

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO
CURSO DE DIREITO

LETÍCIA BRANDÃO LIMA

ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DANO EFETIVO AO ERÁRIO:
uma análise à luz do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92)

São Luís - MA

2021

LETÍCIA BRANDÃO LIMA

ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DANO EFETIVO AO ERÁRIO:

uma análise à luz do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92)

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Ma. Mari-Silva Maia da Silva

São Luís - MA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Lima, Letícia Brandão

Atos de improbidade administrativa e dano efetivo ao erário: uma análise à luz do art. 10 da lei de Improbidade Administrativa (LEI Nº8.429/92). / Letícia Brandão Lima. São Luís, 2021.

73 f.

Orientador: Prof. Ma. Mari-Silva Maia da Silva

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2021.

1. Lei de Improbidade Administrativa. 2. Lesão. 3. Princípios.
4. Ressarcimento. I. Título.

CDU 342.9

LETÍCIA BRANDÃO LIMA

ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DANO EFETIVO AO ERÁRIO:

uma análise à luz do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92)

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em: 10/12/2021

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ma. Mari-Silva Maia da Silva (Orientadora)
Centro Universitário UNDB

Prof. Me. Igor Martins Coelho Almeida
Centro Universitário UNDB

Esp. Manoel Júnior Ferreira Veloso
Superintendente de Parcerias – Governo do Estado do Maranhão

AGRADECIMENTOS

A conclusão de uma monografia é um momento de alegria e reflexão. Poder concluir esse trabalho mesmo com todas as dificuldades que um estudante enfrenta é gratificante, fruto de muita dedicação, mas como tudo na vida, eu não cheguei aqui sozinha.

Primeiramente quero agradecer a Deus, por toda benção divina.

Aos meus queridos e amados pais, José de Oliveira Lima e Rosiane Brandão Lima, que são meu alicerce e meus maiores incentivadores, sem eles nada seria possível.

Ao meu irmão, Reinaldo Roosevelt Brandão Lima, por ser exemplo de pessoa e minha inspiração nos estudos.

À minha doce e amada avó materna, Maria do Perpétuo Socorro Brandão Almeida, pelo dom da sua vida e por sempre acreditar em mim. A senhora é a razão de todo meu esforço e dedicação.

A todos meus amigos de infância, especialmente às minhas amigas Alana Beatriz Araújo Silva Carvalho, Bárbara Vitória Rodrigues de Carvalho Souza, Brendha Vivianne Lopes Alcântara Castro, Dália Soares de Sousa Ramos, Eduarda Sousa Souto e Rafaela Sousa da Silva Pitanga, em que juntas sonhamos esperando esse dia.

Aos meus amigos de turma, Agacilene de Jesus Azevedo, Giovanna Souza Siebra Freitas, Lara Maria Ericeira Maciel, Laura Maria Ferreira Figueiredo e Pedro Paulo de França Araújo, pelo companheirismo, sorrisos e desabafos durante esses cinco anos que passamos juntos na faculdade, os levarei para sempre no meu coração.

Aos meus professores da UNDB pelos ensinamentos no decorrer da graduação, em especial à minha orientadora, Mari-Silva Maia da Silva, por ser parte essencial para a concretização deste trabalho.

À Defensoria Pública do Estado do Maranhão - Núcleo de Defesa do Consumidor, instituição pela qual tenho muito apreço e vivenciei na prática a seara do Direito.

Aos meus colegas de estágio por todo apoio.

A todos que indiretamente contribuíram para minha formação.

RESUMO

O presente trabalho propõe uma análise sobre o art. 10, da Lei nº 8.429/92, cujo objetivo principal está pautado no efetivo e comprovado dano ao erário decorrente de condutas ímprobas. De modo que se enfatiza que a Lei de Improbidade Administrativa foi pensada no momento em que a sociedade se pautava em valores éticos na condução da Administração Pública, tornando-se indispensável, pois visava a punição de atos lesivos daqueles que atentassem tanto aos princípios quanto ao erário público. Com essa finalidade, em um primeiro momento, o estudo em apreço se preocupou em abordar sobre os princípios explícitos elencados no caput do art. 37, da Constituição Federal de 1988, pontuando a relevância destes no tocante a orientar as atividades dos administradores a fim de garantir uma boa condução da administração pública, visando o manejo adequado dos recursos e na gestão do negócio público. Ainda definimos os sujeitos passivos e ativos das ações de improbidade. Em seguida, exploramos o texto redacional do art. 10, da LIA, em seu todo, no qual se pode extrair o conceito do vocábulo Erário e a diferença de patrimônio público, a natureza jurídica das sanções, bem como as espécies de sanções como meio coercitivo dispostas no próprio artigo conjuntamente com o art. 37, § 4º, da CF, e os requisitos necessários para a configuração do ato ímprobo. Por último, traçamos as principais alterações na Lei de Improbidade Administrativa, em razão da recente reforma do seu texto legal, assim como o impacto no art. 10, entre elas a exclusão do elemento subjetivo culpa, a prescrição da pretensão em buscar a recomposição do erário e, finalizando o raciocínio, explicamos a fragilidade do instituto da efetividade de ressarcimento ao erário. Para a elaboração do presente artigo, adotou-se a técnica de pesquisa bibliográfica, no qual explicamos o problema a partir de referências doutrinárias e científicas, utilizando-se também da análise jurisprudencial e legislativa.

Palavras-Chave: Erário. Lei de Improbidade Administrativa. Lesão. Princípios. Ressarcimento.

ABSTRACT

This paper proposes an analysis of Art. 10 of Law No. 8,429/92, whose main objective is based on the effective and proven damage to the fundry resulting from unproven conduct. Thus, it is emphasized that the Law of Administrative Improbity was thought at the time when society was based on ethical values in the conduct of public administration, becoming indispensable, because it aimed to punish harmful acts of those who paid attention to both the principles and the public office. To this end, at first, the study under this moment was concerned with addressing the explicit principles listed in the caput of art. 37, of the Federal Constitution of 1988, punctuating the relevance of these with regard to guiding the activities of administrators in order to ensure a good management of public administration, aiming at the proper management of resources and in the management of public business. We also define the taxable and active persons of the actions of improbity. Next, we explore the wording text of Article 10 of the LIA, as a whole, in which one can extract the concept of the word Purse and the difference in public property, the legal nature of the sanctions, as well as the species of sanctions as a coercive medium provided in the article itself together with Art. 37, § 4,CF, and the requirements for the configuration of the wicked act. Finally, we outline the main changes in the Law of Administrative Improbity, due to the recent reform of its legal text, as well as the impact on Art. 10, including the exclusion of the subjective element guilt, the prescription of the claim to seek the recomposition of the funder and, at the end of the reasoning, we explain the fragility of the institute of the effectiveness of reimbursement to the fundry. For the preparation of this article, the bibliographic research technique was adopted, in which we explain the problem from doctrinal and scientific references, also using jurisprudential and legislative analysis.

Keywords: Purse. Administrative Misconduct Law. Injury. Principles. Compensation.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AgREsp	Agravo Regimental no Recurso Especial
ANPC	Acordo de Não Persecução Civil
ART	Artigo
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DEC-LEI	Decreto lei
EC	Emenda Constitucional
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
MIN	Ministro
RE	Recurso Extraordinário
REL	Relator
RESP	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Condutas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	14
2.1	A relevância dos princípios constitucionais da Administração Pública, elencados no art. 37, da Constituição Federal de 1988.....	16
2.1.1	Princípio da Legalidade ou da finalidade	17
2.1.2	Princípio da Impessoalidade	18
2.1.3	Princípio da Moralidade	19
2.1.4	Princípio da Publicidade	21
2.1.5	Princípio da Eficiência.....	22
2.2	Os sujeitos na improbidade administrativa	24
2.2.1	Sujeito Passivo	24
2.2.2	Sujeito ativo.....	26
3	O DANO AO ERÁRIO	30
3.1	Conceito de Erário.....	30
3.2	Natureza Jurídica	32
3.3	Atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário e seus requisitos	35
3.4	Sanções administrativas como meio de coerção.....	37
3.4.1	Espécies de sanções jurídicas	39
3.4.2	A perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio	39
3.4.3	Perda da função pública.....	39
3.4.4	Suspensão dos direitos políticos	41
3.4.5	Multa Civil proporcional ao dano.....	42
3.4.6	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.....	44
3.4.7	Ressarcimento ao erário	45
4	A RECENTE ALTERAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O IMPACTO NO ART. 10, DA LIA.....	48
4.1	Elemento Subjetivo: Dolo e a exclusão da culpa no art. 10.	48

4.2	A (im)prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário.....	54
4.3	A (in)efetividade do ressarcimento ao erário	61
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	64
	REFERÊNCIAS	67

1 INTRODUÇÃO

Aqueles que viveram a década de 90, presenciaram um contexto histórico em que a população brasileira buscava modificações para todas as esferas da seara pública, clamando por um Estado mais eficiente, livre de corrupção e com condutas pautadas em valores éticos. Assim, somente com o advento da atual Constituição Federal, pioneira ao utilizar o termo “improbidade administrativa”, em seu art. 37, §4º, foi possível elaborar diretrizes baseadas no interesse público. Logo, em 02 de junho de 1992, ao ser considerada como fundamental ao combate à corrupção, a Lei nº 8.429/92 foi promulgada pensando especificamente no assunto, dispondo sobre a prática de atos de improbidade administrativa com potencial aplicação das sanções cabíveis.

O principal objetivo da Lei de Improbidade Administrativa é conscientizar que o Estado possui como meta servir a coletividade, sempre em prol do bem comum. Por essa razão, a lei visa impossibilitar, moderar e punir atos com potenciais contrários a índole dos princípios que regem o exercício da atividade administrativa. A própria lei apresenta efeitos de atos ímprobos, sendo então os atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9), atos que geram danos ao erário (art. 10) e os atos que atentem contra os princípios da administração pública (art. 11) (BRASIL, 1992).

São várias as tentativas de designar um conceito para improbidade administrativa, porém, basicamente, define-se quando o servidor público, no âmbito das suas funções desempenhadas, aproveita-se dos poderes delas oriundos em benefício próprio ou de outrem.

Primando sempre em uma abordagem direcionada ao aperfeiçoamento normativo, demonstrando sua importância constitucional no Sistema Brasileiro Anticorrupção e a proteção proba na organização dos Estados. Não obstante a isto, o legislador viu-se no dever de atualizar a LIA ao momento atual, as pautas jurisprudenciais e aos debates doutrinários. Deste modo, em 25 de outubro de 2021 foi sancionada a Lei nº 14.230/2021, o qual altera, bruscamente, a redação da Lei nº 8.429/92.

Assim, houve a necessidade da adaptação desta pesquisa a nova versão da Lei de Improbidade Administrativa e suas principais alterações, todavia, mantendo a finalidade de estudar a aplicação no direito brasileiro do art. 10, caput, da Lei nº 8.429/1992, à própria especificação como ato de improbidade administrativa que acarreta lesão ao erário, frente à pretensão ao ressarcimento integral do dano gerado.

Perante um aspecto social e econômico, percebe-se que a LIA propicia a atenção sobre as condutas praticadas de má-fé dos agentes e partir disso oferece mecanismos para que

sejam sancionadas civilmente, de uma forma eficaz, as condutas que atentam contra o erário administrativo e que são contrárias aos princípios da administração pública.

Posto isto, o problema da pesquisa é analisar se as mudanças realizadas na Lei de Improbidade Administrativa conduzem a administração pública para um maior ressarcimento ao erário. Por conseguinte, o objetivo geral é compreender o cerne do art. 10, da LIA, que é a tipificadora “lesão ao erário” e, de modo específico, elencar as possibilidades de a administração pública obter o ressarcimento integral do dano ocorrido contra os recursos públicos.

Nesse esteio, a presente pesquisa foi elaborada de acordo com a metodologia de modelo dedutivo. Ademais, abordou-se o método de pesquisa através do meio bibliográfico, com recorrente busca em obras doutrinárias, legislativas e decisões jurisprudenciais dos tribunais pátrios.

Para tanto, o primeiro capítulo abordará a relevância dos cinco princípios fundamentais da administração pública no combate a improbidade administrativa, já que, em virtude de a Constituição Federal de 1988 ser analítica, seria inviável esgotar todos. Desta maneira, podemos encontrá-los devidamente expressos no art. 37, caput, da CF, cuja disposição geral é nortear todo o exercício da atividade pública. Além disso, de forma didática, apresentamos um dos elementos essenciais para a classificação do ato ímprobo: os sujeitos. Pois, as condutas ímprobadas praticadas por administradores, são aquelas contra os princípios administrativos.

O segundo capítulo está dedicado a exploração do art. 10, da Lei de Improbidade Administrativa, no qual constitui sobre os atos que importam lesão ao erário, através de ações ou omissões dolosas, passíveis de punição, de acordo com o texto legal do art. 12, inc. II, da lei já citada. Por essa perspectiva, discorreremos sobre as espécies de sanções como meio coercitivo, bem como definimos a natureza jurídica que estas se encontram.

Por fim, o terceiro capítulo trata sobre uma das maiores modificações desde a vigência da Lei nº 8.429/92, o qual, para alguns autores ou especialistas no assunto, já está sendo tratada como a Nova Lei de Improbidade Administrativa. Entre as alterações, será destacado o elemento subjetivo, o instituto da prescrição e a (in)efetividade na recomposição das reservas públicas. Desta forma, aproveitando-se desses três elementos como parâmetro, nas seções abordaremos os aspectos relevantes e, ao mesmo tempo, críticos à nova elaboração legislativa pertinentes ao trabalho.

No tocante a este último, também foi abordado o método de pesquisa bibliográfico, bem como, utilizou-se o método comparativo, consistindo, basicamente, em comentar as

divergências e semelhanças doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema, assim como, comparar a antiga redação da LIA com a redação vigente pós reforma.

2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

De início, para que se entenda sobre a natureza jurídica, a origem e o real conceito do que se configura como improbidade administrativa, é cabível entendermos sua definição neste capítulo. Com isso, de modo grosseiro, conceitua-se improbidade administrativa quando um agente público age com desonestidade em relação ao cumprimento das suas funções públicas (GUSMÃO, 2019). Ou seja, é um ato praticado ilicitamente e contrário ao que se espera na esfera da administração pública.

Contudo, a nossa Suprema Carta Magna (BRASIL, 1988) e a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), Lei nº 8.429/92¹, mencionam as ações de improbidade administrativa, mas não definem o conceito de improbidade administrativa, o qual dificulta a sua delimitação, tornando-se, assim, comum a confusão entre ato ilegal, ato lesivo ao patrimônio público e ato de improbidade administrativa (PAZZAGLINI FILHO, 2018).

Deste modo, os renomados doutrinadores, tanto os administrativistas quanto os constitucionalistas, juntamente com a jurisprudência pátria, adotaram conceitos diferentes. A similitude entre eles é a relação entre a moralidade e probidade.

Por esse viés, para melhor entendimento desse instituto jurídico, é essencial realizarmos a decomposição lexical da palavra improbidade administrativa. Acerca do termo improbidade, Neves e Oliveira (2020, p.28) em seus ensinamentos mencionam que “etimologicamente, o vocábulo probidade, do latim *probitate*, significa aquilo que é bom, relacionando-se diretamente à honradez, à honestidade, à moralidade e à integridade”. O mesmo autor (2020, p.28) concede a explicação de improbidade que “deriva do latim *improbitate*, que significa imoralidade, desonestidade”.

Na experiência do constitucionalista Jose Afonso da Silva, a improbidade administrativa consiste basicamente em o agente público, no âmbito das suas funções, aproveitar-se dos poderes delas decorrentes em provimento próprio ou de outrem. Cita-se ele:

No dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer”. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem (2005, p. 669).

1 A Lei nº 8.429/92 (BRASIL, 1992) dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Nessa ocasião, constatamos que a improbidade administrativa é bem mais ampla que o mero ato lesivo ou ilegal.

Para melhor entendimento, com o propósito de explicar o conceito de improbidade administrativa, no ano de 2015, o Conselho Nacional de Justiça, publicou em seu site um texto informativo acerca do assunto, com o tema “Entenda os conceitos de improbidade administrativa, crimes contra a administração pública e corrupção”. Assim, se vê:

Na expressão popular, corrupção é uma palavra utilizada para designar qualquer ato que traga prejuízos à Administração Pública. No entanto, os conceitos de corrupção, improbidade administrativa e crimes contra a administração pública são diferentes e, se mal empregados, podem levar a conclusões equivocadas. (...) Os atos que importam em improbidade administrativa estão previstos na Lei nº 8.429/1992. Caracterizam-se por dano ao erário, enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos. A Lei de Improbidade Administrativa define enriquecimento ilícito o ato de ‘auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades públicas’. As ações de improbidade se referem, por exemplo, a um funcionário que recebeu dinheiro ou qualquer vantagem econômica para facilitar a aquisição, permuta ou locação de um bem móvel ou imóvel, a contratação de serviços pela administração pública, ou ainda a utilização de veículos da administração pública para uso particular. Outro tipo de enriquecimento ilícito seria receber dinheiro para tolerar a prática de jogos de azar, prostituição ou narcotráfico. Entre os atos que causam prejuízo ao erário, enquadrados, portanto, na lei de improbidade administrativa, estão: permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado e ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento. Também está incluída no conceito de improbidade administrativa a violação de princípios da administração pública, condutas que violem o dever de honestidade, como, por exemplo, fraudar um concurso público, negar a publicidade de atos oficiais ou deixar de prestar contas quando se tem a obrigação de fazê-lo (CNJ, 2015).

Logo, haverá improbidade administrativa, quando houver condutas ímprobas, praticadas por agentes públicos, servidores públicos ou não, contra a administração direta ou fundacional da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1992). O principal objetivo da Lei de Improbidade Administrativa é a punição do agente público desleal, que age contra os princípios constitucionais da administração pública, causando prejuízo ao ente público, seja por ato comissivo ou omissão. Destarte, é necessário analisar os princípios que norteiam a Lei de Improbidade, e suas sanções aplicáveis, além de discorrer sobre os atos que causam danificações ao erário e, conseqüentemente, enriquecimento ilícito.

A Lei de Improbidade Administrativa, promulgada em 02 de junho de 1992, foi pensada no momento em que a sociedade se pautava em valores éticos na Administração Pública, tornando-se indispensável, pois visava a punição de atos lesivos daqueles que atentassem tanto a sociedade quanto ao erário público. Para se configurar como improbidade não necessitava comprovar a ilegalidade do ato, bastava a violação à moralidade administrativa.

