedimentos administrativos do próprio Ministério Público Estadual responsável pela Comarca de Nova Cruz/RN, que a grande maioria das notícias ou denúncias de ilícitos oriundos de atos ímprobos levam cerca de cinco anos para serem transformados em Ação Civil Pública, outro dado assustador é fato de vários destes procedimentos ficarem cerca de um ano sem impulso ministerial, sem movimentação alguma por parte do Parquet, outro dado no mínimo assombroso é a falta de visitação *in loco* nas Prefeituras e Câmaras Legislativas da Comarca, como meio de fiscalizar o trabalho realizado pelos seus respectivos gestores.

Com tamanho decurso de tempo sem maiores ou as mínimas investigações dos possíveis casos de improbidade administrativa percebeu-se a impunidade que desfrutam os gestores dos quatro municípios formadores da Comarca de Nova Cruz/RN. Comprovou-se o fato de haver sim, ajuizamento de Ações Cíveis Públicas, pelos mais diversos ilícitos tipificados na Lei Federal 8.429/92, mas a morosidade ou a falta de uma maior investigação desses casos é sem sombra de dúvidas sinônimo de impunidade.

A problemática então fica estabelecida: o que o Ministério Público pode fazer para combater os casos de improbidade administrativa na Comarca de Nova Cruz/RN? Há falta de atuação ministerial neste combate? Há efetividade da Lei Federal 8.429/92?

Faz-se necessário esclarecer que trataremos do Ministério Público Estadual de Nova Cruz, e quando não estivermos nos referindo a este órgão, diremos expressamente que trata-se de outro órgão ministerial. Devemos ainda salientar que os dados apresentados no último capítulo do trabalho baseiam-se em dois fatos, o primeiro refere-se ao estágio acadêmico realizado durante novembro de 2013 a janeiro de 2014 e o segundo refere-se a dados estatísticos cedidos pela Promotoria de Justiça de Nova Cruz neste ano de 2015. Tentaremos analisar a atuação do Parquet nesse combate a corrupção, para que dessa observação possamos construir um panorama de pontos fracos e fortes dessa atuação, assim pretendendo traçar métodos cada vez mais eficazes nesse combate.

Para concretizar a análise pretendida, a monografia será dividida em cinco capítulos, sendo o primeiro para introdução do tema; os dois capítulos seguintes para conceituação dos temas Improbidade Administrativa e sanção dos atos de improbidade administrativa, bem como tratando de sua efetividade, já no quarto capítulo falaremos sobre a atuação do Ministério Público nos casos de improbidade administrativa; onde se abordará as mudanças na Comarca de Nova Cruz, devido a atuação do MP/RN e no último capítulo traremos as conclusões encontradas pela pesquisa.

Assim, no desenrolar deste trabalho tentaremos dentre outras coisas, realizar quatro ações, quais sejam: Verificar como o Ministério Público Estadual está atuando

no combate a improbidade administrativa; Refletir sobre o conceito e variedades de improbidade administrativa; Pensar sobre a efetividade da lei 8.429/92 quanto as suas sanções; Identificar mudanças no cenário da comarca de Nova Cruz/RN, devido a atuação do Ministério Público Estadual no período temporal de 2009 a 2014.

Esta pesquisa visa articular os aspectos teóricos com aspectos práticos da atuação do Ministério Público da Comarca de Nova Cruz/RN, a fim de refletir com maior propriedade sobre a vinculação da impunidade existente nos casos de improbidade administrativa e a atuação (ou falta dela) do Ministério Público neste contexto.

A discrepância existente entre ampla legitimação dada ao Ministério Público enquanto órgão investigativo somado as duras sanções trazidas pela conhecida Lei da Improbidade, versus a impunidade em demasiado vivenciada por administradores ímprobos já traz em si a justificativa para o estudo proposto neste trabalho monográfico. Tema que pode ser considerado de relevância jurídica e social.

Acredita-se que a importância social de tal trabalho, é enorme. A sociedade que é vítima de atos atrozados derivados de práticas ímprobos, merece e quer melhor conhecer tal tema, se não como fonte esclarecedora para cidadãos que buscam um Estado melhor, ou até mesmo como uma possibilidade de diagnóstico desta problemática, a princípio tal estudo tem delimitação territorial de quatro cidades do agreste potiguar (Passa e Fica, Montanhas, Lagoa D'anta e Nova Cruz), mas reflete um contexto de âmbito nacional.

Justifica-se esse trabalho em âmbito pessoal, por inquietar-nos o fato de termos tantas atrocidades acontecendo devido a má gerência administrativa, a má administração essa que por vezes deixa de socorrer um cidadão doente em filas enormes de hospitais que tem o mínimo básico a um digno atendimento, centro de saúde que inúmeras vezes “tem” médicos que não estão ali, mas são pagos por dinheiro público e troca de favores de cunho “político”, má gerência da *res publica* que faz faltar professor em sala de aula, que faz pagamento de funcionário fantasma, que fraudava licitação, que não promove concurso público, que “apradinha” servidores, maus servidores, geralmente. Acreditamos que essa inquietação não é só pessoal, mas global.

Visa-se analisar tal poder de investigação ministerial nesta Comarca de Nova Cruz/RN, quanto aos ilícitos de Improbidade Administrativa, utilizou-se método bibliográfico, através de leituras de artigos de internet, livros, revistas jurídicas, feita de pesquisas bibliográficas e jurisprudenciais. Assim, fichando as leituras realizadas ao longo da produção deste trabalho, bem como analisando in loco os procedimentos investigativos feitos, em andamento e finalizados por meio de ajuizamento de Ações Cíveis Públicas ou por meio de arquivamento, no órgão físico do Ministério Público Estadual desta Comarca, durante esses últimos cinco anos.

Assim este estudo enquadra-se também como pesquisa de campo, tendo em vista que observaremos fatos tais como ocorrem, não os isolando e controlando as variáveis, mas percebendo e estudando os resultados. Bem como, caracteriza-se como pesquisa bibliográfica sobre o tema com o objetivo de dar a esse estudo um respaldo teórico.

Ainda enquanto pesquisa aplicada, vislumbramos promover conhecimentos de aplicações práticas conduzidos à resolução de problemas específicos, tais como soluções de casos de improbidade administrativa.

Serão observadas as orientações da Associação Brasileira de Normas Técnicas para melhor desenrolar do referido estudo.

## **2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

A improbidade administrativa e a corrupção que assola nosso cenário político há muitos anos estão intimamente interligadas, sendo cruciais para o declínio do verdadeiro sentido da Política, ciência que busca o bem comum. Ao tecer estes comentários iniciais, no decorrer deste capítulo trataremos do fenômeno antijurídico da Improbidade Administrativa ao conceitua-la à luz de princípios constitucionais, demonstraremos um breve histórico da legislação referente a este ilícito, apontaremos os tipos de atos de improbidade administrativa, discutiremos sua natureza jurídica e apontaremos quais são os agentes passivos e ativos destes atos.

### **2.1. Definição à luz do princípio constitucional da moralidade**

É basilar iniciar este trabalho dizendo que todo gestor público deve obedecer os ditames legais, tendo em vista que isto é previsto no Princípio da Legalidade, independentemente destes ditames serem constitucionais ou infraconstitucionais. Interligado a este Princípio basilar, temos também outro princípio de suma importância para efetivação de uma boa administração pública, qual seja, o Princípio da Moralidade, este sendo de importância crucial para o alcance da concretização da probidade administrativa.

Almeja-se que o administrador público desempenhe sua função observando preceitos do Direito e da Moral Administrativa. Nessa perspectiva, faz-se necessário segundo Bandeira de Mello (1992, p. 59.):

“Inibir que a Administração se conduza perante o administrado de modo caviloso, com astúcia ou malícia preordenadas, a submergir-lhe direitos ou embaraçar-lhe o exercício e, reversamente, impor-lhe um comportamento franco, sincero, leal.”

Depreende-se das palavras do autor, que ao Administrador Público recai o peso da regulação legislativa, que preza de maneira demasiada pelo cumprimento de nossa

Carta Magna, bem como de leis que a complementem. Tais regulamentos trazem garantias ao administrador, mas também impõem limites ao mesmo, em regra, não podendo ser desconsiderados. Assim, havendo a necessidade de práticas administrativas que respeitem princípios da moralidade e legalidade, para que possa-se chegar a um ponto comum: uma adequada administração da coisa pública.

Ao lembrarmos da edição da Lei Federal 8.429/92 que definiu como ato de improbidade administrativa a violação dos princípios regentes da atividade estatal, acresceremos esta conceituação definições de Garcia e Alves (2013, p. 106 e 127) sobre princípios regentes da probidade administrativa e moral, *in verbis*:

“Não obstante o extenso rol de princípios, expressos ou implícitos, que norteiam a atividade do agente público, entendemos que merecem maior realce os princípios da legalidade e da moralidade. Aquele condensa os comandos normativos que traçam as diretrizes da atuação estatal este aglutina as características do bom administrador, do agente probo cuja atividade encontra-se sempre direcionada a consecução do interesse comum. Da conjunção dos dois extrai-se o alicerce quase que integral do princípio da probidade, o qual deflui da observância das regras e princípios próprios do sistema. (2013, p. 106);e

Entende-se por moral o conjunto de valores comuns entre os membros da coletividade em determinada época; ou, sob uma ótica restritiva, o manancial de valores que informam o atuar do indivíduo, estabelecendo os seus deveres para consigo e sua própria consciência sobre o bem e o mal. No primeiro caso, conforme a distinção realizada pelo filósofo Bergson, tem-se o que se convencionou chamar de moral fechada; e, no segundo, a moral aberta. (2013, p. 127)”

Compreende-se do que foi lido que o conceito de moral segundo os estudiosos supracitados variam de acordo com época e sociedade em que determinado fato ocorra. Assim sendo variável, mutável. Depreende-se também que moral e legalidade no atuar do gestor público que não queira infringir normas jurídicas referentes a probidade administrativa precisam atuar de maneira harmônica com base no que a legislação exige e com o que a moral pública espera. Moraes (2010, p. 328) em sua obra define o princípio da moralidade administrativa como:

“Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública.”

Entende-se do que foi visto até aqui, que não basta ao administrador público

agir em conformidade com a legislação vigente, mas também este precisa agir em conformidade com a moral, agindo de maneira moralmente aceita.

Já dizia Garcia e Alvez (2013, p. 128) que “não raras vezes, a regra moral penetra no mundo jurídico e, com auxílio do poder de coerção estatal, torna-se uma regra obrigatória de conduta”. Assim, podemos refletir das entrelinhas do pensamento destes autores que moral e direito são forças sociais que andam associadas por diversas vezes, onde o que não é moralmente aceito dependendo da situação em que a população esteja inserida é juridicamente punido.

Não é novidade alguma, falar que a moral é demasiadamente levada em consideração na construção do corpo legislativo, até mesmo em sua aplicação, onde moral e norma são comparadas e analisadas para ao fim tornarem-se harmônicas na aplicação da lei.

Mais uma vez Garcia e Alves (2013, p. 129) trazem uma brilhante colocação sobre o tema, *in verbis*:

“Em que pese inexistir uma superposição total em regra de direito e a regra moral, em essência, não há uma diferença de domínio, de natureza e de fim entre elas; e nem pode existir, porque o direito deve realizar a justiça, e a ideia de justo é uma ideia moral.”

Conclui-se destas colocações que quanto mais próximas sejam as normas jurídicas do que é moralmente aceito em uma sociedade, mais facilmente essa norma jurídica será aceita e respeitada pela sociedade em que esteja inserida, bem como será muito mais eficaz, tendo em vista que a sociedade será um braço forte na busca da efetivação dessa norma por quem quer que a queira infringir.

Independentemente dos posicionamentos doutrinários quanto à existência da quarta dimensão dos direitos fundamentais, certo é que o direito público subjetivo à probidade na Administração Pública deve ser considerado um direito fundamental para a população para qual é exercida, sendo ela a principal vítima quando não existe a prática cotidiana da probidade administrativa, haja vista o seu caráter coletivo e universal, e sua titularidade indefinida e indeterminável.

Parafraseando Ghignone (2012, p. 49) em obra coletiva intitulada “Estudos sobre a Improbidade Administrativa” ao se perguntar e ao mesmo tempo criticar seu

questionamento, qual seja “se as urnas substituem os tribunais”, nos deparamos com uma balança que direta ou indiretamente existe entre eleição e punição de representantes eleitos por voto popular, estes que deveriam sempre nos representar de forma lícita, digna da confiança popular depositada nestes cidadãos que cotidianamente desrespeitam não apenas a legislação vigente, mas principalmente a confiança que os cidadãos que neles votaram acreditando que bem geririam a *res pública*, que deveriam personificar em sua função política a preocupação com a dignidade da pessoa humana. Imaginem se essa confiança colocasse de lado uma punição provinda de ato de improbidade praticada por esses maus gestores?! Felizmente, estes devem ser punidos e nossa legislação prevê tal coisa.

Ainda sobre a questão levantada no parágrafo anterior, levantaremos outro ponto de vista que ao nosso ver é crucial no âmbito administrativo, qual seja: a junção do voto inconsciente com a gestão sem vistas ao bem coletivo. Dois fatores cruciais para o desmoronamento de um sistema político, onde um eleitor por troca de favores exclusivamente pessoais deposita seu poder de eleger em alguém que não busca em sua função pública o bem comum de todos, isto é lamentável. A permissividade que existe neste jogo político, onde o cidadão não raras vezes só exerce sua cidadania em âmbito político, ao votar, se limitando a isso, onde não raras vezes escolheu agente político por interesses unicamente pessoais, não fazendo maiores análises sobre sua escolha, e conseqüentemente na maioria das vezes esse eleitor se deixa governar de qualquer forma, não fiscalizando ou exigindo fiscalização daquele que o deveria representar de maneira proba, em contrapartida não raras vezes aquele agente público não age seguindo os ditames da lei, sendo proba, entre outros atributos exigidos de um administrador da coisa pública, assim resultando esses dois fatores em um onda de corrupção desacerbada, infelizmente.

Ao falarmos em improbidade administrativa, traremos uma definição de Moraes (2009, p. 366) em sua obra intitulada *Direito Constitucional*, onde o autor diz que:

“Os atos de Improbidade Administrativa são aqueles que “possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da Administração Pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário”.

Corroborar-se nas palavras do citado Constitucionalista, o que foi dito e defendido até este momento, ou seja, que atos de improbidade administrativa ferem princípios constitucionais que são basilares para Administração Pública, tais como os não únicos, mas já citados Princípio da Moralidade e Legalidade.

Ainda sobre essa questão do dever legal administrativo, vale salientar outro ponto de vista ético desta seara, onde enquanto o princípio da legalidade inadmitte descumprimento de normas jurídicas, a ética utilitarista prega o velho ditado de que os fins justificarem os meios, ou melhor dizendo: uma flexibilização do cumprimento estrito de legalidade. Sobre o assunto Durozoi e Roussei (2000, p. 300) falam que “a moral utilitarista é a teoria racional que permite determinar as técnicas que asseguram o máximo de felicidade”. Depreende-se deste posicionamento que o utilitarismo defende por exemplo uma prática que cause saciedade de população afetada pela seca, mesmo que pra isto tenha ocorrido desvio de verba que deveria ser usada para Educação de determinado Município, mas foi utilizada par compra de água para aquela comunidade.

O princípio da moralidade administrativa e o princípio da legalidade são extremamente interligados na boa execução de atos administrativos, mas estes não são sinônimos. Um ato pode ser legal, pois estar previsto e resguardo em lei, mas as vezes pode não ser moral, tendo em vista que o conceito de moral abrange legalidade, mas não se limita a esta, sendo muito mais amplo. Exemplificamos ao dizer que fornecer merenda escolar é ato previsto em lei, mas quando esse fornecimento foi eivado de vícios na licitação que promoveu a escolha de determinada empresa para fornecimento de tais alimentos, este ato é considerado imoral, ímprobo.

