



**Fundação Educacional do Município de Assis
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis
Campus "José Santilli Sobrinho"**

ISADORA CASSIANO GARCIA

**DESVIOS DE RECURSOS FINANCEIROS NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E SUAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS: ESTUDO DE
CASO NA COMARCA DE ASSIS**

Assis/SP

2016



Fundação Educacional do Município de Assis
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis
Campus "José Santilli Sobrinho"

ISADORA CASSIANO GARCIA

**DESVIOS DE RECURSOS FINANCEIROS NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E SUAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS: ESTUDO DE
CASO NA COMARCA DE ASSIS**

Monografia apresentada ao Departamento do curso de Direito do IMESA (Instituto Municipal de Ensino Superior), como requisito para a conclusão de curso, sob a Orientação específica do Prof. Dr. Luciano Tertuliano da Silva e Orientação Geral do Prof. Dr. Rubens Galdino da Silva.

Orientando(a): Isadora Cassiano Garcia
Orientador: Prof. Ms. Luciano Tertuliano da Silva.

**Assis/SP
2016**

FICHA CATALOGRÁFICA

G216d GARCIA, Isadora Cassiano.
Desvios de Recursos Financeiros na Administração
Pública e suas consequências Jurídicas: estudo de caso na
Comarca de Assis./ Isadora Cassiano Garcia. Assis, 2016.
46 páginas

Orientador: Luciano Tertuliano da Silva

Trabalho de conclusão do curso (Direito). – Fundação
Educativa do Município de Assis - FEMA

Palavras-chave: 1. Estado. 2. Improbidade Administrativa. 3. Tribunal
de Contas

CDD 341.385

**DESVIOS DE RECURSOS FINANCEIROS NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E SUAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS: ESTUDO DE
CASO NA COMARCA DE ASSIS**

ISADORA CASSIANO GARCIA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Instituto Municipal de
Ensino Superior de Assis, como requisito do
Curso de Graduação, avaliado pela seguinte
comissão examinadora:

Orientador: _____
Prof. Ms. Luciano Tertuliano da Silva

Examinador: _____

Assis/SP
2016

AGRADECIMENTOS

Acredito que todo agradecimento deva ter início em Deus e aqui não seria diferente. Acredito, também, que todo agradecimento deva ter como base aquilo que te motivou e, aqui, também, não seria diferente. Portanto, dou início aos meus.

A Deus, por primeiro, por em nenhum momento deixar que eu me esquecesse o caminho a seguir e por nos momentos em que o cansaço foi maior, ter me lembrado que o motivo primordial ainda está por vir.

À minha família, os quais nominarei um a um por ter certeza que cada um deles merece o meu especial agradecimento. Maria Célia, José Luiz, Gabriela e Clara: não tenham dúvidas que muito antes de ser por mim, é por vocês.

Aos meus amigos, por óbvio, por terem entendido cada recusa que eu tenha feito aos eventos do final de semana.

Àqueles com quem estagiei, com especial carinho à Justiça Federal de Assis, pois lá me ensinaram a cada dia que ser profissional é, antes de tudo, ser humano, ser gentil, ser correto e, acima de tudo, comprometido.

Aos meus professores que são os grandes responsáveis pela conclusão dessa etapa.

Ao meu orientador, Luciano Tertuliano da Silva, por ter me escolhido antes mesmo que eu o fizesse; por acreditar na minha capacidade mais do que eu mesma poderia fazê-la e por contribuir imensamente como professor, profissional e, se assim me permitir, como amigo, para que este trabalho fosse concluído da forma como planejada.

RESUMO

O presente trabalho acadêmico visa demonstrar os casos de improbidade administrativa existentes na Comarca de Assis, de maneira a verificar a eficácia da referida lei no tocante às sanções nela previstas. Minuciosa introdução à evolução do Estado e sua interligação com a política, o direito e o poder formarão o entendimento acerca da Lei de Improbidade Administrativa e os comportamentos administrativos passíveis de enquadramento, bem como detalhada análise dos atos ímprobos em espécie. Por fim, será feito um paralelo com a atuação do Tribunal de Contas e um breve estudo de alguns casos de improbidade administrativa no âmbito da Comarca de Assis.

Palavras-chave: Estado; Improbidade Administrativa; Tribunal de Contas.

ABSTRACT

This academic work aims to demonstrate the cases of administrative misconduct in the District of Assis, in order to verify the effectiveness of the law with regard to sanctions provided for therein. Thorough introduction to the evolution of the state and its connection with politics, the right and power form the understanding of the Administrative Misconduct Law and insusceptible administrative behavior framework and detailed analysis of dishonest acts in kind. Finally, there will be a parallel with the work of the Court of Auditors and a brief study of some cases of improper conduct in the context of Assis County.

Keywords: State; Administrative dishonesty; audit Office

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 – ESTADO, DIREITO, PODER E POLÍTICA	12
2. ORIGEM, CONCEITO E EVOLUÇÃO DO ESTADO ATRELADOS À POLÍTICA, AO DIREITO E AO PODER	12
2.1 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	15
2.1.1 Origem	15
2.2 CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	16
2.3 FINALIDADES CONSTITUCIONAIS ESPECÍFICAS E BEM JURÍDICO TUTELADO.....	19
2.4 COMPORTAMENTOS ADMINISTRATIVOS PASSÍVEIS DE ENQUADRAMENTO	21
2.4.1 Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito	22
2.4.2 Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário.....	23
2.4.3 Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública	23
2.5 FUNÇÃO LIMITADORA ATRAVÉS DA COMINAÇÃO DE SANÇÕES	24
CAPÍTULO 2 - TRIBUNAL DE CONTAS E A TUTELA DA PROBIDADE	28
3. ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS	28
3.1 - APROVAÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS E LEGITIMAÇÃO DE ATO ÍMPROBO: IMPOSSIBILIDADE E VÃ TENTATIVA DE Esvaziamento da Importância do Poder Judiciário	31
CAPÍTULO 3 - LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM CASOS CONCRETOS NA COMARCA DE ASSIS E AS CONSEQUÊNCIAS JUDICIAIS DECORRENTES	33
4. OS AUTOS	33
4.1 - AUTOS N. 0001139-12.2001.8.26.0047	33
4.2 - AUTOS N. 0022670-47.2007.8.26.0047	35
4.3 - AUTOS N. 0019799-05.2011.8.26.0047	37
4.4 – AUTOS N. 0008582-09.2004.8.26.0047	39
4.5 – AUTOS N. 0001744-83.2006.4.03.6116	40
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
6. REFERÊNCIAS	46

1. INTRODUÇÃO

Por que em nosso País temos nos deparado com a escandalização dos atos de nossos agentes públicos? Por que tais atos têm se revestido de tamanha desonestidade? Será que os mecanismos presentes em nosso ordenamento jurídico têm sido efetivamente aplicados nos casos de Improbidade Administrativa?

O presente trabalho monográfico visa enfatizar o papel do Ministério Público e do Poder Judiciário diante dos atos de Improbidade Administrativa, mais precisamente do desvio de recursos financeiros ocorridos no Município de Assis com relação à aplicação da Ação Civil Pública nos referidos atos.

A fim de perfazer o estudo, foram utilizadas pesquisas bibliográficas e jurisprudenciais, bem como a realização de pesquisa de campo através do site do Tribunal de Justiça de São Paulo, Fórum Estadual e Justiça Federal do Município de Assis, com objetivo de averiguar a eficácia da aplicação da Lei de Improbidade nas ações ajuizadas no âmbito do Município de Assis.

