UNILEÃO
CENTRO UNIVERSITÁRIO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ANA LARISSA DE SOUSA BARBOSA

**ILÍCITO PENAL X ILÍCITO CIVIL E O RESSARCIMENTO AO ERÁRIO: O
PROBLEMA DA MOROSIDADE NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

JUAZEIRO DO NORTE – CE
2020

ANA LARISSA DE SOUSA BARBOSA

**ILÍCITO PENAL X ILÍCITO CIVIL E O RESSARCIMENTO AO ERÁRIO: O
PROBLEMA DA MOROSIDADE NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do
Centro Universitário Leão Sampaio, para a obtenção do grau de
Bacharel.

Orientador: Prof. Francysco Pablo Feitosa Gonçalves

JUAZEIRO DO NORTE – CE
2020

ANA LARISSA DE SOUSA BARBOSA

**ILÍCITO PENAL X ILÍCITO CIVIL E O RESSARCIMENTO AO ERÁRIO: O
PROBLEMA DA MOROSIDADE NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Coordenação do Centro Universitário Leão
Sampaio, para a obtenção do grau de Bacharel.

Data da Aprovação: 17/12/2020

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ms. Francysco Pablo Feitosa Gonçalves
Centro Universitário Leão Sampaio

Prof. Ms. Italo Roberto Tavares do Nascimento
Membro 1
Centro Universitário Leão Sampaio

Prof. Esp. Rawlyson Maciel Mendes
Membro 02
Centro Universitário Leão Sampaio

JUAZEIRO DO NORTE – CE
2020

ILÍCITO PENAL X ILÍCITO CIVIL E O RESSARCIMENTO AO ERÁRIO: O PROBLEMA DA MOROSIDADE NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Ana Larissa De Sousa Barbosa¹
Francysco Pablo Feitosa Gonçalves²

RESUMO

O ressarcimento ao erário tem sido um dos principais problemas na questão da Administração Pública, assim, merecendo mais estudos em relação ao mesmo e descobrir como essa lide pode ser resolvida em suas diversas ramificações. Tendo ideia disso, o presente trabalho objetiva demonstrar porque a imprescritibilidade tem sido um dos maiores aliados nesse processo, sendo uma ferramenta que garante a efetividade no ressarcimento ao erário. Por meio da pesquisa bibliográfica foi possível aduzir conceitos que englobam a Lei de Improbidade, os aspectos da morosidade e princípios constitucionais feridos pelo não ressarcimento erário, como também os semblantes referentes à indignação e o sentimento de necessidade punitivista que a população aclama.

Palavras-chave: Lei de Improbidade Administrativa; Ressarcimento ao Erário; Efetividade.

ABSTRACT

The reimbursement to the treasury has been one of the main problems in the issue of Public Administration, thus, deserving further studies in relation to it and discovering how this struggle can be resolved in its various ramifications. Having this idea, the present work aims to demonstrate why imprescriptibility has been one of the greatest allies in this process, being a tool that guarantees the effectiveness in the reimbursement to the treasury. Through bibliographic research it was possible to add concepts that encompass the Law of Improbability, the aspects of slowness and constitutional principles hurt by the non-compensation of the purse, as well as the faces related to indignation and the feeling of punitive need that the population acclaims.

Keywords: Administrative Improbability Law; Reimbursement to Treasury; Effectiveness.

1 INTRODUÇÃO

Se há morosidade nas ações de improbidade administrativa então há dificuldade de ressarcimento ao erário. Esse artigo tem o objetivo geral de investigar as razões que levam a morosidade nas ações de improbidade administrativa. Possuindo nos seus aspectos específicos a necessidade de traçar os aspectos

---

1 Discente do curso de direito da UNILEÃO. Email: larissab115@gmail.com

2 Docente do curso de direito da UNILEÃO. Email:

gerais da improbidade administrativa, exemplificar a prescrição da garantia da segurança jurídica no ordenamento jurídico brasileiro e analisar o entendimento doutrinário e jurisprudencial dos tribunais superiores em relação a morosidade nas ações de ressarcimento ao erário consequentes da improbidade.