Apesar dos diversos posicionamentos apontados no decorrer deste capítulo, acredita-se que deve-se ser observado e respeitado o Princípio da Moralidade, tendo que estar sempre presente em todos atos administrativos dos Agentes Públicos exercentes do poder público, bem como, este princípio deve estar acompanhado do princípio da Legalidade, tendo em vista que além de tratar-se de um princípio constitucional, é fundamental para a concretização da tão sonhada probidade administrativa.

## 2.2. Brevíssimo Histórico na Legislação Brasileira

A ausência de ética, escrúpulo e caráter presente nos mais diversos modos e grupos da nossa política nacional tem gerado a séculos uma corrupção desenfreada, o que traz consigo subdesenvolvimento, desigualdade social, miséria, e tantos outros males que maltratam cotidianamente aos menos favorecidos de forma drástica.

“O desvio de recursos públicos condena a nação ao subdesenvolvimento crônico”, estas são palavras de Trevisan, Chizzotti, Ianhez, José Chizzotti e Verillo (2012, p. 18) em sua curta obra intitulada O Combate À Corrupção Nas Prefeituras Do Brasil, o que nos chamou a atenção ao pensar sobre um fato: O subdesenvolvimento do Brasil é histórico e este dado estar intimamente relacionado a má gerência administrativa que o assola desde seus primórdios, infelizmente.

Se olharmos para nosso passado em termos administrativos veremos que desde o período colonial nosso país sofre da ausência de formação especializada e meios eficazes de fiscalização. Onde servidores públicos eram provindos em sua grande maioria de troca de favores, onde estes funcionários geralmente eram pessoas sem qualificação alguma para o cargo que ocupavam e não estavam preocupados em colaborar com interesses coletivos, e ainda percebendo baixos salários para desempenho dessas funções. Onde candidatos a cargo público, obrigavam pessoas a neles votarem, como era feito na época do coronelismo, ou que ainda vemos atualmente, pessoas se lançando candidatos a cargos políticos visando enriquecimento próprio, ou familiar, deixando de lado o interesse público, conseqüentemente decepcionando quem neles confiaram, elegendo-os.

Segundo os já citados Garcia e Alves (2013, p. 258), *in verbis*:

“As ordenações Filipinas, que por largo período permaneceram em vigor no Brasil e em Portugal, ao vedar o recebimento de vantagens por parte dos Oficiais de Justiça e da Fazenda, comunicavam-lhe as penas de perda do ofício e obrigação de pagar vinte vezes mais do que receberam, sendo que, deste total, metade reverteria para o acusador e a outra metade para a denominada Câmara do Conselho. Acresça-se, ainda, que a depender do valor da peita, era cominada outra pena de gravidade ímpar, o degredo para o Brasil. Não se vedava, no entanto, o recebimento de pequenas benesses, o que parece ter sido reprodução de antigas leis espanholas, as quais, de forma correlata a esta medida de tolerância, chegaram a cominar as penas de exílio perpétuo e confisco de bens do juiz corrupto”.

Ao lermos a citação anterior percebemos que não é de hoje a preocupação com o combate a corrupção, vindo com o passar dos anos a ser aprimorada como veremos a seguir.

No decurso dos anos, surge em 1830 o Código Criminal Brasileiro, o qual tipificava a corrupção em dois dispositivos, intitulados de peita e de suborno. Sendo posteriormente alterado pelo Código de 1890, que optou por unificá-los.

Na Constituição de 1934 encontramos a legitimação de qualquer cidadão a pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados e Municípios. Já na Constituição Federal de 1946, nos deparamos com o artigo 141, § 31, que dispunha “[...] a lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica” (LEAO, 1999).

Hage (2005) em seu seminário sobre Improbidade Administrativa e Enriquecimento Ilícito: o Papel da Administração Público: algumas questões cruciais”, fala que no ano de 1950 foi sancionada a Lei Federal nº 1.079, a qual já falava em “crimes contra a probidade na administração” (art. 4º, V, e art. 9º). Bem como, Di Pietro (2005, p. 698) fala que posteriormente, em 1957, foi sancionada a Lei Pitombo – Godói Ilha, Lei Federal nº 3.164/57, a qual impôs o sequestro de bens para crimes de improbidade administrativa, cometidos por servidor público, cujos bens tivessem sido adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de empregado de entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal. O § 1º dessa Lei ordenava que a apreensão fosse decretada em processo.

Sobre a Constituição de 1967, após alteração das Emendas 1/69 e 11/78, previu em seu art.153, §11, que “a lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício da função pública”.

Finalmente ao termos nossa atual Carta Magna promulgada, a qual foi denominada Cidadã, percebemos uma maior preocupação em termos de normatização da improbidade administrativa. Como podemos ver pela leitura do art. 37, §4º da mesma, *in verbis*:

“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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte:

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

No dia 02 de junho de 1992, foi promulgada a Lei 8.429/92, para garantir eficácia e efetividade ao que foi previsto sobre o assunto improbidade administrativa na Constituição Federal de 1988. Sendo decorrência do Projeto de Lei nº 1.446/91, idealizada pelo ex-presidente Fernando Collor de Mello.

Ainda sobre a Lei 8.429/92, Garcia e Alves, falam sobre seu caput, *in verbis*:

"A leitura do caput do dispositivo denota claramente que a improbidade poderá estar consubstanciada com a violação aos princípios da legalidade e da imparcialidade (rectius: impessoalidade), o mesmo ocorrendo com a inobservância dos valores de honestidade e lealdade às instituições, derivações diretas do princípio da moralidade. A moralidade, por sua vez, concentra o sumo de todos os valores extraídos dos princípios regentes da atividade estatal, o que permite dizer que a tipologia constante do art. 11 da Lei n. 8.429/92 a todos alcança, ainda que advenham de princípios implícitos no sistema. Evidentemente, o rol de princípios constante do art. 11 é meramente exemplificativo, pois não seria dado ao legislador infraconstitucional restringir ou suprimir aqueles previstos na Constituição".

Compreende-se do posicionamento dos autores que a Constituição ganhou um aliado na imputação do ilícito de Improbidade Administrativo, após a criação da supracitada Legislação, não a restringindo o que já era previamente previsto na Carta Magna, mas sim ampliando seu objeto de controle jurisdicional.

A referida lei foi idealizada em um momento em que a sociedade brasileira passava por um turbilhão de acontecimentos não aprovados eticamente pela sociedade brasileira, em termos administrativos. No dia 14 de agosto de 1991 deu-se início à tramitação na Câmara dos Deputados, em regime de urgência, do Projeto de Lei n. 01446/91, oriundo do Chefe do Poder Executivo Federal (à época, o então Presidente Fernando Collor de Mello). Aprovado em 8 de outubro desse mesmo ano foi remetido ao Senado Federal no dia 23 de outubro de 1991, conforme citado por Alvin (2012, p.206).

Percebe-se que com o passar dos anos tornaram-se mais rígidas as sanções de atos de improbidade administrativa, culminando na criação da Lei 8.429/92 que pode ser considerada um marco no em termos de direito material e processual nesse diapasão, uma ferramenta que em muito contribui na punição de maus agentes públicos, sejam eles subalternos ou chefes na administração pública.

### **2.3. Tipos de Atos de Improbidade Administrativa**

Ao lermos a Lei 8.429/92, percebemos que os artigos 9º, 10º e 11º trazem em seus caputs as três formas previstas de ocorrência de atos de improbidade administrativa, sendo divididos de maneira sucinta em atos que causam enriquecimento ilícito, atos que ocasionam prejuízo ao erário e atos que ferem princípios da administração pública.

Segundo Pazzaglini Filho (2002, p. 16), *in verbis*:

“Revela-se improbidade administrativa no emprego da negociata na gestão pública, que vai desde auferimento do administrador ou de terceiro de ganhos patrimoniais ilícitos, concessão de favores e privilégios ilegais, exigência de propinas, mesmo para atendimento de pedidos legítimos de particulares, desvio ou aplicação ilegal de verbas públicas, sectanismo do comportamento da autoridade, privilegiando, no exercício funcional, o interesse pessoal em relação ao público, até tráfico de influência nas esferas públicas, bem como exercício deturpado ou ineficiente das funções públicas com afronta acintosa os princípios constitucionais que as regem.”

Vê-se que segundo o autor, a prática de improbidade administrativa agride de maneira voraz o patrimônio público, o que compromete sua eficiência na busca do bem estar coletivo, o que leva a administração pública ao descrédito perante seus administrados, bem como a revolta quanto a impunidade que cerca essa forma de ilícito, em grande parte devido a sua morosidade.

Ao lermos a Lei Federal 8.429/92, podemos destacar os artigos 9º, 10º e 11º como os três artigos tipificadores de atos de improbidade administrativa. Os quais dividem o ilícito em três diferentes formas, aqueles que resultam em enriquecimento ilícito (at. 9º), os que causam prejuízo ao erário (art. 10º) e aqueles que mesmo não resultando nos artigos anteriores, violam princípios que regem a atividade estatal.

Garcia (2014, p. 349-350) sobre o tema fala:

“Da leitura dos referidos dispositivos legais, depreende-se a coexistência de duas técnicas legislativas: de acordo com a primeira, vislumbradas no *caput* dos dispositivos tipificadores da improbidades, tem-se a utilização de conceitos jurídicos indeterminados, apresentando-se como instrumento adequado ao enquadramento do infindável número de ilícitos passíveis de serem praticados, os quais são frutos inevitáveis da criatividade e do poder de improvisação humanos; a segunda, por sua vez, foi utilizada na formação de diversos incisos que compõem os arts. 9º, 10º e 11º, tratando-se de previsões, específicas ou passíveis de integração, das situações que comumente consubstanciam a improbidade, as quais, além de facilitar a compreensão dos conceitos indeterminados veiculados ao *caput*, têm natureza meramente exemplificativa, o que defluiu do próprio emprego do advérbio “notadamente”.

Acrescenta-se a análise de Garcia, o fato desses três artigos demonstrarem que não é necessário que haja dano ao patrimônio público para que ocorra um ato ímprobo. Para tanto, a legislação em questão prevê em seu artigo 21 que as aplicações das sanções independem “da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público (inciso I) ou de eventual aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas (inciso II)”.

Assim, a Lei em questão previu que o fato de cometer o ato ímprobo não estar ligado ao resultado deste ato, mas ao fato de sua feitura ou omissão como veremos mais a frente. As três cominações possuem algo em comum: juricidade violada.

No que tange ao artigo 9º, percebe-se que além da ação do agente causador do ato de improbidade administrativa nele previsto, faz-se necessário a presença do dolo, bem como podemos concluir que tal ilícito é formado por quatro elementos causadores do enriquecimento ilícito, sendo eles: a) enriquecimento do agente b) agente ocupante de cargo, mandato, emprego ou atividade nas entidades elencadas no art. 1º da Lei 8.429/92; c) ausência de justa causa e d) relação de causalidade entre a vantagem indevida e o exercício do cargo.

Ainda vale salientar que existência do enriquecimento ilícito previsto no art. 9º da Lei 8.924/92 pode derivar-se de ato comissivo e/ou omissivo, mesmo não estando essa omissão prevista no referido artigo de modo expresso. Tratando-se assim de enriquecimento injusto, não apenas um simples enriquecimento à custa de outrem, conseqüentemente acarretando o dever de ressarcimento e/ou indenização de quem

empobreceu.

Já sobre o artigo 10, podemos afirmar que os atos de improbidade administrativa nele previsto causadores de prejuízo ao erário, permitem a possibilidade de sanção por culpa do sujeito ativo, assim se diferenciando do que está expressamente previsto nos artigos 9º e 11, os quais exigem o dolo por parte do agente. Segundo Di Pietro “*mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto*”.

Podemos acrescentar as colocações de Garcia (2014, p. 382):

“De qualquer modo, sempre será necessária a ocorrência de lesão ao patrimônio público para a incidência do art. 10 da Lei n. 8.429/1992, o que é constatado pelo teor do *caput* deste preceito e pelo disposto no art. 12, II, o qual fala em ressarcimento integral do dano” na hipótese do art. 10, enquanto que nos demais casos de improbidade tem-se o dever de “ressarcimento integral do dano, *quando houver*”.

Vale salientar que o tipo previsto no artigo 10 da referida lei, prevê o fato do dano ao erário enriquecer terceiros, quando tal ato ocorre, torna-se aplicável a sanção prevista no art. 12, II, da referida lei: “perdas dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio” destes.

Referente ao artigo 11 da já supracitada Lei Federal 8.429/92, o qual trata Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública, Fazzio Junior (2013) dentre outros posicionamentos, defende a seguinte ideia:

“Quando o legislador admite a conduta culposa, expressamente o declara, como o faz no art. 10. Se não a admite, no art. 11, é que não há, dado que não se pode querer pelo legislador, nem presumir que tenha se esquecido de expressá-lo e, menos ainda, dizer onde nada disse, punindo cidadãos por meras irregularidades sem dolo, à míngua de expressa previsão legal.

O princípio da não-punição sem prévia estipulação normativa é descendente do princípio da legalidade, razão pela qual tem o título de princípio da reserva legal, não é mesmo?”.

Assim, o renomado autor afirma veemente que não existe a modalidade culposa no texto do artigo 11, o qual prevê a consumação do ato de improbidade

administrativa por atentar contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

As penas para cada um dos três grupos são diferentes, como podemos ver pelo artigo 12 da aludida Lei:

“Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”.

Percebe-se a diminuição das penas presentes nos artigos 9º ao 11º, em vista do fato do artigo nono ser geralmente acompanhado dos demais artigos, ou seja, na maioria das vezes se o indivíduo cometeu o ilícito de enriquecimento ilícito, provavelmente praticou outros atos previstos nos artigos seguintes, onde responderá pelo que for mais grave.

## 2.4 Natureza Jurídica do Ato de Improbidade Administrativa

Em primeiríssimo lugar, devemos salientar que apesar da semelhança existente entre as sanções da Lei de Improbidade Administrativa com alguns artigos do Código Penal Brasileiro, concernentes a tipificação dos crimes de corrupção passiva, falsidade ideológica e ao crime de emprego irregular de verbas ou rendas públicas (artigos 317, 299, e 315 consecutivamente), os atos tipificados na Lei Federal 8.429/92 não são considerados ilícitos criminais. Ao se analisar as sanções previstas na no texto constitucional prescrito no artigo 37, S 4º, percebemos que é prevista responsabilização do agente em duas esferas: cível e criminal.

A natureza jurídica do ato de improbidade é controversa: para a maior parte da doutrina trata-se de crime, enquanto para outros possui natureza extrapenal.

Não se apresenta dúvidas quanto a natureza jurídica da Ação de Improbidade Administrativa, tendo em vista o exposto no artigo 37 §4º da Carta Magna, ao afirmar que as sanções de improbidade administrativa devem ser impostas sem prejuízo da ação penal, assim conclui-se que a referida ação não tem natureza penal.

Outra observação a cerca do tema que devemos fazer é que ao se aperfeiçoar legislativamente o referido assunto jurídico, não se poderá dificultar a proteção à probidade administrativa, mas aprimorá-la. Sobre o tema já existe pacificação jurisprudencial, como pode ser visto em um caso a seguir:

“PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ERÁRIO MUNICIPAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 129 DA CF/88 E 25 DA LEI 8.625/199. SÚMULA 329/STJ.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que o Ministério Público possui legitimidade para ajuizar Ação Civil Pública que tenha como objeto a apuração de atos de improbidade administrativa. Precedentes do STJ.