Com isso, a Constituição reprimiu condutas de funcionários públicos que violassem o dever de probidade, estabelecendo, então, sanções (LUCON; COSTA; COSTA, 2015).

Assim, tem-se a ideia que a LIA, em seu art. 11, caput, (BRASIL, 1992) ao mencionar que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições públicas, foi, propositalmente, escrita a fim de permitir uma interpretação extensiva, com o objetivo de concretizar os direitos fundamentais, sociais, individuais, políticos, difusos e coletivos, que estão expressos na Constituição, bem como no combate da corrupção (SARAIVA; TOFFANO, 2014).

Então, caso a LIA não seja corretamente aplicada, principalmente no que tange a interpretação dos princípios constitucionais da administração pública, inseridos na Constituição Federal de 1988, no capítulo VII da Administração Pública, a mesma estar suscetível de comprometer as políticas públicas do Estado, uma vez que essa inaplicabilidade conduz os agentes públicos a não decidirem de modo mais eficiente por temerem a responder por improbidade administrativa (GUSMÃO, 2019).

2.1 A relevância dos princípios constitucionais da Administração Pública, elencados no art. 37, da Constituição Federal de 1988.

Por motivos da Constituição Federal de 1988 ser analítica, dispõe de diversos princípios expressos para diferentes ramos do direito, como também de princípios implícitos, no qual devem ser cuidadosamente respeitados pelos Poderes Constituídos. Independentemente de os princípios constitucionais serem gerais ou específicos, expressos ou implícitos, é válido rememorar que não há hierarquia entre eles e possuem a mesma força vinculante normativa. Esses princípios estão destinados a orientar as ações dos administradores ao praticarem os atos administrativos, e também garantir uma boa administração, visando o manejo adequado dos recursos públicos e na gestão do negócio público (SILVA, 2005).

Já Carvalho Filho (2017, p. 48) esclarece que no campo do Direito Administrativo, “havendo colisão entre os princípios, visceralmente os de cunho constitucional, torna-se necessário averiguar, após o adequado processo de ponderação de seus valores, qual o princípio preponderante e, mais oportuno à hipótese concreta”.

Mello (2015), por sua vez, leciona que ao violar um princípio implica ofensa a todo o sistema de comandos e, de acordo com o princípio violado, configura-se grave inconstitucionalidade ou ilegalidade, uma vez que, a conduta administrativa só é considerada

válida quando está compatível com os princípios, de modo que são regimentos fundamentais da administração pública.

A Constituição de 1988, foi pioneira ao elencar, em seu art. 37, princípios relacionados a Administração Pública. Os princípios explicitados constituem a sigla LIMPE: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além da Administração Pública seguir determinados princípios expressos, segue, também, os que são extraídos do inc. XXI e § 1º ao 6º, do mesmo artigo (SILVA, 2005).

2.1.1 Princípio da Legalidade ou da finalidade

Nessa perspectiva, o Princípio da Legalidade atribui a administração pública um sentido de subordinação a lei, a fazer somente o que ela permite (DI PIETRO, 2018). Isto significa que o referido princípio consiste tanto em o servidor público quanto o administrador obedecerem estritamente à lei.

O princípio da legalidade, conjuntamente ao controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito, isto é, o Estado deve cumprir as próprias leis que edita e estabelece uma das fundamentais garantias de respeito aos direitos individuais. Isso em razão de que a lei, no momento em que os definem, impõe limites da atividade administrativa que possua por objeto, em benefício do bem coletivo, a restrição ao exercício de tais direitos (DI PIETRO, 2018).

Em outras palavras, o princípio da legalidade decorre de um direito fundamental do indivíduo, e tal liberdade só pode ser encerrada pelo regulamento jurídico, consoante salienta o inc. II, do art. 5º, da nossa Carta Magna, onde ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (NEVES; OLIVEIRA, 2020).

A legalidade revela que a Administração Pública não tem liberdade e tampouco vontade pessoal. Nessa lógica, o ato que não esteja manifestamente previsto em norma, não há de ser praticado, pois, no contexto do direito administrativo, aquilo que não for devidamente permitido em lei, é proibido (DI PIETRO, 2018).

Há quem entenda que o princípio da finalidade administrativa não foi mencionado no art. 37, da Constituição Federal de 1988, devido ao legislador constituinte compreender, implicitamente, como parte do princípio da legalidade. Segundo Silva (2005), o ato administrativo só comporta validade quando atinge o seu fim legal ou, como já mencionado acima, quando o fim faz jus a lei. Assim, o fim está sempre vinculado ao princípio da legalidade.

Por mais que o princípio em análise seja estudado em relação aos órgãos e entidades e suas respectivas atividades administrativas dos poderes públicos, principalmente no que concerne à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, é cabível ressaltarmos, contudo, que o princípio da legalidade abrange todas as atividades estatais, porque o Estado, em seu todo, há de se submeter a norma jurídica. Com isso, tem-se o chamado controle da constitucionalidade das leis, como sendo uma adequação entre atos normativos ou leis frente ao texto constitucional (NEVES; OLIVEIRA, 2020).

Este princípio, no entanto, é adverso a qualquer forma acentuada de egocentrismo dos governantes, bem como é oposição a todas as formas de poder autoritário. Em suas raízes buscar sempre exaltar a cidadania, a soberania popular (MELLO, 2015).

Não custa lembrar, por último, que, na teoria do Estado moderno, há duas funções estatais básicas: a de criar a lei (legislação) e a de executar a lei (administração e jurisdição). Esta última pressupõe o exercício da primeira, de modo que só se pode conceber a atividade administrativa diante dos parâmetros já instituídos pela atividade legisferante. Por isso é que administrar é função subjacente à de legislar. O princípio da legalidade denota exatamente essa relação: só é legítima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto na lei (CARVALHO FILHO, 2017, p. 48).

Estando a Administração Pública sujeita à lei, extrai-se regras e imposições que devem reger a conduta do agente público, como se vê:

Atuação em estrita conformidade com as normas do sistema jurídico em vigor; respeito aos princípios constitucionais e infraconstitucionais do ordenamento jurídico a que estão sujeitos; sujeição à vigência da norma jurídica, sendo-lhes defeso deixar de cumpri-la sob o pretexto de julgá-la inconstitucional; submissão completa às leis, não cerceando sem amparo legal direitos e liberdades de particulares; responsabilização por atos ilegais (nulos ou anuláveis) que praticarem no exercício de sua função pública (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 29).

Consequentemente, percebe-se que o princípio da legalidade, no momento que garante aos agentes públicos cumprir somente as imposições do Estado determinadas em lei, de modo simultâneo, é também uma limitação ao exercício do Poder Público em autorizadiretrizes já definidas.

2.1.2 Princípio da Impessoalidade

Na visão do autor Pazzaglini Filho (2018, p. 30) “o princípio constitucional da impessoalidade caracteriza-se pela objetividade e neutralidade da atuação da Administração Pública, que tem por único propósito legal o atendimento do interesse público”. Ou seja, este princípio, na função de defender o interesse público, visa estabelecer a imparcialidade, impossibilitando qualquer interesse e privilégios pessoais e particulares.

Sobre a temática citada, a Constituição Federal menciona em seu art. 37, § 1º que “a publicidade dos atos, programas, obras e serviços dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (BRASIL, 1988).

Uma vez que, tanto os provimentos quanto os atos administrativos são de responsabilidade da entidade ou do órgão administrativo da Administração Pública, e não dos funcionários que realizam (DI PIETRO, 2018). Isto significa que não é possível pertencer a uma determinada pessoa, nesse mesmo sentido, segue o entendimento do autor Silva (2005, p.668) como se observa:

O administrado não se confronta com o funcionário x ou y que expediu o ato, mas com a entidade cuja vontade foi manifestada por ele. É que a “primeira regra do estilo administrativo é a objetividade”, que está em estreita relação com a impessoalidade. Logo, as realizações governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produzira.

Além disso, ressaltamos que sobre este princípio constitucional, há quem defenda está relacionado, também, com a finalidade pública. Para Meirelles (2016, p. 95) a impessoalidade é de fato “o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.”

Ainda, compreendemos que a impessoalidade, no que tange a comando constitucional, não concede ao indivíduo público o direito de se utilizar de opiniões pessoais para a composição de decisões vindas da realização de suas atividades (SILVA, 2005). Deste modo, percebe-se que a atuação da administração pública, de modo impessoal, está sempre direcionada a finalidade do interesse público primário.

2.1.3 Princípio da Moralidade

Segundo Carvalho Filho (2017, p. 23), o princípio da moralidade impõe que o administrador público “não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto.”

Na visão de Silva (2005, p. 669), a probidade administrativa é uma configuração de moralidade administrativa. Então, significa que “o funcionário deve servir a Administração Pública com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes

ou facilidade delas decorrentes”. Havendo desrespeito a este dever imposto, caracteriza-se improbidade administrativa.

Acerca deste princípio, há uma divergência doutrinária por entenderem que denominar o conceito de moral, no campo da administração pública, é algo vago e ambíguo, uma vez que pode ser substituído pelo conceito de legalidade (DI PIETRO, 2018).

Outros autores, porém, discordam e consideram que a moral administrativa pertence à disciplina interna da administração pública. Essa é a linha de pensamento de Silva:

A constituição quer que a imoralidade administrativa em si seja fundamento de nulidade do ato viciado. A ideia subjacente ao princípio é a de que a moralidade administrativa não é *moralidade comum*, mas *moralidade jurídica*. Essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto. Significa, como disse Hauriou, que a moralidade administrativa consiste no conjunto de “regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração (2005, p. 668, grifo do autor).

Ou seja, o controle só poderia ser realizado em seu interior, excluindo, então, o julgamento do poder judiciário.

No entanto, a moralidade administrativa consiste em exigir do agente público valores morais como licitude, honestidade, boa conduta e bons costumes, comportamentos estes considerados fundamentais para validar a prestação de serviço estatal. E por esse motivo, são princípios autônomos e não se pode identificar o princípio da moralidade administrativa com o princípio da legalidade (PAZZAGLINI FILHO, 2018). O autor Carvalho Filho complementa:

O que pretendeu o Constituinte foi exatamente coibir essa imoralidade no âmbito da Administração. Pensamos, todavia, que somente quando os administradores estiverem realmente imbuídos de espírito público é que o princípio será efetivamente observado. Aliás, o princípio da moralidade está indissociavelmente ligado à noção do bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei como dos princípios éticos regentes da função administrativa (2017, p. 49).

A Suprema Corte Federal, buscando esclarecer o princípio da moralidade administrativa, conceituou da seguinte forma:

Poder-se-á dizer que apenas agora a Constituição Federal consagrou a moralidade como princípio de administração pública (art. 37 da CF). Isso não é verdade. Os princípios podem estar ou não explicitados em normas. Normalmente, sequer constam de texto regrado. Defluem no todo do ordenamento jurídico. Encontram-se ínsitos, implícitos no sistema, permeando as diversas normas regeadoras de determinada matéria. O só fato de um princípio não figurar no texto constitucional, não significa que nunca teve relevância de princípio. A circunstância de, no texto constitucional anterior, não figurar o princípio da moralidade não significa que o administrador poderia agir de forma imoral ou mesmo amoral. Como ensina Jesus Gonzales Perez ‘el hecho de su consagracion en una norma legal no supone que con anterioridad no existiera, ni que por tal consagración legislativa haya perdido tal carácter’ (El principio de buena fé em el derecho administrativo. Madri, 1983, p. 15). Os princípios gerais de direito existem por força própria, independentemente de figurarem em texto legislativo. E o fato de passarem a figurar em texto constitucional ou legal não lhes retira o caráter de princípio. O agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César (STF - 2ª T.

Recurso Extraordinário nº 160.381 - SP, Rel. Min. Marco Aurélio, v. u.; RTJ 153/1.030).

Logo, constatamos que o princípio da moralidade é a base para a atuação do agente público. Ademais, exige-se respeito a uma denominação dupla: justiça e eficiência. Justiça para a população brasileira, e eficiência nas atividades administrativas, com o propósito de que se alcance o interesse coletivo.

2.1.4 Princípio da Publicidade

É entendível que o Poder Público, por emanar do povo, tem a responsabilidade de conduzir suas atividades de forma mais transparente possível, com a finalidade de que os cidadãos tomem conhecimento, a qualquer momento, do exercício dos seus representantes. Principalmente que tais atos sejam publicados e façam surtir efeitos externamente (SILVA, 2005).

A importância da publicidade no domínio da administração pública é tanta que, além de estar expressamente mencionado no caput do art. 37, da CRFB/1988, foi incluído no parágrafo primeiro, do mesmo diploma, reafirmando a precisão de fiscalização dos atos administrativos através da publicidade.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 1988).

Ainda, na Carta Maior, em seu art. 5º, inc. XXXIII (BRASIL, 1988), assegura a todos o “direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.”

Para complementar a análise sobre o tema, em 18 de novembro de 2011, foi promulgada a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à informação)², no qual, além de regular o direito à informação, passou a regular o direito de acesso a informações e registros nas

² A Lei 12.527/2011 regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal (BRASIL, 1988); altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (BRASIL, 1990); revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005 (BRASIL, 2005), e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (BRASIL, 1991); e dá outras providências (BRASIL, 2011).

dependências das instituições públicas. Ou seja, este princípio é elencado como um direito fundamental e em conformidade com a lei, uma informação de caráter público só poderá ser considerada como sigilosa quando for classificada crucial à segurança da sociedade ou do Estado, consoante apontado anteriormente.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:
 I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
 II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
 III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
 IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
 V – desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Tamanha relevância destacar que a publicidade não pode servir como meio de ligação para a autopromoção pessoal ou propaganda dos agentes públicos. Havendo o desacato frente a essa vedação, configura-se ato ímprobo.

De acordo com o art. 37, § 1º, da CF, a publicidade de atos, programas, serviços e campanhas dos órgãos públicos tem por objetivo somente educar, informar e orientar. É vedado às autoridades que se valham do sistema de divulgação de atos e fatos para promoção pessoal, muito embora seja comum referido desvio, numa demonstração de egocentrismo incompatível com o regime democrático. Vulnerar aquele mandamento representa, ao mesmo tempo, ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade, como já têm decidido os nossos Tribunais, exigindo rigorosa necessidade de coibir semelhantes práticas (CARVALHO FILHO, 2017, p. 2017).

Desta maneira, não há dúvidas que os atos praticados no exercício das atividades públicas devem ser amplamente divulgados perante os administrados, visto que, somente por intermédio da participação popular na fiscalização da Administração Pública que possibilitará controlar a legitimidade da conduta destes agentes públicos (DI PIETRO, 2018).

2.1.5 Princípio da Eficiência

É interessante comentar que o atual princípio, considerado o mais moderno da função administrativa, foi inserido no art. 37, caput, através da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998³, e, segundo Neves e Oliveira (2020, p. 25) “Os padrões éticos, a eficiência administrativa e o controle da gestão pública são características indissociáveis da gestão pública pós-moderna”

3 A EC nº 19/98, modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências (BRASIL, 1998).

Por esse viés, a eficiência aqui estudada deve almejar o sinônimo de boa administração e impõe que as atividades administrativas sejam realizadas com agilidade, excelência e produtividade funcional, e conseqüentemente obter resultados satisfatórios e positivos, que satisfaçam a necessidade da população (MEIRELLES, 2016).

Ademais, merece prioridade em sua observância para o melhor exercício das atividades administrativas, garantindo maior efetividade ao interesse coletivo, bem como é de suma importância quando há aplicação na Lei de Improbidade Administrativa contra aqueles que causam prejuízo à administração pública (art. 10). Assim, Di Pietro conclui seu raciocínio:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (2018, p. 151)

Caso seja comprovado que o servidor não está pró-eficiência nas suas atividades, gerando desídia, recomenda-se a instauração do procedimento administrativo para sua demissão, é o que dispõe o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967⁴, sobre a Reforma Administrativa vigente, em seu art. 100, “instaurar-se-á processo administrativo para a demissão ou dispensa de servidor efetivo ou estável, comprovadamente ineficiente no desempenho dos encargos que lhe competem ou desidioso no cumprimento de seus deveres” (BRASIL, 1967).

Há aqueles que defendem que a eficiência é tratada como conceito econômico, e o princípio em si tem o cunho de orientar a buscar os melhores resultados com o menor custo e os meios mais escassos, e assim, se constata que seu conteúdo se baseia em meios e fins. Nesse embalo Silva (2005, p. 672), completa que “O princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade com razoável rapidez e em condições econômicas”.

Em outro aspecto, a eficiência também se aproxima com outros princípios fundamentais da Administração Pública, os quais estão elencados no caput do art. 37, da Constituição de 1988, sendo eles os princípios da legalidade e impessoalidade, moralidade e conforme mencionado anteriormente, guarda estreita relação com o princípio básico da razoabilidade (CARVALHO FILHO, 2017). Portanto, sem dúvidas, a eficiência possui afinidade com a moralidade social.

4 O Dec.-lei 200/67 (BRASIL, 1967), dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

Após entendido os princípios que regem a administração pública, passa-se a analisar os sujeitos que, do ponto de vista jurídico, são considerados um dos elementos essenciais para a personalização do Ato de Improbidade Administrativa.

2.2 Os sujeitos na improbidade administrativa

A Lei de Improbidade Administrativa, para dar resultado com a aplicação das sanções elencadas no art. 37, § 4º, da CF/1988, classifica ato de improbidade administrativa através de determinados elementos essenciais, sendo: sujeitos ativos e passivos, fato danoso minuciado em lei, atos que ocasionam lesão ao erário e atentam contra os princípios que regem a Administração Pública (art. 10) e, além disso, o elemento subjetivo (DI PIETRO, 2018).

Sobre o elemento subjetivo, por efeito da recente alteração da Lei nº 8.429/92, tal entendimento, será abordada ao longo da presente pesquisa.

2.2.1 Sujeito Passivo

No caso em comento, o sujeito passivo trata-se da pessoa jurídica indicada, através da LIA, como a vítima da prática de condutas ímprobas. Nos ensinamentos de Carvalho Filho (2017, p. 600), “nem sempre o sujeito passivo se qualifica como pessoa eminentemente administrativa. A lei, portanto, ampliou a noção, em ordem a alcançar também algumas entidades que, sem integrarem a Administração, guardam algum tipo de conexão com ela”.