O ato de improbidade administrativa só passou a ser expresso no Direito Brasileiro com o advento da Constituição Federal de 1988, haja vista que as antigas Constituições apenas remetiam tal ato como crimes de responsabilidade para o Presidente da República e para servidores públicos, ou seja, não eram tidos como atos de improbidade, mas sim como crimes de responsabilidade. Nessa sequência, o texto Constitucional não constitui outras formas de analisar partindo da sua literalidade, contudo visando uma compreensão pautada na hermenêutica jurídica, é possível perceber que essa análise do texto se esbalda em outras vias. (PINTO; BARBOSA, 2019)

Porém, o problema que será analisado é o fato de que uma das penalidades que deveria ser imposta, com base nos termos da lei é o ressarcimento ao erário. Portanto, que deveria ser processado até o trânsito em julgado por meio da ação cível para que essa pudesse estabelecer mecanismos legais de ressarcir de fato o erário público, como forma de amenizar os ônus suportados pela população em virtude de comportamentos dessa natureza. (PINTO; BARBOSA, 2019)

Contudo, o que se observa é que esse ressarcimento ao erário, não ocorre e que sequer as ações cíveis conseguem transitar em julgado. Com base nisso, qual o problema da morosidade nos processos cíveis que tem por base a Lei de Improbidade Administrativa?

A priori, é necessário entender que o presente trabalho visa corroborar com a importância que o tema possui para a sociedade hodierna, visto que é um tema clássico em que se sustenta na possibilidade de investigar as questões que afligem as áreas administrativas, cíveis e penais referentes ao ressarcimento ao erário após atos de improbidade administrativa.

O presente trabalho tem como objetivo discutir acerca da Lei de Improbidade Administrativa de forma a englobar os aspectos de sua natureza jurídica e processual, tendo em vista, que a natureza jurídica da lei é considerada essencialmente cível, porém, as condutas consideradas ímprobadas podem ser processadas penalmente e administrativamente, de forma cumulada ou não. (PINTO; BARBOSA, 2019)

Dessa forma, depreende-se que a questão do ressarcimento ao erário e a morosidade nas resoluções dessas lides podem contribuir significativamente para a busca de demonstrar a importância da efetividade da improbidade administrativa para impugnar atos corruptivos. Ou seja, apurar como a ferramenta da Improbidade Administrativa pode ser usada como instrumento que enfrente a corrupção, esse é principal foco da pesquisa.

Sendo assim, aferindo a partir do presente estudo e em passos minuciosos, acredita-se que será possível um incentivo na inovação de políticas públicas, com medidas inovadoras tendo a finalidade de controlar essas patologias corruptivas, aferindo se há realmente uma punição efetiva dos agentes infratores.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa em relação à sua abordagem metodológica é uma pesquisa básica, pois envolve a geração de conhecimentos úteis e novos, sem aplicação prática prevista.

Pode ser apresentada como uma pesquisa qualitativa, pois os métodos qualitativos, de acordo com Gerhardt e Silveira :

buscam explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e as trocas simbólicas nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não-métricos (suscitados e de interação) e se valem de diferentes abordagens. (2009, p. 32)

Sendo documental, pois:

A pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002, p. 32).

As bases de dados consultadas foram o Google Acadêmico e o Scielo, a partir de artigos, livros e pesquisas feitas entre 2015 a 2020. E por último, a pesquisa sobre ilícito penal x ilícito civil e o ressarcimento ao erário: problema da

morosidade nas ações de improbidade administrativa é classificada como bibliográfica, visto que

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem porém pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (FONSECA, 2002, p. 32).

A abordagem da pesquisa é qualitativa, básica, documental e bibliográfica, pois tem como finalidade aclarar o fenômeno observado e entender de forma mais ampla seu significado, qual seja: o fenômeno do ilícito penal x ilícito civil e o ressarcimento ao erário: o problema da morosidade nas ações de improbidade administrativa.

3 NOÇÕES SOBRE A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade administrativa surgiu no direito brasileiro com o advento da Constituição Federal de 1988, tendo em vista que as antigas constituições só positivavam sobre responsabilização do servidor e do Presidente da República. Porém, apesar de parecidas, esses atos não podem ser confundidos.

Nesse sentido, a Constituição de 1891 aduzia que:

Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

[...]

6º) a probidade da administração;

Isto é, apenas aferia o crime de responsabilidade para atos do Presidente da República que atentem a probidade administrativa, entre outros atos.