2. A legitimação ativa do Parquet para propor demanda que vise à proteção do patrimônio público está prevista no art. 129, III, da Constituição Federal e no art. 25, IV, "b", da Lei Orgânica do Ministério Público.

3. "O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público" - Súmula 329/STJ.

4. Recurso Especial Provido.

(REsp 963.793/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA,

Diante desta jurisprudência, podemos perceber que é pacífico o entendimento de que o Ministério Público é órgão legitimado para propositura de ação que vislumbre à proteção do Patrimônio Público, não se aceitando modificação legislativa que dificulte tal proteção.

## 2.5 Sujeito Ativo e Passivo do Ato de Improbidade Administrativa

A própria Lei 8.429/92 traz em seus primeiros artigos, quais são os agentes ativos e passivos do Ato de Improbidade Administrativa, *in verbis*:

“Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.”

Percebe-se da leitura dos artigos, que o rol de agentes ativos é amplo, onde a intenção do legislador foi englobar todos os indivíduos que possam prejudicar o interesse público, sejam agentes particulares ou públicos. Já no parágrafo segundo, o legislador preocupou-se em descrever quem são os agentes públicos ali citados.

Assim, depreende-se da leitura da referida Lei 8.429/92 que enquadram-se como sujeito passivo todas as pessoas jurídicas públicas políticas (União, Estados,

Distrito Federal e Municípios); os órgãos dos três Poderes do Estado; a administração direta e a indireta; as empresas que, mesmo não integrando a administração indireta e não tendo a qualidade de sociedade de economia mista ou empresa pública, pertencem ao Poder Público e as empresas para cuja criação tenha o Estado concorrido com mais de cinquenta por cento (DI PIETRO, 2007, p. 754)

O parágrafo único completa o sentido do artigo 1º estendendo o alcance da Lei de Improbidade Administrativa às pessoas jurídicas de direito iminentemente privado, porém que recebam auxílio, subvenção, benefício fiscal ou custeio por parte do Estado. Neste caso, “[...] a sanção patrimonial (ressarcimento integral do dano ao patrimônio público) limita-se à repercussão negativa do ato ímprobo sobre a contribuição dos cofres públicos que lhes foi repassada”. (PAZZAGLINI FILHO, 2006, p. 24)

Conclui-se da leitura destes artigos, que a legislação foi muito bem formulada no sentido de abranger o rol de agentes ativos da prática de ato de improbidade administrativa, não cabendo ao nosso ver, maiores explicações a este respeito ou até mesmo mais legislações complementares no sentido de explicar a supracitada lei, o que se levantará em momento posterior é apontamentos sobre agentes políticos enquanto agentes públicos.

### **3. SANÇÕES PREVISTAS NA LEI 8.429**

Pelo que já foi visto até o momento percebemos que a mera criação da Lei de Improbidade Administrativa não eliminou a corrupção existente na esfera pública, mas contribui significativamente para sua prevenção e combate. Outro fato abordado neste estudo é que todo e qualquer agente político seja de esfera municipal, estadual ou federal se submete ao regime desta Lei Federal. Não raras vezes a Lei da Improbidade Administrativa é comparada a Lei de Responsabilidade, ao passo que ambas tratam da responsabilização de atos cometidos contra uma administração pública proba. Mas esta comparação é descabida juridicamente, pois ambas as legislações têm sanções distintas, as quais podem até ser cumuladas. Ainda trataremos neste capítulo sobre a sua efetividade e suas sanções.

### 3.1 Agentes públicos e sua responsabilização

Levando em consideração o que já fora visto sobre agentes ativos do ato de improbidade administrativa (quais sejam, os agentes públicos), iremos acrescentar algumas informações a mais sobre esse grupo jurídico e tecer comentários sobre sua responsabilização em face ao cometimento de atos de improbidade administrativa. Faz-se necessário salientar que do termo agente público, surge outra espécie de agente: o agente político, o qual é conceituado por Carvalho Filho (2007, p. 525) como: “agente político é aquele que cuja investidura se dá através de eleição, a quem incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo poder público. São os que criam estratégias políticas”. Este posicionamento de Carvalho Filho é considerado doutrina minoritária neste tema, pois trata e conceitua agente político como agente advindo exclusivamente de processo eleitoral. O referido autor caracteriza o agente político por investidura eletiva garantida em texto constitucional, os quais exercitam não eventualmente função política enquanto administradores da *res pública*, sendo responsáveis por estratégias de governo. Sendo estes indivíduos incumbidos por poder constitucional de planejar o destino do ente governado.

É de suma importância enfatizar que é o art. 37, §4º, da Constituição Federal vigente a principal fonte normativa sobre o tema, podendo ser considerado a base legal para criação da Lei 8.429/92. No qual, o ato de improbidade administrativa acarretará sanções, na forma e gradação previstas em lei, isto não afastando a ação penal cabível. Ao prever este disposto constitucional, a pretensão do constituinte era garantir um maior controle da atividade administrativa, buscando salvaguardar os já supracitados princípios da Administração Pública, assim tentando policiar os atos dos administradores públicos, não os fazendo esquecer que administram coisa pública, não particular.

Sobre esta pequena explanação sobre Agentes Políticos, que propositalmente trouxemos uma doutrina minoritária, discutiremos mais profundamente no tópico 3.2. Neste momento adentraremos no tema principal desse tópico: Agentes Públicos e Sua Responsabilização, conceituando-os e analisando sua responsabilização, para tanto, far-se-á necessário a transcrição de alguns artigos da Lei 8.429, *in verbis*:

“Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que

exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos”.

Ao analisarmos os artigos em questão, podemos afirmar que o ato de improbidade precisa essencialmente ser praticado por um agente público, mas faz-se necessário uma ressalva no que tange a este ato ligar-se à incidência da presença de terceiros, o que deverá ser analisado em fase pré-processual de apuração dos atos de improbidade, que divergirá conforme o regime jurídico a que esteja inserido aquele sujeito (art. 14,§ 3º), e influi diretamente na definição do respectivo lapso prescricional conforme previsto no artigo 23 da Lei 8.429.

Outra conclusão que os referidos artigos faz-se chegar é que podem ser considerados sujeitos ativos em potencial os indivíduos que possuem algum tipo de envolvimento com os sujeitos passivos na prática do ato de improbidade administrativa, onde a individualização daqueles define a identificação destes. O que afasta a possibilidade de análise isolada, sendo necessária a análise de cada caso para classificação dos sujeitos como ativos ou passivos na ação cabível.

Depreende-se da legislação em estudo, que todo e qualquer agente público deve zelar por sua função como um todo, não bastando a este apenas fazer o que é permitido em lei, mas também agindo de maneira proba, seguindo princípios norteadores da boa administração pública, principalmente o da moralidade, pois a realização de postura contrária ocasionará responsabilização aos mesmos.

Sobre essas sanções, transcreveremos o artigo 12 da Lei 8.429:

“Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por

intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”.

Depreende-se do texto legislativo que para quaisquer das três formas de ato improbo são as mesmas sanções impostas, variando apenas o peso de cada uma delas, quais sejam: a suspensão dos direitos políticos; ressarcimento integral do dano e perda dos bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio; pagamento de multa civil; perda da função pública e por fim, a proibição em contratar com a administração pública e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. Cada tipo cometido prevê uma sanção de peso maior ou menor, como por exemplo, a hipótese de cometimento do ilícito previsto no artigo 11 da Lei de Improbidade, onde a multa civil prevista é de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente improbo, diferentemente da sanção prevista pelo artigo 10 da mesma lei, o qual prevê o pagamento de multa civil de até duas vezes o valor da remuneração percebida pelo agente.

Percebe-se desta diferenciação, que para a Legislação em estudo os atos de improbidade administrativa não são mensurados da mesma forma, onde um pode ser mais agressivo que outro para a nossa sociedade. Assim, ao seguirmos este raciocínio podemos concluir que os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, por exemplo, tem como uma das suas sanções previstas a proibição em contratar com a administração pública e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de até dez anos, sendo a maior penalização deste tipo dentre os três tipos de atos de improbidade previstos naquela Lei.

Para finalizarmos este tópico, salientamos que desde a sua origem, a Lei nº 8.429/92 teve como objetivo a penalização de todos os agentes públicos, o que inclui os agentes políticos, que sejam corruptos e/ou desonestos, mas há de se destacar o fato que a supracitada legislação não ambiciona punir a inabilidade e a incapacidade técnica desses agentes, seu fim primeiro é extirpar a corrupção do meio público.

### **3.2 Sanções e aplicação aos agentes políticos**

Ainda vemos alguns embates jurídicos sobre o que se refere à inclusão, ou não, dos agentes políticos no rol dos agentes públicos. Há aqueles que defendam que o agente político, apesar de ser agente público, não está sujeito aos efeitos da Lei de Improbidade Administrativa, em razão da existência de sistema autônomo e especial de punição. Por sua vez, há os que entendem diversamente, no sentido de que estes se sujeitam aos mandamentos da referida lei.

Por mais que qualquer agente público configure como réu em uma ação de improbidade administrativa, podemos concluir que os agentes políticos tendem a fazer pior uso do poder que possuem. Quanto mais poder se tem, mais possibilidade de mal utilizá-lo. Outro fato, é que pelo que já fora visto neste estudo, pode-se concluir que todo agente político é considerado agente público, mas nem todo agente público é agente político, tendo em vista o que prescreve o já citado artigo segundo da Lei 8.429/92.

Seria cômico se não fosse trágico a afirmativa que os detentores de poder político, detentores da vontade popular, não pudessem responder por seu atos ímprobos nos trâmites da Lei de Improbidade Administrativa, desrespeitando entre outros princípios constitucionais, o Princípio de que todos são iguais perante a lei, ou seja, se em seu artigo 2º a LIA coloca todo e qualquer agente público como agente ativo do ato de improbidade administrativa, e se todo agente político é agente público, nada mais justo que estes últimos respondam como previsto em Lei de Improbidade Administrativa.

Os agentes políticos são conceituados por Di Pietro (2005, p. 445). *in verbis*:

“São, portanto, agentes políticos, no direito brasileiro, porque exercem típicas atividades de governo e exercem mandato, para o qual são eleitos, apenas os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e

Vereadores. A forma de investidura é a eleição, salvo para os Ministros e Secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação”.

Apesar da época em que tal conceituação foi dada por Di Pietro, vê-se quão atual ela é. O estudioso traz em seu conceito de agentes políticos uma subespécie de agentes públicos, sendo responsáveis por atividades de Governos e adentrando em tal cargo por meio de eleição, ressaltando desta última característica os Ministros e Secretários. Di Pietro confirma o que já fora dito antes, o artigo segundo da Lei 8.429/92 traz um rol amplo de possíveis réus em sede de Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa.

Outra informação de suma importância, é a procedência de duas ações de inconstitucionalidade de n. 2.797 e 2.860, as quais tratam da competência para ações por ato de improbidade administrativa, mesmo quando seja requerida pessoa que, pelo cometimento de crime, disponha de foro de prerrogativa de função, é de primeira instância judicial, não se cogitando, para o caso de competência originária de Tribunal. Ações estas que tornaram a Reclamação n. 2.138 prejudicada. Com a procedência destas ações de inconstitucionalidades, exterminou-se qualquer dúvida sobre competência originária em sede de ação por improbidade administrativa, sendo processadas e julgadas em primeira instância judiciária (DECOMAIN, 2007, p. 79).

Ainda vale lembrar que por meio do poder legislativo, o ímprobo pode ser imputado por crime de responsabilização, assim podendo ser responsabilizado político-administrativamente por atos ímprobos de autoria do Chefe do Executivo, assim a propositura de ação por improbidade administrativa não exclui a possibilidade de culpabilidade política, por crime de responsabilidade, ambas tramitando paralelamente, as quais podem ocorrer ao mesmo tempo (cada uma em sua esfera), ou em tempos diversos.

Decomain (2007, p. 82) em obra de vários autores, intitulada Estudos sobre Improbidade Administrativa faz interessante comentário sobre as sanções impostas aos autores de atos ímprobos, qual seja:

“Desenha-se aí, em âmbito estritamente constitucional, um sistema amplo de responsabilização do ímprobo, que ficará sujeito não somente às sanções penais também aplicáveis em decorrência da conduta realizada, quando esta guarde tipicidade penal.”

Vê-se o grau de importância sancional existente nos atos de improbidade administrativa, onde os mesmos podem ser responsabilizados em três esferas concomitantemente, paralelamente ou em tempos diversos: na seara cível, penal e/ou política. Esta multiplicidade de meios de responsabilização certamente não se dar ao acaso, mas a enorme importância dos Princípios basilares da Administração Pública, que devem ser respeitados por todos, e quando não, devem ser eficazmente punidos.

### **3.3 Prescrição dos Atos de Improbidade Administrativa**

Quando tratamos de responsabilização, além de expor quais são os responsáveis, quais são suas respectivas sanções, também precisamos saber até que momento elas podem ser impostas. Para isso, falaremos do Instituto Prescrição nos atos de Improbidade Administrativa.

A já supramencionada LIA, prevê em seu artigo 23 dois possíveis prazos prescricionais para impetração de ação que vise punir atos de improbidade administrativa, sendo eles de até cinco anos após o fim do mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança e dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares. Já em contrapartida, a Constituição Federal vigente fez ressalva expressa sobre a garantia de ressarcimento ao erário em seu § 5º do art. 37, salvaguardando a imprescritibilidade do direito de reparação do dano causado ao Patrimônio Público. Ao falarmos nessa imprescritibilidade do ressarcimento do prejuízo causado ao erário e dos prazos de prescrição previsto na LIA em seu artigo 23, podemos ter a falsa ideia que a Lei Federal 8.429/92 estar infringindo norma constitucional que prevê a imprescritibilidade em casos de ressarcimento ao dano causado coisa pública, o que não é verdade.

Sobre esta possível divergência normativa, faz-se necessário trazer a baila ensinamentos de Ávila (2008, p. 23) quando diz:

“Havendo colisão entre regras, estas devem ser consideradas de modo absoluto e apenas uma delas prevalecerá, ao passo que havendo conflitos entre princípios, estes podem ser graduados em face de seu conteúdo axiológico e diante dos preceitos basilares do ordenamento jurídico vigente, o que leva indubitavelmente ao entendimento de que a ressalva contida no art. 37, §5º, não pode ser interpretada extensivamente, sob pena de conduzir à invalidade da norma, eis que tal inserção confrontaria com todo o ordenamento jurídico vigente”.

O estudioso fala sobre importância de entender como ressalva o que estar transcrito no art. 37, §5º da Constituição Federal, pois o texto constitucional dar a devida importância de voltar ao Estado o que lhe fora indevidamente subtraído por aqueles que se utilizaram de suas funções públicas indevidamente, o que não quer dizer que a prescrição prevista na Lei 8.429/92 deva ser desconsiderada, pois a intenção da Carta Magna não é desrespeitar o artigo 23 da supracitada lei mas sim fazer-lhe uma ressalva, ao afirmar que é imprescritível o ressarcimento ao dano cometido contra o erário. Exemplo disto é o fato do espólio do agente causador do dano não ficar isento de ação de improbidade administrativa que vise ressarcimento ao erário.

Sobre a prescrição quinquenal e sobre a ressalva de imprescritibilidade prevista em texto constitucional, transcreveremos alguns julgados a seguir:

“EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. ART. 23 DA LEI Nº 8.429/92. PRECEDENTES.

1. Recurso especial contra acórdão que afastou a preliminar de prescrição quinquenal levantada nos autos de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, por considerá-la vintenária.