O primeiro capítulo realizará um breve resumo acerca do Estado, do direito e do poder e, nesse diapasão, apontará a Lei de Improbidade Administrativa como limitadora do poder concedido ao agente público. Abordará, ainda, a origem da referida Lei, qual o seu objetivo, quais os atos que configuram improbidade administrativa e, por fim, os agentes sujeitos à improbidade administrativa.

O segundo mostrará a atuação do Tribunal de Contas da União, cuja função é, unicamente, exercer controle externo da Administração Pública, isto é, fiscalizar. Ademais, será feito um breve paralelo apontando os Princípios Constitucionais que são violados nos casos em que se constata a ineficácia da Lei de Improbidade Administrativa em decorrência dos casos de Improbidade.

Por fim, no terceiro capítulo tratar-se-á da aplicação da Lei à luz dos estudos realizados em casos concretos na Comarca de Assis, com objetivo de expor sua eficácia, apontando

qual foi o deslinde dos processos ajuizados em face das autoridades públicas na Comarca de Assis.

CAPÍTULO 1 – ESTADO, DIREITO, PODER E POLÍTICA

2. ORIGEM, CONCEITO E EVOLUÇÃO DO ESTADO ATRELADOS À POLÍTICA, AO DIREITO E AO PODER

Para se traçar um norte acerca de Estado, forçosa faz-se a reflexão teórica sobre sua origem e o conceito de Direito e sua interligação com Poder.

Estado é uma ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território (DALLARI, 1995, p. 118). Conclui-se, a partir de tal assertiva, que “bem comum” é a finalidade do conceito de Estado.

Ao tratar de Estado, faz-se oportuno dissertar sobre o povo e como a união de povos em determinado território é capaz de originar um conceito de Estado, uma vez que aqueles, ao se tornarem uma corporação, ficam sob o comando de um poder, qual seja, seu representante (GUERRA FILHO, 2013. p. 105).

Noutro lado, pode-se dizer que uma das origens do Estado vem da ideia de que este foi construído para atender às necessidades e conveniências de um ou vários grupos sociais; todavia há os que dizem, e dentre esses está Karl Schimidt, que “o Estado não é um conceito geral válido para todos os tempos, mas é um conceito histórico concreto, que surge quando nasce a ideia e a prática da soberania, o que só ocorreu no século XVII” (DALLARI, 1995, p. 44).

É possível, ainda, fazer um paralelo entre a origem do Estado e a formação da família, que, de maneira menos complexa, consiste em um grupo de pessoas convivendo sob o mesmo teto, organizando-se entre si e submetendo-se às ordens atribuídas pelo chefe do lar.

Nessa linha de raciocínio, tem-se que, ao se formar a Família, houve a natural evolução dessa à formação das comunidades que, conseqüentemente, progrediram, tornando-se cidades e, estas, por sua vez, ao se ampliarem, deram origem ao Estado.

Nesse passo, cumpre ressaltar também o uso da violência como uma das formas de sua origem, uma vez que, para estabelecer a relação entre dominantes e dominados, grupos com superioridade de força prevaleciam sob os demais grupos (os mais fracos), assunto melhor tratado nas linhas abaixo.

A progressão das relações (partindo da família até se chegar ao Estado), fez com que se tornasse necessária uma maior organização social, sendo fundamental estabelecer qual grupo teria autoridade para determinar como seria o comportamento dos demais grupos, de forma que seus ideais fossem respeitados por todos. Eis, então, a primeira manifestação de relação política.

Assim, indispensável se torna a associação de todas essas situações que conceituam o Estado, e que compreendem os aspectos jurídicos, a um conteúdo essencialmente político (DALLARI, 1995, p. 108).

O aspecto mais conflitante sobre o Estado, sua associação ao Poder e ao Direito, como se verá adiante, é a política, uma vez que nesta está o enfoque necessário para compreensão dos valores individuais, sociais e os do próprio Estado, pois a forma de organização deste só é eficaz com a observância desses valores (DALLARI, 1995, p. 109).

O poder político, segundo Neumann (ibid.), é aquele capaz de controlar o homem visando intervir em seu comportamento perante uma sociedade e, assim, conseguir controlar o comportamento de todo o Estado.

Dessa forma, com a busca pela obtenção do poder, surge a preocupação da sua eficácia e de qual a forma utilizada por aqueles que o detêm para aquisição da almejada obediência, mostra-se, aí, o anseio, ou a necessidade, da criação de limites jurídicos para o poder, seja ele político ou não, com relação àqueles que obedecem.

O poder, conforme exposto, desenvolve-se junto ao Estado, e, nessa linha de raciocínio, o direito está intimamente conexo a ele, uma vez que é um meio de organização social, na qual o Estado é aquele quem possui sua percepção. Assim, "[...] se do ponto de vista estatal o direito é expressão de dominação, do ponto de vista individual é o apoio do dominado, que busca transformar o poder em direito" (GUERRA FILHO, 2013, p. 24).

Socialmente falando, só é possível obter controle, a fim de influenciar o comportamento humano, se o Estado promover esse poder focalizando, em suma, na busca pela aceitação social. Ocorre que, quando do surgimento do poder, e a consequente

necessidade de comando, não havia limites jurídicos para ação do Estado, logo, para que povo assentisse com o que era dito, era possível recorrer à violência (DALLARI, 1995, p. 109). Daí porque os grupos mais fortes eram os detentores do poder.

Um dos fundamentos utilizados pelo Estado para estabelecer a ordem social, como já mencionado, é o uso da força. Todavia, é cediço que apenas o uso desta não bastaria para que um governante obtivesse efetivamente a obediência social. Portanto, é necessário entender o que faz com que os homens obedeçam (GUERRA FILHO, 2013, p. 112).

Primordial se faz o entendimento de que, para que um possa comandar, é necessário estabelecer qual é sua razão para fazê-lo e, da mesma forma, qual é a razão daquele que obedece. Tal prerrogativa pode se fundamentar na existência de uma legitimação vinculada ao poder do governante.

A legitimidade é um meio de justificação para o respeito ao direito e ao Estado (GUERRA FILHO, 2013, p. 114), fazendo com que o uso da violência não seja a única forma (pois, ainda que ilegítima, é um meio de obtê-la) que ele possua para dar fundamento ao poder que exerce, e a obediência que lhe é conferida. Trata-se de legitimidade jurídica.

Pois bem, a discussão da legitimação do poder, *in casu*, o político, é ainda pertinente, uma vez que estamos diante de um Estado democrático de direito, cuja origem e a disseminação do poder é oriunda de relações político-sociais.

A democracia – atual forma de governo do Brasil – almeja que atos políticos sejam amparados nessa legitimidade, isto é, de aparato jurídico, uma vez que o poder advindo desses atos é exercido através da capacidade de arbítrio dentro da ordem jurídica preexistente, a qual é exercida pelo Estado.

A referida ordem jurídica consubstancia-se nas relações sociais que instituíram o poder de fato e somente assim é possível falar em legitimidade, pois, o poder exercido pelo Estado, possui autonomia pública, uma vez que está diretamente vinculado ao poder político e à organização social, sendo, portanto, legitimado pelo direito.

Nesse viés, ressalta-se que grande parte da história, não só do nosso País, mas mais especificamente dele, foi marcada pela autonomia tão somente do governante, que impunha sua vontade ao governar. Com esse entendimento, observa-se que o governante não deve estar acima das leis, mas sim governar através delas, pois o poder o qual lhe foi investido deve estar amparado de legitimidade jurídica.

Dessa forma, podemos concluir que a democracia, ao criar o Estado de Direito, visou proteger, dar aplicabilidade aos direitos, não somente dos particulares (fundamentais ou não), mas também aos direitos políticos, sociais e econômicos, ainda que essa aplicabilidade não seja plena em seu todo. Assim, só é legítimo o poder que guardar relação com as leis.