Atualmente, após a Lei nº 8.429/92 (LIA) receber modificações significativas, o seu art. 1º, caput, passou a definir que “O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social” (BRASIL, 1992).

Ou seja, constatado que o antigo art. 1º manteve a ideia originária, apenas sendo transferida sua redação para o §5º, recentemente incluso, e também, sob a mesma justificativa, o parágrafo único, cuja redação passou a ser diluída em dois novos parágrafos, sendo os § 6º e 7º, considera-se cabível continuar os debates doutrinários baseado na antiga estrutura redacional.

Assim, antes da reforma, a doutrina dividia o caput do artigo em três grupos: 1 – aqueles que formam a administração direta: União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, logo, temos 2 - os que formam a administração indireta: fundações governamentais, autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas e, por fim, 3- as entidades cuja criação ou

custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual (GUSMÃO, 2019). A redação do artigo seguia da seguinte maneira:

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 (BRASIL, 1992).

Contudo, na visão de Carvalho Filho (2017), o legislador se equivocou ao mencionar no dispositivo “empresa incorporada ao patrimônio público”, pois, se a pessoa jurídica já foi incorporada, a consequência é o seu desaparecimento do meio jurídico. Caso a incorporação foi a uma pessoa de direito público, somente esta permanece, assim, passa a fazer parte do segundo grupo, composto por fundações e autarquias. Ou, se incorporação de deu a uma pessoa de direito privado, configurando empresas públicas e sociedades de economia mista, também do segundo grupo, o patrimônio acrescentado configura-se como privado.

Para o patrimônio ser considerado público, deve-se haver uma interpretação extensiva, conforme dispõe o § 1º⁵, do art. 1º da Lei nº 4.717/1965⁶, de forma que o patrimônio atingido será das entidades introduzidas no segundo grupo. À vista disso, a empresa incorporada extingue a pessoa jurídica e seus bens se integram ao da pessoa a qual foi incorporada (CARVALHO FILHO, 2017).

Ainda, conforme se observa o parágrafo único (atual § § 6º e 7º), há duas divisões, e muitos classificam como sujeitos passivos secundários: práticas de improbidade contra o patrimônio (1) das entidades de natureza privada, onde o Estado desempenha a missão de estímulo, mediante benefícios, subvenções, incentivos fiscais ou creditícios, (2) tal como daquelas que houve contribuição do erário para a criação ou custeio, também estão suscetíveis às penalidades da lei (DI PIETRO, 2018).

Para Neves e Oliveira (2020, p. 55) “as entidades mencionadas no parágrafo único somente serão consideradas sujeitos passivos da improbidade se o ato praticado atingir os recursos públicos por elas geridos, tendo em vista a parte final do dispositivo”.

5 Art. 1º § 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico (BRASIL, 1965).

6 Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, regula a Ação Popular.

No mesmo sentido, Garcia e Alves (2017, p. 222) lecionam que os atos contra as entidades do parágrafo único, do dispositivo supramencionado, caracterizar-se-á como improbidade administrativa no momento que “sua prática se der em detrimento do patrimônio das entidades ali referidas, o que exige a ocorrência do dano”, ainda que o ato se enquadre nos arts. 9.º e 11 da referida Lei”.

Podem ser incluídas nessa modalidade as entidades do tipo dos serviços sociais autônomos (Sesi, Senai, Sesc e outras semelhantes), as chamadas organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público e qualquer outro tipo de entidade criada ou mantida com recursos públicos. Nesse caso, o dispositivo é claro ao limitar a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. O que ultrapassar o montante da contribuição dos cofres públicos, a entidade terá que pleitear por outra via que não a ação de que trata a lei de improbidade administrativa (DI PIETRO, 2018, p. 1110).

Desta forma, anteriormente, o parágrafo único, do art. 1º, da LIA (BRASIL, 1992), não exigia a ocorrência do efetivo dano ao erário, limitando-se apenas a sanção patrimonial ao agente, como por exemplo, perda de bens ou ressarcimento do dano causado. Em outras palavras, se o ato praticado atingir os recursos públicos, o quais são repassados pelo Estado a essas entidades, independentemente do dano ocorrer, estará caracterizada a improbidade administrativa, conforme os arts. 9º, 10 e 11, da Lei nº 8.429/92 (NEVES; OLIVEIRA, 2020).

Então, aqueles prejuízos que ultrapassam as contribuições dos cofres públicos, isto é, atingindo recursos privados, essas entidades privadas citadas, deverão buscar o ressarcimento do valor por outro meio, no qual poderá ser tratado no Direito Privado ou na lei reguladora adequada, sem reflexo na esfera da improbidade administrativa (CARVALHO FILHO, 2017).

Em síntese, é válido ressaltarmos, como bem apontada a decisão proferida pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o Agravo de Instrumento nº 98.387, JTJ, LEX 220/167, que menciona: “nos termos do artigo 1º da Lei Federal nº 8.429, de 1992, onde houver um único centavo em dinheiro público envolvido, a lei terá incidência, independentemente de a entidade exercer atividade de natureza pública ou privada”.

2.2.2 Sujeito ativo

Inicialmente, Neves e Oliveira (2020, p. 65) pontuam o sujeito ativo da lei de improbidade administrativa como sendo “a pessoa física ou jurídica que comete atos de improbidade administrativa tipificados no ordenamento jurídico. O ímprobo, sujeito ativo na relação de direito material, será réu na ação de improbidade administrativa”.

A Lei nº 8.429/1992, divide os sujeitos ativos em duas espécies: 1) agentes públicos; e 2) terceiros, dispostos, respectivamente, nos arts. 2º e 3º. E frisa-se que os atos de

improbidade podem ser praticados por qualquer agente público, servidor ou não (BRASIL, 1992).

No que tange ao conceito de agente público, nos moldes do art. 2º, da Lei de Improbidade Administrativa, é o mais amplo e abrangente, uma vez que engloba pessoas físicas que executam uma função pública ligada à Administração Pública, independentemente se a função for transitória ou definitiva, jurídica ou política, voluntária ou remunerada (GUSMÃO, 2019).

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e 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 referidas no art. 1º desta Lei (BRASIL, 1992).

Em outras palavras, num conceito simples, no ponto de vista de Di Pietro (2018, p. 1110), para configurar como agentes públicos “não é preciso ser servidor público, com vínculo empregatício, qualquer pessoa que preste serviço ao Estado é agente público, tal como pessoas jurídicas da Administração Indireta”. Já Meirelles (2018, p. 98) os definem como “todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal”.

Assim, percebe-se que para caracterizar agente público é necessário que esteja vinculado à administração direta ou à indireta, ou que seja particular, colabore com o Estado e haja um vínculo específico.

Por esse viés, diante desse conceito, agente público enquadra-se como gênero e subdivide-se em quatro categorias, sendo para efeito pedagógico utilizado o entendimento de Pazzagli Filho (2018, p. 21): agentes políticos; agentes autônomos; servidores públicos; e particulares em colaboração com o Poder Público.

Para Mello (2015, p. 193), os agentes políticos são aqueles “titulares dos cargos estruturais do poder central, ou seja, o vínculo que mantêm com o Estado é de natureza política e os ocupantes dos cargos compõem o arcabouço constitucional do Estado”.

São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores. O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política

Há uma divergência doutrinária quanto aos membros do ministério público, dos tribunais de contas e os magistrados, serem considerados agentes políticos ou servidores públicos. Para a doutrina minoritária, esses membros exercem funções essenciais e superiores,

porém não participam, de modo direto, de decisões políticas, nesse contexto, fazem parte da categoria de agentes autônomos.

Em relação aos servidores públicos, são aqueles que desempenham atividades ao Estado, bem como às entidades da Administração Pública Indireta de natureza profissional, mediante vínculo empregatício e com remuneração paga através dos recursos públicos. Essa categoria se subdivide em: servidores estatutários, servidores temporários, empregados públicos e servidores militares (PAZZAGLINI FILHO, 2018).

Servidores estatutários: titulares de cargos públicos efetivos ou em comissão e sujeitos ao regime jurídico estatutário; empregados públicos: ocupantes de empregos públicos da Administração Direta e Indireta, contratados sob regime da legislação trabalhista – CLT; servidores temporários: contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF) (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 22).

Sobre a última categoria formada por particulares em colaboração com o Poder Público, em síntese, são aqueles que realizam função pública, de modo eventual ou em situação de estabilidade, mas que não estão vinculadas ao Estado. Podendo ser: Gestores de negócio, agentes credenciados, agentes honoríficos e agentes delegados.

Finalizando o tema, no que diz respeito aos terceiros, nos termos do art. 3º, da Lei nº 8.429/92 se expande a tipificação e na perspectiva de Carvalho Filho (2017, p. 603), “são aqueles que, não se qualificando como agentes públicos, induzem ou concorrem para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiam direta ou indiretamente”.

É certo que os terceiros que participem ou se beneficiem de improbidade administrativa estão sujeitos aos ditames da Lei 8.429/1992, consoante seu art. 3º, porém inexistente imposição legal de formação de litisconsórcio passivo necessário. [...] não há falar em relação jurídica unitária, tendo em vista que a conduta dos agentes públicos pauta-se especificamente pelos seus deveres funcionais e independe da responsabilização dos particulares que participaram da probidade ou dela se beneficiaram. Na hipótese, o Juízo de 1º grau condenou os agentes públicos responsáveis pelas irregularidades e também o particular que representava as empresas beneficiadas com pagamentos indevidos, inexistindo nulidade pela ausência de inclusão, no polo passivo, das pessoas jurídicas privadas [...]. (RESP 896044 PA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/09/2010 DJe 19/04/2011).

Um ponto importante a ser aludido é que caso um agente, que tenha praticado atos de improbidade, venha a falecer, o seu espólio passa a responder pela infração realizada até o limite do valor da herança que existe, acarretando no devido ressarcimento pelo dano, segundo o texto legal do art. 8º da Lei nº 8.429/92⁷ (SARAIVA; TOFFANO, 2014).

⁷ “Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança” (BRASIL, 1992).

Perante o conteúdo abordado, percebe-se a importância de estudarmos acerca da má-fé do agente infrator e passaremos a analisar, de maneira precisa, os efeitos que decorrem do art. 10, da Lei nº 8.429/92.

3 O DANO AO ERÁRIO

Neste capítulo ingressaremos no estudo aprofundado da análise redacional do art. 10, da Lei nº 8.429/92 que dispõe sobre os atos de improbidade administrativa que causam efetiva lesão ao Erário.

3.1 Conceito de Erário

Entende-se cabível, de início, diferenciarmos o conceito de Erário e Patrimônio Público, isto porque, frequentemente, são vistos como sinônimos. Porém, abordam teses juridicamente distintas.

O termo Erário, origina-se do latim *aerarium*, no qual se relaciona, objetivamente, à ideia de tesouro público, dinheiro, quantia destinada à administração pública e seus serviços. No entanto, patrimônio público, por sua vez, tem abrangência muito maior e inclui, além de bens econômicos, os bens imateriais e morais (GUSMÃO, 2019). No §1º, do art. 1º, da Ação Popular, Lei nº 4.717/65, declara como “patrimônio público bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico” (BRASIL, 1965).

Corroborando com a diferença acima descrita, a doutrina complementa:

Em rigor técnico, erário e patrimônio público não designam objetos idênticos, sendo este mais amplo do que aquele, abrangendo-o. Entende-se por erário o conjunto de bens e interesses de natureza econômico-financeira pertencentes ao Poder Público [...] Patrimônio público, por sua vez, é o conjunto de bens e interesses de natureza moral, econômica, estética, artística, histórica, ambiental e turística pertencentes ao Poder Público (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 67).

Logo, patrimônio público compreende-se como gênero, e Erário como espécie. Infere-se que o erário está incluso no rol dos bens públicos, uma vez que é abastecido pela contribuição e impostos tributários dos cidadãos, que, por sua vez, é revertido em prol destes. Deste modo, essa diferença perceptível e naturalmente discutida na teoria, no caso concreto ocorre de modo sutil, pois, ao lesar o patrimônio público, de modo geral, importa em lesão ao Erário (SILVA, 2017).

Porém, ao analisar minuciosamente a Lei nº 8.429/92, observa-se que o legislador não obedeceu a esses conceitos técnicos e utilizou a palavra Erário como denominação semântica de patrimônio público, assim, a sua interpretação se amplia e passa a abranger algumas possibilidades de lesão que não sejam propriamente financeiras, mas que ao afetar qualquer bem público, mesmo assim, haveria impacto econômico (GUSMÃO, 2019).

Sobre o vocábulo “erário”, Garcia e Alves (2017, p. 313), atribuem “ a função de elemento designativo dos entes elencados no art. 1º, vale dizer, dos sujeitos passivos dos atos de improbidade; b) a expressão perda patrimonial, também constante do referido dispositivo, alcança qualquer lesão causada ao patrimônio público, concebido este em sua inteireza”. Assim, a intenção da LIA é proteger o patrimônio dessas entidades mencionadas em seu art 1º.

Então, conforme o exposto, a doutrina atualmente considera Erário a soma de bens que integram a administração pública e que possam ter impacto patrimonial avaliado economicamente.

O art. 98, do Código Civil vigente, no Capítulo III, que trata sobre os Bens públicos, enuncia que “são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem” (BRASIL, 2002). Já no artigo, seguinte, art. 99, em seus respectivos incisos classifica bens públicos os de uso comum, uso especial e os dominicais. Apesar da classificação, a doutrina considera a descrição do artigo limitada, e apresenta divergência conceitual:

Fiel ao enunciado do artigo, o autor Carvalho Filho o descreve:

Com base no vigente dispositivo do novo Código, podemos, então, conceituar bens públicos como todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada, como as autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas (2017, p. 654).

Contudo, observamos que a referida definição de bens públicos não engloba aqueles relacionados às sociedades de economia mista, às empresas públicas e às concessionárias e permissionárias do serviço público, visto que todas estão vinculadas ao regime jurídico de direito privado (SILVA, 2017).

Por essa razão, o conceito apresentado pelo autor Celso Antônio Bandeira de Mello, parece-nos mais adequado. Vide:

A noção de bem público, tal como qualquer outra noção em Direito, só interessa se for correlata a um dado regime jurídico. Assim, todos os bens que estiverem sujeitos ao mesmo regime público, deverão ser havidos como bens públicos. Ora, bens particulares quando afetados a uma atividade pública (enquanto o estiverem) ficam submissos ao mesmo regime jurídico dos bens de propriedade pública. Logo, têm que estar incluídos no conceito de bem público (2012, p. 930).

Notadamente, parece ser a conceituação mais condigna, pois, na sua visão, o regime jurídico, ao qual o bem se submete, determina a sua natureza, e assim, alcança não apenas aqueles relacionados às pessoas jurídicas de direito público, como também todos os bens particulares que são utilizados no desenvolver de alguma atividade pública (MELLO, 2012).

Ainda nas palavras do autor Celso de Mello, além das empresas públicas e sociedades de economia mista, qualquer entidade particular que receba mais da metade de suas subvenções do Tesouro Nacional terá seu patrimônio incluído no Erário e tutelado pela Lei 8.429/1992 (2015).

Portanto, sobre bens públicos, atemo-nos somente aqueles que fazem parte do Erário e estão tutelados na Lei n° 8.429/92, os quais estão demonstrados no art. 1º, da dita lei, não se limitando apenas aqueles que compõe à Administração direta ou indireta.

3.2 Natureza Jurídica

Sobre a natureza jurídica das sanções da LIA, há uma enorme discordância na doutrina, de forma que vários autores alegam o seu caráter tanto no âmbito administrativo, no âmbito civil e até mesmo na esfera penal. E há aqueles que interpretam que o art. 12⁸, da própria lei, prevê uma espécie *sui generis*, diferente das tradicionais já elencadas. Essa tese é adotada, geralmente, pelos representantes do Ministério Público (OSÓRIO, 2007).

Contudo, é importante frisar que parcela da doutrina compreende que, independentemente da vertente a ser utilizada em relação a natureza jurídica, a Lei n° 8.429/92 dispõe de penalidades restritivas de direitos. E é por essa razão que, ao restringir direitos, passa a ser interpretada com efeito restritivo e de acordo com as garantias que regem o direito penal (ALMEIDA, 2019).

No que tange ao ilícito civil, o entendimento é a violação ao interesse do particular, seja estatal ou individual. Já acerca do ilícito administrativo, no que lhe diz respeito, a violação é sobre as regras de direito administrativo, como por exemplo, violação a um estatuto. Assim, o Estado passa a estabelecer sanções administrativas através do poder disciplinar ou do poder de polícia. Por último, no ilícito penal, a violação atinge regras comportamentais, com transcendência social e, até mesmo, política, sendo utilizada em última ocasião (GUSMÃO, 2019).

Segundo Gagliano e Pamplona Filho (2019, p. 43), responsabilidade origina do latim *respondere*, e seu vocábulo significa “que quando alguém diante uma ação ou omissão

8 Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, 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 (BRASIL, 1992).

causa um dano tem a obrigação de responder, assumindo as consequências que este dano tenha causado. Trazendo assim uma ordem jurídica na sociedade”.

A responsabilidade penal corresponde ao dever jurídico do agente responsável em responder pela ação criminosa que recai sobre ele, o qual será submetido a uma pena (FRAGOSO, 2004). Essa responsabilidade, salvo se devedor de alimentos, é a única capaz de restringir o indivíduo da sua liberdade.

O servidor responde penalmente quando pratica crime ou contravenção. Existem, no ilícito penal, os mesmos elementos caracterizadores dos demais tipos de atos ilícitos, porém com algumas peculiaridades: 1. a ação ou omissão deve ser antijurídica e típica, ou seja, corresponder ao tipo, ao modelo de conduta definido na lei penal com o crime ou contravenção; 2. dolo ou culpa, sem possibilidade de haver hipóteses de responsabilidade objetiva; 3. relação de causalidade; 4. dano ou perigo de dano: nem sempre é necessário que o dano se concretize; basta haver o risco de dano, como ocorre na tentativa e em determinados tipos de crime que põem em risco a incolumidade pública. (DI PIETRO, 2018, p. 838).