2. O art. 23 da Lei nº 8.429/92 estatui que “as ações destinadas a levar efeito às sanções previstas nesta Lei podem ser propostas até cinco anos após o término do exercício do mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança. 3. In caso, ficou devidamente demonstrado que a prescrição quinquenal ocorreu, visto que o mandato do recorrente teve seu término em 31/12/1992 e a ação foi ajuizada apenas em 27/4/2001. Extinção do processo, com suporte no art. 269, IV, do CPC. 4. Precedentes desta Corte Superior: REsp. nº 680677/RS, Rel. Min. Humberto Martins, DJ de 2.2.2007; REsp. nº 750187/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 28.9.2006; REsp. nº 665130/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 2.6.2006; REsp. nº 681161/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ de 10.4.2006; REsp. nº 803390/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ de 27.3.2006; REsp. nº 710701/RS, Relª Minª Eliana Calmon, DJ de 19.12.2005. 5. Recurso provido (STJ, 2005) e

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL PRESUMIDA. AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. ART. 37, § 5º, DA CF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.1. A repercussão geral é presumida quando o recurso versar questão cuja repercussão já houver sido reconhecida pelo Tribunal ou quando impugnar decisão contrária a súmula ou a jurisprudência dominante desta Corte (artigo 323, § 1º, do RISTF).2. Imprescritibilidade da ação de ressarcimento de dano ao erário (MS 26.210, Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJ de 10.10.08).3. In casu, o acórdão recorrido assentou:“PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PEDIDO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. PRECEDENTES.AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA

PROVIMENTO.”4. Recurso extraordinário a que se nega seguimento. Decisão: Cuida-se de recurso extraordinário interposto por LEONARDO RODRIGUES LELÉ DA CUNHA, ex-prefeito do Município de Timóteo/MG, com fundamento no artigo 102, inciso III, alínea a, da Constituição Federal de 1988 contra acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça, assim do: “PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PEDIDO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.” Os embargos de declaração opostos foram rejeitados. Nas razões do apelo extremo, o recorrente alega violação do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal e pleiteia “seja afastada a tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário e, por consequência, seja fixado seu competente prazo de prescrição”. É o relatório. DECIDO. Ab initio, deixo de apreciar a existência da repercussão geral, uma vez que o artigo 323, § 1º, do RISTF dispõe que “tal procedimento não terá lugar, quando o recurso versar questão cuja repercussão já houver sido reconhecida pelo Tribunal, ou quando impugnar decisão contrária a súmula ou a jurisprudência dominante, casos em que se presume a existência de repercussão geral. O Pleno do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 26.210, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJ de 10.10.08, fixou entendimento no sentido da imprescritibilidade da ação de ressarcimento de dano ao erário: EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. I - O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor. II - Precedente: MS 24.519, Rel. Min.Eros Grau. III - Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição. IV - Segurança denegada.” No mesmo sentido, a seguinte decisão: EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. § 5º DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 26.210, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, decidiu pela imprescritibilidade de ações de ressarcimento de danos ao erário. 2. Agravo regimental desprovido (RE 578.428-AgR, Relator o Ministro Ayres Britto, DJ de 14.11.11) Ex positis, nego seguimento ao recurso extraordinário com fundamento no artigo 21, § 1º, do RISTF. Publique-se. Brasília, 22 de maio de 2012. Ministro Luiz Fux Relator Documento assinado digitalmente (STF - RE: 653952 DF, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 22/05/2012, Data de Publicação: DJe-104 DIVULG 28/05/2012 PUBLIC 29/05/2012)”.

Ao analisarmos os julgados em questão, percebemos que o prazo prescricional previsto no art. 23 da Lei n. 8.429/92 não alcança a ação de ressarcimento pelos danos causados ao patrimônio das entidades de que trata o art.1º da referida Lei, o que demonstra a importância dada as ações de improbidade administrativa que visam reaver o patrimônio público que foi retirado ilegalmente.

A probidade administrativa enquadra-se como direito difuso, tendo como seu titular a sociedade, e pelo que já fora visto, a ressalva concedida pela Constituição

Federal ao considerar imprescritível o direito de ressarcimento ao dano causado ao erário, assim pode ser considerada como medida jurídica importante no combate a diminuição de ações inescrupulosas que são cometidas por muitos agentes públicos mal intencionados, ao impor que deverá voltar ao erário os danos indevidamente causados, independente de quantos anos tenham se passado da ocorrência do fato improprio.

A imprescritibilidade ressalvada aos casos de ressarcimento do dano causado ao erário já foi pacificada pelo STF, bem como existe sim prazo prescricional previsto no artigo 23 da LIA, temos a obrigação de apontar um fato típico e/ou comum no cometimento de improbidade administrativa, geralmente qualquer um dos atos, não obrigatoriamente, é claro, acarretam prejuízo ao erário, nestes casos todos tornam-se imprescritíveis devido ao seu resultado.

#### **3.4. Breve explanação sobre a efetividade da Lei 8.429/92**

A polêmica existente no tema efetividade da LIA é imensa. Visto a amplitude do tema, apenas tentaremos tratar neste tópico sobre alguns dados sobre o assunto, trazendo algumas opiniões existentes acerca da matéria. Afirmamos como sendo “polêmica”, pois vemos com frequência notícias sobre escândalos envolvendo servidores públicos, agentes políticos e empresas desonestas ligadas a esquemas sombrios. Podem ser citados como exemplos destes escândalos a descoberta do funcionalismo fantasma, “fraude” de ponto, desvios de verbas públicas que deveriam ser destinadas para o atendimento de fins básicos como saúde, educação e segurança de qualidade, e tantos outros atos atrozés que permeiam a vida profissional de agentes públicos e/ ou terceiros envolvidos, que fazem mau uso de suas funções e deturpam direitos de vários cidadãos.

Garcia e Alves (2013, p. 279) falam sobre as tentativas de se retirar a efetividade da Lei 8.429/92, citando a introdução da alteração introduzida naquela lei pela Medida Provisória n. 2.225/45 presente no art. 17 da LIA, o que segundo os autores contribui com a postergação do aperfeiçoamento da relação processual, dentre outras coisas, dificultando o recebimento da inicial. Citam também como tentativa de limitação de efetividade da supracitada legislação, a busca incansável de alguns para que se estenda às ações de improbidade o foro de prerrogativa de função

previsto na esfera criminal.

Outro obstáculo enfrentado na busca de efetividade da legislação em estudo é apontado por Garcia e Alves (2013, p. 282) ao destacarem como costumeira a prática do Ministério Público responsável pelo ajuizamento de Ação Penal Pública, ao se convencer da existência de fato típico comum a ato de improbidade administrativa em seara civil, simplesmente ajuizar um tipo de ação, fazendo uma escolha simplória entre ajuizar apenas ação penal pública ou apenas uma ação civil pública, mesmo sabendo que as duas podem ser ajuizadas concomitantemente. Assim fazendo “justiça incompleta”, fazendo desta forma aumentar o sentimento de injustiça desses atos atroz.

Sobre sua efetividade, podemos também salientar que não é nova a afirmação doutrinária de que a suspensão dos direitos políticos e perda do cargo público, são as mais severas das sanções previstas no artigo 12 da LIA, as quais visam barrar temporariamente o desempenho de um direito fundamental de grande importância em nosso ordenamento jurídico constitucional. Estas sanções são as mais temidas por agentes ímprobos.

Ainda sobre o tema sancionatório, Osório (1998, p. 255) tece comentários interessantes sobre o assunto, ao não considerar como sanção parte do que é previsto no art. 12 da supracitada lei 8.429/92, qual seja: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio e o ressarcimento integral do dano. Para o autor, a perda dos bens incorporados ilicitamente e o ressarcimento ao órgão público do que lhe foi indevidamente retirado, não é nada mais que mera reparação do dano, não podendo assim ser considerada como sanção, pois a LIA tem como um de seus objetivos, o reestabelecimento do estado anterior ao cometimento do ato ilícito.

Outro ponto basilar sobre a efetividade das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, é o fato destas sanções terem estreita relação com a aceitação de sua cumulação ou mitigação, sobre o tema Martins Júnior (2002, p. 304/305) faz apontamentos, *in verbis*:

“As sanções do art. 12 da Lei Federal n.º 8.429/92 são cumulativas, não cabendo cogitar de alternativa, porquanto não se estabeleceu critério propício nesse sentido. Se pretendesse a lei a aplicação de sanções alternativas, espaço teria no parágrafo único do art. 12 para nortear o exercício jurisdicional.”

Como pode ser observado no atual texto do artigo 12 da LIA, modificado pela nova redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009, os comentários tecidos por Paiva em 2002, não são mais cabíveis, onde se afirma a impossibilidade da não separação das sanções prevista no supramencionado artigo, tendo em vista que podem sim, as sanções serem aplicadas isolada ou cumulativamente.

Quando nos referimos a cumulação ou mitigação de sanções, chocamo-nos em um princípio constitucional de relevante importância, o princípio da proporcionalidade. Sobre ele, Alexandrino e Vicente Paulo (2008, p. 155) falam:

“O postulado da proporcionalidade é importante, sobretudo, no controle dos atos sancionatórios, especialmente nos atos de polícia administrativa. Com efeito, a intensidade e a extensão do ato sancionatório deve corresponder, deve guardar relação de proporcionalidade com a lesividade e gravidade da conduta que se tenciona reprimir ou prevenir. A noção é intuitiva: uma infração leve deve receber uma sanção branda; a uma falta grave deve corresponder uma sanção severa”.

Acertadas são as colocações de Alexandrino e Vicente Paulo, ao considerarem descabida a imposição de sanção idêntica para um agente que indevidamente levou para sua residência bem público de pouca monta, como por exemplo um aparelho televisor, a sanção imposta a um agente público que cometeu fraude em licitação milionária e percebeu com isto, um alto valor econômico que foi incorporado ilicitamente ao seu patrimônio particular. A imposição sancionatória que fizesse ambos os agentes terem a mesma condenação, tornaria a Lei em questão injusta, deixando-a longe da tão sonhada efetividade buscada por norma.

Nesse diapasão, para o exemplo do primeiro agente público que teve conduta ilícita de pouca relevância, ou até mesmo que trouxe poucos danos ao patrimônio público, não seria racional a aplicação de todas as sanções previstas na Lei 8429/92. Já para aquele que causou demasiado prejuízo ao erário e, ainda, ampliou seu patrimônio ilicitamente, necessário e indispensável é a aplicação de todas as medidas repressivas previstas na legislação. Assim busca-se efetivar princípios fundamentais para os mais diversos ramos do direito, sendo eles: os princípios da isonomia e da proporcionalidade.

É há de se convir que se torna desarrazoado a cumulação de sanções para atos ímprobos de pouco poder lesivo ao patrimônio público. Não queremos aqui pregar a impunidade de agentes ímprobos, e menos ainda descaracterizar o

cometimento de improbidade administrativa por razão de um dano de pouca monta, longe disto. Estamos expondo o fato de a condenação por atos ímprobos estar ligada a ponderação de sanções, e como o próprio artigo 12 da Lei 8.429/92 traz a possibilidade de cumular ou não suas sanções, estas devem ser analisadas caso a caso, durante a verificação do acontecimento concreto.

Pode-se absorver pelo que fora visto em um recente julgado do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que aquele Tribunal entende que há obrigatoriedade expressa de aplicação do princípio da proporcionalidade no artigo 12, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, *in verbis*:

“IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LEI Nº 8429/1992 – PREFEITO-MUNICIPAL – REPASSE DE VERBAS PARA EXECUÇÃO DE OBRAS DE SANEAMENTO BÁSICO – EXECUÇÃO PARCIAL – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA DESTINAÇÃO DE PARCELA DOS RECURSOS FINANCEIROS – ATO ÍMPROBO CARACTERIZADO – FIXAÇÃO DA PENA – PROPORCIONALIDADE. Caracteriza ato ímprobo a atuação desidiosa do Prefeito-Municipal, que, ao gerir recurso destinado à Municipalidade para consecução de obras de saneamento básico, não logra êxito em comprovar a destinação de parcela da quantia repassada. De acordo com art. 12 da Lei nº 8429/1992, a pena imputada ao réu-ímpromo deve ter como mensuração o princípio da proporcionalidade”.

O julgado traz em seu teor o princípio da proporcionalidade como basilar na mensuração de sanções por atos de improbidade administrativa. No caso em questão, o Prefeito deixou de comprovar parte das verbas utilizadas em obra pública, o que quer dizer que a verba não deixou de ser comprovada em sua totalidade, mas de forma parcial. O gestor utilizou e comprovou de forma parcial determinado valor, e não comprovou parte dele, o que deve ser sobrepesado em seu julgamento, o que seria totalmente diferente de um caso de não comprovação de um determinado valor em sua totalidade, o que conseqüentemente produziria estragos maiores ao patrimônio público atingido por aquele ato.

A presença impregnada no seio social da impunidade em nosso país, não raras vezes, reduz enormemente a credibilidade dos meios de punição impostos aos atos ímprobos, mas isto não impossibilita o cumprimento das sanções previstas ao agente causador do ato de improbidade administrativa.

São claras as dificuldades enfrentadas para que haja efetividade na norma 8.429/92, que pelo que já fora visto, pode ser entendida como normatização mais

especifica e esmiuçada do § 4º, do artigo 37 da Constituição Federal, a busca incessante tanto da sociedade, quanto de órgãos públicos responsáveis por isso, como é o Ministério Público, permanece a esperança no efetivo controle dos atos de improbidade administrativa.

#### **4. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ENQUANTO ORGÃO INVESTIGATIVO E AS MUDANÇAS NO CENÁRIO DA COMARCA DE NOVA CRUZ/RN DEVIDO A SUA ATUAÇÃO**

Sem sombra de dúvidas, o Ministério Público há alguns anos é considerado por muitos um órgão de fundamental importância social brasileira, sendo um grande defensor do interesse público, possuindo autonomia funcional e poder de fiscalização da legislação, assumindo papel imprescindível na busca da efetivação da justiça na Administração Pública.

##### **4.1 Parquet como função essencial à justiça**

Ao ler-se nossa Carta Magna em seu Título IV, Capítulo IV, o qual trata das Funções Essenciais à Justiça, encontramos o Ministério Público sendo normatizado e tido como órgão essencial a concretização da Justiça. Sobre o tema, Emerson Garcia em sua obra Ministério Público – Organização, Atribuições e Regime Jurídico (2008, p.47) fala:

“A Constituição da República dispôs sobre a normatização básica de regência do Ministério Público no Título IV, Capítulo IV, que trata das Funções Essenciais à Justiça. Na lição de Renato Alessi, toda função estatal denota o dever de o agente praticar determinados atos, valendo-se dos poderes que a lei lhe confere, visando à consecução do interesse da coletividade. Essencial, por sua vez, é designativo daquilo que constitui a substância de algo, que é necessário e não pode ser afastado.”

Em consonância ao que autor acabara de falar, fica claro a importância deste órgão para ordenamento jurídico em seu ponto mais importante: sua efetividade. É, o órgão ministerial, o principal responsável pela defesa da sociedade, na defesa de direitos coletivos, atuando como fiscal da lei, assim sendo protetor do patrimônio público.

A Constituição Federal em seu art. 127 diz que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Já em seu artigo 129 percebemos que a atuação desta Instituição é ampla, tendo em vista que o rol de funções descritas no referido artigo é meramente exemplificativo.

Ainda sobre o termo essencial, podemos absorver o seguinte raciocínio: existem atividades que são privativas do Ministério Público, bem como existem relações processuais onde a intervenção do Parquet é necessária. No caso, sem sua atuação e/ou intervenção em determinadas demandas judiciais, dever-se-á anular o ato de pleno direito. São situações dessa natureza, enquanto ação privativa, enquadra-se a promoção da ação penal pública, na forma da lei, conforme previsão do art. 25, inciso III da Lei nº 8.625/93. Como exemplos de sua intervenção necessária Castro (2010) nos fala: “Destaca-se o art. 82 do Código de Processo Civil, segundo o qual a intervenção se dá em razão do interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte”. Sendo necessária sua intervenção nas causas em que há interesses de incapazes; causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade e nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte, conforme previsão expressa do artigo 83 e seus respectivos incisos do Código de Processo Civil.