Por fim, faço breve menção ao apontamento feito pelo Professor Luciano Tertuliano da Silva.

Seria legítimo o Estado cujos governantes buscassem realizar a justiça com efetividade, almejassem a conexão com a ética, para poder durar, sob pena de que a ineficácia nessa busca torne provável ou previsível a eficácia de um ordenamento alternativo (DA SILVA, p. 18).

2.1 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade, como se verá mais adiante, é particularizada pela violação de princípios constitucionais cuja previsão na Lei maior ensejou criação de lei específica.

A Administração Pública, diferentemente dos particulares, não exerce suas atividades com liberdade e autonomia. Prova disso é a estrita observância pelos agentes públicos aos preceitos expostos, em suma, no artigo 37 da Constituição Federal. Dessa forma, é possível averiguar que ao agente público é permitido atuar tão somente de acordo com previsão legal.

2.1.1 Origem

O vocábulo probidade advém do termo latim *probus*, cujo significado, em essência, é aquilo que brota do bem, denotando tudo que possui boa qualidade, honradez, lealdade e honestidade. Por sua vez, improbidade seria a qualidade do homem que não procede o bem, qualidade do ímprobo (ALVES, 2014, p. 179/180).

2.2 CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Improbidade Administrativa está prevista em nossa Constituição Federal, em seu artigo 37, §4. O texto de lei é uma norma constitucional cuja aplicabilidade foi conferida pela Lei 8.429/92, a qual aborda os atos ímprobos em espécie.

Referido conteúdo legal respaldou-se em um comando constitucional que indicou o que compreender por improbidade e, com essa base jurídica, deu forma a lei específica (ALVES, 2014, p. 185).

Inicialmente, cumpre salientar que a grande maioria das regras as quais estão subordinados os entes públicos, possuem caráter infraconstitucional, alicerçando-se na Lei Maior. Essa prerrogativa torna primordial a análise dos princípios constitucionais.

A Constituição Federal de 1988 aborda, no *caput* do já referido artigo, os princípios que norteiam Administração Pública, sendo estes a Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Nota-se que a Improbidade Administrativa está intimamente ligada ao princípio constitucional explícito da Moralidade, que preconiza, em suma, ser dever de todo administrador público agir com honestidade, observando os deveres morais e éticos e não somente a legalidade perante a Administração Pública.

Em que pese ser primordial a menção ao princípio da moralidade para revestir algum ato de probidade, ele não é único. Assim, importa salientar que quaisquer atos dos agentes públicos deverão observar todos os princípios expostos na Constituição (L.I.M.P.E), de modo que sua não observância implicará em imoralidade, isto é, os atos ilegais serão imorais, bem como os pessoais, não públicos e ineficientes também o serão (ALVES, 2014, p. 104/105).

A moralidade político-administrativa, ao ser externada na Constituição Federal e no texto da Lei, foi elevada da condição de princípio a um meio de aplicação de penalidades e fez com que os atos de improbidade importassem em sanções como a perda da função pública, indisponibilidade dos bens, ressarcimento ao erário, ou até mesmo, a suspensão dos direitos políticos, todos previstos no §4º, artigo 37, da Constituição Federal e na legislação específica.

Ao criar essa estrutura, a legislação infraconstitucional visou punir, através da tachação dos atos ímprobos, aqueles que contrariassem os dogmas que estavam sendo buscados,

quais sejam, que todo administrador público possuísse o dever de agir com probidade e moralidade em seus atos e, caso não o faça, seja reprovado por tal feita.

Faz-se mister salientar que a improbidade possui gêneros, todavia, interessa-nos tão somente a improbidade-político administrativa. No geral, pode-se dizer que os atos ímprobos são aqueles que trazem danos à moralidade pública, seja pela indevida atuação do agente em sua função, seja pela não observância das normas legais. Advém não somente da desonestidade, mas também da incompetência do agente público em desempenhar suas atividades com honestidade, servindo-se de sua função para adquirir proveito pessoal ou para outrem.

As disposições dessa Lei são voltadas aos agentes públicos da administração direta ou indireta, bem como aqueles que, não sendo agentes públicos, contribuam com o ato ímprobo beneficiando-se, ainda que indiretamente.

É possível, inclusive, concluir que os atos investidos de improbidade têm sua origem difundida com a história de nosso País. Veja-se

O sistema colonial português foi erguido sobre os pilares de uma monarquia absolutista, fazendo com que Monarca e administradores se mantivessem unidos por elos eminentemente pessoais e paternalistas, o que gerou a semente indesejada da ineficiência. Não bastasse isto, tinham por interesse comum o lucro desenfreado e, como única ação, o desfacelamento das riquezas da colônia a si subjugada, sem qualquer comprometimento com ideais éticos, deveres funcionais ou interesses coletivos. Remonta a esta época a concepção de que a coisa pública é coisa de ninguém, e que sua única utilidade é satisfazer aos interesses da classe que ascendeu ao poder (ALVES, 2014, p. 47/48)

Desta forma, surge então uma concepção de que, desde os primórdios, estamos rodeados da insensatez de quem está no poder, isto é, de nossos governantes.

O advento da democracia, em nosso país, fez com que o povo pudesse, de alguma forma, participar do poder. Ocorre que viemos de uma ditadura, na qual, por se absterem da participação popular, os governos eram propensos a terem altos índices de corrupção – e o tinham, para uma democracia desvirtuada.

A ausência de meios eficazes de fiscalização com o objetivo de manter a administração adstrita à legalidade, fez com que a prática de atos ímprobos se tornasse comum entre os governantes. Logo, o próprio povo, que é quem detém o poder soberano sobre o poder

legislativo e o executivo em uma democracia, através de seus governantes, optou por corromper seu próprio País.

Em meio a essa debilidade democrática e a conseqüente visão de que os atos das estruturas estatais não têm observado o regulamento legal, nos deparamos com a árdua tarefa de dar transparência aos atos de corrupção, que passam, inúmeras vezes, não somente despercebidos, mas impunes.

Ocorre que os meios aptos de prevenção de atos ilícitos encontram falhas inequívocas no aparato estatal tão logo sejam executados, uma vez que os governantes, como já mencionado, desvirtuam o exercício do poder ao exercer e estimular práticas corruptas (ALVES, 2014, p. 58).

Tais desvios de comportamento instigam a proliferação da corrupção de modo que acabam se tornando práticas rotineiras, pois a corrupção tem sido a via mais rápida de acesso ao poder. Logo, ainda que essencial, torna-se cada vez mais improvável a transparência na execução da administração pública, isto é, fazer com que nada se oculte e seja passível de fiscalização, bem como o encargo de dar publicidade e combater os atos ímprobos, uma vez que a democracia depende da publicidade.

Os governantes possuem o compromisso de atuar em conformidade não só com o interesse público, mas também de acordo com a opinião pública, devendo, para tanto, ter a aprovação destes.

No mais, é possível concluir que o interesse público como norte a ser seguido pela administração pública, é o meio adequado para que se possa dar concretude aos direitos fundamentais previstos constitucionalmente, ressaltando, ainda, a boa administração pública que é o viés primordial não somente da satisfação desse interesse (ALVES, 2014, p. 104), mas também a efetiva observância de todo o aparato jurídico regulador do ato que efetivará o cumprimento deste (DA SILVA, p. 70).