Com isso, a Constituição Federal de 1988 trouxe a nova ferramenta contra atos de improbidade administrativa no artigo 37, parágrafo 4º, contudo, não define o conceito, apenas estabelecendo sanções para o ato, que são: direitos políticos que devem ser suspensos, perda da função pública, não disponibilidade dos bens e um necessário ressarcimento ao erário. É importante salientar que, mesmo não estabelecido pela Constituição, o ato de improbidade administrativo não recebe apenas um encargo de ato ilícito civil, mas também há um abarcamento nos atos

ilícitos penais, e em se tratando de servidor público, pode enquadrar como ilícito administrativo.

De acordo com Di Pietro (2014, p. 908-909) quando um único ato de improbidade faz irromper ilícitos diferentes como o penal, civil e administrativo, serão instaurados processos nas três instâncias, com o intento de averiguar os fatos que vão ser definidos conforme as penalidades coadunáveis a cada regramento.

Hodiernamente, esses atos de improbidade estão positivados na Lei nº 8.429/92, que traz a definição do sujeito ativo, passivo, os atos danosos e os requisitos para classificar como doloso ou culposo.

O sujeito passivo conforme o artigo 1º e parágrafo único são:

Art. 1º [...] 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. [...] 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)

Sendo assim, a lei de improbidade administrativa, considera o sujeito passivo da questão aquele que é a vítima do ato ilícito, porém, é necessário pontuar que, outras pessoas além das pessoas da área administrativa podem ser vítimas, visto que, a legislação abarca também esses indivíduos.

Já o sujeito ativo é aquele que pratica o ato de improbidade administrativa, isto é, o agente público possuidor de relação trabalhista nas entidades que podem ser vítimas do ato, ou até outros que não tenham vínculo com essas corporações.

Conforme a Lei de Improbidade Administrativa, agente público é definido no seu artigo 2º como:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior (BRASIL, 1992).

Os atos de improbidade administrativa são divididos em três grupos diferentes pela lei 8.429/1992 no artigo 9º, 10 e 11, que são: os atos de improbidade que geram enriquecimento ilícito; atos que causa prejuízo ao erário; ou os atos que atentam contra os princípios da administração pública. (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1099)

Sabendo que não é possível elencar todos os delitos que podem ser praticados como improbidade, a lei elenca exemplos em um rol exemplificativo de cada conduta, a saber:

[...] o legislador optou por referir no caput dos dispositivos a conduta genérica configuradora da improbidade administrativa e nos diversos incisos as condutas específicas, que nada mais são – diga-se a bem da verdade – do que situações jurídicas exemplificadoras da conduta genérica estabelecida no caput. Portanto, as condutas específicas constituem relação meramente exemplificativa (*numerus apertus*), de onde se infere que inúmeras outras condutas fora da relação podem inserir-se na cabeça do dispositivo. (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1099).

Nesse sentido, cabe pontuar que, as categorias dos atos de improbidade administrativa são classificadas também em uma escala de gravidade, onde o enriquecimento ilícito é o mais grave, em seguida da lesão ao erário e por último a ofensa aos princípios da administração pública. (FROTA, 2018)

Com isso, no artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, em que trata do prejuízo ao erário estão expostas as tipificações, sendo “qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratação ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei”. Esta modalidade é a única que possui a modalidade do elemento subjetivo culposos.

Carvalho Filho (2014, p. 1101) traz a definição do que é “erário”, a seguir:

Numa interpretação sistemática da lei, deve considerar-se que o termo erário, constante na tipologia do art.10, não foi usado em seu sentido estrito, ou sentido objetivo – o montante de recursos financeiros de uma pessoa pública (o tesouro). O sentido adotado foi o subjetivo, em ordem a indicar as pessoas jurídicas aludidas no art. 1º. Anote-se, ainda, que o sentido de patrimônio, na expressão perda patrimonial tem ampla densidade, a mesma que provém da expressão patrimônio público. Vai, portanto, muito além do patrimônio econômico-financeiro, embora se reconheça que este é o mais usualmente passível de violações.