Percebe-se que nossa Carta Magna é explícita ao garantir ao órgão ministerial importância jurídica e social, fazendo desta instituição peça fundamental para o bom funcionamento jurídico em geral. Assim, cabe citar Mazzilli (2010, p. 07) em sua obra Manual do Promotor:

“Extraordinário crescimento adveio quando da Lei Complementar federal n. 40/81, que definiu um estatuto para o Ministério Público nacional, com suas principais atribuições, garantias e vedações.

Em 1985, a chamada Lei da Ação Civil Pública conferiu-lhe importante iniciativa na promoção de ações para a proteção de interesses difusos (meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico).

Foi, porém, com a Constituição democrática de 1988 que o Ministério Público brasileiro alcançou seu crescimento maior, sequer comparável ao dos outros países, ainda que de semelhante tradição cultural.”

Mazzilli fala sobre o desenvolvimento deste órgão tão importante para busca e manutenção da Justiça, o qual hoje chegou a um patamar altíssimo, sendo como já dito antes, essencial, recebendo um capítulo exclusivo em nossa Carta Magna atual, onde são previstas suas atribuições próprias.

Dessa forma, nossa atual Constituição Federal concedeu ao Ministério Público a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, atribuição esta que fez com que esse ente ocupasse importante papel no controle da Administração Pública, tendo em vista que é legitimado para propositura de ação civil pública e ação de improbidade administrativa, nas quais atua de forma independente.

#### **4.2 A Constituição Federal de 1988 e a Legitimação do Ministério Público**

Nossa Constituição Federal prevê em seu artigo 127, § 1º os três princípios institucionais do Ministério Público, sendo eles: a unidade, a independência funcional e a indivisibilidade. Nesse contexto podemos afirmar que os princípios institucionais surgem da própria finalidade do órgão, dando forma a sua atuação.

Ao tratar-se sobre o Princípio da Unidade, referimo-nos a integração existente nessa instituição, onde seus membros formam um só órgão, dando o direito de seus membros agirem como um todo. Assim, a atitude de um membro ministerial equivale a atitude do próprio órgão, ressaltando é claro que atuação só é legítima se tiver como objetivo o alcance de finalidades daquele órgão, existindo dentro da Instituição uma divisão meramente funcional, para melhor desempenho de suas atividades. Exemplo disto é a promotoria alvo desse estudo monográfico. Naquela repartição pública, existem duas Promotorias e dois Promotores, um para cada. Mas ambos substituem-se em casos de férias, por exemplo, sem diminuir responsabilidades ou atuação devido a essa substituição.

Sobre o assunto Garcia (2008, p. 55) traz alguns apontamentos que especificam o já citado princípio da unidade, ao falar de uma de suas ressalvas:

“Apesar disso, sob um prisma orgânico, não se pode falar em unidade em relação aos Ministérios Públicos dos Estados e ao congênere da União, já que compões estruturas organizacionais distintas, cada qual com autonomia financeira própria e sujeita a uma Chefia distinta. Trata-se de derivação direta

da forma federal de Estado adotada pelo Brasil, na qual é assegurada a autonomia entre os diferentes entes federados. O Ministério Público, em que pese o fato de não atuar como representante do Poder Público, a exemplo do que se verifica quanto à dicotomia existente entre a Justiça Estadual e a Justiça Federal, tem sua estrutura claramente vinculada à Federação, daí a ausência de unidade entre referidas instituições sobre o prisma orgânico.”

Garcia traz em seu raciocínio a ressalva existente no Princípio da Unidade, qual seja: o respeito as competências jurisdicionais. Onde um Promotor não pode atuar como Procurador baseando-se neste princípio institucional, nem mesmo podendo um MPE atuar como se fosse um MPF. Nesta mesma vertente tem-se posicionado o STF, *in verbis*:

“HABEAS CORPUS. PRISÃO DECRETADA POR JUIZ INCOMPETENTE. AUSÊNCIA DE RATIFICAÇÃO. NULIDADE DO DECRETO PRISIONAL. APLICAÇÃO DE MEDIDAS CAUTELARES.

Segundo os ensinamentos de Guilherme de Souza Nucci: “quando o feito é encaminhado a juízo diverso, em decorrência de incompetência territorial (relativa), cabe ao magistrado a ratificação dos atos instrutórios e a renovação dos decisórios. Não há necessidade de se adotar o mesmo procedimento quanto ao Ministério Público (ex.: oferecida denúncia em juízo incompetente, quanto ao território, remetido o feito

o magistrado competente, cabe a este renovar o recebimento da denúncia, não havendo necessidade de ser ratificado o oferecimento da pena acusatória pelo representante do MP). Nessa ótica: STF: “No ponto, asseverou-se que a ratificação é ato do juízo competente, que pode, ou não, aproveitar atos instrutórios praticados perante o incompetente e que o ato processual de oferecimento da denúncia, em foro incompetente, por um representante, prescinde, para ver válido e eficaz, de ratificação de outro do mesmo grau funcional e do mesmo Ministério Público, lotado em foro diverso e competente, porquanto em nome da instituição, que é uma e indivisível” (HC 85.137-MT, 1ª T., rel. Cezar Peluso, 13.09.2005, m. v., Informativo 401)”.

A Suprema Corte tem entendido não induz nulidade, em casos onde haja modificação de foro, devido a competência, ensejando o prosseguimento do feito, sem ratificação da denúncia pelo membro ministerial do foro dado por competente, pois o órgão é indivisível.

Para Decomain (1996, p. 19) o “Ministério Público é uno porque seus membros não se vinculam aos processos nos quais atuam, podendo ser substituídos um pelos outros de acordo com as normas legais”. Para o referido autor, os Princípios Constitucionais da Indivisibilidade e da Unidade se complementam, ao garantir reciprocidade da atuação de seus membros, onde estes podem substituírem-se reciprocamente, sem causar nenhum prejuízo ao órgão ministerial, ensejando a substituição processual, onde não há vinculação de processos aos membros que os

ajuízam.

O órgão do Ministério Público é independente no exercício de suas funções, não ficando sujeito às ordens de quem quer que seja, somente devendo prestar contas de seus atos à Constituição, às leis e à sua consciência (RTJ 147/142).

Neste diapasão, o Princípio da Independência Funcional, também colocado como um dos mais importantes pilares que o Ministério Público possui, podemos afirmar que os representantes da Instituição Ministerial não são subordinados a ninguém, agindo conforme a Lei, característica que proporciona maior liberdade aos seus membros, não esquecendo que a atuação do Ministério Público é técnica e limitada por lei, não sendo permitida a discricionariedade de seus atos, exigindo-se sua necessária motivação.

Mas nem sempre este Órgão Público foi tão forte e imprescindível a justiça. Se olharmos para traz veremos que o mesmo surgiu em nosso ordenamento jurídico pátrio pela primeira vez no Código de Processo Criminal de 1832, de lá pra cá sofreu diversas alterações, e atualmente situa-se na seção I do capítulo IV da Constituição Federal, bem como nas Leis: Lei 8625/93; Lei Complementar Federal 75/93 e Lei Complementar 734/93, do Estado de São Paulo. Mello (1986, p. 296) compara a Carta Magna anterior a atual, no que concerne a antiga colocação do Ministério Público como órgão do Poder Executivo, na época seus membros sujeitavam-se a regime jurídico especial, gozando, de plena independência em seu desempenho funcional. Tal posicionamento hoje não pode ser considerável válido, no que tange a equiparação de órgão integrante do Poder Executivo.

Alves (2014, p. 861-862) fala sobre a legitimação dada ao Ministério Público por meio constitucional e infraconstitucional, em sua obra intitulada *Improbidade Administrativa*, *in verbis*:

"A legitimidade do Ministério Público, contemplada no art. 17 em comento, vai buscar fundamento, num primeiro momento, no próprio texto constitucional, mais especificamente nos arts. 127, caput (*O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*) e 129, III (Art. 129. *São funções institucionais do Ministério público: III-promover inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*).

Em nível infraconstitucional, tal legitimação vai buscar arrimo na Lei n. 8.625/93, cujo art. 25, IV, "b", estabelece que: Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe,

ainda, ao Ministério Público: (...) IV-promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: (...) b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem) e também no art. 6º, VII, da Lei Complementar n. 75/93. Diga-se o mesmo em relação à própria Lei da Ação Civil Pública, cujos arts. 1º, IV, 5º e 8º espancam qualquer dúvida a respeito, desde que se entenda a tutela do patrimônio público como um interesse difuso”.

Depreende-se das palavras de Alves, que é inquestionável a legitimação ministerial na defesa da probidade administrativa, sendo este Órgão o responsável pela promoção de Inquérito Civil Público e principal autor de ação civil pública contra atos de improbidade administrativa. Acresce-se a esta informação o fato de ser o Parquet legitimado também a atuar como litisconsorte ativo em ação civil pública que visa punir atos de improbidade administrativa, proposta por procuradoria jurídica de ente federativo, por exemplo. Para justificar este fato, vale salientar que o art. 5º, SS5º, da Lei 7.347/85 permite o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos que cuida esta lei.

Já o artigo 128 de nossa Carta Magna, transcreve a composição deste Órgão Público, sendo dividido pelo Ministério Público da União, que compreende: o Ministério Público Federal; o Ministério Público do Trabalho; o Ministério Público Militar; e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; e pelos Ministérios Públicos dos Estados.

Garcia em obra intitulada “Ministério Público – Organização, Atribuições e Regime Jurídico” (2008, p. 35-36) traz um breve apanhado das transformações sofridas pelo Ministério Público no decorrer dos anos, em termos de textos constitucionais, os quais transcreveremos a seguir:

“No período republicano, o tratamento dispensado ao Ministério Público sofreu variações em muito semelhantes ao número de Constituições, promulgadas ou outorgadas. A Constituição de 1934 inseriu o Ministério Público no capítulo intitulado “Dos órgãos de Coordenação das Atividades Governamentais”, coexistindo com o Tribunal de Contas e os Conselhos Técnicos. A Constituição de 1937 não o contemplou e a Carta de 1946 dispôs sobre a Instituição de 1967 incluiu o Ministério Público no capítulo do Poder Judiciário e a Carta de 1969 no capítulo do Poder Executivo. A Constituição de 1988 inseriu o Ministério Público no Capítulo IV (“Das Funções Essenciais à Justiça”), o qual integra o Título IV (“Da Organização dos Poderes”). Com isto, os alicerces da Instituição, não obstante dispostos no mesmo Título dos demais Poderes, o foram em Capítulo distinto, o que terminou por afastar a falsa concepção de que o Ministério Público integra o Poder no qual sua disciplina fora encartada.”

Percebe-se que a evolução adquirida pelo órgão ministerial foi intensa no decorrer das alterações do texto constitucional, frisa-se o fato de acertadamente ter deixado de ser identificado como integrante do poder executivo, título incabível atualmente a este ente. Se fizermos uma comparação entre posição anterior e a atualmente ocupada pelo Ministério Público em nossa atual Carta Magna, que apesar da existência tripartida de poderes do Estado, classificadas como: Legislativo, Judiciário e Executivo, o órgão ministerial não se enquadra em nenhuma delas, sendo um órgão autônomo e independente, que, entre várias outras funções, tem o dever de zelo pelo equilíbrio entre estes Poderes, por meio de fiscalização dos mesmos.

Ao ler-se o artigo 129 do atual Texto Constitucional, transcreve-se as atribuições daquele órgão ministerial, afora outras contempladas na legislação ordinária: a) a promoção das ações penais públicas ;b) a promoção do inquérito civil e das ações civis públicas para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; c) a promoção das ações declaratórias de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos colidentes com a Constituição Federal ou Estadual; d) a promoção das medidas aptas a garantir, por parte dos poderes públicos e dos serviços de relevância público, o respeito efetivo aos direitos assegurados pela Constituição Federal; e e) o exercício do controle externo da atividade policial.

Sobre essas atribuições, faz-se necessário apontar a legislação garantidora de legitimidade para tanto, as quais podem ser encontradas nos preceitos insculpidos nos artigos 129, inciso III, da Constituição Federal, 27, caput, inciso II, § único, inciso I, da Lei Federal 8.625/93, 62, inciso I, e 67, inciso IV, alínea “d”, ambos da Lei Complementar Estadual 141/96, assim também, 282 e ss, do Código de Processo Civil, além de disposições contidas nas Leis 7.347/85 e 8.429/92, é legitimado no manuseio de Ação Civil Pública dispõe o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, expressamente, ser o Parquet legitimado para a proposição de inquéritos civis públicos e de ações civis públicas visando à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e indisponíveis.

Ainda sobre o tema, pode-se citar os artigos 83 e o art. 499, § 2º, ambos do Código de Processo Civil, *in verbis*:

“Art. 83. Intervindo como fiscal da lei, cabe ao Parquet ter vista dos autos depois das partes sendo intimado pessoalmente de todos os atos do processo, podendo produzir prova e requerer medidas ou diligências necessárias ao descobrimento da verdade; e  
Art 499, ss 2º. Poderá também, como custos legis, recorrer de qualquer decisão, ainda que não haja recurso das partes (art. 499, ss2º, do CPC), podendo, por outro lado, opinar livremente pela procedência ou pela improcedência do pedido, não estando o membro da Instituição vinculado, na formação de sua opinião, senão à sua consciência e aos seus ditames superiores da justiça”.

Depreende-se da leitura dos referidos artigos que a atuação do Ministério Público é imensa, ao passo que quando por ventura não atue como autor da ação desempenhará de forma crucial o papel de *custus legis*, tendo direitos neste sentido, tais como a vista dos autos, intimação pessoal de todos os atos daquele, poder de recorrer de quaisquer decisões.

Isto posto, as atribuições pertencentes a instituição ministerial não devem ser compreendidas de forma reduzida e sim deve-se buscar ampliar o alcance desse mister, levando-se em consideração paradigma de estado democrático vigente, em especial na consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CF/88, art. 3º). Neste mesmo sentido é raciocínio de Capez (2012, p. 149-150):

“O caráter permanente e a natureza de suas funções levam à conclusão de que se trata de um dos pilares do Estado Democrático de Direito, em cuja atuação independente repousam as esperanças de uma sociedade justa e igualitária. Desse modo, toda e qualquer interpretação relacionada ao exercício da atividade ministerial deve ter como premissa a necessidade de que tal instituição possa cumprir seu papel da maneira mais abrangente possível.”

Apesar de ser estudioso do campo criminal, Capez traz colocações que expressam bem quaisquer atuações ministeriais, ao reconhecer o Ministério Público como um ente público dotado de ampla legitimidade, assim sendo fundamental para efetivação e permanência do atual Estado Democrático de Direito.

#### **4.3 Possibilidade de Investigação pelo Órgão do Ministério Público**

Sobre a possibilidade de investigação de atos ímprobos pelo órgão ministerial, não resta dúvidas sobre sua legitimidade, tendo em vista o que o texto constitucional

aborda sobre o tema, levando em consideração também o posicionamento do Supremo Tribunal de Justiça ao considerar indiscutível sua legitimidade não só para a propositura de ação de improbidade administrativa, como também para atos praticados antes da Constituição Federal de 1988 (Informativo 426/STJ), bem como o que é previsto no texto do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) sua legitimidade em propor ação civil pública que visa punir este tipo de ilícito, *in verbis*:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

I - o Ministério Público; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

II - a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

V - a associação que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Redação dada pela Lei nº 13.004, de 2014)

§ 1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

Além do que fora anteriormente relatado, depreende-se da leitura deste artigo, que a presença do Ministério é tão precípua que mesmo que não seja ele o autor da ação, deverá obrigatoriamente intervir no processo como fiscal da lei.