Já a natureza da responsabilidade civil é patrimonial e é a base para a seguinte explicação. Novamente, o autor supramencionado elenca:

A responsabilidade civil é de ordem patrimonial e decorre do artigo 186 do Código Civil, que consagra a regra, aceita universalmente, segundo a qual todo aquele que causa dano a outrem é obrigado a repará-lo. Analisando-se aquele dispositivo, verifica-se que, para configurar-se o ilícito civil, exigem-se: 1. Ação ou omissão antijurídica; 2. Culpa ou dolo; com relação a este elemento, às vezes de difícil comprovação, a lei admite alguns casos de responsabilidade objetiva (sem culpa) e também de culpa presumida; uma e outra constituem exceções à regra geral de responsabilidade subjetiva, somente sendo cabíveis diante de norma legal expressa; 3. Relação de causalidade entre a ação ou omissão e o dano verificado; 4. Ocorrência de um dano material ou moral. (DI PIETRO, 2018, p. 834).

A responsabilidade administrativa, no que lhe toca, possui conexão entre o indivíduo e o Estado, ou seja, está associada a circunstâncias jurídico-administrativas. Se dão de dois modos: O primeiro declara uma sujeição geral, como se sujeitar às regras administrativas. No segundo desdobra-se de uma relação de sujeição especial, por exemplo, servidor público com vínculo estatutário (ALMEIDA, 2019).

Aquele ato ímprobo que decorre da prática de um servidor público, Di Pietro (2018, p. 1106) leciona que “corresponde a um ilícito administrativo já previsto na legislação estatutária de cada ente da federação, o que obriga a autoridade administrativa competente a instaurar o procedimento adequado para apuração de responsabilidade”. Configurando uma espécie de natureza administrativa disciplinar.

Após o explanado, frisa-se a análise do § 4º, do art. 37, da Constituição Federal, no qual estabelece que as medidas aplicáveis, àqueles que praticam de atos de improbidade administrativa, importarão a “suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a

indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e na gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (BRASIL, 1988).

Com isso, constatamos que, além do foco da LIA ser o artigo supramencionado e que a mesma surgiu para regulamentá-lo, as sanções nela elencadas não gozam de natureza penal. Contudo, observa-se na parte final que essas sanções incidirão “sem prejuízo da ação penal cabível”, ou seja, não exclui a responsabilização penal do agente que tenha incorrido em um ato de improbidade administrativa.

Por esse viés que Gilmar Mendes e Arnold Wald, em uma espécie de doutrina paralela, entendem que “as sanções legais da lei de improbidade administrativa são dotadas de forte conteúdo penal, pela simples possibilidade de suspensão de direitos políticos, ou a perda da função pública, isoladamente consideradas (1998, p. 213).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, especialmente com a vigência de da Lei de Improbidade Administrativa em 1992, tanto a jurisprudência pátria quanto parte da doutrina, sustentam que a improbidade administrativa detém de natureza jurídica autônoma (GUSMÃO, 2019).

A improbidade administrativa ganha sua autonomia formal no tratamento jurídico singular dispensado pela Constituição, à luz do valor constitucional eleito, aos componentes do sistema punitivo previsto no artigo 37, §4º, que autoriza nele encontrar vínculo inquebrantável entre bem jurídico tutelado, ilícito reprimido, sanções cominadas e instrumental processual necessário à sua efetivação, inassimilável a quaisquer outros (OLIVEIRA, 2009, p. 416).

O Superior Tribunal de Justiça, no REsp: 1293624 DF 2011/0273522-2⁹, ao debater o direito administrativo sancionador, entendeu conforme a doutrina acima, em relação a autonomia da improbidade administrativa. Ou seja, por mais que haja a subsunção da Lei de Improbidade administrativa no âmbito do direito sancionador, a mesma não se confunde com o Direito Penal (OSÓRIO, 2007).

Ou seja, o que se compreende é que existem diversos debates a respeito disso e não são todos os doutrinadores que dividem a mesma opinião. No entanto, apresentam teses bem fundamentadas em defesa tanto da natureza civil, penal, administrativa disciplinar quanto autônoma. Porém, a corrente mais aceitável na doutrina assim como na jurisprudência, é de que a Lei de Improbidade Administrativa se aproxima mais da natureza cível. O Supremo Tribunal Federal, no RE (Recurso Extraordinário) nº 59858865¹⁰, definiu a natureza jurídica das sanções

9 REsp: 1293624 DF 2011/0273522-2, Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Data De Julgamento: 05/12/2013, T1 - Primeira Turma, Data de Publicação: DJe 19/12/2013

10 Agravos Regimentais No Recurso Extraordinário. Improbidade Administrativa. Multa Civil. Artigo 12, III, Da Lei 8.429/92. As sanções civis impostas pelo artigo 12 da Lei nº 8.429/92 aos atos de improbidade administrativa estão em sintonia com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Agravos

determinadas pela LIA como cíveis, e no mais declarou que as sanções para os atos de improbidade administrativa estão em consonância com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, conforme elencados no primeiro capítulo.

3.3 Atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário e seus requisitos

Eximindo-se de uma discussão detalhada no que concerne aos três tipos de atos de improbidade (art. 9º, enriquecimento ilícito; art. 10, prejuízo ao erário; art. 11, contra os Princípios da Administração Pública), concentramos o debate naquele que será nosso objeto de estudo: os que importam em prejuízo ao Erário. E o art. 10, caput, da Lei nº 8.429/1992, dispõe:

Art. 10 Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)¹¹ (BRASIL, 1992).

O eixo, o cerne da modalidade de improbidade administrativa do artigo supracitado, é o prejuízo real ao erário, ou seja, é fundamental a efetiva e comprovada existência de um prejuízo, que devido a conduta ilegal ocorra a diminuição do erário, não necessariamente implicando no enriquecimento ilícito do servidor ou de terceiros (HARGER, 2015).

No entanto, na visão de Pazzaglini Filho (2018, p. 67) sua caracterização depende dos seguintes elementos: “(a) ação ou omissão ilegal do agente público; (b) dolo¹² na conduta; (c) dano econômico ao erário; (d) nexos de causalidade entre a conduta ilícita do agente e a lesão causada ao erário”.

Em atenção ao princípio da tipicidade, deve-se atentar para o fato de que o art. 10 da Lei n. 8.429/1992 prevê expressamente como um elemento de seu tipo a comprovação de um prejuízo ao erário. Trata-se de um prejuízo real e efetivo, de ordem econômica, que atinge diretamente os cofres públicos e que, por sua própria razão de ser, é plenamente apreciável e comprovável (ALMEIDA, 2019, p. 36).

Então, consoante o princípio da tipicidade, ao interpretar a Lei de Improbidade Administrativa, contata-se que havendo ausência de provas ou que as mesmas sejam

regimentais a que se nega provimento”. (STF - RE: 598588 RJ, Relator: Min. Eros Grau, Data de Julgamento: 15/12/2009, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-035 DIVULG 25-02-2010 PUBLIC 26-022010 EMENT VOL-02391-10 PP-02114).

11 A Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.

12 A antiga redação do art. 10, da LIA, mencionava: “ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente”.

insuficientes acerca da efetiva perda patrimonial infligida aos cofres públicos, o autor da ação não poderá ser responsabilizado por esse tipo de improbidade administrativa específica.

Como já suscitado anteriormente, por mais que o legislador não se ateuve ao rigor técnico na utilização dos vocábulos “erário” e “patrimônio público na LIA, o art. 10, em si, abarca condutas que desfalcam o patrimônio financeiro e o seu principal intuito é preservar o os cofres públicos, assim, é imprescindível a demonstração do dano patrimonial apreciável economicamente. Para Fazzio Júnior (2016, p. 208) “não há outro fundamento para condenação com suporte em dano hipotético ou presumido”.

Em outras palavras, para que se obtenha a condenação pela prática de ato de improbidade administrativa tipificado no art. 10 da LIA é indeclinável, além da subsunção do fato à norma e de lesão efetiva ao erário, prova concreta, espanque de dúvidas, de que houve o ato ímprobo por dolo (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 70)

Além disso, com a nova redação do art. 21, inc. I, da Lei nº 8.429/92, dispõe que aplicação das sanções previstas na LIA independem da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto às condutas previstas no art. 10, desta Lei (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (BRASIL, 1992). Ou seja, confirma-se o requisito essencial “lesão ao erário” para que o ato ímprobo nele se configure.

O caput do art. 10 descreve as condutas que importam em lesão ao erário, sendo elas: “perda patrimonial, o desvio, a apropriação, o malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres, além de designar um rol meramente exemplificativo (entendimento já pacificado) com vinte e dois incisos” (BRASIL, 1992).

Dentro do contexto da norma, perda patrimonial quer dizer decréscimo, privação, desfalque de bens e haveres públicos. Desvio significa descaminho, desvirtuamento do destino legal de coisa pública. Apropriação consiste no assenhoramento, tomar como própria (apoderar-se de) coisa pública. Malbaratamento expressa a dissipação, a venda por preço irrisório de bem público. Dilapidação é desperdício, esbanjamento, desbarate de recursos públicos (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 69).

No mesmo sentido, os incisos apontam condutas fechadas e mais precisas, para que não haja lacunas acerca do ato de improbidade, que podem ser agrupados a partir de elementos ordinários, como: enriquecimento ilícito de terceiro (incs. I, II, III, XII e XIII); fraudes em licitações (incs. IV e V); desídia na concessão de benefícios e na arrecadação tributária (incs. VII e X); a gestão irregular de recursos e negócios públicos (incs. VI, IX e XI) (GUSMÃO, 2019).

Certamente, caso a atuação do agente esteja entre os exemplos descritos no caput, o ato ímprobo estará caracterizado, mesmo que não se adeque aos atos tipificados nos incisos, isto porque não possuem dependência entre eles. Ainda, por ser um rol exemplificativo, havendo outra hipótese não elencada no art. 10, caput e seus respectivos incisos, da LIA, mas

que a mesma enseje o efetivo e comprovado prejuízo patrimonial, poderá enquadrar-se como conduta ímproba, passível de sanções impostas na Lei de Improbidade Administrativa (SILVA, 2017).

Quanto a hipótese de dano presumido no art. 10, da LIA, diante do cenário apresentado, não há possibilidade de aceitar tal tese, visto que a lesão ao erário configura elemento necessário para os atos tipificados no dispositivo. Deste modo, com a função de limitar a intervenção do Estado na esfera individual e seu poder punitivo, ao presumir a ocorrência de um dos elementos que compõe o tipo infracional, é *ultima ratio*, presumir a própria ocorrência infracional (CAPEZ, 2015).

A doutrina defende que a tese do dano presumido somente prevalece sobre o conteúdo dos arts. 9º e 11, também da Lei de Improbidade Administrativa, e na perspectiva de Harger (2015, p. 118), “casos nos quais a atitude seja formalmente ilícita, mas que não ocasionem dano, não se enquadram nem mesmo em tese nas hipóteses previstas pelo art. 10”. Essa presunção do prejuízo ao erário, importa tanto na violação das garantias constitucionais, como o risco de uma nova modalidade de improbidade administrativa sem previsão legal.

Portanto, em resumo, os requisitos imprescindíveis para a caracterização desta tipologia legal é a existência de um dano ao erário que, enquanto lesão de caráter patrimonial, seja aferível economicamente e passível de comprovação, por essa razão não se deve presumi-lo, e que o agente tenha se conduzido por dolo.

Agora, após a identificação dos atos de improbidade administrativa, passaremos o estudo para as sanções cabíveis para quem pratica essas condutas.

3.4 Sanções administrativas como meio de coerção

Na visão jurídica Kelseniana, as sanções são elementos normativos que representam e determinam ontologicamente a base do Direito. É a arguição de uma sanção com uma índole de repressão psíquica, no qual se apresenta como uma forma de retribuição a uma norma violada. Em razão disso, o direito está qualificado como um conjunto de sanções para condutas moralmente não aceitas e sua essência se destina a sanciona-las ou reprimi-las (GUSMÃO, 2019, p. 80).

No tocante a ordem social, a mesma pode anular uma determinada conduta precisamente pelo fato de estar ligada a uma conduta negativa, e essa anulação é pressuposto de uma sanção. Além disso, existe o Princípio Retributivo (em alemão é *Vergeltung*), e a depender da conduta pode gerar uma pena, no qual compreende-se como sanção, porém, não

podemos reduzir o conceito de sanção somente ao estabelecimento prisional, ou em outras palavras, somente a privação de liberdade. Pode gerar, também, a privação de bens econômicos, imateriais e morais (KELSEN, 1999).

Ainda no mesmo pensamento, uma determinada conduta humana ser caracterizada como hipótese de sanção, infere-se que essa conduta é considerada juridicamente proibida, ou no popular, constitui um ato ilícito. Por essa tese, sanção e ilícito são abordados como similares, em virtude de sanção ser resultado do ato ilícito, e o ilícito pressuposto da sanção. Contudo, é válido ressaltarmos que o conceito de sanção é amplo e não necessariamente decorrerá de algo ilícito, possibilitado, portanto, antepor-se a este ato (KELSEN, 1999).

Já no ponto de vista de Norberto Bobbio, a sanção é encarada como uma diretriz secundária das diretrizes jurídicas, além disso serve para diferenciar de outras formas de sanção como a sanção moral e sanção social (1977, p. 162 apud ALMEIDA, 2019, p. 71).

Sobre o problema da sanção foram derramados rios de tinta pelos clássicos: quase se poderia distinguir os filósofos do Direito do passado e do presente em duas grandes fileiras, das quais uma é aquela dos ‘sancionistas’ e a outra dos ‘não-sancionistas’. Talvez não haja problema da filosofia do Direito que tenha atraído maiores e mais ferozes discussões, e que tenha sido objeto de maiores indagações e reflexões. (BOBBIO, 1977, p. 162 apud ALMEIDA, 2019, p. 71).

Ou seja, de modo resumido, chegamos ao entendimento que a sanção jurídica é repressão para aqueles que descumprem as leis de um ordenamento jurídico. Logo, nessas situações, o art. 37, § 4º da Constituição Federal, conforme indicado antes, define quatro hipóteses de sanções para o agente que comete atos ímprobos: “suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário” (BRASIL, 1988).

Complementando as sanções constitucionais, a Lei de Improbidade Administrativa, em seu art. 12 (BRASIL, 1992) e seus respectivos incisos, impôs outras formas de sanções aplicáveis aos agentes que cometem qualquer uma das modalidades de atos de improbidade administrativa, como as seguintes penalidades: a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente; multa civil; proibição de contratar com o Poder Público; proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios e, caso incorra nas hipóteses do art. 10, haverá, também, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos. Ainda, a depender do ato, serão agravadas em maior ou menor grau (BRASIL, 1992).

No que tange o aplicamento das sanções, a LIA segue os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Pois, antigamente, a mera incompetência do sujeito público equiparava-se a uma conduta ímproba, justificada pela má-fé. Conseqüentemente, atos enquadrados como ímprobos, com diferentes graus de culpabilidade, em sede de

sancionamento, recebiam as mesmas sanções, com a mesma rigidez (RUDZIEN; APPEL; MARTINS, 2021).

3.4.1 Espécies de sanções jurídicas

O art. 37, § 4º, da nossa Carta Constitucional, especifica as sanções aplicáveis aqueles que cometem atos de improbidade administrativa, o qual passou a ser regularizado pelo art. 12, da Lei nº 8.429/92 (PAZZAGLINI FILHO, 2018).

3.4.2 A perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio

Essa espécie de sanção, não necessariamente é tratada como uma “pena”, pois possui natureza reparatória e não punitiva. A perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio tem o intuito de impedir o locupletamento ilícito dos sujeitos, além de devolver aos cofres públicos mediante as circunstâncias anteriores à prática do ato.

Dessa forma, o perdimento dos bens recai somente àqueles bens acrescentados ao patrimônio do agente ou de terceiros em razão da improbidade, ou seja, a todos aqueles bens que foram indevidamente adquiridos. Essa sanção também atinge o objeto do enriquecimento ilícito, seja seus frutos e/ou produtos. Sobre os bens fungíveis, o dinheiro por exemplo, haverá a sua incidência, e em situação de consumo, a sanção recai sobre o patrimônio do agente infrator, para que haja o retorno do *quantum* equivalente (GARCIA; ALVES, 2017).

Sabemos que para a configuração do art. 10, da LIA, o cerne é o efetivo prejuízo ao erário, não necessariamente implicando no enriquecimento ilícito do autor do ato ou de terceiros. Contudo, havendo o enriquecimento ilícito em decorrência do prejuízo ao erário, a perda de bens será analisada concomitantemente no art. 9º (atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito) quanto ao art. 10, objeto do nosso estudo (atos que causam lesão ao erário), ambos da LIA (BRASIL, 1992).

3.4.3 Perda da função pública

Esta sanção se aplica a todos os agentes públicos que incorrerem em qualquer uma das modalidades de improbidade administrativa, implicando, de tal modo, a extinção do vínculo jurídico com a entidade pública vítima da sua ilegalidade, conforme especifica no art. 1º, da LIA, quem são os sujeitos passivos (GUSMÃO, 2019).

Em outros termos, por uma questão lógica, essa punição se aplica, de modo exclusivo, aos agentes públicos, não podendo ser estender a terceiros que vínculo nenhum mantém com o Estado. Assim, o termo “punição” requer uma interpretação mais abrangente, onde não extingue o vínculo apenas dos funcionários públicos que compõe as autarquias, fundações de direito público ou entes federativos, mas sim, de todos aqueles mencionados no art. 1º da Lei de Improbidade administrativa (CARVALHO FILHO, 2017, p. 610).

Os autores Neves e Oliveira (2020, p. 305), complementam que a referida sanção é “inaplicável ao terceiro beneficiário do ato de improbidade ou mesmo de participe que não tenha nenhuma vinculação jurídica com a pessoa jurídica de direito público, o mesmo ocorrendo com a pessoa jurídica que pratica ato de improbidade”.

À letra do caput, do art. 20, da Lei nº 8.429/92, consta que a perda da função pública, juntamente com a suspensão dos direitos políticos, é designada como sanção e somente se efetiva com o trânsito em julgado da sentença condenatória (BRASIL, 1992). Por mais que haja irreversibilidade e essa exigência torne a medida ineficaz, principalmente em relação aos cargos eletivos, a proposta do legislador, ao aplicar essa sanção, é valorizar a segurança jurídica (NEVES; OLIVEIRA, 2020).