Nessa linha de pensamento, destaco que,

Se houvesse efetiva transparência nos atos do governo brasileiro, se fosse colocado aos cidadãos de nosso país os verdadeiros custos públicos impostos para sediar a Copa do Mundo de Futebol 2014, e se fosse oportunizada efetiva participação popular na gestão administrativa, certamente esse evento não aconteceria à luz das debilidades sociais já oportunamente elencadas (DA SILVA, p. 71)

No mais, o Ministro Celso de Mello, em sede de votação na Ação Penal 470, processo do Mensalão, considerou, em suma, que

[...] torna-se necessário reconhecer que “a maior farsa da história política brasileira” residuiu, isso sim, Senhor Presidente, nos comportamentos moralmente desprezíveis, cinicamente transgressores da ética republicana e juridicamente desrespeitadores das leis criminais de nosso País, perpetrados por delinquentes, agora condenados definitivamente, travestidos da condição de altos dirigentes governamentais, políticos e partidários, cuja atuação dissimulada ludibriou, acintosamente, o corpo eleitoral, fraudou, despuadoradamente, os cidadãos dignos de nosso País, fingindo cuidar, arditosamente, do interesse nacional e dos partidos políticos que integravam, quando, na realidade, buscavam, por meios escusos e ilícitos e mediante condutas criminosamente articuladas, corromper o exercício do poder, ultrajar a dignidade das instituições republicanas, apropriar-se da coisa pública, dominar o Parlamento, controlar, a qualquer custo, o exercício do poder estatal e promover, em proveito próprio ou alheio, a obtenção de vantagens indevidas. (g.n) (Emb. Infr. na Ação Penal 470 MG, 27/02/2014).

Assim, conforme o exposto, a Lei de Improbidade Administrativa visa ser o instrumento para exercer, nesse âmbito, os direitos fundamentais previstos em nossa Constituição.

Todavia, isso ocorre não somente pelo aspecto legal através do cumprimento das leis, mas também pelo viés da boa governança que sempre existirá quando seus agentes se atentarem ao exposto na Carta Magna e nas legislações infraconstitucionais, bem como aos preceitos éticos e morais.

2.3 FINALIDADES CONSTITUCIONAIS ESPECÍFICAS E BEM JURÍDICO TUTELADO

O viés a ser abordado deve ser aquele referente à boa governança pública. Como anteriormente explanado, o interesse público é a direção a ser seguida pela administração pública.

Antes de adentrar no referido tópico, oportuno faz-se versar acerca da concretização dos direitos fundamentais, isto é, aqueles assegurados pela Constituição Federal.

Além da observância dos preceitos já expostos, quais sejam aqueles previstos na Carta Magna, há falar-se na transparência como o norte do ato público. Garantir a concretização dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição é primeiro passo a ser

executado pela administração pública, todavia, tal prerrogativa somente será atestada com observância estrita à lei.

A publicidade dos atos públicos é primordial para que a democracia seja efetiva, pois, dessa forma, é possível que haja fiscalização desses atos, não somente pelas autoridades responsáveis, mas também pela população que, frise-se, é a mais interessada.

Assim, a participação popular é um dos principais vieses a ser seguido pela administração pública, haja vista ser essa a verdadeira essência da democracia (DA SILVA, p. 70).

Por óbvio, é cediço que não há efetiva transparência nem participação popular no governo brasileiro, caso contrário, o país não estaria enfrentando tantos escândalos.

Portanto, concretizar os direitos fundamentais implica, inclusive, em dizer que aos governantes é exigível que suas condutas sejam antecipadamente conhecidas e aprovadas pela população (ibid.).

No mais, salienta-se que a boa governança pública é o principal ponto para que as finalidades constitucionais, a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sejam efetivas de maneira que sempre haverá probidade quando os agentes se atentarem ao exposto na Carta Magna e nas legislações infraconstitucionais, bem como aos preceitos éticos e morais.

Destarte, se dermos especial atenção para o direito fundamental à boa governança pública, cuja menção foi feita no voto do Ministro Celso de Melo, em sede da ação julgadora do “Mensalão”, nota-se que o cenário político ora visto prova, de maneira irrefutável, que os políticos ofendem a paz pública a tranquilidade da ordem jurídica, benesses que deveriam prevalecer (Emb. Infr. na Ação Penal 470 MG, 27/02/2014).

É primordial dar destaque, ainda, ao fato de que, ao tratar da coisa pública, os governantes devem guiar-se pela lisura e comportar-se de maneira proba, respeitando as leis do nosso País, pois, investidos no papel de dirigentes governamentais, sua atuação deve ser cuidar do interesse nacional e zelar pela boa governança pública.

Assim, os atos de ímprobos, além de desrespeitarem a lei, denigrem a ordem democrática nacional, causam ofensa a dignidade política e ao Estado Democrático de Direito, desvirtuando, portanto, a função principal dos gestores governamentais.

2.4 COMPORTAMENTOS ADMINISTRATIVOS PASSÍVEIS DE ENQUADRAMENTO

A princípio, destaco que as condutas ímprobadas somente se consumarão se executadas por agentes públicos e de acordo com a legislação específica que prescreve o artigo 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

Não é demasiado ressaltar que são abrangidos não somente os agentes públicos, políticos ou pessoal contratado para servir à administração pública, mas, de forma ampla, todos aqueles que direta ou indiretamente se relacionam com o Poder Público, incluindo os que, sem estarem investidos do cargo ou emprego público, agem em concurso com quem ostenta essa qualidade.

Os atos de improbidade se desenvolvem sob e égide de três conjuntos de ilícitos que possuem como origem a violação dos princípios que regem a máquina estatal.

A Lei de Improbidade Administrativa classificou as condutas que se enquadram como ímprobadas, bem como previu sanções de acordo com a reprovação do comportamento do agente público, elencando-as nos artigos 9º ao 11º.

São classificados em atos que importam em enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

É necessário que se comprove o antagonismo da conduta do agente com os princípios que regem a atividade estatal. A norma necessariamente deve ser observada de modo que sua violação, em havendo vontade livre e consciente do agente ou previsão da possibilidade de violá-los por sua vontade, caracterizará a improbidade do ato (ALVES, 2014, p. 433).

O elemento que caracterizará o elo entre a vontade, a conduta, o resultado e o conseqüente apontamento da culpabilidade do agente, está na comprovação do dolo (MATTOS, 2010, p.183).

No mais, importa dizer que os atos ímprobos, os quais serão objeto de estudo, implicam, em regra, em sanções de natureza civil (MATTOS, 2010, p.183).

Nada obstante, não é raro que à uma mesma conduta sejam cominadas distintas sanções, bem como reprimendas de natureza penal, uma vez que há múltiplos crimes contra a administração pública previstos no Código Penal (ALVES, 2014, p. 301).

2.4.1 Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito

O artigo 9º e incisos da já mencionada lei, dispõem sobre os atos de improbidade que geram enriquecimento ilícito, sendo que todos possuem relação com exercício de cargo, função, mandato, emprego ou atividade na administração pública direta ou indireta.

Trata-se, em suma, do resultado de qualquer ação ou omissão que dê ao agente público a prerrogativa de auferir vantagem não prevista em lei.

Sob a ótica do artigo supra, o enriquecimento ilícito se configura no momento em que o agente público auferir alguma vantagem patrimonial indevida, devendo haver dolo do agente público, ou de terceiro, e o nexos de causalidade entre ambos (MATTOS, 2010, p. 182).

Em linhas gerais, o agente público pode aumentar seu patrimônio (material ou não) de maneira lícita ou ilícita. Todavia, quando o aludido acréscimo está em desacordo com o nosso ordenamento jurídico ou com princípios morais, o enriquecimento caracterizar-se-á sem causa, isto é, de maneira indevida e vedada em nosso ordenamento, acarretando o dever de indenizar aquele que foi lesionado (art. 884, do Código Civil).