A Constituição serviu como base para a elaboração da lei 8.429/92, assim, a lei trouxe de forma mais abrangente algumas condutas constituídas em um rol:

perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; ressarcimento integral do dano; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; pagamento de multa civil; proibição de contratar com o poder público; proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. (FROTA, 2018, p. 6)

Carvalho Filho (2014, p. 1110-1111) entende que a sanção de ressarcimento integral do dano só pode ser efetuada quando restar comprovado um dano ao patrimônio público, podendo produzir um enriquecimento ilícito. Isto é, a sanção tem como intento retomar o *status quo ante*, tendo que crescer os juros de mora e atualização monetária.

Entretanto, Fabio Medina Osório demonstra que a sanção não é precisamente uma sanção, mas sim uma forma de reparação:

Em realidade, sequer se trata de sanções, pois tais consequências jurídicas do ato ímprobo apenas restabelecem o status anterior, restauram o patrimônio lesado. O infrator devolve aos cofres públicos aquilo que foi indevidamente retirado. Repara o prejuízo. Não é sanção, mas reparação. (apud SANTOS, 2002, p. 79).

Assim, é fundamental pontuar que, a prescrição da sanção de ressarcimento ao erário prescreve em 5 anos, contando do fim do exercício do mandato de um cargo comissionado ou cargo de função de confiança. Para os indivíduos com cargo efetivo, a prescrição será a cargo de lei específica.

Esses atos de improbidade administrativas, atualmente estão expostos no Capítulo II da Lei 8.429/92. São 3 seções, a seção I aduz sobre atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito; a seção II que trata dos atos que causam prejuízo ao erário e, por último, a seção III que apresenta os atos que atentam contra os princípios da administração.

3.1 Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

Nesse sentido, é necessário dissertar sobre os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito. Esses atos estão dispostos no artigo 9º da Lei 8.429/92 e demais incisos:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: (BRASIL, 1992)

A partir do exposto, é essencial aduzir que o caput do artigo aborda uma tipificação geral, aduzindo que para o acontecimento desses atos é necessário a presença de três itens: o exercício de mandato, cargo, emprego, função ou algumas das atividades que estão expostas no artigo 1º; vantagem patrimonial indevida e por fim, é necessário que haja uma conexão entre o primeiro e o segundo item.

Dessa forma, os incisos do artigo 9º da Lei 8.429/92 expressa um rol exemplificativo, apresentando atos desonestos que ensejam o enriquecimento ilícito.³

---

³ I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

3.2 Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

A seção II, é expressada pelos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, estando disposta no artigo 10 da Lei 8.429/92

Art. 10. Constitui 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: (BRASIL, 1992).

Pazzaglini Filho traz a definição de erário com o seguinte trecho:

Enquanto o conceito de patrimônio público é mais abrangente, pois compreende o complexo de bens e direitos públicos de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico, o de Erário, como parte integrante do patrimônio público, limita-se aos bens e direitos de valor econômico, ou seja, aos recursos financeiros do Estado, ao “Tesouro Público”. (PAZZAGLINI FILHO, 2009, p. 61)

Conforme entendimento de Garcia e Alves (2008) a ação ou omissão dolosa advém da vontade consciente direcionada a uma prática ilícita, ou até aceitar a produção do risco de produzir um resultado ilícito. Já a culpa é definida pelo ato sem a devida precaução ou prudência que deveria ser empregado para evitar a prática ilícita resultante. (GARCIA; ALVES, 2008)

Nesse seguimento, é possível identificar que apenas o que está exposto no artigo 10 da Lei 8.429/92 é passível de provocar lesão ao erário com ou sem a finalidade, essa questão é a que diferencia dos outros tipos de improbidade administrativa. Assim, os artigos 9º e 11 da lei supracitada exigem que haja “a prática dos atos de improbidade previstas nos artigos 9º e 11 exige o dolo do agente” e “a tipologia inserida no art. 10 admite que o ato seja praticado com dolo ou com culpa”. (GARCIA; ALVES, 2008, p. 267)

Com isso, Marino Pazzaglini Filho (2009, p. 64):

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;
XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Assim, 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.