Se este Órgão é legitimado a propor ação civil pública, é também responsável pela realização de procedimentos pré-processuais que a basearam, tais como procedimento preparatório e inquérito civil público, ambos de cunho investigativo.

Esta fase pre-processual tem uma importância tremenda na seara jurídica destes casos, pois é por meio desta investigação que podem ser colhidos depoimentos, solicitados documentos, requisitadas provas que venham a robustecer a veracidade do que fora denunciado por populares, ou até mesmo pelo próprio Órgão Ministerial.

Ainda faz-se mister acrescentar afirmativa de Neves e Oliveira (2015, p.179) ao falar sobre a necessidade de instauração de processo administrativo e/ou procedimento administrativo, *in verbis*:

“O Ministério Público pode instaurar inquérito civil para apurar atos de improbidade administrativa. Na prática é, inclusive, é o que costuma acontecer. Nada, entretanto, impede que o Ministério Público officie à autoridade administrativa para que instaure o devido processo administrativo . A concomitância dessas duas investigações não gera qualquer espécie de *bis in idem*, até porque o inquérito civil é destinado exclusivamente para a colheita de elementos para a propositura da ação principal, enquanto o processo administrativo disciplinar visa também a aplicação de sanções administrativas.”

Assim pode-se concluir que pode existir Processo Administrativo e Procedimento Administrativo sobre mesmo de ato de improbidade administrativa, pode também existir um e outro não, e também podemos acrescentar ao pensamento dos autores o fato de apesar de imprescindíveis, os procedimentos administrativos, tais como o Procedimento Preparatório e Inquérito Civil, por serem de suma importância pra obtenção de provas e dados, para uma futura impetração de ação civil pública, não são obrigatórios, ou seja, mesmo sem estes procedimentos o Ministério Público pode ajuizar ação de improbidade administrativa.

#### **4.4 Procedimentos Administrativos do Ministério Público Estadual**

Dentre outros objetivos, pretende-se explicar alguns institutos pré-processuais (portaria de instauração de inquérito civil, recomendação e termo de ajustamento de conduta) e processuais (petição inicial de Ação Civil Pública, análise da sentença, recursos e fase executiva), que são e podem ser utilizados pelo Parquet na defesa do patrimônio público.

Ao debruçar-se sobre o Capítulo V da Lei 8.429/92 veremos que o mesmo trata do “procedimento administrativo e do processo judicial”, onde em seu artigo 14 fala:

“Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterà a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§ 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os

respectivos regulamentos disciplinares.”

Daí analisa-se o quão importante é a contribuição de cada e qualquer indivíduo na busca da efetivação da Lei de Improbidade Administrativa, tendo em vista que qualquer pessoa seja física ou jurídica pode representar a autoridade administrativa competente (geralmente diretamente ao Ministério Público responsável) ato de improbidade administrativa que tiver conhecimento, para que seja apurado.

Já nos artigos seguintes (15 e 16) da referida Lei, é regulado o denominado “procedimento administrativo”, no qual serão colhidos elementos para o eventual ingresso de ação judicial e se aplicarão as sanções administrativas previstas em Lei (FERRARESI, 2011, p. 160), parte esta considerada primordial pelo autor.

#### **4.4.1 Notícia de Fato e Procedimento Preparatório**

O que geralmente ocasiona a instauração de peças administrativas no Ministério Público Estadual da Comarca de Nova Cruz/RN, são representações de populares ou órgão legislativo (câmara de vereadores) e não raras vezes, sindicatos de categoria que se situavam em uma das quatro cidades dessa Comarca. Ao receber tais denúncias, instaurava-se um procedimento administrativo intitulado Notícia de Fato, o qual poderia resultar em duas coisas, a primeira hipótese seria ser transformado em um Procedimento Preparatório, na segunda possibilidade era arquivado ali mesmo na Promotoria receptora do ocorrido, sem ser remanejado fisicamente a Procuradoria do Estado. Tais decisões eram tomadas levando-se em consideração uma análise prévia de veracidade do conteúdo ali relatado, se a princípio fosse identificada a veracidade, aquela Notícia de Fato tomaria corpo na forma de um Procedimento Preparatório, mas se não, seria arquivado ali mesmo.

Vale salientar que estas Notícias de Fatos, só foram regulamentadas em 13 de novembro de 2014, por meio da Resolução 015/2014-CPJ, a qual alterou a Resolução nº 002/2008, para inserir a instauração e tramitação da Notícia de Fato e dá outras providências (MPRN).

A Resolução ora em estudo, traz a definição de Notícia de Fato em seu art. 3º, o qual transcreveremos a seguir:

“Art. 3º Notícia de fato é qualquer demanda dirigida aos órgãos de atividade-

fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se como tal a realização de atendimento, bem como a apresentação de notícias, documentos, requerimentos ou representações”. (NR)

Depreende-se deste artigo conceitual que todo e qualquer cidadão pode informar ao Ministério Público, fato que considere ilegal, seja de forma escrita, presencial ou até mesmo por meios virtuais.

Na supracitada Resolução 015/2014-CPJ estabelece-se dentre outras coisas o prazo de vigência desse procedimento administrativo, qual seja: 30 dias, podendo ser prorrogado uma única vez pelo mesmo período, de forma fundamentada.

Já o art. 5º da Resolução 002/2008-CPJ e os incisos I, II, III, IV e V, passa a vigorar acrescido do inciso VI e §§ 1º, 2º e 3º, com as seguintes redações:

“Art. 5º De posse da notícia de fato e, no prazo máximo consignado no §1º do art. 3º desta Resolução, o órgão de execução do Ministério Público poderá:

I – realizar diligências preliminares, como o encaminhamento das notícias a outros órgãos que possam prestar as informações necessárias ou adotar as providências cabíveis antes da instauração de procedimento investigativo; (NR)

II – arquivar, se entender que não há justa causa para instauração de procedimento preparatório, de inquérito civil ou de ajuizamento de ação civil pública ou outra medida judicial; (NR)

III - remeter a outro órgão ministerial de execução quando entender não ser matérias de sua atribuição; (NR)

IV – instaurar procedimento preparatório;(NR)

V – instaurar inquérito civil; (NR)

VI – propor ação ou medidas judiciais correspondentes.

§ 1º Na hipótese de arquivamento de notícia de fato, o noticiante será cientificado da decisão, cabendo recurso no prazo de 10 (dez) dias.

§ 2º O recurso será protocolado na secretaria do órgão que arquivou a notícia de fato, juntado aos respectivos autos que deverão ser remetidos ao Conselho Superior do Ministério Público, no prazo de 3 (três) dias para apreciação, caso não haja reconsideração.

§ 3º Não havendo recurso, os autos serão arquivados na própria origem, registrando-se em livro específico.”

Vê-se o quão amplo é o leque de possibilidades que pode acontecer a partir da instauração de uma notícia de fato. Bem como, regulamenta-se o cabimento de recurso quando a notícia de fato venha a ser arquivada, o que outrora não existia.

#### **4.4.2 Inquérito Civil Público**

Ao falar-se sobre o tema desse tópico, qual seja, inquérito civil sentimos a

necessidade de transcrever a descrição dada pelo Ministro José Celso Bandeira de Melo Filho, enquanto Assessor do Gabinete Civil da Presidência da República, ao officiar no processo relativo ao projeto de que resultou a Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), sobre esse procedimento administrativo, tal comentário foi citado por Meirelles (1987, p. 118), *in verbis*:

“O projeto de lei, que dispõe sobre a ação civil pública, institui, de modo inovador, a figura do inquérito civil. Trata-se de procedimento meramente administrativo, de caráter pré-processual, que se realiza extrajudicialmente. O inquérito civil, de instauração facultativa, desempenha relevante função instrumental. Constitui meio destinado a coligir provas e quaisquer outros elementos de convicção que possam fundamentar a atuação processual do MP. O inquérito civil, em suma, configura um procedimento preparatório, destinado a viabilizar o exercício responsável da ação civil pública. Com ele, frustra-se a possibilidade, sempre eventual, de instauração de lides temerárias. A instauração de inquérito civil não obrigará o MP ao ajuizamento da ação civil pública, desde que lhe pareçam insuficientes os elementos de convicção coligidos. Os titulares da ação civil pública, as Associações, inclusive, possuem legitimidade autônoma para o ajuizamento da ação civil pública. Podem ajuizá-la antes do Ministério Público, ou durante a tramitação do inquérito civil, ou ainda, após eventual arquivamento do inquérito civil.”

A extrajudicialidade é uma das características principais deste tipo de procedimento administrativo, é exatamente um procedimento que pode resultar em ação civil pública ou ser arquivado, dependendo dos fatos que forem descobertos ou esclarecidos. A feitura de inquérito civil não obriga o parquet a ajuizar ação, caso o promotor responsável pela investigação não fique convencido da existência inquestionável o fato ilícito. Bem como não é de instauração obrigatória, podendo ser dispensado.

Durante a existência do inquérito civil, a Promotoria responsável pode requisitar/solicitar documentação referente ao caso investigado, propor recomendações para que os investigados façam ou deixem de fazer determinada coisa, promover termo de ajustamento de conduta (documento que tem cunho extrajudicial), ajuizar ação civil pública ou requisitar ao procurador geral de justiça daquele Estado promoção de arquivamento, devidamente motivada. Conforme pode ser visto nos artigos 8º e 9º da Lei da Ação Civil Pública, *in verbis*:

“Art. 8º Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

§ 2º Somente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los.

Art. 9º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.”

Durante a realização do estágio no Ministério Público Estadual ora em estudo, recebeu-se visitas de funcionários dos mais variados MPs, os quais sempre reclamaram da quantidade de procedimentos extrajudiciais amontoados em prateleiras pelos mais diversos Ministérios Público deste e de outros Estados, os quais geralmente acabavam por comprovar atos ímprobos. Essa realidade infelizmente era generalizada, fazendo-me suscitar duas reflexões, quais sejam: cada vez mais a sociedade mostra-se vigilante ao denunciar atos atroz de improbidade pública, bem como cada vez mais é necessário um diagnóstico que venha a melhorar o trabalho exercido pelo Ministério Público nestes casos de Improbidade Administrativa.

#### **4.5 Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa**

Sabe-se que o ato de improbidade administrativa é tema jurídico previsto e estudado no âmbito do direito administrativo, mas sua instrumentalização é feita no direito processual civil, por meio de ação civil pública, assim havendo uma estreita relação entre o direito material a probidade administrativa tratada em matéria de direito administrativo e seu trato processual previsto no direito processual civil.

Sobre esta relação de direito material e direito objetivo citamos Marques (2010, p.180-181) ao elucidar a natureza deste tipo de ação judicial, *in verbis*:

“A constatação da prática de atos ímprobos em inquéritos civis, procedimentos administrativos ou processos de ações cautelares não exaure a atuação do Ministério Público e dos órgãos da Administração Pública direta e indireta incumbidos da investigação.

Para que as cominações legais possam ser efetivamente aplicadas pelo órgão jurisdicional competente, é necessária a propositura da ação judicial cabível, cujo processo deve se desenvolver sob os auspícios da ampla defesa e do contraditório.

A lei 8.429/92 delimitou os atos de improbidade administrativa e também disciplinou o procedimento do processo da ação tendente à aplicação das

sérias cominações legais, consistentes em obrigações civis extracontratuais e sanções que foram analisadas alhures.

O processo da ação segue um procedimento híbrido, pois se inicia na forma prevista da lei especial, até o recebimento da petição inicial, mas a partir da fase de citação, segue o rito comum ordinário do Código de Processo Civil, com possibilidade de aplicação de algumas regras do Código de Processo Penal, no que concerne à oitiva de pessoas que gozam de prerrogativa de foro no âmbito penal”.

O referido autor deixa claro em sua fala que a investigação e constatação do ato de improbidade administrativa só é mensurado de maneira eficaz ao se impetrar ação judicial de improbidade administrativa. O autor afirma que não basta investigar e porventura descobrir o cometimento de atos ímprobos, mas ao chegar neste ponto, o Ministério Público e/ou outros órgãos da Administração Pública direta e indireta incumbidos da investigação devem propor ação cabível ao caso, só assim os órgãos jurisdicionais competentes poderão agir em prol da resolução daquela querela.

Destas afirmações devemos acrescentar outros dados, tal qual o fato de quando o órgão ministerial não figurar como autor da Ação de Improbidade Administrativa, deverá atuar como *custus legis*, zelando pela justa e rápida composição da lide. Tal previsão está resguardada no art. 17, § 4º, da Lei n. 8.429/92 e no art. 5º, ss 1º, da Lei da Ação Civil Pública, justificando-se pela indisponibilidade da tutela do patrimônio público. Caso não haja intervenção do Parquet em ação civil pública, esta estará eivada de nulidade absoluta, devendo ser declarada de ofício pelo órgão jurisdicional.

Igualmente, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP), encartada na Lei Federal nº 8.625/93, reforça o que já fora previsto em texto constitucional, ao conceder legitimidade ao Ministério Público para o ingresso de ação civil pública com fito de obter proteção ao patrimônio público e social e de outros bens e interesses que especifica, principalmente em seu artigo 25, inciso IV.

Assim também, a Lei Complementar Estadual nº 141/96 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte), legitima este Órgão Ministerial para o manuseio de ação civil pública, fazendo-o, expressamente, por seus artigos 62, inciso I, e 67, inciso IV, alínea “d”, nas hipóteses que tais.

Vale salientar que a Ação Civil Pública não serve apenas para punir agentes causadores de dano ao patrimônio público, agentes que desrespeitam princípios da Administração Pública e enriquecem ilicitamente fazendo-se valer de suas funções públicas. Além destas importantes funções, a ação em estudo também serve como

instrumento jurisdicional de função cautelar, sobre o tema MELLO (2014, p. 974-975)

fala:

“A ação civil pública - a que alude o art. 129, III, da Constituição, reportado a competência do Ministério Público para promovê-la – é um instrumento utilizável, cautelarmente, para evitar danos ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico ou paisagístico, ou, então, para promover a responsabilidade de quem haja causado lesão a estes mesmos bens.

Pode ser proposta não apenas pelo Ministério Público, mas também consoante estabelece sua lei disciplinadora, que é a de n. 7.347, de 24.07.1985, pela União, pelos Estados, pelos Municípios, por autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações, bem como pelas associações constituídas há pelo menos um ano e que tenham entre suas finalidades institucionais a de proteger os interesses jurídicos referidos. A estes legitimados a Lei 11.448, de 15.01.2007, acresceu a Defensoria Pública.”

Quão rica é este tipo de ação civil, quão nociva é para os agentes que utilizam de maneira inescrupulosa suas funções públicas, Mello faz menção a artigo constitucional responsável por salvaguardar bens jurídicos como patrimônio público, os quais trazem não apenas o patrimônio público mensurado de maneira pecuniária, mas também, os bens que não conseguem ser mensurados valorativamente, devido seu alto grau de importância, como é o caso do meio ambiente. Cabe ainda salientar da fala do autor, que não só o Ministério Público é competente para impetrar tal ação, mas também a Defensoria Pública, a União, os Estados, os Municípios, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações, pelas associações constituídas há pelo menos um ano e que tenham entre suas finalidades institucionais a de proteger os interesses jurídicos.

Já Mazilli (2002, p. 973) faz um importante apontamento sobre a ação em estudo, *in verbis*:

“Uma cautela se há de ter, porém. Nas ações civis públicas movidas pelo Ministério Público contra o agente que viole os arts. 9º e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, nem sempre se poderá pedir nessa própria ação de improbidade a própria perda da função pública para algumas autoridades, há regras de competência e procedimentos próprios para a decretação da perda do cargo: são as autoridades que têm forma própria de investidura e destituição, prevista diretamente na Constituição Federal (como os chefes do Poder, ministros do Supremo Tribunal Federal etc).”