Quando o agente público auferir vantagem patrimonial ilegal em razão de seu cargo ou emprego, tem-se que a Administração Pública foi lesionada, pois só enriquece injustamente aquele que dá causa do empobrecimento de outrem, tornando-se sujeito passivo dos atos ímprobos qualquer seja o bem atingido (ALVES, 2014, p. 389).

Muito embora a lei não mencione “omissão”, a conduta prevista no artigo 9º pode decorrer de atos comissivos ou omissivos. Isso ocorre porque o agente público que tiver ciência do ato ímprobo ou o dever de fiscalizá-los, ao silenciar informações, terá sua conduta enquadrada nesse rol, uma vez que haverá a conjunção do erro de outrem à sua omissão (ALVES, 2014, p.407).

2.4.2 Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário

A tipologia referente aos atos lesivos ao patrimônio encontram previsão no artigo 10 da lei 8.429/92. Afirma o referido artigo que a conduta ensejadora de lesão ao patrimônio público é qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que dê causa a redução patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades públicas.

Insta fazer menção que o prejuízo retratado aqui diz respeito a inobservância dos princípios norteadores dos atos dos agentes públicos, isto é, aos atos oriundos de ilegalidade, pois fatores externos também podem dar causa a danos ao erário.

A conduta culposa ou dolosa será aquela que exige não somente uma vontade livre e consciente em executar as condutas descritas no *caput* do artigo, mas também aquela cuja responsabilização recairá sobre quem violar a prudência de um ato, tornando-se imprudente e negligente com a coisa pública (MATTOS, 2010, p. 264).

Dessa forma, restará configurado o ato de improbidade ensejador de prejuízo ao erário sempre que houver uma conduta ilegal, efetiva lesão ao patrimônio público e nexo de causalidade entre a conduta e o prejuízo (ALVES, 2014, p. 412).

2.4.3 Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública

O artigo 11 diz respeito ao último ato que atenta contra a administração pública. É cediço que o paradigma atual de ordem jurídica busca amparo no direito por princípios e não mais somente em regras. Assim, é possível concluir que com a evolução constante das relações sociais seja possível adequar as normas comportamentais de maneira mais célere (ALVES, 2014, p. 415).

Ao integralizar o art. 37, §4º na Constituição Federal, o legislador permitiu que todos os atos que violassem os princípios ali expostos fossem passíveis de reprimenda quando inobservados pelos agentes públicos. A relevância de sua natureza implica na constatação de que, ainda que não haja dano efetivo ao erário, a violação dos princípios norteadores da atividade estatal importará em ato de improbidade (ALVES, 2014, p. 416).

Nesse sentido, preconiza o artigo 4º da Lei 8.429/92:

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

Denota-se, assim, que as condutas aludidas no texto legal configuram-se sem se mostrar necessário o efetivo prejuízo, bastando a mera execução, isto é, inobservância dos preceitos expostos.

É possível concluir, ainda, que na redação dada ao artigo 11, o legislador não previu explicitamente a possibilidade de configuração de ato ímprobo que atente contra os princípios da Administração Pública na modalidade culposa, de forma que se mostra essencial a comprovação da intenção do agente, isto é, o dolo (MATTOS, 2010, p. 370).

Assim, para que a conduta do agente incorra na tipificação do artigo em questão, é necessária a caracterização inequívoca do elemento subjetivo dolo, isto é, a vontade livre e consciente do agente para realizar quaisquer das condutas nele descritas e intencionalmente fraudar a lei.

Por fim, no que tange às condutas elencadas nos artigos 9, 10 e 11, cabe exprimir que estas se amoldam a um rol exemplificativo, sendo, portanto, possível o enquadramento de outras condutas ali não descritas, desde que observados os preceitos legais do referido dispositivo.

2.5 FUNÇÃO LIMITADORA ATRAVÉS DA COMINAÇÃO DE SANÇÕES

Conforme pontualmente assinalado, o poder está intimamente ligado ao direito, logo, ao falarmos na Lei de Improbidade Administrativa, necessário faz-se o entendimento da limitação do poder perante ela.

Todavia, cumpre aprofundar o estudo acerca do Estado Democrático de Direito mencionado anteriormente para melhor análise desse tópico.

A razão de ser do Estado, em linhas gerais, está em garantir a efetiva concretização dos direitos fundamentais elencados em nossa Constituição, bem como fazer com que a divisão de poderes nela estabelecida possa ser positivada de maneira que os

governantes se comprometam a agir com moralidade e honestidade, uma vez que tais preceitos são primordiais na Carta Constitucional.

Ainda que o referido texto seja claro, é nítida a crise política enfrentada em nosso país que, a meu ver, é muito mais imoral do que tão somente econômica, por exemplo. Isso porque é a ausência de moral que leva à prática do conjunto de ilegalidades ensejadoras de determinadas crises e conseqüentemente impede a efetiva concretização dos direitos fundamentais.

Além da ausência da moralidade necessária aos governantes, a desorganização vista no Estado Democrático tem seu início na forma pela qual o poder é encarado pelos eleitos, uma vez que ao invés de representarem o povo de maneira objetiva, observando a Lei, acabam por serem dominados pelo poder a eles investidos colocando seus interesses em primeiro lugar, de forma que a finalidade de seu mandato – em suma, representar o povo - acaba corrompida, tornando as políticas estatais moeda de troca (DA SILVA, p.24).

Platão dizia que

[...] onde a lei é súdita dos governantes e privada de autoridade, vejo pronta a ruína da cidade (Estado) e onde, ao contrário, a lei é senhora dos governantes e os governantes seus escravos, vejo a salvação da cidade (Estado) e a acumulação nela de todos os bens que os deuses costumam dar às cidades (Estados) (DA SILVA, p.25).

A corrupção vista no cenário político brasileiro nada mais é do que a manifestação de vontade dos políticos defendendo seus interesses em detrimento do interesse comum, haja vista que o poder quando outorgado ao agente público sempre trará a opção de seu uso de maneira abusiva ou não.

Portanto, a conservação do poder junto a honestidade, a moralidade e, conseqüentemente, junto a lei, é um dos propósitos para que a divisão dos poderes exista e busque evitar a disseminação da corrupção. Isso ocorre porque é através do controle recíproco dos entes estatais que há uma maior perspectiva de contenção dos desvios de comportamento destes (ALVES, 2014, p. 57).

A democracia, em que pese o momento atual vivido pelo País ser o maior alvo das críticas, é o único sistema político cujo principal objetivo é atender o interesse público, através da efetiva concretização dos direitos fundamentais (SILVA, p.75).

Nesse sentido, além de elencar os atos ímprobos, a legislação estabeleceu sanções para aquele que atentar contra o exposto na lei.

As consequências decorrentes da conduta dos atos ímprobos encontram previsão, inicialmente, na Constituição Federal com redação no artigo 37, §4º, que dispõe

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

Conforme já exposto, o dispositivo em questão foi regulamentado pela lei 8.429/92 que previu sanções para condutas lesivas à administração pública em seus artigos 5º, 6º e 12º.

O objetivo maior dessas sanções é limitar o poder daquele que possui a legitimidade para exercê-lo, de forma que limitar e legitimar são os objetivos da separação dos poderes.