A morosidade na questão de ressarcimento ao erário é um dos principais problemas na improbidade administrativa, haja vista a necessidade de sentimento punitivista da população, dado que esses atos de improbidade transformam a gestão de interesse público em um caos, com isso, Américo Bedê Júnio e Gustavo Senna aduzem:

para o Estado, um processo sem dilações indevidas é fundamental para transmitir ao jurisdicionado que o aparelho estatal está operando com eficiência, que é um dever que lhe cabe, diminuindo a sensação de impunidade e de descrédito em relação aos órgãos responsáveis pelo funcionamento do sistema. Portanto, o estado deve velar por esse direito, para que assim os conflitos sejam solucionados dentro de um prazo razoável, já que na maioria dos casos justiça demorada não é justiça. (BEDÊ JUNIOR. SENNA, 2009, p. 24)

Com a questão da morosidade percebe-se a necessidade de melhorias nos processos decorrentes para salvaguardar o interesse público, mas precisa ser célere e efetivo. Nesse sentido, José Rogério Cruz e Tucci afirmam: “o tempo pode causar o perecimento das pretensões, ocasionar danos econômicos e psicológicos às partes e profissionais aos operadores do direito, estimular composições desvantajosas [...]”. (CRUZ; TUCCI, 1997, p. 89)

Essa demora para ressarcir o erário torna-se um atropelamento nos princípios constitucionais, e atinge a Lei de Improbidade e a Lei Anticorrupção transformando-as em ineficazes, assim não é possível evitar o desmoronamento do patrimônio público, pois dificulta a recuperação do que foi desviado e influencia a obstrução dos julgamentos na Justiça fazendo com que os agentes se beneficiem dessa situação que enricam ilicitamente ou lesam o erário as custas dos bens públicos.

3.3 Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

Os atos que atentam contra os princípios da administração pública, de acordo com Fazzio Júnior (2008, p. 63) “[...] independem de efeitos subjetivos (agente

público que se avanteja) e objetivos (lesão ao erário), para sua caracterização. São atos de improbidade administrativa em sentido estrito.”

Nesse sentido, o artigo 11 da Lei 8.429/92 expressa:

Art. 11. 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, e notadamente; (BRASIL, 1992)

Pazzaglini Filho (2009, p. 99) conceitua que o artigo apresentado é apenas uma norma residual que só será aplicável quando não forem configuradas os outros tipos de improbidade administrativa:

Assim, se do ato violador de princípio constitucional administrativo resultar enriquecimento ilícito do agente público que o praticou, há absorção da regra do art. 11 (subsidiária), contida no art. 9º (principal), por esta. E, da mesma forma, se da afronta a princípio constitucional decorrer lesão ao Erário, configura somente ato ímprobo de lesividade ao patrimônio público que, em face do princípio da subsidiariedade, absorve aquela.

Isto posto, é necessário especificar os requisitos que devem estar presentes para a configuração de tal ato: o agente público precisar agir o omitir em atos violadores dos princípios éticos da Administração, conduta ímproba configurada por um ato ilícito, e claro, o dolo. (MATTOS, 2009, p. 401).

Por fim, pontua-se que os esses atos administrativos geram uma violação a moralidade administrativa, causando a falta do dever de boa administração, concebendo prejuízos aos órgãos públicos.

4 PRESCRIÇÃO DA GARANTIA DA SEGURANÇA JURÍDICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A questão do tempo é importantíssima nas relações jurídicas, visto que, constitui um fato jurídico natural, pois reflete na origem, exercício, transformação e eliminação de direitos ou pretensões.

Nesse sentido, nas palavras de Pablo Stolze (2012, p 437), tendo em mente que o maior propósito do direito é a comprovação da necessidade de estabelecimento da paz social, “não é razoável, para a preservação do sentido de

estabilidade social e segurança jurídica, que sejam estabelecidas relações jurídicas perpétuas [...]”.

Assim, Paulo de Barros Carvalho (2003, p. 360) estabelece que a segurança jurídica é um sobreprincípio, visto que não há um ordenamento jurídico que explicitamente essas normas. Entretanto, tal sobreprincípio é efetivado a partir de outros princípios como o da legalidade, da anterioridade e da irretroatividade.