Sobre estes casos excepcionais, Mazzili aponta as autoridades que têm forma

própria de investidura e destituição previstas diretamente na nossa Carta Magna, onde se enquadram os Ministros do Supremo, justificando para tanto a sua diferenciada forma de ingresso, bem como o órgão competente para julgá-los, neste caso o Senado Federal. Estes casos excepcionais estão previstos no artigo 52, incisos I e II de nossa Carta Magna, *in verbis*:

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99)

II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)”.

Por razões expressas em texto constitucional, não há o que se falar em imposição de sanção de perda de cargo público, prevista no artigo 12 da Lei 8.429/92 aos já citados: Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União.

Como em outras ações, existem princípios presentes na Ação Civil Pública, um deles é de grande importância constitucional, qual seja: o princípio da máxima efetividade da tutela repressiva da improbidade administrativa, sobre ele fala Almeida (2007, p. 35):

“Por força desse princípio deve ser alcançada a verdade processual em seu grau máximo de probabilidade sobre os fatos alegados na demanda coletiva. Assim, o juiz, para alcançá-la, deverá determinar de ofício a produção de todas as provas pertinentes, para que a tutela jurisdicional se esgote de forma legítima. O interesse social, sempre presente nas variadas formas de tutelas jurisdicionais coletivas, faz com que se esgotem, no processo coletivo, todos os meios de provas, no sentido de enfrentar o mérito, com a pacificação social com justiça.”

Típico princípio de ações coletivas, o princípio da máxima efetividade busca sanar quaisquer dúvidas que possam absorver um agente causador de dano à

proibidade administrativa, que desrespeita direitos fundamentais como a saúde, segurança e educação de qualidade, assim devido a importância dessa matéria, pois não será um julgamento inter partes, não envolverá apenas um número reduzido de pessoas, ao contrário disso, envolverá uma coletividade, geralmente um número alto de pessoas. Isso não desmerece ações individuais, mas justifica a diferença de tratamento de uma ação individual para uma ação coletiva, tendo em vista que geralmente é mais fácil punir e/ou evitar que uma prestadora de plano de saúde prejudique apenas um beneficiário, do que evitar que um Prefeito juntamente com sua equipe administrativa desvie dinheiro para compra de ambulâncias ou equipamentos médicos, o que causará uma queda na qualidade no atendimento de saúde pública, podendo causar até mesmo danos irreparáveis para inúmeras pessoas que precisam daquele tipo de tratamento e/ou serviço.

#### **4.6 Mudanças no Cenário da Comarca de Nova Cruz/RN, devido a Atuação do Ministério Público Estadual**

Deve-se salientar que os dados apresentados neste momento baseiam-se em dois fatos, o primeiro refere-se a um estágio acadêmico realizado durante novembro de 2013 a janeiro de 2014 e o segundo refere-se a dados estatísticos cedidos pela própria Promotoria de Justiça de Nova Cruz neste ano de 2015.

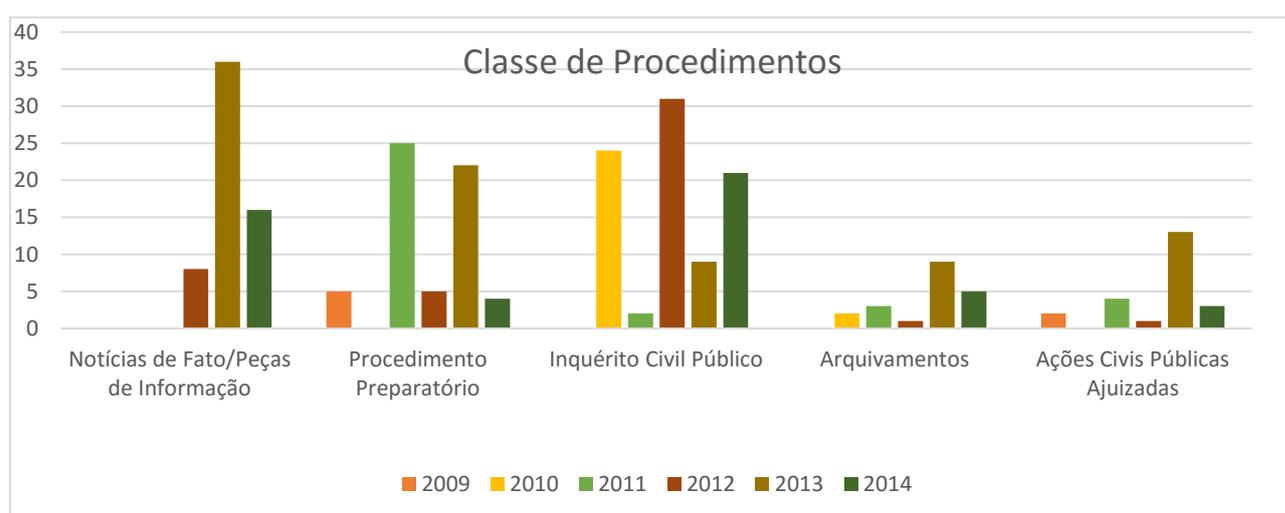
Feitas estas considerações iniciais, frisa-se o fato de considerar-se o Ministério Público Estadual um órgão de fundamental relevância para o nosso ordenamento jurídico, antes mesmo de ter-se um contato mais próximo (estágio) com o mesmo, já o tinha-se como indispensável na busca de uma sociedade mais justa. Esta visão em muito se confirmou com o passar do estágio, bem como fez surgir questionamentos que outrora não tinha-se. Percepções e análises foram se concretizando, o que dentre outros motivos fez este trabalho científico surgir.

Ao apontar-se falhas ao órgão ministerial em seu todo, não estará querendo desmerece-lo, ou até mesmo diminuí-lo, pois defeitos existem sim, dos mais diversos, mas não raras vezes esta Instituição os deixam ínfimos quando comparados ao seus resultados, atuação e desempenho.

No decorrer deste trabalho, trata-se sobre características e funções do Ministério Público. Mas neste capítulo em especial, aborda-se o Ministério Público alvo

deste trabalho: O Ministério Público Estadual do Rio Grande do Norte – 2º Promotoria de Justiça de Nova Cruz -. Faz-se necessário frisar o fato que este órgão é de 3ª entrância e tem como cidades jurisdicionadas Nova Cruz, Montanhas, Lagoa d’Anta e Passa e Fica, possui duas promotorias distintas, nas quais atuam dentre outros servidores, dois Promotores de Justiça, um responsável pela Primeira Promotoria de Justiça, a qual é responsável por: Perante a vara cível e, cumulativa, judicial e extrajudicialmente, com atribuições cível e criminal, para a defesa do consumidor; tutela de fundações e entidades de interesse social; defesa da pessoa com deficiência e do idoso; acidente de trabalho; defesa dos direitos relativos à infância e à adolescência; defesa da saúde e educação, já na Segunda Promotoria os temas tratados são: Perante a vara criminal e, cumulativa, judicial e extrajudicialmente, com atribuições cível e criminal, para a defesa do patrimônio público e controle dos atos da administração pública que importem em improbidade administrativa; para o combate à sonegação fiscal; defesa do meio ambiente, urbanismo, bens de interesse histórico, artístico, cultural, turístico e paisagístico; defesa dos direitos humanos e cidadania (MPRN, 2014).

Tem-se como foco neste trabalho a Segunda Promotoria de Justiça de Nova Cruz, na qual efetivamente houve o estágio outrora já citado, de onde foi fornecido o documento que consta no anexo desta monografia e foi transformado em tabela, como pode-se ver a seguir:



Antes de explanar-se pontos de vistas sobre os dados, é salutar dizer duas coisas: a primeira é que este documento foi previamente autorizado pelo Promotor

titular da Segunda Promotoria no mês de junho deste ano de 2015, e que nos fora avisado que alguns arquivos anteriores ao ano de 2012 não existem mais, pois a organização destes documentos, não é a mesma que possuem agora. Feitos estes comentários, se fará algumas análises.

Observar-se que o número de notícias de fato e/ou peças de informação realizadas naquela Promotoria se comparadas ao número de Arquivamentos ou ajuizamento de Ações Cíveis Públicas no espaço temporal de um mesmo ano, percebe-se que um número x de Notícias de Fatos não são arquivadas ou ajuizadas em um mesmo ano, ao contrário, há uma queda deste número x, para um número y. O que isto significa? Muitas podem ser as respostas, mas uma delas é o fato de não ser ou conseguir ser tratado no transcurso de um ano uma Notícia de Fato, o que não raras vezes ocasiona a transformação desta notícia após transcurso de um mês em outro procedimento de maior validade, qual seja: Procedimento Preparatório.

Este Procedimento Preparatório tem validade de três meses, antes do final deste prazo, estes procedimentos eram em sua maioria analisados, solicitados maiores esclarecimentos, verificada a veracidade ou não das informações, feitas solicitações que pudessem esclarecer ou melhor enquadrar o possível ato em típico ou atípico.

Não se quer afirmar que nunca uma Notícia de Fato ou Peça de Informação era devidamente analisada no transcurso de um mês, mas aponta-se um dado: nem sempre estas peças eram analisadas dentro deste prazo, o que ocorria por diversos fatores. Um destes fatores era a demanda altíssima de abertura de notícias de fato ou peças de informação, em sua grande maioria denunciando cometimento de atos de improbidade administrativa, demanda esta que não conseguia ser cumprida a contento devido ao baixo número de funcionários daquela instituição pública, tendo em vista que este tipo de trabalho não era feito de maneira exclusiva por nenhum funcionário, mas era realizado cumulativamente com os demais processos e procedimentos de interesse daquela Promotoria.

Verifica-se que o ano de 2009, por exemplo, poucas ações de improbidade administrativa foram ajuizadas por aquele órgão, sendo apenas duas, fazendo-se a ressalva anterior: nem todos os documentos estão guardados, ou anotados naquela Instituição. O que não deixa de ser uma falha, tendo em vista a importância desses registros, mas a intenção não é apontar culpados. Dentre estas duas ações, uma delas

encontra-se como julgada em junho de 2014, o que mostra o prazo de exatos cinco anos entre a impetração da ação e o seu julgamento (Processo de nº 0000835-14.2009.8.20.0107). A outra Notícia de Fato transitou em julgado em abril de 2014, perfazendo o total de cinco anos e dois meses entre o ajuizamento da ação e seu trânsito em julgado (Processo de nº 0000241-97.2009.8.20.0107). Adentrando um pouco mais neste tema, essas ações foram julgadas como improcedentes.

Já durante o ano de 2010, não consta anotação de nenhuma Ação Civil Pública ajuizada (cabendo a ressalva anterior que trata da não manutenção de todos os arquivos antes do ano de 2012). Mas ao consultar-se o endereço eletrônico do TJRN, encontra-se onze ações civis públicas de improbidade administrativa ajuizadas naquele ano, perante a Comarca de Nova Cruz. Em 2011, vê-se que foram ajuizadas três ações civis públicas de improbidade administrativa, sendo que uma delas data de um procedimento administrativo de 2007, ou seja, a investigação ministerial perdurou por quatro anos até seu ajuizamento.

A partir de 2012, com a atual organização adotada por aquele órgão, são registradas oito Notícias de Fato, cinco Procedimentos Preparatório e trinta e um Inquéritos Civis Públicos, sendo que uma Notícia de Fato foi arquivada e uma Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa referente a um procedimento administrativo de 2010 foi ajuizada. Desses dados, pode-se extrair algumas conclusões, das Notícias de Fato daquele ano duas não foram nem transformadas em Procedimentos Preparatórios, nem arquivadas, nem tampouco ajuizadas na forma de Ação Civil Pública. Outro fato é que nenhum daqueles procedimentos administrativos tornou-se ACP, tendo em vista que a única Ação Civil Pública ajuizada naquele ano é referente a procedimento administrativo de 2010. Outra observação que deve-se fazer é que aquelas notícias de fato podem ter sido transformadas diretamente em Inquéritos Civis Públicos, o que provavelmente aconteceu.

Já em 2013, houve um aumento de mais de cem por cento no registro de Notícias de Fatos, comparado ao ano anterior, subindo de oito (2012) para trinta e seis (2013). Aumento também percebido nos Procedimentos, pois no ano de 2012 foram registrados cinco, já no ano de 2013 este número subiu para vinte e dois, o que estar intimamente ligado a elevação do índice de Notícias de Fatos daquele mesmo ano. Quanto aos Inquéritos Civis, houve uma considerável queda de registro, onde saiu-se do registro de trinta e um para apenas nove. Durante o ano de 2013, foram arquivados

nove procedimentos administrativos, sendo duas Notícias de Fato, um Procedimento Preparatório e seis Inquéritos Cíveis Públicos. Quanto ao ajuizamento de ações civis públicas de improbidade administrativa, foram registradas dezenove ações civis públicas tendo o MP/RN como autor, e oito ACPs tendo o Ministério Público Estadual do Rio Grande do Norte como litisconsorte ativo.

Comparada ao ano de 2013, o número de notícias de fato em 2014 caiu mais de cinquenta por cento, sendo recebidas dezesseis notícias de fato, o mesmo aconteceu com os Procedimentos Preparatórios, sendo recebidos apenas quatro naquele ano, já o número de inquéritos cíveis subiu de nove para vinte e um, o que pode ter ocorrido devido as notícias de fato do ano anterior não terem sido tratadas durante aquele mesmo ano, referente aos arquivamentos, foram registrados cinco no todo, compondo-se de três notícias de fato do ano de 2013, um do ano de 2014 e um inquérito civil de 2014, quanto aos ajuizamentos de ação civil pública, apenas três ações foram ajuizadas naquele ano, duas referentes a inquéritos cíveis públicos de 2012 e uma referente a um inquérito civil público de 2103.

Esses dados fazem refletir sobre a morosidade de investigação presente na Ministério Público em estudo. Os procedimentos administrativos que ali surgem, já não trazem a completude de atos atrozados feitos nas cidades desta comarca, pois nem tudo que é considerado ato de improbidade pública é informado ao MPE, por inúmeros fatores: a população não fiscaliza como deveria seus administradores públicos, os demais órgãos fiscalizadores competentes por n motivos também não atuam como deveriam atuar, as câmaras legislativas municipais que dentre outras funções, deveriam fiscalizar o poder executivo municipal também nem sempre o faz, e infelizmente não rara vezes estar mergulhada em escândalos públicos e por fim, mas não menos importante, apesar dos grandes avanços por que vem passado, o Ministério Público Estadual ainda não possui as ferramentas necessárias para atuar de forma magistral.

É nítida a gradativa conscientização popular em atuar de forma mais ativa nessa seara preventiva e investigativa na administração pública, o que deve-se reconhecer que vem sendo fortalecida justamente pela divulgação de campanhas ministeriais, como é o caso da campanha “O QUE VOCÊ TEM HAVER COM A CORRUPÇÃO?”, criada no ano de 2014, seja pela proliferação de informações que o fácil acesso a internet ocasiona, fazendo com que grupos de pessoas com ideias em

comum se reúna e manifestem-se por todo o país, como as já conhecidas manifestações populares de 2013.

A demanda de trabalho naquele órgão é altíssima, são poucos os funcionários que ali trabalham, existe a necessidade que já estar em estudo no seio administrativo daquele órgão sobre a criação de uma nova promotoria, a qual trataria exclusivamente de casos de improbidade administrativa, a ausência dessa “nova promotoria” faz com que casos tão importantes como desvio de verba pública, sejam tratados tardiamente pois disputam espaço e tempo com processos judiciais de réus presos, por exemplo.