Ainda, se na data da execução definitiva o servidor público estiver exercendo outra função pública, que não seja a mesma daquela utilizada para praticar o ato, não há obstáculos para a aplicação da sanção. A justificativa se condiciona pelo apreço da atividade estatal e a conduta ilegal se incompatibiliza seja qual for a função pública, não unicamente aquela ocupada no tempo do ato improprio (GARCIA; ALVES, 2017). Entendimento esse que condiz que o Superior Tribunal de Justiça adota.¹³

Conforme já discutido acerca dos sujeitos ativos da LIA, no qual estão legitimados a ocuparem o polo passivo da ação judicial, a aplicação da sanção poderá ser impactada a depender do cargo exercido, principalmente no que concerne à perda da função. Para a doutrina minoritária, não importa qual agente público, está passível de perder a função pública em virtude do trânsito em julgado da sentença condenatória. A justificativa está baseada no art. 37, § 4.º, da CF, em razão do Princípio da Isonomia (NEVES, OLIVEIRA, 2020).

Esse entendimento não é adotado, porque os arts. 85 e 86, da Constituição Federal, determinam que apenas por crime de responsabilidade, mediante impeachment, o Chefe do Poder Executivo perderá o mandato. Os Deputados Federais e Senadores, nos termos do art. 55, da CF, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado, e a

13 STJ, 2.ª Turma, REsp 924.439/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 06.08.2009D, Je 19.08.2009.

mesma interpretação se aplica aos Deputados Estaduais, segundo o art. 27, § 1.º, da CF (NEVES; OLIVEIRA, 2020).

Governadores, prefeitos, vereadores e agentes públicos em cargos vitalícios poderão perder a função pública por sentença condenatória transitada em julgado proferida em ação de improbidade administrativa. Ocorre que sobre esses agentes públicos vitalícios, parte da doutrina diverge no sentido de ser necessária uma ação específica, por possuírem regramentos específicos (NEVES; OLIVEIRA, 2020).

Um tema importante debatido na doutrina é se a referida sanção resulta na cassação aposentadoria quando o agente público estiver aposentado na data do trânsito em julgado da sentença condenatória. Em entendimento jurisprudencial mais recente, a Superior Corte de Justiça distingue as duas sanções, alegando a impossibilidade de perda de aposentadoria como uma espécie de sanção na ação de improbidade administrativa, bem como não há previsão legal na LIA (CARVALHO FILHO, 2017).

O STJ, no REsp: 1186123¹⁴, explica que “os fundamentos para afastar a perda da aposentadoria são os requisitos próprios do regime jurídico contributivo, além de inexistir a pena de cassação de aposentadoria, que é diferente de perda da função pública”. Apesar disso, Di Pietro (2018) complementa não ser descartável a possibilidade que tal sanção seja aplicada através de processo administrativo disciplinar.

3.4.4 Suspensão dos direitos políticos

Entende-se por direitos políticos o conjunto normativo que garante o direito subjetivo de desempenhar uma atividade no processo político e nos órgãos governamentais, assegurando a manifestação do cidadão no poder de decisões políticas através do sufrágio que, de acordo com a nossa Norma Fundamental, consiste em votar e ser votado (art. 14, CF). A título de exemplos: direito de elegibilidade, direito de voto nas eleições, plebiscitos, referendos e iniciativas populares (SILVA, 2018).

No nosso ordenamento jurídico é vedado a cassação dos direitos políticos, salvo perda ou suspensão à letra do art. 15, da Constituição Federal de 1988, entre eles o inc. V que menciona a lei de improbidade administrativa, objeto do nosso estudo.

14 STJ - REsp: 1186123 SP 2010/0052911-8, Relator: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 02/12/2010, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 04/02/2011.

Assim, é necessário que a sanção esteja expressamente mencionada na sentença condenatória, diferentemente do que acontece em sede de sentença penal. Deste modo, o juiz decidirá de forma expressa pela suspensão dos direitos políticos pois, caso contrário, não se aplicará essa sanção, entretanto, o magistrado não precisa especificar quais direitos políticos estão suspensos, uma vez que o texto legal prevê a suspensão de todos os direitos políticos (NEVES; OLIVEIRA, 2020).

Como explicado anteriormente, a perda da função pública depende do trânsito em julgado, conforme consta no art. 20, da LIA. No entanto, cumpre esclarecer que por serem consideradas sanções autônomas, a aplicação de uma não necessariamente gera a aplicação da outra. Logo, havendo uma cumulação de sanções, poderia acarretar uma cassação dos direitos políticos tacitamente, no qual contraria a ideia central das penas dispostas nos arts. 37, § 4º e 15, inc. V, ambos da Constituição Federal e o art. 12, da Lei nº 8.429/92 (DI PIETRO, 2018).

A determinação da pena está em conformidade com a espécie de ato administrativo praticado. Na antiga redação da Lei de Improbidade Administrativa, no art. 12, inc. II, os atos ímprobos que importam lesão ao erário, havia a suspensão de cinco a oito anos, contudo, com a nova redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021, a suspensão dos direitos políticos será até 12 (doze) anos (BRASIL, 1992).

Sendo aplicada a pena ora analisada, caberá ao órgão jurisdicional comunicar tal fato ao Juiz Eleitoral ou ao Tribunal Regional do território no qual o agente ímprobo mantenha seu domicílio eleitoral, para que, nos termos da legislação específica, se proceda ao cancelamento de sua inscrição eleitoral. Decorrido o prazo de suspensão determinado na sentença, os direitos políticos são retomados imediatamente e de forma automática, cabendo ao condenado diligenciar perante a Justiça Eleitoral caso se faça necessária a tomada de providências no sentido de regularização de sua nova situação (NEVES; OLIVEIRA, 2020, p. 309).

Por ser a mais rigorosa pena mencionada no art. 12, da LIA, a jurisprudência do STJ abrandou a aplicação dessa sanção na condenação de atos de improbidade administrativa, sob a justificativa que deve ser considerada a amplitude do acontecimento, e não somente das funções do culpado.¹⁵

3.4.5 Multa Civil proporcional ao dano

A multa civil possui natureza civil, de caráter sancionatória e pecuniária, e há aqueles que entendem a sua natureza como *punitive damages* (danos punitivos). Nas palavras do autor Andrade (2011, p. 486) o intuito é “desestimular a prática de atos de improbidade

15 REsp nº 1.228.749/PR, Min. Rel. Og Fernandes, DJe 29.4.2014

administrativa, como forma de lição a todos de que, além de todas as demais penas, tal espécie de ato terá repercussão no patrimônio do agente ímprobo ao pagar a multa”. Nesse sentido, a multa não tem característica ressarcitória.

A sanção apresenta-se com dois aspectos diferenciados quanto à sua aplicação. Primeiramente, há inflexibilidade quanto a seu limite: em todos os casos a lei o estabelece (a lei usa o termo ‘até’). Dentro do limite, contudo, a aplicação observa o caráter de flexibilidade, cabendo ao julgador eleger o valor mais adequado; de qualquer modo, reclama-se a observância da proporcionalidade entre a sanção e a conduta, bem como a devida justificação para o valor fixado. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 612).

Segundo o art. 12, da Lei nº 8.429/92, a depender do ato de improbidade administrativa, os parâmetros para a aplicação da referida sanção variam, e no que tange aos atos do art. 10, da LIA, acerca dos prejuízos ao erário, a partir da nova escrita dada pela Lei nº 14.230, de 2021, a multa cai de duas vezes o valor do dano para o equivalente ao valor (BRASIL, 1992).

Ainda há lacunas na legislação acerca do órgão destinatário passível para receber a quantia da multa paga pelo agente público condenado. Então, de modo lógico, Pazzaglini Filho (2018, p. 140) suscita, em harmonia com a jurisprudência, “que deve ser revertido para a entidade pública vítima do ato de improbidade”. Ou seja, pessoa jurídica de direito público.

Por conseguinte, havia uma divergência acerca da legitimidade do Estado ou do Município, para executar multa aplicada pelo Tribunal de Contas Estadual em casos de prejuízos ao erário municipal. O Supremo Tribunal Federal, recentemente, ao julgar tema de Repercussão Geral 642 (RE 1003433) em plenário virtual, definiu que havendo danos ao erário municipal, a competência será do município lesado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada pelo TCE ao agente público. Visto que, para o ministro Alexandre de Moraes, se a sanção decorreu de uma ação contra o município, torna-se incoerente que o destino do valor seja repassado aos cofres do Estado.¹⁶

Como já debatido, quando o ato de improbidade administrativa está dentro dos parâmetros do art. 10, da LIA, não há que se falar em dano presumido, por efeito dessa presunção impossibilitar de calcularmos o valor da multa, transfigurando-se, assim, ilegal e desproporcional, bem como em atenção a letra do artigo citado expressar dano efetivo e comprovado ao erário e a fixação da sanção ser equivalente ao valor da lesão.

Por fim, citamos que correndo o falecimento do agente público acusado, a doutrina entende que gera a extinção de pagamento e a sanção não deve ser transmissível aos seus

16 STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RE 1003433. Relator Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgamento virtual em 14.9.2021.

sucessores e herdeiros. A justificada está sob a égide de a multa civil ter cunho genuíno de punição, e não índole indenizatória de ressarcimento (PAZZAGLINI FILHO, 2018).

Abrindo a divergência, o STJ no REsp 951389/SC, em consonância com a interpretação literal do art. 8º, da LIA, decidiu em unanimidade que a multa é transmissível aos herdeiros quando houver violação ao art. 10, da mesma lei. Além disso, para justificar a referida transmissibilidade da pena, alegou que a multa é pena pessoal, porém, não é personalíssima.¹⁷ No entanto, percebe-se que a decisão apresenta certa confusão, pois, indevidamente confunde ressarcimento com sanção.

3.4.6 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

Essas são as últimas sanções do art. 10, da LIA e não estão previstas no art. 37, 4º, da CF, contudo, não há impedimentos para leis infraconstitucionais instituírem outras sanções, como essas em análise. Tais sanções possuem natureza graduada e administrativa, de particularidade temporária. Logo, por serem também medidas punitivas, devem estar motivadas e expressas na sentença julgada procedente (PAZZAGLINI FILHO, 2018).

Assim, aquele que tenha atentado contra o erário público, causando efetivo prejuízo, vindo a responder em ação de improbidade administrativa, não restam dúvidas que esse sujeito não englobará as condições necessárias de confiança que qualquer contratante se espera, por isso, essa vedação de contratação se torna benéfica e conveniente ao Poder Público (GARCIA; ALVES, 2017). O principal intuito dessas sanções é a confiança no agente público para desenvolver as atividades públicas obedecendo aos princípios que regem administração pública, já elencados no capítulo anterior.

Importante salientar, conforme o texto legal, que as sanções serão aplicadas tanto as pessoas físicas quanto as pessoas jurídicas, cujo o ímprobo seja sócio majoritário (BRASIL, 1992). Nessa situação, a preocupação do legislador foi afastar, de fato, o agente ímprobo de manter contratos com a administração pública no todo, e não somente com aquela pessoa jurídica de direito público que suportou os danos (CARVALHO FILHO, 2017).

Apesar de a pena ser pessoal, o legislador se preocupou com o comum artifício de o ímprobo se “esconder” por trás de sociedades empresariais para escapar da efetiva aplicação da pena. Nesse sentido, a lei prevê que a sanção será também aplicada à

17 STJ, 1.ª Seção, REsp 951.389/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 09.06.2010, DJe 04.05.2011

sociedade empresarial na qual figure como sócio majoritário o sujeito condenado por ato de improbidade. Entendo a preocupação do legislador com os demais sócios, exigindo a participação do ímprobo como sócio majoritário, mas a mente criminosa trabalha de formas variadas e inesperadas, e contra ela devem ser utilizadas todas as armas disponíveis. Significa dizer que, se ficar demonstrado que a sociedade tem participação societária mínima do ímprobo, mas que o sócio ou sócios majoritários são somente “testas de ferro”, naturalmente a sanção também deve ser aplicada. Parentes e laranjas são comumente utilizados nesses casos (NEVES, OLIVEIRA; 2020, p. 312).

Na antiga redação da LIA, a sanção para a prática ímproba que acarreta lesão ao erário era de cinco anos, com o advento da Lei nº 14.230/2021, passou para o prazo não superior a 12 anos (BRASIL, 1992).

Ao falar em proibição de contratar com o Poder Público, nitidamente pressupõe a não participação em licitações (Lei nº 8.666/93)¹⁸, no qual é um antecedente primordial para as futuras contratações. Ou seja, há uma punição pecuniária indiretamente para essa vedação, já que o sujeito condenado deixa de adquirir vantagens que possivelmente seriam alcançadas ao celebrar contratos e estabelecer negócios com o ente público (ALMEIDA, 2019).

No que tange a segunda parte da sanção, referente a proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, para o autor Pazzaglini Filho (2018, p. 144) compreenderia na “dispensa ou limitação de pagamento de obrigação tributária (isenção de caráter restrito); perdão de sanção tributária (anistia) ou de débito tributário (remissão); subvenções (sociais e econômicas); e subsídios (auxílios financeiros) de entidades públicas”.

3.4.7 Ressarcimento ao erário

A antiga redação do art. 12, inc. II, da LIA, previa, expressamente, entre as sanções já mencionadas para aquele sujeito que comete atos de improbidade administrativa que lesam o erário público, o ressarcimento integral do dano (BRASIL, 1992). Como também, no art. 37, § 4º, da Constituição Federal.

Como já falado, incessantemente, para que se configure o ato de improbidade administrativa, é fundamental a ocorrência de um efetivo e comprovado prejuízo ao erário. Isto porque, a frente de uma ação (ou omissão) ímproba que enseje dano aos cofres públicos, o inc. II, do art. 12, dita imperiosamente ao agente público a penalidade de ressarcimento integral do dano (MEIRELLES, 2016).

¹⁸ A Lei nº 8.666/1993 regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Por mais que o art. 12, da LIA, esteja no Capítulo III, em que se trata Das Penas, o ressarcimento não necessariamente está vinculado a uma sanção, mas sim, uma consequência importante do dano provocado, algo inevitável, ou em outras palavras, possui caráter indenizatório. Embora não esteja enunciado no § 4º do art. 37, da Constituição Federal, na visão de Di Pietro (2018, p. 1095), “o ressarcimento seria cabível já que decorre do princípio geral de direito segundo o qual quem causa dano a outrem fica obrigado a repará-lo, pois visa apenas recompor o status quo do lesado”.

Dessa forma, é o mesmo entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp 1761202/MG¹⁹, o qual dispõe que “o ressarcimento não constitui sanção propriamente dita, mas sim consequência incontornável do prejuízo causado”. Ainda, o ressarcimento é adotado como medida em casos comprovados de existência de um prejuízo, contudo, é necessário vir acompanhado de algumas das sanções do inc. II, art. 12, da LIA, onde essas terão o objetivo punitivo para inibir novas práticas de atos de improbidade administrativa. Agora com a nova redação do *caput* do art. 12, da mesma lei, as sanções do inciso II serão aplicadas independentemente do ressarcimento ao erário.²⁰

Esse dever de reparação decorre de 1 – ação ou omissão do agente público; 2 – dolo; 3 – ocorrência de um dano efetivo e comprovado ao erário e 4 – o nexo de causalidade entre o prejuízo e a conduta (BRASIL, 1992).

Portanto, mais uma vez ressaltamos que não há ressarcimento em caso de dano presumido ou dano moral, mas somente quando ocorre lesão patrimonial, de natureza econômica, com efetiva comprovação. E conforme a inteligência do art. 18²¹, da LIA, a quantia devida será a favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito (BRASIL, 1992).

Em síntese, podemos concluir o dano como conjectura da responsabilidade civil, de maneira que ao aplicar a “condenação” de ressarcimento perante a ausência de comprovação de uma lesão aos cofres públicos ou até mesmo a um dano hipotético (*in re ipsa*), gera

19 STJ – Recurso Especial: REsp 1761202 MG 2018/0212853-1 Decisão:16/05/2019. DJe DATA:30/05/2019.

20 Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, 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 (BRASIL, 1992).

21 Art. 18. A sentença que julgar procedente a ação fundada nos arts. 9º e 10 desta Lei condenará ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito (BRASIL, 1992).

enriquecimento sem causa do Poder Público, o qual é vedado pela legislação brasileira, conforme o § 1º, art. 10, da LIA.²²

²² Art. 10, § 1º Nos casos em que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá imposição de ressarcimento, vedado o enriquecimento sem causa das entidades referidas no art. 1º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (BRASIL, 1992).

4 A RECENTE ALTERAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O IMPACTO NO ART. 10, DA LIA.

A LIA, em 29 (vinte e nove) anos de vigência, detém como fulcro central demonstrar sua importância constitucional no Sistema Brasileiro Anticorrupção e a proteção proba na organização dos Estados. Para isso, sua abordagem está direcionada ao aperfeiçoamento normativo, bem como sempre esteve nas pautas jurisprudenciais e obras doutrinárias (OLIVEIRA; GROTTI, 2021).

Até meados do ano de 2018, as alterações sofridas pela LIA foram respeitadas em relação a direito material e processual, buscando realizar atualizações necessárias à época, mas mantendo a literalidade do texto da lei. Melhor dizendo, essas alterações não deturpavam tão substancialmente elementos considerados essenciais, já que a finalidade era a compatibilização legislativa com a Carta Constitucional e o progresso jurisprudencial (OLIVEIRA; GROTTI, 2021).

No entanto, o atual Chefe do Poder Executivo, Jair Messias Bolsonaro, sancionou na data de 25 de outubro de 2021, a Lei nº 14.230/2021, de autoria da Câmara dos Deputados, a qual, reformou, significativamente, a Lei de Improbidade Administrativa (nº 8.429/92). Tal norma é fruto do Projeto de Lei nº 2.505/2021, apresentado originalmente como PL nº 10887/2018, pelo Deputado Federal Roberto de Lucena (PODEMOS-SP), o qual foi aprovado no Senado Federal, na data de 29 de setembro de 2021, após as mudanças sugeridas pelo relator da matéria, o Senador Weverton Rocha (PDT-MA).

Essas recentes alterações na LIA contêm uma das maiores modificações desde a sua vigência, principalmente sobre o bem jurídico, o elemento subjetivo, sanções e o procedimento, o qual, para alguns autores ou especialistas no assunto, já está sendo tratada como a Nova Lei de Improbidade Administrativa. Desta forma, aproveitando-se desses quatro elementos como parâmetro, nas duas primeiras seções abordaremos os aspectos relevantes e, ao mesmo tempo, críticos à nova elaboração legislativa pertinentes ao trabalho. Por fim, na terceira e última seção, analisaremos se há efetividade na recomposição das reservas públicas e a se as mudanças na LIA são fundamentais para esse procedimento ressarcitório.