Coêlho (2015, p. 14) afirma que a segurança jurídica possui um valor que não pode ser separado da concepção de Estado de Direito, mesmo com a Constituição Federal de 1988 não expressando explicitamente sobre o princípio da segurança jurídica, mas implicitamente, é possível perceber a presença do princípio no art. 5º, XXXVI onde aduz que “A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

De acordo com Frota (2017, p. 8):

Depreende-se também a tutela da segurança jurídica do preâmbulo da Constituição Federal e do caput do seu art. 5º. Haja vista que a expressão “segurança”, abrange não apenas a segurança física, mas também a segurança jurídica.

Isto é, implicitamente, a questão da segurança jurídica aparece de várias maneiras na Constituição Federal, afirmando que, a partir desse preâmbulo a segurança jurídica pode servir como um jeito diferente de interpretar as normas constitucionais e infraconstitucionais. Como também, conforme o artigo 60, parágrafo 4º, é caracterizado como um direito fundamental e advindo de cláusula pétrea.

Nesse sentido, é importante notar que a garantia da efetividade na segurança jurídica é uma ferramenta utilizada como mecanismo da prescrição, sendo constituído como uma questão necessária para salvaguarda a ordem pública, baseando-se na perda de pretensão de reparação do direito infringido.

Assim, Coêlho (2015, p. 684) traz que:

A noção de prescrição, portanto, foi erigida para satisfazer o princípio da segurança jurídica. Assim, não persiste indefinidamente no meio social a prerrogativa que possui o detentor de determinada pretensão, tranquilizando a sociedade, em face da estabilização das relações entre os indivíduos.

Nesse sentido, José Afonso da Silva (2015, p. 684) alude que a prescritibilidade é tão importante que concebe sendo um princípio geral de direito, assim, quando a administração se escusa de investigar ilícitos administrativos, ocorre o aniquilamento do *ius persecuendi* que é o direito de ação do Estado.

Com isso, é possível perceber que a prescritibilidade efetiva a proteção e a estabilidade das relações jurídicas, Garcia (2013, p. 711-712) expressa que “o tempo, além de dificultar a colheita do material probatório, enfraquece a lembrança dos fatos e atenua o desejo de punição”. Isto é, essa inclusão de prazos que prescrevem molda-se ao princípio do contraditório.

A partir do que foi expressado, é necessário pontuar que a prescrição é uma norma do ordenamento jurídico, podendo ser atenuada apenas excepcional e expressamente, isto é, a imprescritibilidade de dadas pretensões são definidas como uma anomalia jurídica.

Dessa forma, José Roberto Pimenta Oliveira (2013, p. 213) traz que:

No Estado de Direito, fundado no princípio da segurança jurídica e na estabilidade das situações jurídicas, é conatural que se estabeleça o princípio geral da prescritibilidade da pretensão punitiva estatal frente aos ilícitos. Somente a Constituição – como Estatuto Fundamental – pode excepcionar, e o faz expressamente quando, em linguagem direta, torna imprescritíveis os crimes de prática de racismo e de ação armada de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático. (2013, p. 213).

Assim, insta pontuar que na Constituição Federal sempre que houver uma imprescritibilidade de uma pretensão aparecerá expressamente, e pode-se usar como exemplo o art. 5º, XLII e o XLIV.

5 ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL SOBRE POSSÍVEIS DANOS RESULTANTES DA MOROSIDADE NA AÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.

A partir dos conceitos e definições supracitados durante o trabalho será desenvolvido uma análise sobre os argumentos contra e a favor nas ações de ressarcimento ao erário fundamentado pelo RE n. 852.475/SP.

No dia 08 de agosto de 2018, o STF firmou a tese de que “são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na

Lei de Improbidade Administrativa”, como aduziu o ministro Alexandre de Moraes nos autos do RE nº 852.475/SP.

Anteriormente, em 03 de julho de 2001, o Ministério Público de São Paulo ajuizou uma ação de improbidade administrativo em desfavor do prefeito de Santa Amélia/SP, José Valdir Pavani integrava o lugar de réu com mais outros três que integravam a Comissão Municipal de Avaliação.

Nesse sentido, o *parquet* pleiteou que fossem aplicadas as sanções presentes no artigo 10, incisos II e III da Lei 8.429/92 que estabelece:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

II – na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos. III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos. (BRASIL, 1992)

Em seguida, a sentença foi julgada parcialmente procedente para condenação dos réus. A partir disso, os réus interpuseram apelação ao TJSP que deu provimento e julgou extinto o processo, visto que, reconheciam a ocorrência de prescrição em relação aos réus.