As limitações e/ou até mesmos falhas são imensas, e trabalhos como este se justificam exatamente por ser preocupante a continuidade destas sem que se faça nada, um exemplo disto é a quantidade de servidores cedidos que o Ministério Público Estadual possui, não só o da comarca de Nova Cruz, mas ao nos referirmos do mesmo daremos um exemplo: de nove servidores (latu sensu) que ali trabalham diretamente com processos judiciais e procedimentos administrativos, quatro deles são cedidos de prefeituras da comarca. Não querendo desmerecer o trabalho destes funcionários, mas isto é um absurdo! Um órgão que é competente para cobrar a realização precípua de concurso público para provimento de cargo público, não dar o exemplo.

Outro dado revoltante é a prática ou melhor, a ausência de prática adotada pelos promotores daquela comarca de não fazerem visitas rotineiras nos quatro municípios englobados, para a olho nu e de forma mais rápida e eficiente ver como a administração local estar tratando a sua função pública, tanto por motivos preventivos como para verificar se TACs estão sendo realmente cumpridos, por exemplo.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto nesta monografia de caráter acadêmico-científico e após condensar os dados levantados sobre o fenômeno antijurídico da improbidade administrativa, frente a atuação do Ministério Público Estadual de Nova Cruz/RN, crê-se logrado êxito no objetivo inicialmente proposto, sendo este o de verificar como o Ministério Público Estadual está atuando no combate a improbidade administrativa da Comarca de Nova Cruz/RN no período temporal de 2009 a 2014.

Como principal vítima dos atos atroztes do ilícito de Improbidade Administrativa, encontra-se a sociedade como um todo. A população que se torna vítima de casos de improbidade administrativa das mais diversas maneiras, e ansiosamente cobiça o seu término, tal fato é inegável. Mas vale ressaltarmos um fato social sobre o assunto, percebeu-se que o ato de improbidade administrativa independente do agente que o cometa ou da modalidade em que se enquadre está acompanhado de corrupção fundamentalmente, esta corrupção não acontece única e exclusivamente quando agentes públicos infringem normas contidas na Lei 8.429/92, mas ocorre quando um cidadão “fura fila”, oferece propina para ser beneficiado em um serviço ou atendimento, “compra” carteira de habilitação, “vende seu voto” dentre outras, infelizmente comuns ações sociais. Queremos mostrar que a mesma sociedade que exige uma Administração Pública Proba (independente de esfera de governo), é mesma que se corrompe facilmente, diariamente. São os mesmos cidadãos que tem direito a uma administração proba e devem ser dignos desta administração, que também devem respeitar o texto constitucional e infraconstitucional.

Muito provavelmente, a Lei 8.429/92 não age de maneira mais eficaz, pois suas vítimas (povo) não atuam como legítimos cidadãos ao passo que não denunciam atos de improbidade administrativa aos Órgãos competentes como o Ministério Público, mas simplesmente fecham os olhos e culpam a morosidade judicial por tudo.

Sem generalizar, grande parte da sociedade deposita uma expectativa imensa na criação de leis como a solução dos mais graves problemas sociais e econômicos. Inocentemente, imaginando que o fato de existir uma legislação tão rígida como a Lei de Improbidade Administrativa, somada ao alto grau de legitimidade e atuação de um Órgão como o Ministério Público por si só, podem enfrentar sem dificuldade esses e outros ilícitos.

Esquece-se infelizmente que não só a criação de leis mais rígidas e o aumento de atuação de órgãos jurisdicionais são o bastante para o combate das mais diversas formas de ilegalidade. Indubitavelmente, são necessárias medidas sociais, tais como: uma maior participação política da sociedade, participação essa que tem que ser antes, durante e depois das eleições, que inclui a escolha consciente de representantes políticos, que faz cobrar ações positivas por parte destes agentes políticos, que faz com que cidadãos ajam com cidadania e exijam a modernização do sistema administrativo público, que o faça capaz de atender as principais demandas sociais, que busque a efetivação de direitos sociais e coletivos. Essas medidas não se originam com a criação de leis, mais com mudança de postura social e educacional, por melhor que a Lei de Improbidade seja, ela sozinha não fará a sociedade mudar seus próprios atos.

Não se pode duvidar que a Lei Federal 8429/92 pode ser considerada um grande marco na luta contra a prática de atos de corrupção por agentes públicos, entretanto, é basilar que existam e atuem conjuntamente outros mecanismos de combate à corrupção na Administração Pública.

Vê-se que o Ministério Público, dentre outros órgãos, é fundamental no combate aos atos de improbidade administrativa, mas este Órgão desempenha melhor seu papel de defensor popular, quando auxiliado pela sociedade, ao receber uma denúncia popular, por exemplo. Com a quantidade de funcionários existentes na Promotoria em estudo, é inviável que haja uma maior fiscalização dos quatro Municípios integrantes dessa Comarca (Nova Cruz, Lagoa D'anta, Passa e Fica e Montanhas), é crucial que os cidadãos das respectivas cidades ao saberem ou sofrerem algum abuso, ilícito e ou/crime os denunciem para o Ministério Público responsável, ou como vimos anteriormente, que representem à autoridade administrativa competente para que se instaure processo administrativo que busque elucidar fatos que envolvam improbidade administrativa. Quando tomamos conhecimento de uma fraude licitatória e calamo-nos diante disto, estamos contribuindo sim, para que este e outros ilícitos aconteçam desenfreadamente.

Outra conclusão a que seja ao fim deste trabalho, é fato de ser necessário um maior aperfeiçoamento das Instituições responsáveis pela aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, tornando o combate aos atos de improbidade administrativa mais eficazes, para tanto, deve-se melhorar não apenas os meios

coercitivos dos atos de improbidade administrativa, especificamente, à corrupção, mas dos meios preventivos também, não basta punir, deve-se antes disto: prevenir. Assim, espera-se que a coibição, advinda da prevenção ao combate destes atos venha a crescer e se aprimorar com o decorrer dos anos.

Quando alteramos o modo de prevenção, mas ainda assim chega-se ao cometimento do ato improprio e conseqüentemente ao ajuizamento da ação cabível, espera-se que o juiz tenha o encargo de julgar com comedimento, salvaguardando os direitos de ambas as partes, sem concepções pré-estabelecidas que possam prejudicar a exame dos casos de improbidade, mas não pode o magistrado buscar nulidades ou olvidar a relevância da Constituição em buscar a probidade administrativa.

Espera-se que a ausência de comprometimento de agentes públicos com seus deveres, ao salvaguardar os deveres fundamentais, e o respeito à probidade administrativa venha a ser visto como obrigação mínima exigida por todos quaisquer agentes que exercem, independente de por quanto tempo, as funções públicas.

Busca-se uma mudança de postura cultural e comportamental dos cidadãos brasileiros, pois a luta torna-se mais fácil com a união de forças. Se o Ministério Público tem trazido inúmeros avanços na seara jurídica tanto quanto a prevenção de atos atroz, quanto a punição rígida dos mesmos, aliado ao arcabouço jurídico legal existente, imagine se a população em sua grande maioria ajudar na efetivação dessa legislação e ao combate a essa prática devassa que se veste na corrupção desenfreada, a fiscalização contínua de cada cidadão, seja ele observando o cumprimento de horário de um médico em um Posto de Saúde, seja verificando a veracidade das licitações feitas no Município que reside, e principalmente denunciando os erros que porventura descubra ao órgão competente. Essa mudança de postura estar intimamente ligada ao meios educacionais que cada cidadão conheceu.

Existe uma campanha do Ministério Público chamada “O QUE VOCÊ TEM A VER COM A CORRUPÇÃO?” que acredita na transformação pela educação e na conscientização de crianças e jovens como uma alternativa para um país menos desigual e mais digno. É necessário, que diariamente mostremos que somos honestos e que portanto queremos honestidade dos nossos representantes, sejam eles do poder legislativo, executivo ou judiciário. Portanto, não podemos nos dar por

satisfeitos com os avanços já alcançados, ou nos desanimar por que ainda estamos longe de termos um país livre de corrupção, mas sim nos conscientizar e ajudar a chegarmos a esse resultado o mais rápido possível: Basta de corrupção!

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Administrativo Descomplicado, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, Editora Impetus, 15ª edição, 2008, pág. 155.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. Manual das Ações Constitucionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

Apud Hely Lopes Meirelles, Mandado de Segurança, Ação Popular e Ação Civil Pública, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 118, nota 7.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724**: informação trabalhos acadêmicos apresentação. Rio de Janeiro, 2011.

ÁVILA, Humberto. Sistema constitucional tributário. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 4 ed. São Paulo: Malheiros 1992.

BRAGA, Pedro. Ética, Direito e Administração Pública. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas. 2º edição revista e atualizada, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. STF. Ementa nº 653952. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21824796/recurso-extraordinario-re-653952-df-stf>>. Acesso em: 16 maio 2015.

BRASIL, Ministério Público do Rio Grande do Norte. Colégio de Procuradores de Justiça. Resolução nº15, de 2014. Alterou a Resolução nº 002/2008, para inserir a instauração e tramitação da Notícia de Fato e dá outras providências. Publicado no DOE nº 13.318 em 15 de novembro de 2014.

CAPEZ, Fernando. Curso de processo penal. 19º ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 149-150.

CARVALHO FILHO, José Dos Santos, Manual de Direito Administrativo, 17 ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CASTRO, Lincoln Antônio de. O Ministério Público no Processo Civil. Disponível em: <[http://www.uff.br/direito/index.php?option=com\\_content&view=article&id=37%3Ao-ministerio-publico-no-processo-civil&catid=6&Itemid=14](http://www.uff.br/direito/index.php?option=com_content&view=article&id=37%3Ao-ministerio-publico-no-processo-civil&catid=6&Itemid=14)>. Acesso em: 16 jan. 2015.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Comentários à lei orgânica nacional do ministério público*. Florianópolis: Obra Jurídica, 1996, p.19.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007. \_\_\_\_\_. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Editora Dialética, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 698.

DUROZOI, G. & ROUSSEL, A. Dicionário de Filosofia. Porto: Porto Editora, 2000.

GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. Imprensa: São Paulo, Saraiva, 2013.

JUNIOR, Waldo Fazzio. Não há ato de improbidade culposo no art. 11 da Lei 8429/92. Disponível em: <<http://fazziojuridico.com.br/nao-ha-ato-de-improbidade-culposo-no-art-11-da-lei-842992/>>. Acesso em: 20 de agosto de 2015.

FERRARESI, Eurico. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Método, 2011, p. 160.

HAGE, Jorge. SEMINÁRIO “IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO: o Papel da Administração Pública: algumas questões cruciais”, outubro de 2005.

Informativo 426/STJ, 1º Turma, REsp 1.113.294-MG, Rel. Min. Luiz Fux, j. 09.03.2010.

LAKATOS. Eva Maria, MARCONI. Marina de Andrade. Referencias bibliográficas. In: \_\_\_\_\_. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 181 – 199.

LEAO, Maria do Carmo. A improbidade Administrativa. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/360/a-improbidade-administrativa>. Acessado em: 05 de janeiro de 2015. Publicado em abril de 1999.

MARQUES, Silvio. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: Ação Civil e Cooperação Jurídica Internacional. São Paulo. Editora Saraiva, 2010. Pg. 180-181.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Probidade Administrativa, Editora Saraiva, 2ª edição, 2002, pág. 304/305.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em Juízo*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MELLO FILHO, José Celso. *Constituição Federal anotada*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Mapa Funcional. disponível em:

<<http://www.mp.rn.gov.br/mapafuncional/default.asp?cod=2>>, acessado em 31/05/2015.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 366.

O Combate à corrupção nas prefeituras do Brasil / Amigos Associados de Ribeirão Bonito - AMARRIBO. -- 5. ed. -- São Paulo : 24X7 Cultural, 2012.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade Administrativa* (Observações sobre a Lei nº 8.429/92), 2ª edição ampliada e atualizada, Porto Alegre: Editora Síntese, 1998.

PASSOS. José Joaquim Calmon de. Direito, Poder, Justiça e Processo: Julgando os que nos julgam. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PAZZAGLINE FILHO, Marino. Lei de Improbidade Administrativa Comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. Legislação e jurisprudência atualizados. 1º ed. São Paulo: Atlas, 2002.

STF- Pleno - HC 85.137/MT, Rel. Min. Cezar Peluso - Informativos STF nº 402, p.4 e informativo STF nº 401, p. 2.

TJMG, Processo n.º 1.0686.06.174528-3/001, Rel. Des. Manuel Saramago, julgado em 10/02/2011, publicado em 28/02/2011, extraído do site [www.tjmg.jus.br](http://www.tjmg.jus.br).

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. Curso de Direito Administrativo. 2. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

**ANEXO****MPRN****MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
2ª. PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE NOVA CRUZ****LEVANTAMENTO DE PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS RELACIONADAS A  
INDÍCIOS DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA****DATA: 02/12/2014****ANO: 2009**

<b>CLASSE DO PROCEDIMENTO</b>		<b>TOTAL</b>
NOTÍCIAS DE FATO/PEÇAS DE INFORMAÇÃO		S/D
PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS		05
INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS		0
AQUIVAMENTOS	NOTÍCIAS DE FATO	S/D
	PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS	0
	INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS	0
AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS	NOTÍCIAS DE FATO	S/D
	PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS	01
	INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS	01 (2003)

**ANO: 2010**

<b>CLASSE DO PROCEDIMENTO</b>		<b>TOTAL</b>
NOTÍCIAS DE FATO/PEÇAS DE INFORMAÇÃO		S/D
PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS		0
INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS		24
AQUIVAMENTOS	NOTÍCIAS DE FATO	S/D
	PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS	01 (2009)
	INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS	01(2007)
AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS	NOTÍCIAS DE FATO	S/D
	PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS	0
	INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS	0

**ANO: 2011**

<b>CLASSE DO PROCEDIMENTO</b>		<b>TOTAL</b>
NOTÍCIAS DE FATO/PEÇAS DE INFORMAÇÃO		S/D

PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS		25
INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS		02
AQUIVAMENTOS	NOTÍCIAS DE FATO	S/D
	PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS	0
	INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS	03 (2010)
AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS	NOTÍCIAS DE FATO	S/D
	PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS	01
	INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS	01 (2007) + 02 (2010)

**ANO: 2012**

CLASSE DO PROCEDIMENTO		TOTAL
NOTÍCIAS DE FATO/PEÇAS DE INFORMAÇÃO		08
PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS		05
INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS		31
AQUIVAMENTOS	NOTÍCIAS DE FATO	01
	PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS	0
	INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS	0
AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS	NOTÍCIAS DE FATO	0
	PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS	0
	INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS	01 (2010)

**ANO: 2013**

CLASSE DO PROCEDIMENTO		TOTAL
NOTÍCIAS DE FATO/PEÇAS DE INFORMAÇÃO		36
PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS		22
INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS		09
AQUIVAMENTOS	NOTÍCIAS DE FATO	02 (2013)
	PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS	01
	INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS	05 (2010) + 01 (2012)
AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS	NOTÍCIAS DE FATO	02 (2012) + 02 (2013) + 01 (2013 – como litisconsorte ativo)
	PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS	01 + 07 (como litisconsorte ativo)
	INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS	08 (2010) + 05 (2012) + 01 (2013)

**ANO: 2014**

<b>CLASSE DO PROCEDIMENTO</b>		<b>TOTAL</b>
NOTÍCIAS DE FATO/PEÇAS DE INFORMAÇÃO		16
PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS		04
INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS		21
AQUIVAMENTOS	NOTÍCIAS DE FATO	03 (2013) + 01 (2014)
	PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS	0
	INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS	01(2010)
AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS	NOTÍCIAS DE FATO	0
	PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS	0
	INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS	02 (2012) + 01 (2013)