Nessa lógica:

O primeiro objetivo – limitação do poder – cuida de preservar a liberdade individual, combatendo a concentração de poder, isto é, o exercício do poder político pela mesma pessoa ou órgão. A separação de poderes busca esse objetivo impondo a colaboração e o consenso de mais de um órgão estatal na tomada de decisões mais importantes, e também estabelecendo mecanismos de fiscalização (controle) recíprocos entre órgãos, conforme o modelo de freios e contrapesos (checks and balances) institucionalizado pela Constituição do respectivo Estado. Esse sistema de freios e contrapesos se figura na arquitetura do direito constitucional brasileiro pelo desempenho de mecanismos de controle mútuo entre os 'Poderes' e até mesmo pelo desempenho atípico (anômalo) de algumas funções [...].

O segundo objetivo – legitimação do poder – é alcançado em face da especialização de cada órgão no exercício de competência que foi atribuída pela Constituição, permitindo a melhoria no desempenho de sua atividade. Cada órgão tem como competência preponderante uma função específica, a cláusula de separação de poderes contribui então para o aperfeiçoamento do exercício dessa competência, aumentando sua eficiência e, por consectário lógico, a aceitação popular dessa atuação (DA SILVA, p.81).

A separação dos poderes só existe em virtude do Estado Democrático de Direito que é o meio pelo qual os direitos e garantias fundamentais são assegurados. Dessa forma, não há falar-se em limitação e legitimidade sem fazer menção a essa divisão.

A democracia compreende a vontade de um povo que imputa ao dirigente do governo a condução do poder estatal, o qual traduzirá a vontade dos cidadãos através de lei (DA SILVA , p. 81/83). Assim, o poder é pertencente ao povo, sendo vedado aos governantes exercê-lo em prol de si mesmo.

Por fim, resta concluir que o desvio do poder, isto é, o ato de agente público executado com objetivo diverso daquele cuja competência lhe foi conferida por lei, está sujeito à reprimenda. Em sendo reconhecida a ilegitimidade do ato do ente público e levando em consideração que a democracia é a identidade da lei junto à vontade popular, cumpre à lei, no caso, de Improbidade Administrativa, limitar a função do poder estatal.

Portanto, a separação dos poderes e a democracia são quem evitarão que os governantes se tornem ditadores e governem em prol de si desvirtuando a razão de ser do poder conferido a eles.

CAPÍTULO 2 - TRIBUNAL DE CONTAS E A TUTELA DA PROBIDADE

3. ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

A priori, há de se constatar que o Ministério Público é o principal personagem na persecução da improbidade, sendo aquele que possui legitimidade para provocar o Judiciário na instauração de procedimento administrativo, inquérito civil ou, ainda, requisitar que se instaure inquérito policial, caso constate necessário. Todavia, há falar-se na atuação do Tribunal de Contas, cujo papel possui grande relevância na tutela da probidade e da moralidade na Administração Pública.

Em linhas gerais, trata-se de “órgão de controle eminentemente técnico, ao qual compete fiscalizar o cumprimento das regras e princípios jurídicos que disciplinam a utilização dos recursos públicos, estando sua competência disciplinada nos incisos do artigo 71 da Constituição da República, nas Constituições Estaduais e na legislação infraconstitucional” (ALVES, 2014, p. 231).

A par do Ministério Público, os Tribunais de Contas têm importante função institucional no cumprimento da Lei de Improbidade Administrativa por exercerem papel de controle externo, com o objetivo de fiscalizar a organização financeira e orçamentária da Administração Pública (GUALAZZI, 1992, p. 21), verificando a probidade da administração, bem como a guarda e emprego do dinheiro público e o cumprimento da lei orçamentária.

O controle externo, cumpre mencionar, é aquele exercido por poder diverso daquele que emitiu o ato, isto é, por quem não faz parte da administração ativa e não despense ou administra recursos públicos. Destina-se a revisão da atuação administrativa (GUALAZZI, 1992, p. 33).

Muito embora seja o órgão cuja função é auxiliar o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas é funcionalmente autônomo, isto é, não há hierarquia ou subordinação e sua função consiste em exercer, de ofício, o já mencionado controle externo (GUALAZZI, 1992, p. 187).

Em regra, para que se verifique a regularidade das contas públicas é necessária a observância da adequação dessas aos princípios norteadores de toda máquina estatal, com especial atenção aos princípios da legalidade e eficiência (ALVES, 2014, p. 237).

Para que se verifique a regularidade das contas públicas, os Tribunais devem analisar se os atos da gestão financeira estão em consonância com o texto constitucional que os embasou (ALVES, 2014, p. 240).

Ainda no tocante ao controle externo, tem-se que este

Deve apreciar atos, atividades e contas, em relação aos três poderes, no tocante à legalidade, legitimidade e economicidade, em *todas as hipóteses de empenho e aplicação específica de dinheiro público*, com imposição direta das sanções administrativas previstas em lei e representação ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, inclusive para sanções civis e penais (GUALAZZI, 1992, p. 172).

Além da função primordial de fiscalização, ao Tribunal é concedido o poder de coação através da aplicação de sanções como aplicar multas aos responsáveis e determinar o ressarcimento de danos causados ao erário - ambos terão força de título executivo (art. 71, inciso VIII, § 3º, da CF); julgar a conta dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bem como sancionar com a inelegibilidade a qualquer cargo público, em face de julgamento pela irregularidade dessas contas (art. 71, inciso II, da CF); determinar o afastamento de autoridades de seus respectivos cargos (art. 44 da Lei nº. 8.443/92), entre outras.

Ao órgão em questão também foi outorgado o controle prévio da análise dos relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal, cuja previsão está na Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal prerrogativa dará ao Tribunal de Contas a oportunidade de acompanhar o cumprimento da lei orçamentária, bem como solicitar aos gestores do dinheiro público que regularizem eventuais falhas identificadas (ALVES, 2014, p. 242).

Nessa senda, tem-se que a atuação dos Tribunais de Contas se dá na missão de fiscalizar e informar para o bom uso dos recursos e erário em benefício da sociedade, através, inclusive, da transparência. Informar o uso dos recursos públicos, priorizando a auditoria de resultados e a aferição da satisfação social é essencial para que mantenha uma imagem positiva perante a sociedade.

Além da competência para julgar as contas dos administradores públicos, há de se ressaltar, ainda, a utilização de dispositivos de controle jurisdicional, tais quais o Mandado de segurança, Habeas data e outros.

Faz-se mister salientar que não são todos os atos ímprobos praticados pelos agentes públicos passíveis de ciência pelos Tribunais de Contas, haja vista muitos deles se encontrarem em campo externo à área de conhecimento deste.

Assim, haverá contas cuja fiscalização será rigorosa, sabendo-as serem lícitas, todavia, não raras vezes, existirá aprovação de ilícitos cuja apreciação esteve fora do alcance de identificação e análise por este órgão, fazendo assim ser de relevância ímpar a efetiva investigação das contas públicas (ALVES, 2014, p. 243).

No que concerne ao papel e a criação dos Tribunais, nota-se ainda que

a primeira vista, o Tribunal de Contas poderá parecer simples órgão administrativo, colegiado, com funções jurisdicionais sobre os ordenadores e pagadores de dinheiros públicos, no interesse da probidade da administração.

Evidentemente, com o desdobramento das funções governamentais, não há Câmara que possa fiscalizar cada uma das parcelas da despesa e apurar de o dinheiro foi gasto para o fim estritamente alegado e autorizado ou se o Executivo desviou para fim diverso. Surgiu a necessidade de um órgão para controlar a execução do orçamento de sorte que o legislativo não seja ludibriado pelo Executivo (GUALAZZI, 1992, p. 190)

No tocante a natureza jurídica das decisões exaradas pelos Tribunais, é possível concluir que, no Brasil, não há falar-se em coisa julgada formal ou material, pois elas não se revestem de natureza judicial. Todavia, é admissível dizer que produzem “coisa julgada administrativa” (GUALAZZI, 1992, p. 200).