Sendo assim, o MPSP opôs embargos de declaração que foram rejeitados até a interposição do Recurso Extraordinário nº 852.475/SP com vistas a rejeitar a prescrição e condenar os réus. Assim, o Recurso foi submetido à repercussão geral, sendo uma ferramenta de requisito intrínseco de admissibilidade do recurso, mas a maioria do STF reconheceu a existência de tal repercussão geral.

Nesse sentido, o relator do recurso, o ministro Alexandre de Moraes aduziu que:

pois a corrupção é a negativa do Estado Constitucional, [...] pois não só se desvia os recursos necessários para a efetiva e eficiente prestação dos serviços públicos, mas também corrói os pilares do Estado de Direito e contamina a necessária legitimidade dos detentores de cargos públicos, vital para preservação da democracia representativa. (BRASIL, 2019)

Isto é, o ministro evidenciou no seu voto que os órgãos constitucionalmente institucionalizados deveriam exigir que os princípios éticos da não corrupção, moralidade e legalidade fossem postas em efetividade.

O ministro evidenciou em sua fala abordando a necessidade de comprovação do dolo ou culpa nesses casos esclarecendo a partir do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 10. Constitui 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 [...] (BRASIL, 1992)

Assim, o ministro dissertou que tais processos deveriam acontecer dentro dos prazos abordados pela LIA, partindo do artigo 23, a seguir:

Art. 23 As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:
I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;
II - 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.
III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei. (BRASIL, 1992)

Previamente, é fundamental aduzir que prepondera uma tese de que o Estado terá um tempo maior para exigir o ressarcimento aos agentes ímprobos que cometeram de forma dolosa um desfalque na Administração Pública. (ABREU, 2020).

Edson Fachin aduz que há a necessidade de o Estado Democrático de Direito, havendo ofensa à coisa pública, exigir a imperialidade da imprescritibilidade nessas situações, isto é, como a ofensa ao patrimônio público fere o coletivo, fere a

sociedade, sem distinções, então, os que causam tais prejuízos não podem ficar impunes. (BRASIL, 2019).

Nessa perspectiva, Edson Fachin trouxe que é fundamental que haja seriedade com os compromissos fundamentais, carecendo de proteção a coisa pública e probidade administrativa, pois:

o comando estabelece como um verdadeiro ideal republicano que a ninguém, ainda que pelo longo transcurso de lapso temporal, é autorizado ilicitamente causar prejuízo ao erário, locupletando-se da coisa pública ao se eximir do dever de ressarcir-lo. (BRASIL, 2019)

Dias Toffoli, ministro do STF trouxe a partir de suas perspectivas judiciais, que se não há um prazo prescricional, o Estado poderia deixar de atuar nesses casos, assim, ocorreria um lapso temporal muito grande o que resultaria até em não ter quem responsabilizar, visto que a propositura da ação não foi em tempo hábil, o que tornaria o ressarcimento ao erário algo mais complicado.

Sendo assim, a partir do exposto, é possível notar que o Estado ao conceber um tempo maior para obtenção do ressarcimento dos danos é algo coerente, pois, no fim das contas, quem cometeu o crime causando prejuízo ao erário deve ter a responsabilidade e a obrigação de ressarcir o dano.

Com isso, a morosidade em ajuizar tais ações pelo Estado pode acarretar em uma falta de punição por um vasto período de tempo, e até mesmo a falta de ressarcimento pode ocorrer, sendo uma maneira de deixar impune um crime tão relevante e de abarcamentos sociais extensos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi exposto no presente trabalho, é possível identificar que o princípio da segurança jurídica precisa ser respeitado, mas não deve servir como imperioso para impunidade de agentes ameaçadores das coisas públicas, sendo necessário destacar que quem causa dano ao patrimônio precisa ter para sempre a possibilidade de ser condenado em tais casos.

Com isso, faz-se necessário que a sociedade não continue sendo alvo dessas atrocidades, e para que isso ocorra, as punições devem ser estabelecidas e efetivadas.