4.1 Elemento Subjetivo: Dolo e a exclusão da culpa no art. 10.

Sobre as modificações na LIA, a principal a ser destacada é a exigência do dolo para a responsabilização dos sujeitos públicos que lesionam os cofres públicos. Logo, aqueles

danos que decorrem de imperícia, negligência ou imprudência não serão mais configurados como ímprobos. Mas antes, para melhor compreensão, torna-se necessário traçarmos um raciocínio lógico de como a doutrina abordava o elemento subjetivo.

A antiga redação do art. 10, caput, da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992), fazia referência expressa ao elemento subjetivo do agente público, por ventura um terceiro, abarcando o dolo ou a culpa em ações comissivas ou omissivas. De igual modo, fazemos alusão a inteligência do art. 5^o²³, também da LIA, hoje revogado.

O enquadramento na lei de improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. 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. A quantidade de leis, decretos, medidas provisórias, regulamentos, portarias torna praticamente impossível a aplicação do velho princípio de que todos conhecem a lei. Além disso, algumas normas admitem diferentes interpretações e são aplicadas por servidores públicos estranhos à área jurídica. Por isso mesmo, a aplicação da lei de improbidade exige bom senso, pesquisa da intenção do agente, sob pena de sobrecarregar-se inutilmente o Judiciário com questões irrelevantes, que podem ser adequadamente resolvidas na própria esfera administrativa (DI PIETRO, 2018, p. 1119).

Deste modo, o estudo primário para a ilustração das modalidades de atos ímprobos transcorre pelo debate de identificarmos o elemento subjetivo, seja dolo ou culpa, dos agentes envolvidos. Segundo Osório (2007, p. 291), torna-se necessário haver o dolo ou culpa grave, uma vez que “não se admite o entendimento da responsabilidade objetiva para atos de improbidade administrativa, sendo que a responsabilidade subjetiva, de propriedade proibitiva, é própria da improbidade administrativa”. Em decorrência disso, o elemento subjetivo está vinculado a vontade do agente, a conduta praticada e o resultado que, conseqüentemente, exterioriza o grau de manifestação de culpabilidade do agente.

Em virtude de a LIA aparentar ausência em relação ao elemento subjetivo para cada modalidade de improbidade administrativa, a jurisprudência²⁴ do STJ, decidiu o dolo para as condutas do art. 9º, 10, e 11 e culpa, somente para os atos do art. 10. Tal motivo surgiu devido a análise dos artigos citados, posto que somente neste, estava expressamente disposto, que os atos de improbidade causadores de prejuízo ao erário, a atuação ensejaria em dolo ou culpa (GUSMÃO, 2019).

E perante essas reflexões, alguns doutrinadores identificaram inconstitucionalidade na conduta culposa. A justificativa alegada para o raciocínio estava pautada no texto legal do art. 10, caput, da LIA, onde teria excedido além dos termos do art. 37, § 4.º, da Constituição

²³ A antiga redação do art. 5º expressava que “ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiros, dar-se-á o integral ressarcimento do dano” (BRASIL, 1992).

²⁴ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA STJ – RECURSO ESPECIAL: RESp 1127143 RS 2009/0042987-9

Federal, o qual passava a punir não somente o agente desonesto e corrupto, como também aquele agente inábil. Nesse raciocínio, a referida legislação não poderia “criar” um meio para levar em consideração o ato ímprobo cometido de forma impensada ou de “boa-fé” (MAZZA, 2019).

Já na jurisprudência brasileira, em atenta observação as decisões do STJ, antes das alterações discutidas, de feito relapso admitiam a existência de culpa nas condutas do art. 10, da LIA, contudo, necessariamente essa conduta culposa deveria gerar efetiva da lesão ao erário. O ex-Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Castro Meira, definiu o ato ímprobo culposo quando o sujeito não intenciona atingir o resultado lesão ao erário, mas ao agir com imperícia, negligência e imprudência (em remissão ao art. 18, inc, II²⁵, do Código Penal vigente) resulta em prejuízo. Isto é, no exercício da atividade pública, o agente não se atentou a preservar as finanças públicas de potenciais danos.

A culpa civil, no âmbito da improbidade administrativa, configura-se com a ação ou a omissão do agente público, resultante de descumprimento consciente de obrigação jurídica, por má-fé, causando involuntariamente resultado antijurídico que poderia ele ter evitado (lesão ao erário), caso tivesse empregado a diligência devida pelo seu dever de ofício (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 70).

Mas também houve ocasiões em que o STJ, no Agravo Regimental no Agravo de Recurso Especial: AgRg no AREsp 270.857, julgou improcedente ação, devido à ausência de elementos subjetivos que comprovassem a má-fé e a configuração do dano ao erário. E mais uma vez se constata que meras irregularidades não estão amparadas pela Lei nº 8.429/92, por conseguinte, impossibilita a figura da reponsabilidade objetiva.

Então, essa culpa em discussão, pode ser amparada em razão da violação indesculpável pelo agente público no dever de agir com cuidado. Ocorre que nos casos reais do dia a dia, ao tentar harmonizar a situação com o texto da lei, aplicar na prática e perceber que essa conduta ilícita é uma improbidade administrativa praticada mediante culpa, é um procedimento quase que complexo.

Desse modo, é impossível a avaliação sobre o elemento subjetivo em um caso de improbidade administrativa sem a adequada instrução probatória e sem que os juízes elaborem seus votos a partir de um relatório completo e pormenorizado dos fatos. Caso contrário, estar-se-ia presumindo os fatos e, com isso, ocultando os reais motivos da tomada de decisão (FERREIRA, 2019, p. 22).

Para o autor Carvalho Filho (2017) o propósito do legislador era igualar os atos culposos com os atos dolosos, por acreditar que esses atos, mesmo que praticados

²⁵ Art. 18, inc. II - culposo, quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia (BRASIL, 1940).

involuntariamente, ocasionarem danos ao erário, poderiam ser considerados até mais gravosos que aqueles praticados dolosamente, e a depender da repercussão e da emergência, seriam passíveis das sanções apontadas no capítulo anterior.

Deste modo, para que isso ocorresse, entendemos que o elemento subjetivo culpa, anteriormente, devia estar pautado na culpa grave ou erro grosseiro, o que afasta de prontidão, a responsabilização por culpa simples, por ser apenas uma conduta com insignificantes falhas de atuação do sujeito que não gerou um prejuízo.

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência pátria admitem a punições de condutas ímprobas quando houver culpa grave. Avença Osório (2007) em relação aos Parlamentares e Membros do Ministério Público, sobre o elemento subjetivo culpa, somente seria viável responsabiliza-los, por prejuízos suportados ao erário, no âmbito da culpa grave em razão da inexperiência operacional, sendo incoerente puni-los por culpa simples.

Em casos de confusão sobre a aplicação da culpa grave ou culpa simples, consideramos a gravidade do ato. Se o sujeito prever as consequências da ação ou omissão, incidirá na modalidade culposa grave. Pois, refere-se a previsão do resultado e não à comissão ou omissão consciente.

Essa expressão “erro grosseiro”, apareceu recentemente, mediante a edição da Lei nº 13.655/2018, que incluiu no Decreto-lei nº 4.657 de 1942 (LINDB), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, entre elas citamos o art. 28, caput que dispõe “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro” (BRASIL, 1942).

Ainda analisando a antiga redação, apesar da Lei de Improbidade Administrativa não ter feito a distinção em relação a culpa (culpa grave ou erro grosseiro), esse alcance de aplicação para as esferas cíveis e administrativas consistia em maior alívio para os servidores públicos, uma vez que podiam agir no campo econômico da administração pública com menor receios de penalidades futuras (CARVALHO FILHO, 2020).

Ocorre que esse entendimento não era acolhido por todos, pois o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2768/2019, restringiu a expressão do “erro grosseiro” às hipóteses de sanções e afastou a imposição de culpa grave, podendo ser somente culpa.

A aplicação da regra específica relativa à comprovação do elemento subjetivo, nesse contexto, será certamente um desafio por parte dos órgãos de controle externo. Parcela da doutrina já chega a defender a inversão e a ampliação do ônus argumentativo de fundamentação pelo órgão de controle, “que passará a ter de demonstrar, por intermédio de *provas concretas*, que o ato praticado pelo agente público restou maculado pela *intenção* de malferir a probidade administrativa (RODRIGUES, 2020).

Em outra visão, para o autor Pazzaglini Filho, o texto legal do art. 10, quando faz alusão a forma culposa, não admitia sua configuração em todos os incisos mencionados em prováveis atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário. Isto porque, em sua elaboração, percebe-se que algumas hipóteses deixavam evidente a necessidade do dolo para que se caracterize. Para isto, é válido rememorarmos que a finalidade do termo “improbidade” afasta a probabilidade de punir como ato ímprobo aqueles não demonstram uma desonestidade ou conduta antiética (2018).

Seguindo o mesmo raciocínio, Justen Filho aponta que “A esmagadora maioria das condutas descritas no art. 10 compreende o dolo genérico²⁶ como elemento subjetivo. No entanto, admite-se a culpa somente em situações excepcionais” (2016, p. 1.410). Em particular, reafirmamos os casos de hipóteses que geram prejuízo aos cofres públicos por força da omissão em adotar medidas importantes à defesa dos interesses e bens que estavam sob a supervisão de um agente público. Ainda em análise as lições do autor, o comportamento omissivo descabido, designado de negligência e inobservância, merece ser reprovado pela figura da improbidade.

Contudo, à vista dos incisos elencados no art. 10, da Lei n° 8.429/92, não era qualquer caso de omissão que comportaria qualificação como improbidade sem que houvesse o elemento subjetivo doloso. Por exemplo, o dolo é essencial para que ocorra a infração, no qual podemos citar a hipótese do inciso VIII, do mesmo artigo: “frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva” (BRASIL, 1992). Atentando-se para a parte final do artigo que frisa a perda patrimonial efetiva.

É inquestionável que o inciso mencionado há pressuposto de dolo, principalmente em relação a expressão “licitude”. Isto significa que não bastava frutar a eficácia do procedimento licitatório, mas também que houvesse a promoção de frustrar a “licitude” do processo. Conduta esta que acontece somente por meio de comportamento intencional, consistente, direcionado a infringir a lei (JUSTEN FILHO, 2016).

Ainda sobre o inciso VIII, quando um agente público assina um contrato administrativo indevidamente ou pública um edital para o início do processo licitatório, não podemos dizer que ele agiu irracionalmente ou por reflexo. Logo, concluímos que agiu voluntariamente e motivado por um propósito.

²⁶ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ – AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL: REsp N° 765.212 – RS (2015/0207998-1).

Conforme já explicado em outro momento, pode-se reafirmar que a redação do artigo 10 sempre deixou muito claro em demonstrar o elemento subjetivo cabível. Assim, por mais que o inc. X, da Lei nº 8.429/92, atualmente esteja revogado, é oportuno reportar-se a sua transcrição, que dizia: “agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público” (BRASIL, 1992). Pois, de modo explícito, demonstrava a suficiência da culpa para que houvesse a configuração desta hipótese.

Para Cammarosano e Pereira (2014) a improbidade administrativa é incompatível com a conduta culposa do agente, pois, a partir de seu texto legal, se apresenta como uma forma qualificada de descumprimento dos princípios administrativos, entre eles o da moralidade e ilegalidade, bem como se vincula ao desvio de finalidade.

Após toda a exposição doutrinária e jurisprudencial sobre a culpa no art. 10, da LIA, com o advento da Lei nº 14.230/2021, alterando significativamente a lei de improbidade administrativa, entende-se, então que o legislador se adaptou aos debates, não sendo mais possível o incurso em atos de improbidade culposa. Deste modo, dizemos que a nova redação da lei exprime a vontade do dolo para que o agente público seja punido por ato ímprobo. Atos não intencionais ou sem livre vontade, não serão passíveis de sanções.

No art. 1º, da LIA, após a reforma, considerou o conceito de dolo no § 2º “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente” (BRASIL, 1992).

Entretanto, a intenção da culpa no art. 10, da LIA, supostamente, era evitar que aquelas práticas que ocasionam lesões ao erário permanecessem impunes, à sombra da dificuldade de produção de provas da vontade subjetiva do agente. Não obstante, como sempre frisamos, nessa lei, o legislador priorizou punir o agente desonesto, não o inabilidoso. Do mesmo modo que, não havendo um mínimo de intenção, não há possibilidades de impor as sanções gravosas mencionadas no capítulo anterior, previstas no art. 12, da LIA, como a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos (PAZZAGLINI FILHO, 2018).

Deste modo, não sendo possível presumir um prejuízo patrimonial, ao ponto de todo e qualquer ato se subsumir no art. 10, da LIA, evitando-se efeitos e alcances extensivos, como por exemplo, o “erro grosseiro” retirado do art. 28, da LINDB, e sobre o aspecto explícito “efetivo dano ao erário”, as alterações se apresentam favoráveis e mais relevantes, devendo ser interpretadas de maneira sistemática, para se esquivarem se sancionar por improbidade administrativas condutas menos graves em face das mais complexas.

Em geral, antes dessa alteração, os gestores preferiam optar por decisões ousadas por receio de incorrerem em uma conduta de improbidade administrativa, ainda que de forma

não intencional, já que o sujeito que agia culposamente, pelo simples fato de erro humano, em ação, recebia a pena igual daquele que possuía o *animus* de lesar o erário, isto é, dolosamente. Por esse motivo, admitir a culpa na lei de improbidade administrativa acaba prejudicando os agentes e, em reflexo, a própria administração pública.

Portanto, com a alteração em vigor, o objetivo é atribuir maior segurança para os agentes públicos nas referidas decisões, principalmente aos que conduzem o dinheiro público, uma vez que, àquela decisão tomada, de boa-fé, resultar em desfechos negativos ou danosos, o gestor responsável sofreria penalidades cabíveis. Em contrapartida, há quem entenda que essa brusca mudança na Lei nº 8.429/92 se encaminha para a impunidade, por ser seriamente prejudicial ao serviço público gozado de probidade e ao combate à corrupção, bem como, ao compararmos com os princípios que norteiam a atuação do agente público, ao menor grau de improbidade administrativa praticada já se coloca em xeque as finanças públicas e a qualidade do serviço.

4.2 A (im)prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário

Conforme já mencionado acima, diante da recente alteração da Lei de Improbidade Administrativa, entre elas a exigência do elemento subjetivo dolo para o agente público, cuja intensão é a vontade de lesar o erário público, devendo ser um dano efetivo e comprovado, a prescrição a ser tratada nessa seção está sendo considerada um dos pontos mais inflamados nos debates jurídicos para aqueles que justificam que houve uma atenuação para os casos de improbidade.

Segundo Pazzaglini Filho (2018, p. 204) prescrição “é a perda da ação atribuída a um direito, em razão da inercia de seu titular, que deixou de exercitá-lo durante certo tempo, sem ocorrência, nesse período, de causa impeditiva, suspensiva ou interruptiva do seu curso.” Neste ponto, citamos o art. 189, do Código Civil, afirmando que “violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição” (BRASIL, 2002). Ou seja, a prescrição passa a ser a regra, enquanto a exceção é a imprescritibilidade, apenas sendo cabível em casos que estiver expressamente prevista.

Podemos encontrar sobre a prescrição na Lei nº 8.429/1992, no Capítulo VII, que trata sobre a Prescrição, mais precisamente no art. 23, e na Constituição Federal em seu art. 37, §5º.

Anterior a modificação pela Lei nº 14.230/2021, a redação do art. 23 estipulava três possibilidades de prescrição antes da propositura da ação, sendo até cinco anos após o termino

do exercício do mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança (inciso I); dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego (inciso II) e até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1, desta Lei (inciso III) (BRASIL, 1992).

O Superior Tribunal de Justiça, no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.510.589/SE, estabeleceu que o prazo prescricional incidente para o terceiro, não sendo servidor, que pratica atos de improbidade, se equipara aos que ocupam cargos públicos “O termo inicial da prescrição em improbidade administrativa em relação a particulares que se beneficiam de ato ímprobo é idêntico ao do agente público que praticou a ilicitude”.

Entretanto, no que tange as ações de ressarcimento ao erário, a composição redacional, *in fine*, do texto constitucional do art. 37, §5º, diz estabelecer uma ressalva. Ou seja, a prescrição instituída no art. 23, da LIA, efetua-se a partir dos prazos temporais listados nos respectivos incisos e, conseqüentemente, aplicados as sanções do art. 12, da mesma lei, com efeito, não se estendendo às ações de ressarcimento ao erário, porém, em sede constitucional, não há mandamento sobre essa possível imprescritibilidade (MELLO, 2017).

Contudo, esse debate em relação a prescritibilidade ou não das ações ressarcitórias ganhou maior notoriedade quando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em 2018, voltou a discutir sobre a interpretação, reconhecendo o tema nº 897, tese de repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 852.475/SP, pontuando em duplo viés: “o da prescritibilidade dos ilícitos administrativos cometidos por agentes públicos e o da imprescritibilidade das ações que objetivam o ressarcimento do dano causado ao erário decorrente de ato de improbidade administrativa” (STF – rgRE 852.457 São Paulo, Relator: Min. Alexandre de Mores, Data de Julgamento: 02/08/2018, Data de Publicação DJe: 08/08/2018).

Discordando desse entendimento, o autor Pazzaglini Filho (2018) entende que não há como afirmar a imprescritibilidade da ação ordinária de ressarcimento ao erário, porque a carta constitucional não mencionou essa tese de modo evidente e explícita em seu texto, sob à luz do princípio da taxatividade. De outro modo, é inaceitável Estado deter do “direito vitalício” para a reparação dos danos. Por fim, em leitura literal ao art. 37, §5º, da CF, apenas constata que as ações ressarcitórias suportadas por danos as finanças públicas não se sujeitam aos mesmos prazos prescricionais das sanções previstas no art. 12, da LIA, logo, sujeita-se aos prazos da lei infraconstitucional.

Por ser necessário que os atos de imprescritibilidade sejam expressos, é cabível afirmarmos que a Constituição Federal elencou ao longo de seus artigos os ilícitos imprescritíveis. Senão, vide:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
 XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;
 (...)
 XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (BRASIL, 1988).

Por mais que concordamos com ideia de a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário ser a mais aconselhável, por literal interpretação ao texto constitucional, por amor ao debate, apontaremos os principais prós e contras de cada tese.