O monopólio de dizer o direito com força de coisa julgada cabe somente ao Poder Judiciário, pois, não há que se confundir o controle judicial com aquele exercido pelos órgãos quando do exercício da função administrativa. Assim, conclui-se que os Tribunais emitem vereditos, sendo soberanos em suas decisões (GUALAZZI, 1992, p. 201)

Por fim, conclui-se que à medida que se torna papel do Estado a prestação de serviços de cunho econômico, o controle a ser praticado relativamente a esses serviços necessita atender ao controle de legalidade, objetivando resguardar os direitos dos que são administrados, assim como ao controle de eficiência, isto é, buscar o aprimoramento das instituições administrativas (GUALAZZI, 1992, p. 191).

3.1 - APROVAÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS E LEGITIMAÇÃO DE ATO ÍMPROBO: IMPOSSIBILIDADE E VÃ TENTATIVA DE Esvaziamento da Importância do Poder Judiciário

Muito se discute acerca da influência política sofrida por esses Tribunais, tendo em vista que o respectivo ingresso dos membros à Corte de Contas depende de indicação do chefe do executivo. Para tanto, é necessário discorrer sobre sua composição.

Com especial atenção ao Tribunal de Contas da União, tem-se que sua formação dar-se-á pela indicação e nomeação de 9 Ministros, os quais deverão preencher os requisitos previstos no artigo 73 da Constituição Federal, dentre eles, tendo em vista a relevância de suas atribuições, idoneidade moral, reputação ilibada, conhecimentos jurídicos, contábeis e outros.

Uma das características fundamentais daqueles que compõem um Tribunal deve ser a total independência jurídico-funcional, a autonomia absoluta e sua imparcialidade, sobretudo, política (GUALAZZI, 1992, p. 174).

Todavia, levando em consideração que o ingresso dos membros advém de indicação do chefe do executivo, é manifesta a influência política de modo a não poder falar-se em imparcialidade, haja vista que, com tal influência, serão raras as vezes em que as análises serão imparciais e apolíticas, ou seja, dificilmente terão a neutralidade necessária.

Nessa senda, ressalto que inobstante o Tribunal de Contas tenha legitimado e aprovado determinada conta, caso julgue necessário não haverá impedimento para que o Ministério Público ofereça denúncia, instaurando a respectiva ação. Nesse sentido,

Habeas corpus. Recurso ordinário. - Improcedência das alegações de inépcia da denúncia e da falta de justa causa. - Não é o "habeas corpus" o meio processual idôneo ao exame aprofundado de prova. - A aprovação de contas pelo Tribunal de Contas da União não impede que o Ministério Público apresente denúncia, se entender que há, em tese, crime em ato que integra a prestação de contas aquele órgão de natureza administrativa. Recurso ordinário a que se nega provimento. (STF - RHC: 71670 PE, Relator: Min. MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 11/10/1994, PRIMEIRA TURMA, DJ 20-10-1995)

O controle exercido por essa Corte não impede que sejam ajuizadas demandas perante o Poder Judiciário. As ações de improbidade, sejam elas procedentes ou não, não estão subordinadas à aprovação das contas pelo Tribunal, não dependendo, portanto, o julgamento da legalidade dos atos ímprobos, do esgotamento dessa via administrativa. Em continuidade:

PROCESSUAL CIVIL - AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - SUSPENSÃO DO FEITO ATÉ A ANÁLISE DAS CONTAS PELO TRIBUNAL DE CONTA DA UNIÃO - DESNECESSIDADE - INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA - ART. 21, II, DA LEI 8.429/92. 1. O controle externo não impede o Poder Judiciário de apreciar as contas e os contratos sob a ótica da legalidade. A procedência ou improcedência de uma ação de improbidade administrativa não decorre de eventual subordinação à aprovação de contas pelo Tribunal de Contas da União. Logo, o prosseguimento da ação de improbidade não depende do prévio esgotamento da esfera administrativa. Cabe ao Poder Judiciário a apreciação, em última análise, das irregularidades no uso de recursos públicos, aplicando aos responsáveis as sanções cabíveis. Aliás, nesse sentido, disciplina, em seu art. 21, II, a Lei de Improbidade Administrativa. 2. A aplicação de penalidades decorrentes da prática de ato de improbidade é da competência do Poder Judiciário. As instâncias administrativa, judicial e penal são independentes, assim, não há impedimento para a apreciação do fato pelo Poder Judiciário, não havendo necessidade de aguardar o desfecho de processo administrativo no âmbito do Tribunal de Contas da União, para, somente depois, dar prosseguimento à ação de improbidade administrativa interposta judicialmente. 3. O fato de a prestação de contas das verbas repassadas ao Município ainda pender de julgamento no Tribunal de Contas não impede que o Poder Judiciário, a quem cabe, em última análise, o julgamento da legalidade dos atos administrativos, aprecie a existência de irregularidades no uso de recursos, impondo aos responsáveis as sanções cabíveis. Independência das instâncias administrativa, civil e penal. (TRF 1ª Região, AG 2008.01.00.024413-0/PA, Rel. Juiz Federal Reynaldo Soares da Fonseca, 3ª Turma, unânime, e-DJF1 28/11/2008, p.29). 4. Agravo de instrumento provido. (TRF-1 - AG: 56995 GO 0056995-82.2011.4.01.0000, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL MONICA SIFUENTES, Data de Julgamento: 18/12/2012, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.576 de 08/03/2013)

Isto posto, a pretensão pelos políticos de tentar legitimar seus atos na esfera judicial, sob a argumentação de serem eles previamente aprovados pelo respectivo Tribunal, não merece respaldo, pois, conforme mencionado, não há esse impedimento para ajuizamento de ação de improbidade pelo Ministério Público.

CAPÍTULO 3 - LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM CASOS CONCRETOS NA COMARCA DE ASSIS E AS CONSEQUÊNCIAS JUDICIAIS DECORRENTES

Analisados à minúcia os atos de improbidade administrativa e a influência do Tribunal de Contas, cumpre, então, verificarmos se a Lei de Improbidade Administrativa tem eficiência e eficácia social no âmbito da Comarca de Assis. Todavia, antes de adentrar do referido tópico, cumpre abordar os aspectos primordiais acerca da eficácia e da eficiência social.

Pois bem, a eficiência diz respeito à inserção de uma norma na sociedade, a qualidade de produção de determinados efeitos ou aptidão para que esses feitos ocorram, no tocante à execução, aplicação e exigibilidade. Diz respeito, portanto, à sua aplicabilidade (DINIZ, 2008, p. 404).

A eficácia, por seu turno, leva em consideração a função social da ordem jurídica e a forma como a sociedade a observa, ou seja, se houve de fato a adequação do objetivo a que se destinava à produção concreta de efeitos. Uma norma só será eficaz se tiver condições de atuar à realidade (REALE, 1999, pgs. 105/112). Se refere, assim, à aplicação ou execução da norma jurídica.

Não se pode, todavia, confundir eficácia com vigência, pois uma não obsta a existência da outra, ou seja, é possível que uma norma seja vigente e não seja eficaz e vice versa.

4. OS AUTOS

4.1 - AUTOS N. 0001139-12.2001.8.26.0047

2ª Vara Cível da Comarca de Assis/SP.

Trata-se de feito ajuizado pelo Ministério Público Estadual em face de N. S. F. D., S. J. S. e outros, todos vereadores. À época de seus respectivos mandatos eletivos, todos teriam realizado viagens de cunho oficial, com verba da Câmara dos Vereadores, de maneira ilegal e irregular, uma vez que as documentações referentes à comprovação dos gastos

havam sido adulteradas (superfaturadas) resultando em um dano moral difuso no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para cada um deles. Assim, denunciou-os às penas civis de improbidade administrativa.