O Conselho Nacional de Justiça demonstrou que em dez anos, dos R\$ 986.110.018, 97 (novecentos e oitenta e seis milhões cento e dez mil e dezoito reais e noventa e sete centavos) apenas 0,1% dos ressarcimentos foram devidos. Ou seja, onde está o ressarcimento do que falta ser ressarcido? Essa falta de pagamento se deve em razão do RE n. 852.475/SP, que reconheceu a prescrição dessas ações.

Assim, mais uma vez se faz presente a inevitabilidade de perceber que os prazos prescricionais de cinco anos são um recuo para salvaguardar o patrimônio público, visto que, o agente que praticou tal ilícito não pode se beneficiar indevidamente de coisas públicas e assim ficar sem punição, pois como já foi dito, o ressarcimento ao erário perpassa pelos direitos coletivos, sendo uma atrocidade não devolver ao erário o que poderia ser distribuído para a população.

Por fim, foi possível entender que o agente cometedor de atos de improbidade administrativa não pode ter um limite de prescrição para ser réu, para que isso aconteça, as ferramentas judiciais devem ser perfeitamente utilizadas, trazendo controle social que acarretará em um efetivo controle também dos cofres públicos.

REFERÊNCIAS

_____. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: Acesso em: 13 dez. 2016.

BARRETO, Jorge Emicles Pinheiro Paes. **A improbidade administrativa como instituto jurídico político de combate à corrupção e a matiz decisional dos juízos de direito da comarca de Crato-CE nos casos de combate às patologias corruptivas**: a construção de políticas públicas de combate efetivo à corrupção. Orientador: Rogério Gesta Leal. 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas de Inclusão) - UNIVERSIDADE SANTA CRUZ DO SUL, [S. l.], 2017.

BEDÊ JÚNIOR, Américo; SENNA, Gustavo. **Princípios do Processo Penal Entre o garantismo e a efetividade da sanção**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 24.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. Rio de Janeiro: ATLAS, 2014.

Carvalho, P. de B. (2003). O princípio da segurança jurídica em matéria tributária. *Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo*, 98, 159-180. Recuperado de <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67584>

CARVALHO, Paulo de Barros. **Tributo e Segurança Jurídica** In: Dos Princípios Constitucionais: Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição/ George Salomão Leite, organizador. São Paulo: Malheiros, 2003.

CASTRO, José Nilo de. **Improbidade Administrativa Municipal**. Jurisprudência Mineira, Belo Horizonte, v. 51, n. 151, p. 14, jan./mar. 2000.

COELHO, Marcos Vinicius Furtado. **Garantias Constitucionais e Segurança Jurídica**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

COSTA, Domingos Barroso da. O fetiche punitivista e o colapso do Estado de Direito. In: **O fetiche punitivista e o colapso do Estado de Direito**. [S. l.], 2 fev. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-fev-02/tribuna-defensoria-fetiche-punitivista-colapso-estado-direito>. Acesso em: 7 abr. 2020.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Tempo e Processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)**. São Paulo; RT, 1997. p. 89.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FAZZIO JÚNIOR, W. **Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FROTA, Liane Gabriela. A (im) prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário decorrentes de improbidade administrativa à luz do princípio da segurança jurídica. **Encontros de Iniciação Científica UNI7**, v. 7, n. 1, 2017

GARCIA, E.; ALVES, R. P. **Improbidade administrativa**. 4. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (org.). **Método de Pesquisa**. 1a . ed. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2009, pág. 32.

MATTOS, M. R. G. de. **O limite da improbidade administrativa: o direito dos administradores dentro da Lei nº 8.429/92**. 4. ed. rev. e atual. Niterói: Impetus, 2009.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional. Belo Horizonte: Forum, 2009.

PAZZAGLINI FILHO, M. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PINTO, Esdras Maciel Fernandes; BARBOSA, Denis Dutra. LESÃO AO ERÁRIO DERIVADA DE AÇÃO OU OMISSÃO ADMINISTRATIVA CULPOSA:: IMPROBIDADE OU MERO ILÍCITO CIVIL?. **Revista do Curso de Direito do UNIFOR**, [S. l.], p. 62-83, 19 out. 2019.

SANTOS, Carlos Frederico Brito dos. **Improbidade Administrativa: reflexões sobre a Lei nº8429/92**. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2009.