Iniciando o debate sobre a tese da prescrição, os administrativistas Celso Antônio Bandeira de Mello (2015) e Fábio Osório (2007) alegam que o instrumento prescrição ganha respaldo na segurança jurídica e gera estabilidade nas relações sociais, evitando-se, assim, que as ações sejam estendidas por um longo período de tempo indefinido devido a desídia do titular deste direito.

O art. 5º, inc. XXXVI, da Constituição Federal de 1988, zela sobre o princípio constitucional da segurança jurídica, o qual afirma que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada" (BRASIL, 1988).

A justificativa plausível adotada é a prescrição visar a segurança jurídica, no qual ninguém poderá ficar refém de ações judiciais por tempo incerto, ou até mesmo, perpétuas. É um direito individual garantido por lei, o qual transcende ao meio social. Essa necessidade de estipular um prazo prescricional para o Estado exigir esse ressarcimento está pautada na pretensão civil, exercida através de ação ordinária condenatória, sendo, então, prescritível (MELLO, 2015). O autor ainda menciona que aderir a tese da imprescritibilidade lhe causaria um desconforto na sua linha de pensamento, por entender ser uma solução inadequada.

O dispositivo requer uma interpretação sistemática do texto constitucional, conjugando a norma sob exame com os demais preceptivos da Lei Maior especialmente os relativos a direitos fundamentais como o da segurança jurídica e o da ampla defesa. Na medida em que se aceita uma ação imprescritível, ela pode ser proposta até mesmo contra os filhos, netos ou bisnetos de um agente público, em uma possível substituição subjetiva passiva eterna da perseguição estatal (BARCELAR FILHO; HACHEM, 2010).

Um ponto bastante debatido pelo autor citado é a possibilidade deste fato provocar extensão aos herdeiros dos sujeitos que geraram prejuízo ao erário, e com isso, esses sucessores serem acionados pelo ente estatal, gerando maior insegurança jurídica. Por essa perspectiva,

não parece ser algo tão impossível, pois conforme já debatido em capítulos anteriores, o art. 8º, da LIA, prever a obrigação de reparação ao erário até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido (BRASIL, 1992).

Pelo princípio da ampla defesa, não haveria como aquele sujeito que lesou o erário, após vários anos da imputação da conduta, apresentar uma defesa plena sem fragilidades, devido a indisponibilidade de provas. E na esfera do princípio da segurança jurídica, não é condizente que o Estado, de forma arbitrária, retire direitos constitucionalmente adquiridos do cidadão, sem ao menos, posteriormente, garantir a estabilidade entre o indivíduo e o órgão público (GABARDO; SAIKALI, 2019). Ou seja, o Estado não pode buscar esse ressarcimento a qualquer tempo e quando quiser.

Deste modo, não é válida a exigência do agente público, ou não, estar constantemente a par das sanções por condutas ímprobas praticadas há anos, e que o Estado, sendo o autor da ação processual, se utilize do privilégio da postergação do tempo para a propositura da ação, evitado de inércia e negligência. Da mesma maneira, esse direito não harmoniza com jurisdição moderna, pois o certo é que o interessado na pretensão de ressarcimento seja punido pela extinção do direito de ação adquirido por motivo de decurso do prazo (MELLO, 2017).

Toda a doutrina que compactua com esse mesmo pensamento da prescrição aduz ainda que o art. 37, §5º, da Constituição Federal, não é taxativo em afirmar que a prescrição não atinge as ações de ressarcimento, por conseguinte, deve-se fazer a leitura correta, a partir do Estado Democrático de Direito, posto que interpretações e analogias, a favor da imprescritibilidade diante da não previsão expressa, se apresentam como extremas e exageradas (PAZZAGLINI FILHO, 2018). Reprise-se que a nossa Carta Constitucional foi clara ao estipular os casos que afastam a prescrição, como no art. 5º, incs. XLII e XLIV.

Ressaltamos também que este ilícito, definido pelo Supremo Tribunal Federal, como natureza cível, ser apreciado de maneira imprescritível, enquanto na esfera penal, que trata de casos de maiores gravidades, ser estipulado prazos prescricionais, não é razoável (ABREU, 2020).

Concluindo a tese da prescrição, antes de falarmos sobre a imprescritibilidade, chegamos a um entendimento final que parte da doutrina entende que não é justo o Estado, titular do direito, deixar de exercê-lo por um longo período, à vista que o instituto da prescrição prevê a busca pela pretensão em prazos limitados, e após esgotados, a mesma será extinta por não se admitir a inercia na sua propositura.

Já em relação a imprescritibilidade, por entendermos ser a tese mais condizente com o intuito da pesquisa, o que não significa dizer que o instituto da prescrição não seja importante, pelo contrário, está em pleno acordo com o Estado Democrático de Direito, porém, há jurisprudência e doutrina que entende que algumas pretensões afastam a prescrição, ou seja, a inércia e o decurso do tempo não afetam a pretensão ressarcitória ao erário, e em defesa dessa tese, tem-se o autor José Carvalho Filho.

Para o autor Carvalho Filho (2019) não há como questionar a literalidade do art. 37, §5º, da CF, no qual está nítida a escolha do legislador constituinte pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento, além de ser perceptível que a sua intenção está voltada para a reparação do prejuízo gerado a administração pública. Em outra análise, optou por descartar o argumento, já mencionado acima, sobre a lei infraconstitucional determinar prazos para a referida ação, sendo cabível somente para os demais ilícitos.

Ainda nas palavras do mesmo autor, a ressalva expressa na Constituição de 1988, possui como objetivo central resguardar o princípio da moralidade administrativa e o erário público, já que estamos tratando do bem mais alto e valioso da coletividade, e mesmo que os titulares desse direito permaneçam em inércia para a tutela, não serão punidos no que toca a cobrança de ressarcimento, imunizando-lhes então a prescrição (CARVALHO FILHO, 2019).

Analisando o contexto histórico, em 1987, ano véspera da promulgação da Constituição da República de 1988, havia um Projeto de Constituição, com propostas de emendas, entre elas a emenda nº 36, cuja redação aduzia ser “imprescritíveis os ilícitos praticados por qualquer agente, servidor público ou não, que causem prejuízo ao erário público”. Outra proposta de Emenda foi a nº 231, pautada no mesmo raciocínio, onde alterou apenas a parte final, passando a incluir “ação de ressarcimento”: “são imprescritíveis os ilícitos praticados por qualquer agente, servidor público ou não, que causem prejuízo ao erário público, bem como o direito de propor ação de ressarcimento respectiva” (BRASIL, 1987).

No entanto, os autores Garcia e Alves (2017, p. 712) explicam que havendo argumentos sobre “o não emprego do signo ‘imprescritível’, no § 5º do art. 37 da Constituição de 1988, impede o reconhecimento da imprescritibilidade, é elevar a reverência ao formalismo a um extremo ao qual nem mesmo os formalistas contemporâneos ousaram chegar”. Ou seja, em resposta àqueles que continuam em asseverar, in fine, que o art. 37, §5º, da CF, não abordou de forma expressa sobre a imprescritibilidade, ao realizarmos uma simples leitura ao dispositivo, se demonstra de fácil compreensão que a imprescritibilidade está implícita na ressalva.

Não só a doutrina, como também os Tribunais Superiores, por sua vez, evidenciam o entendimento de que a pretensão para a cobrança de ressarcimento, por danos gerados ao erário é imprescritível. De tal modo, a Súmula nº 282, do Tribunal de Contas da União declara “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

Essa excessiva proteção aos cofres públicos se justifica por ser um interesse próprio da coletividade. Assim, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário está em consonância com a supremacia do interesse público. Então, se aquele que, através de práticas ímprobas dolosas, causou um dano efetivo e comprovado ao erário, ferindo interesses coletivos, não há outra alternativa a não ser a ausência de limites para a tutela ressarcitória, isto porque não é justo que ocorra a dilapidação das finanças públicas, essas que decorrem das contribuições dos cidadãos, e que em razão do instituto da prescrição, esses atos se tornem impunes (CARVALHO FILHO, 2019).

De acordo com a hermenêutica aplicada no art. 37, §5º, da CF, percebe-se que a imprescritibilidade não abranda o Princípio da Segurança Jurídica e continua em conformidade com a norma jurídica e com o Estado Democrático de Direito, o que ocorre é a ponderação de princípio constitucional, este princípio confrontando com a proteção ao patrimônio público, e diante disso, o legislador optou por esse último prevalecer (MELLO, 2017).

Ainda, há a ideia que essa excepcionalidade à prescrição gerou a “transferência de titularidades” da segurança jurídica. Isto significa dizer que o particular deixa de possuir a segurança jurídica em não ressarcir o Estado daquilo que subtraiu ou causou prejuízo ilícitamente, em razão do decurso do tempo, e transfere a sociedade, podendo então o ente estatal prejudicado recuperar, a qualquer tempo, o seu erário (MELLO, 2017).

Por esse viés, completamente Carvalho Filho (2019, p. 288) “A imprescritibilidade da pretensão ressarcitória inclui-se nas prerrogativas especiais do Poder Público, porque, em última instância, espelha proteção a direito da própria coletividade”. Pois, diferentemente do direito privado, em que o interesse do particular está acima do interesse público, aqui no direito público, a proteção se amolda aos interesses da coletividade, fazendo jus ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Nestes casos, esta sim exige o cumprimento da sanção para agentes públicos, ou não, desonestos.

Sendo, assim, importante ressaltar que pelo motivo do erário pertencer a sociedade, a prescrição não se apresenta como a melhor solução para o social (OLIVEIRA; GROTTI, 2021). Além disso, há ações de ressarcimento que extrapolam a duração razoável do processo em virtude da complexidade da causa.

Após essa análise doutrinária sobre o cabimento ou não da imprescritibilidade para a pretensão de ressarcimento, passa-se a analisar a nova definição de prescrição no art. 23, caput, da LIA. Como supramencionado, a complexidade da ação e o nosso sistema processual inflamado de peculiaridades não facilitam a agilidade do fluxo da demanda, contudo, a nova redação da Lei Improbidade Administrativa não apresentou um resultado significativo sobre essa situação.

O novo texto do caput do art. 23, da LIA, elenca que “A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência” (BRASIL, 1992). Porém, por mais que o prazo prescricional tenha aumentado, se comparado com a antiga escrita, ainda é visto como um prazo insignificante para uma lei que mira o fenômeno da anticorrupção. Por isso, em se tratando de ressarcimento ao erário, inobservante às críticas sobre a tese, a imprescritibilidade ainda é condizente.

Há doutrina que já entendia ser uma delonga excessiva, mas com essa nova lei, observa-se um ponto equilibrado no prazo entre processar e punir o ato ímprobo em defesa aos princípios que regem a administração pública, mas ao mesmo tempo resguardou o direito daqueles que figuram o polo passivo da demanda, para não sofrerem com um longo embate judicial, muitas vezes desgastante (PEREIRA; BRACARENSE, 2021).

Na verdade, na percepção desta pesquisa, os ajustes realizados na Lei de Improbidade Administrativa promovem uma limitação entre a segurança jurídica, por defender o instituto da prescrição, e a razoável duração do processo, uma vez que este princípio no art. 4º, do Código de Processo Civil vigente, estipula que “As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa” (BRASIL, 2015). Ou seja, o processo deve durar o tempo necessário para o resultado adequado.

Por fim, após abordar as duas vertentes, com os principais entendimentos, sobre a prescrição ou não da ação de ressarcimento de danos gerados ao erário em razão de condutas de improbidade administrativa e, por conseguinte, analisar como está sendo tratada após da reforma da LIA, é cabível reconhecer que *dormientibus non succurrit jus* (o direito não socorre aqueles que dormem), e o prêmio para esse titular inerte é a perda do direito. Porém, num ponto de vista lógico, é mais preocupante a impunidade desses agentes acusados, em razão da tardança, por vontade alheia, do judiciário ou da parte prejudicada.

Portanto a imprescritibilidade dessas ações é o meio garantidor para que haja a restituição daquilo, indevidamente, locupletado. A visto disso, a seguir será analisado se há um efetivo e integral ressarcimento à administração pública ou a mesma continuará em prejuízo.

4.3 A (in)efetividade do ressarcimento ao erário

De início, ressaltamos que até chegar ao estágio final, sendo o ressarcimento ao erário, é necessário percorrer três fases: fase investigativa, o processo administrativo e a fase do processo judicial. Ocorre que não é possível identificar, de fato, em qual fase está apresentando lentidão, pois em cada uma as demandas apresentam inúmeros problemas, de diferentes graus de complexidade, e o conjunto dessas situações impedem a efetividade processual, além da celeridade da demanda (TAVARES, 2019).

Mas podemos afirmar que a quantidade de fases não é o problema para eficácia do ressarcimento, configurando-se apenas como peculiaridades processuais de suma importância que precisam ser seguidas. Ao tentar violá-las estaríamos afetando direitos fundamentais, como: a dignidade da pessoa humana, presunção de inocência, contraditório e ampla defesa, bem como contrariando a ordem jurídica (SILVA, 2020).

Essas infrações de improbidade podem ser frutos de pequenas falhas até grandes esquemas de corrupção. Além do mais, abarcam os direitos fundamentais, a exigência do cumprimento dos princípios que regem a administração pública (formados pela sigla LIMPE), e finanças públicas. E para investigar cada procedimento, precisa-se de um lapso temporal maior. Porém, frisa-se que o processo deve durar o tempo necessário para o resultado adequado.

Tanto a Lei de Improbidade Administrativa quanto a Lei de Anticorrupção, contribuíram para o desenvolvimento de lutas contra atos ilícitos de corrupção. No entanto, a morosidade, as vezes por vontade alheia do ente estatal, afeta a busca por um resultado efetivo, acarretando, então, impunidade desses sujeitos (TAVARES, 2019).

Na maioria dos casos de corrupção envolvem danos aos cofres públicos, além disso, pode haver situações de improbidade que há um enriquecimento ilícito custeado através de finanças públicas ao qual foram desviadas para o benefício próprio, acarretando sérios prejuízos ao Erário. Com isso, quando ocorre o adequado enfrentamento no combate à corrupção, o próximo passo é percorrer para a obtenção de melhor resultado na recomposição do erário. E sabemos que, caso o sistema punitivo se restrinja a tão somente a aplicação de sanções, não garantindo o viés reparatório, pouco se avançará no combate (LANE, 2021).

Na visão do autor Pazzaglini Filho (2018, p. 172), é válido mencionar que “a condenação à reparação do dano não pode ser compreendida como aplicação de sanção, uma vez que está relacionada apenas com a responsabilização patrimonial”. Ou seja, tampouco podemos confundir com a espécie de sanção multa civil, elencada no art. 12, da Lei nº 8.429/92. Desta forma, por mais que as duas possuam reflexos patrimoniais, o ressarcimento aos cofres

públicos não se sucede de atividades sancionatórias e destitui-se de uma ação ímproba administrativa, podendo ser alcançada por outras vias, seja judicial ou extrajudicial.

A tutela do erário público se dá por meio de Ações Cíveis Públicas, Ação Popular e através de Execução de Título Executivo Extrajudicial, advindos de débitos imputados no setor do Tribunal de Contas. E agora, com a alteração na LIA, houve a possibilidade de celebrações de acordos por atos de improbidade administrativa, algo antes vedado no art. 17, § 1º, da LIA. Esta é outra grande modificação.

Com a reforma, o art. 17-B (BRASIL, 1992) passou a ser incluso na LIA, disponibilizando a faculdade ao Ministério Público celebrar acordo de não persecução civil. Este acordo tem por objetivo evitar uma ação civil pública decorrente de atos de improbidade administrativa, se os agentes responsáveis cumprirem determinadas imposições, entre elas o integral ressarcimento do dano, de maneira que seja mais célere e efetiva a recomposição do prejuízo provocado ao erário (EUFRÁSIO, 2021).

O ressarcimento o erário é um dos grandes gargalos do combate a corrupção, necessitando de medidas que efetivamente permita, o retorno dos valores desviados aos cofres públicos, de modo que todas as medidas que incrementem (sem dispor do valor devido), devem ser adotadas, sobretudo, para quebrar a lógica econômica de que ilícitos de corrupção compensam financeiramente. Daí os ajustes quanto ao modo de adimplemento, parcelamento do valor, prazo para a devolução dos valores, os quais são medidas que podem incrementar a efetiva reparação de dano (LANE, 2021, p. 169).

Sem dúvidas essa é a medida que mais concretizará o interesse público, em alcançar o retorno dos valores ao erário lesado, oferecendo-se maior efetividade no cumprimento das normas de enfrentamento à corrupção.

Segundo Osório (2020), na antiga redação da LIA não havia impedimentos para acordos cuja intenção era apenas o ressarcimento do dano. A exemplo, tem-se o Termo de Ajustamento de Condutas (TAC), com a mesma índole do Acordo de Não Persecução Civil, onde o agente público, com o fim de evitar sanções, se responsabilizar pela recomposição do erário, obedecendo algumas obrigações²⁷. Ainda na percepção do autor, somente no ANPC necessita de integral ressarcimento do dano, nos demais acordos, em razão da dificuldade de reparar, alguns órgãos atenuam essa cláusula.

Passando para o caso concreto, será pertinente apresentar dados da pesquisa concluída pela Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas: “A corrupção na perspectiva durkheimiana: um estudo de caso da Operação Lava Jato”. Na operação Lava Jato, está como sendo uma das maiores operações de combate a corrupção no Brasil contra

²⁷ TAC é um instrumento normativo regulamentado pela Instrução Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2020.

crimes praticados desde o ano de 1990, de acordo com a revista, houve desvio de valores que atingem a casa dos bilhões, quase que incalculáveis. O Ministério Público Federal ao solicitar o ressarcimento de R\$ 40,3 bilhões aos cofres públicos, apenas 10% do valor desviado foi devolvido, o que atinge a média de R\$ 4,4 bilhões (GONÇALVES; ANDRADE, 2019).

Ainda nessa perspectiva, é válido mencionar o caso do “Petrolão”, o esquema de corrupção bilionário ocorrido na Petrobrás. Deflagrado pela operação Lava Jato, constatou-se o desvio do valor de R\$ 42,8 bilhões do erário público. Desde o ano de 2015, por meio de acordo, a Petrobrás recebeu somente 13% desse valor, o qual totaliza R\$ 1,5 bilhão recuperado. Porém, caso seja cumprido o que foi acordado, o Ministério Público conseguirá assegurar a restituição de mais R\$ 11,9 bilhões, no prazo estipulado de, pelo menos, duas décadas (ODILLA, 2018). A informação do valor assegurado que futuramente será ressarcido, por mais que irrisório em comparação ao valor desviado, é essencial estar à disposição da sociedade.

Ou seja, a título de exemplo, esses dois casos levam a crer que mesmo havendo investigação, apuração dos fatos e a propositura da ação judicial cabível ou tentativas de acordos, em prol da recomposição ao erário lesado, ainda são esforços insuficientes para a devida satisfação de ressarcimento. Com a reforma da Lei nº 8.429/1992, mediante a inclusão do art. 17-B, o qual passa a aceitar o ANPC nos atos de improbidade administrativa, pode ser que se tenha melhores resultados futuros.

A Revista do Conselho Nacional de Justiça, na pauta “Retrato do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAD)”, aponta que o desempenho dos processos decorrentes de improbidade administrativa no Brasil está muito longe da média que se espera alcançar, bem como esses casos tramitam com extremo vagar (BARBÃO; OLIVEIRA, 2017). Ainda conforme a revista, citamos brevemente que no Estado do Maranhão, a taxa de congestionamento de processos por improbidade atinge a marca de 95,3%, porcentagem significativamente alta.

Em conclusão, a morosidade evidentemente provoca a difícil resolução do problema, o que gera maiores impunidades e desfalque nos cofres públicos devido a não devolução. Logo, confirmando-se a tese da seção anterior (seção 3.2), a imprescritibilidade nas ações de ressarcimento ao erário é de suma importância para a devolução de valores ilicitamente desviado e punição dos agentes responsáveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação da Lei nº 8429/92 para os atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário (art. 10), é essencial para a modificação de paradigmas do meio social. Certamente, no nosso país, nunca foi visto uma pretensão tão eficaz de combate a corrupção e, simultaneamente, uma sociedade com tanta conscientização de que o Estado precisa ser mais eficiente para garantir o interesse público.

Já no caso concreto é visível esse uso da Lei de improbidade administrativa em defesa da anticorrupção, porém, com políticas públicas ineficientes e sem causa, assim como, órgãos de controle que, erroneamente, impõe visão pessoal sobre o negócio público, além dos princípios do art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, não possuem um efeito jurídico objetivo, originando potencial instabilidade no Estado Democrático de Direito Brasileiro.

Inicialmente, a construção da abordagem dos princípios constitucionais, mostrou-se essencial para compreender o alcance no exercício das atividades públicas dos agentes políticos e servidores públicos. No entendimento de Bonavides (2018, p. 265) são “o penhor da constitucionalidade das regras de uma constituição”, já que a finalidade está voltada para a regência da administração pública e, conseqüentemente, é cabível ao agente público ou político escolher, dentre todas as opções, a mais benéfica a favor da coletividade, observando todos os meios lícitos e éticos.

Ainda na mesma linha de raciocínio, as condutas a serem tomadas devem preservar o Erário, uma vez que, tal como bem público, estimulado por contribuições da sociedade, deve ser revestido em benefícios por meio de prestação de serviços pelo ente estatal, cuja personificação se dá por intermédio dos agentes públicos. Logo, como incessantemente abordado nesta pesquisa, aqueles que atuam em nome da administração pública, devem ter a conduta traçada na probidade, de forma que havendo descumprimento os torna suscetíveis das sanções prevista na lei.

Ou seja, se através da conduta ocorrer improbidade administrativa que suporta no prejuízo ao erário, o agente público está submetido as sanções da própria LIA. Essas cominações, conforme constatado, possuem natureza jurídica civil definidas pelo Supremo Tribunal Federal, no RE (Recurso Extraordinário) nº 59858865/RJ.

No mais, a pesquisa comprovou que a “lesão ao erário” é requisito essencial para a configuração do art. 10, da LIA, sem a qual não há possibilidades de enquadrar a conduta nessa modalidade. Ainda, esse prejuízo, necessariamente, precisa ser de caráter patrimonial aferível economicamente e passível de comprovação, por essa razão não se deve presumi-lo (*in re ipsa*).

A vista que a recomposição se a linha ao princípio do ressarcimento integral do dano e tem como conjectura a existência de efetivo e comprovado prejuízo.

Então, de acordo com o princípio da tipicidade, ao interpretar a Lei de Improbidade Administrativa, contata-se que havendo ausência de provas ou que as mesmas sejam insuficientes acerca da efetiva perda patrimonial infligida aos cofres públicos, o autor da ação não poderá ser responsabilizado por esse tipo de improbidade administrativa específica. Por conseguinte, a punição ressarcitória integral da lesão sofreu limitações em prol da vedação do enriquecimento sem causa da Administração Pública.

Verificou-se ainda, que a reforma na LIA, pelo vigor da novel Lei nº 14.230/2021, contou com a exclusão do elemento subjetivo culpa, o que impactou diretamente no art. 10. Por essa razão, aqueles danos que decorrem de imperícia, negligência ou imprudência não serão mais configurados como ímprobos, bem como, só serão passíveis das sanções dispostas no art. 12, da LIA, aqueles atos que decorrerem da “vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito” (art. 1º, §2º).

Em contrapartida, o resultado dessa brusca mudança na Lei nº 8.429/92, ainda em debates prematuros, gera a ideia da impunidade, por ser seriamente prejudicial ao serviço público gozado de probidade e ao combate à corrupção, sendo válido ressaltar que ao menor grau de improbidade administrativa praticada já se coloca em risco o erário e a qualidade do serviço.

A prescrição foi outro ponto que inflamou os debates jurídicos para aqueles que justificam que houve uma atenuação nos casos de improbidade. Após ser abordado as duas vertentes, com os principais entendimentos, sobre a prescrição ou imprescritibilidade da ação de ressarcimento de danos gerados ao erário em razão de condutas de improbidade administrativa e, por conseguinte, analisar como está sendo tratada após da reforma da LIA, a pesquisa constatou a evidente hermenêutica aplicada no art. 37, §5º, da CF, pró imprescritibilidade, por perceber que esta não abranda o Princípio da Segurança Jurídica e continua em conformidade com Estado Social e Democrático de Direito.

Por fim, é de suma importância pontuar que, quando se trata de finanças públicas, a principal vítima é a sociedade. Por esse viés, o ressarcimento ao erário é visto como um dos maiores enfrentamentos no combate à corrupção, todavia, o que precisa é de medidas adequadas que garantam a restituição dos valores, ilicitamente desviados, a administração pública. Assim, como, com a adoção, essencialmente, seja quebrada a razão que ilícitos de corrupção compensam.

Em resposta ao problema deste trabalho, conclui-se que mesmo havendo investigação, apuração dos fatos e a propositura da ação judicial cabível ou tentativas de acordos, em prol da recomposição ao erário lesado, ainda são esforços insuficientes para a devida satisfação de ressarcimento. Mas, despretensiosamente, verificou-se com a pesquisa que tanto a tese da imprescritibilidade, bem como, com a recente reforma da Lei nº 8.429/1992, mediante a inclusão do art. 17-B, aceitando o Acordo de Não Persecução Civil aos atos de improbidade administrativa, são alternativas de medidas pertinentes para que tenhamos melhores resultados futuros.

Assim, as mudanças na Lei de Improbidade Administrativa se apresentam como pontos pertinentes na condução da administração pública em alcançar o benefício do ressarcimento, no entanto, é cabível enfatizar a necessidade de corriqueiras avaliações e estudos de casos para maiores afirmações. Então, neste ponto, constata-se que por ora o ente público continua em prejuízo devido a ineficácia do integral ressarcimento do dano aos cofres públicos.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Isabela Gomdim de. **Imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário por danos decorrentes de atos dolosos de improbidade administrativa**. 2020. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/14238>. Acesso em: nov. de 2021.
- ALMEIDA, Karolina Dib de. **O dano ao erário in re ipsa e a condenação ao ressarcimento integral do dano nos casos de improbidade administrativa tipificados no art. 10, VIII, da Lei N. 8.429/1992**. 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/197652>. Acesso em: set. 2021.
- ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. São Paulo: Método, 2011.
- BARBÃO, Jaqueline; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Retrato do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CINCAI)**. 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/255>. Acesso em: nov. 2021.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.
- BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: set. 2021.
- BRASIL. **Constituição Federal**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, Distrito Federal: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: ago. 2021.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: nov.2021.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm#:~:text=Emc19&text=Modifica%20o%20regime%20e%20disp%C3%B5e,do%20C2%A7%203%C2%BA%20do%20art. Acesso em: ago. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. 1965. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: ago.2021.
- BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: set. de 2021.

BRASIL. **Projeto de Constituição (1987)**. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-226.pdf>. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 282**. “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Tomada de Contas Especial. Acórdão nº 2768/2019, Número da Ata: 45/2019 - Plenário. Relator: BENJAMIN ZYMLER. Santa Catarina, SC de 2020. **Protocolo Eletrônico - Tcu**. Santa Catarina, 2020. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2768%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 896044 PA 2006/0223934-3, Órgão Julgador T2 - Segunda Turma. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN. Brasília, 16 de setembro de 2010. **Dje**. Brasília, 19 abr. 2011. Disponível em:

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19125592/recurso-especial-resp-896044-pa-2006-0223934-3/inteiro-teor-19125593>. Acesso em: ago. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº REsp 924.439/RJ 2007/020069-2, Órgão Julgador T2 - Segunda Turma. Relator: Min. Eliana Calmon. Rio de Janeiro, 06 de agosto de 2009. **Dje**. Brasília, 19 ago. 2009. Disponível em:

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6061545/recurso-especial-resp-924439-rj-2007-0020069-2/inteiro-teor-12194693>. Acesso em: set. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.510.589 SE 2015/000972-6. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Sergipe, 23 de abril de 2015. **Dje**. Disponível em:

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/891146133/recurso-especial-resp-1510589-se-2015-0009772-6>. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1186123 SP 2010/0052911-8, Órgão Julgador T2 - Segunda Turma. Relator: Min. Herman Benjamin. 02 de dezembro de 2010. **Dje**. Brasília, 04 de fev. de 2011. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19127794/recurso-especial-resp-1186123-sp-2010-0052911-8-stj>. Acesso em: set. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1127143 RS 2009/0042987-9, Rel. Min. Castro Meira. Rio Grande do Sul, 22 de junho de 2010. **Dje**. Brasília, 03 de ago. de 2010. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/15817459/recurso-especial-resp-1127143-rs-2009-0042987-9-stj/relatorio-e-voto-16840997>. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.228.749/PR, Min. Rel. Og Fernandes. Paraná, 03 de abril de 2014. **Dje**. 29 de abr. de 2014. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25062399/recurso-especial-resp-1228749-pr-2010-0217926-0-stj/inteiro-teor-25062400>. Acesso em: out. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 951389/SC 2007/0068020-6, Rel. Min. Herman Benjamin. Santa Catarina, 09 de junho de 2010. **Dje**. Santa Catarina, 04 de maio de 2011. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19099506/recurso-especial-resp-951389-sc-2007-0068020-6>. Acesso em: out. 2021.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ – Agravo em Recurso Especial: AREsp 765.212 RS (2015/0207998-1) Rel: Min. João Otávio De Noronha. **DJE**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/104269177/stj-16-11-2015-pg-3819>. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. SUPERIOR DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ – Recurso Especial: REsp 1761202 MG 2018/0212853-1. Minas Gerais, 16 de maio de 2019. DJe, Minas Gerais, 30/05/2019. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271512087%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%271512087%27.suce.\)\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271512087%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271512087%27.suce.))&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF- Recurso Extraordinário: RE 1003433. Relator Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, **juízo virtual**, 14.9.2021. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1297002247/recurso-extraordinario-re-1003433-rj/inteiro-teor-1297002254>. Acesso em: set. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF – rgRE 852.457 São Paulo, Relator: Min. Alexandre de Mores. São Paulo, 02 de agosto de 2018. **DJe**: 08/08/2018. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768161402/recurso-extraordinario-re-852475-sp-sao-paulo>. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF – Ag.Reg. No Recurso Extraordinário: RE 598588/RJ, Segunda Turma, Relator: Min. Eros Grau. Rio de Janeiro, 15 de dez. de 2009, **Dje**, Rio de Janeiro, 26/02/201. Disponível:

<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7406656/agregno-recurso-extraordinario-re-598588-rj>. Acesso em: set. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ – Recurso Especial: REsp 1293624/DF 2011/0273522-2. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, data de julgamento 05/12/2013, T1 – Primeira Turma, Data de Publicação: **Dje** 19/12/201. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24823421/recurso-especial-resp-1293624-df-2011-0273522-2-stj/inteiro-teor-24823422?ref=amp>. Acesso em: set. 2021.

CAMMAROSANO, Márcio; PEREIRA Flávio Henrique Unes. **Improbidade e esvaziamento do dolo**. 2014. Disponível em: <https://www.osconstitucionalistas.com.br/improbidade-e-esvaziamento-do-dolo>. Acesso em: nov. 2021.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal: Parte Geral**. 19. ed. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2015

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CNJ. **Entenda os conceitos de improbidade administrativa, crimes contra a administração pública e corrupção**. 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62434-entendaos-conceitos-de-improbidade-administrativa-crimes-contra-a-administracao-publica-ecorruptao>. Acesso em: agosto de 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

EUFRÁSIO, Gabriel Leite de. **Consensualidade e improbidade administrativa: o acordo de não persecução cível**. 2021. Disponível em: <https://zenodo.org/record/5571493#.YZt569DMIdV>. Acesso em: nov. 2021.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. **O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública**. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/t4j9F3M36jfcvPddbKMnXFK/?lang=pt>. Acesso em: nov. 2021.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de Direito Penal: parte geral**. 16. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GABARDO, Emerson; SAIKALI., Lucas Bossoni. **Crítica à decisão do STF sobre a imprescritibilidade do ressarcimento ao erário por atos dolosos de improbidade administrativa**. 2019. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/61542348/Artigo_Emerson_Lucas_201920191217-6082-394js-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1637582310&Signature=JNpQPivaeP1N5nU0uyO9bMuc3OkXY6b1XS-oBulopwTYNHIPux8hK8-WrtMNAcT-MA43ImC5o8gyos4v99jD9QivHqxppgj-

akTJQ15ER55gU44owRlbepAl1asD~fYW6IS8l4ONYM2Y0F~LT4CyC6ZhqZtokbXQiiGZ
RwMEZUEL8kjVJFYGqhtG3RwWyd~OBeGhcyTPpXe4bf1396wX0nmTMjHDK4TvHY6d
xuWKhet8IHtM—skk9DwB8G1D7Fng9B-
GruWIX7H5pCwiFn~g5A~g1GmYIMYY6Bo7mxMj31MjoTnYndIRThmFnsLWSDoqs8bzH
jZfkgn3EIDaMvJ~A &Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: nov.
2021.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GONÇALVES, Vínicius Batista. ANDRADE, Daniella Meirelles. **A corrupção na perspectiva durkheimiana: um estudo de caso da Operação Lava Jato**. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/FrdM7VyfbYxywNW3zyG3KMq/?lang=pt>. Acesso em: nov. 2021.

GUSMÃO, Douglas. **A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa para atos que atentam contra o princípio da eficiência administrativa com a nova redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. 2019. Disponível em: <https://dspace.unaerp.br/handle/12345/343>. Acesso em: ago. 2021.

HARGER, Marcelo. **Improbidade Administrativa: comentários à Lei nº 8.429/92**. São Paulo: Atlas, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. – 12. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. [tradução João Baptista Machado]. 6ª ed. - São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LANE, Renata. **Acordos no domínio da improbidade administrativa**. 2020. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/23184>. Acesso em: nov. 2021.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos; COSTA, Eduardo José da Fonseca; COSTA, Guilherme Recena. **Improbidade Administrativa: Aspectos processuais da Lei nº 8.429/92**. 2. Ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

Mazza, Alexandre **Manual de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Atual: 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MELLO, Lucas Licy Ribeiro. **Da imprescritibilidade do ressarcimento do dano ao erário decorrente de ato de improbidade administrativa**. 2017. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/12910>. Acesso em: nov. 2021.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ODILLA, Fernanda. **Lava Jato: MPF recupera R\$ 11,9 bi com acordos, mas devolver todo dinheiro às vítimas pode levar décadas.** **BBC News Brasil.** 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43432053>. Acesso em: nov. 2021.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Improbidade Administrativa e sua autonomia constitucional.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa: críticas ao projeto de lei do senado nº 2505/2021.** 2021 Disponível em: https://www.anpr.org.br/images/2021/08/Sistema_de_Improbidade_e_Criticas_ao_Projeto_de_Reforma.pdf. Acesso em: nov. 2021.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Natureza jurídica do instituto da não persecução cível previsto na lei de improbidade administrativa e seus reflexos na lei de improbidade empresarial.** 2020. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/3/8A049E343B44ED_Artigopacoteanticrimeeimprobid.pdf. Acesso em: nov. 2021.

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

PEREIRA, Marcella Tangari; BRACARENSE, Carlos Magno. **A prescrição na nova lei de improbidade administrativa.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/353679/a-prescricao-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: nov. 2021.

RUDZIEN, Grazielle, APPEL, Maria Isabelle, e MARTINS, Daniel Muller. **O art. 28 da Lei de Introdução Às Normas do Direito Brasileiro como uma necessária releitura do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa.** 2021. Disponível em: <https://revistadedireito.fae.edu/direito/article/view/72>. Acesso em: set. 2021.

SARAIVA, José Sérgio; TOFFANO, Marcelo. **Abrangência da Lei de Improbidade Administrativa.** 2014. Disponível em: <https://www.revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/view/593/pdf>. Acesso em: ago. 2021.

SILVA, Arthur Rodrigues Souza. **A efetividade do ressarcimento ao erário nas ações de improbidade administrativa.** 2020. Disponível em: <https://ri.cesmac.edu.br/handle/tede/990>. Acesso em: nov. 2021.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 25ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 41. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

SILVA, José Lucas dos Santos. **Dano reflexo nos atos de improbidade que importam em lesão ao erário.** 2017. Disponível em: <http://repositorio.asc.es.edu.br/handle/123456789/880>. Acesso em: set. 2021.

TAVARES, Ana Carolina Meirelles. **Imprescritibilidade como mecanismo de garantia do ressarcimento ao erário.** 2019. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/11142/1/ACMTavares.pdf>. Acesso em: nov. 2021.

Tribunal de Justiça de São Paulo. TJ-SP – Agravo de Instrumento nº 98.387, JTJ, LEX 220/167. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/41623/M492.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: ago. 2021.

WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Competência para julgar ação de improbidade administrativa.** 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/378/r138-17.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: set. 2021.