Após regular trâmite processual, em sede de sentença, foi reconhecido que os atos praticados pelos agentes políticos subsumiam-se ao artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, isso porque atentavam contra os princípios da Administração Pública. Constatou-se que, de acordo com o parecer exarado pelo Tribunal de Contas do Estado, restou claro que os gastos referentes às viagens realizadas, ainda que houvesse prova da sua existência, foram considerados injustificáveis e abusivos.

Informa, ainda, que os réus N. e S. foram condenados criminalmente por tal feita, sendo incurso no art. 312, do Código Penal, isto é, no crime de peculato.

Concluindo que as notas fiscais não correspondiam a verdade e, portanto, haviam os réus recebido verbas indevidas, apropriando-se delas em prejuízo da Câmara Municipal de Assis, afrontando, inclusive aos princípios Constitucionais previstos no art. 37, da Constituição Federal, a sentença foi no sentido de condená-los ao pagamento dos danos causados ao erário, cada qual na medida de sua participação.

Com relação aos réus N. e S., foi imposta, além do ressarcimento aos cofres públicos, a sanção contida no art. 12, inciso III, da LIA, qual seja, a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 03 (três) anos, bem como a 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 03 (três) anos.

A multa civil imposta ao corréu S. foi no importe de 5 (cinco) vezes o valor da remuneração percebida à época e ao N., correu no importe de 10 (dez) vezes.

No mais, a sentença não acolheu o pedido de dano moral difuso por não ter sido vislumbrado nos autos efetiva lesão causada à coletividade.

Os réus apelaram da decisão.

Em sede de recurso, os acusados arguíram, entre outras:

1. a ilegitimidade do Ministério Público para ajuizar a presente ação;
2. a prescrição com relação ao réu. S.;

3. argumentaram que o Tribunal de Contas do Estado julgou regulares as contas dos anos de 1993 e 1996 e que o Presidente da Câmara autorizou, a N., o adiantamento das despesas.

Após exposição dos fatos, no mérito, o Tribunal manteve a decisão de 1º grau, rejeitando as preliminares e negando provimento ao recurso interposto pelos réus.

O réu S. interpôs recurso especial o qual também restou inadmitido.

A decisão transitou em julgado em 02.02.2015, dando início ao cumprimento de sentença.

4.2 - AUTOS N. 0022670-47.2007.8.26.0047

3ª Vara Cível da Comarca de Assis/SP.

Trata-se de Ação Civil Pública aforada pelo Ministério Público Estadual em face de C. A. N., sob alegação de que no período em que exerceu mandato como Prefeito Municipal de Assis, mais especificamente no íterim de 01/01/2001 a 31/12/2001:

A) o Egrégio Tribunal de Contas do Estado, em verificação de contas municipais, apurou inúmeras irregularidades, o que culminou com o parecer desfavorável;

B) as irregularidades apontadas configuram atos de improbidade administrativa, de responsabilidade do denunciado;

C) as irregularidades apontadas foram o fracionamento de objeto de licitações, visando frustrar a realização do certame, pagamentos irregulares de despesas sem licitação, despesas irregulares com fotografias, despesas irregulares com telefones celulares, pagamentos irregulares e indevidos de horas extraordinárias, inclusive aos servidores ocupantes de cargos em comissão, pagamentos irregulares de diferenças salariais, pagamentos irregulares de “Big Din Din” do Grupo Santander Banespa;

D) apurou a existência de débitos pendentes, referentes a exercícios anteriores, não quitados no exercício e transferidos para Dívida Fundada, não tendo sido atendido ao disposto no parágrafo primeiro, do art. 100, da Constituição Federal;

E) descumprimento da ordem cronológica de pagamento diante da existência de “restos a pagar” do exercício de 2000, quitados apenas no final do exercício de 2001, sendo que

despesas empenhadas no início do exercício de 2001, foram liquidadas/pagas neste mesmo mês;

F) não houve cumprimento das disposições contidas no art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro, vez que não aplicou integralmente os recursos advindos de multas de trânsito na manutenção do respectivo setor;

G) não houve publicação do valor das remunerações dos cargos e empregos públicos, violando o princípio da publicidade e da legalidade;

H) utilização de “bolsistas/desempregados” em substituição de mão-de-obra e de baixo custo, face a inexistência de pagamentos de encargos sociais, bem como contratações desprovidas de processos seletivos;

I) violação da lei de responsabilidade fiscal ao extrapolar os limites de gastos com pessoal;

J) não aplicação de recursos mínimos na educação.

Pleiteou, em suma, pelo reconhecimento da ilegalidade dos pagamentos autorizados pelo acusado decorrentes dos atos de improbidade e, conseqüentemente, suas nulidades, de maneira a condená-lo ao ressarcimento dos danos causados ao patrimônio público. Requeveu, ainda, sua condenação às penas do art. 12, incs. II e III, da Lei n. 8.429, bem como ao pagamento de danos morais difusos.

Tem-se que o denunciado, na qualidade de administrador público municipal, não se ateu ao princípio da legalidade, uma vez que teve as contas referentes ao ano de 2001 reprovadas.

Com a instrução probatória, concluiu-se que os atos praticados pelo denunciado caracterizavam atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 10 e 11 da LIA.

No tocante ao dano moral difuso, foi reconhecido o abalo ao patrimônio da coletividade, pois os cidadãos foram ofendidos e desprestigiados nessa qualidade, devendo o acusado repará-lo.

Assim, a sentença foi condenatória no sentido de o acusado:

a) ressarcir os danos causados ao patrimônio público, especificamente da Prefeitura Municipal de Assis;

b) ter seus direitos políticos suspensos por 08 (oito) anos;

c) 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;

d) pagamento de multa civil equivalente a 30 vezes a última remuneração como Prefeito Municipal deste município;

e) pagamento de dano moral difuso na ordem de 50 salários mínimos.

O réu apelou de decisão, todavia, o recurso restou improvido tendo ocorrido o trânsito em julgado.

4.3 - AUTOS N. 0019799-05.2011.8.26.0047

1ª Vara Cível da Comarca de Assis/SP.

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Estadual em face E. S. e R. C.

Consta na denúncia que E. S., quando de sua gestão como prefeito do Município de Assis (2005/2008), solicitou ao corréu R., Secretário da Educação, que pagasse em seu favor a quantia de R\$ 500,00 (quinhentos reais) mensais, haja vista suas dificuldades financeiras à época.

Os pagamentos se deram através de cheques nominados ao réu E. ou à sua esposa e perduraram por 18 (dezoito) meses, a partir do ano de 2007. R. informou não ter sido corruptor, uma vez que dava o dinheiro visando ajudar o prefeito com despesas de campanha política. Afirmou ter sabido que o dinheiro se destinava ao uso pessoal do então prefeito quando verificou que o cheque havia sido descontado por sua esposa. Alegou, ainda, que não houve interesse de sua parte em efetuar os pagamentos para se manter no cargo de Secretário Municipal. Já o corréu E., aduziu nunca ter tido contato com o Secretário, bem como informou que os pagamentos se deram por mera liberalidade de R. e que a denúncia se deu por entreveros políticos.

Após a instrução probatória, concluiu-se que os réus agiram com inobservância aos princípios da Finalidade, Legalidade e Moralidade Administrativa.

As provas testemunhais foram no sentido de declarar que haviam outros Secretários Municipais que também faziam a referida contribuição, assim como desde o ano de 2005 os comissionados de confiança da Prefeitura já contribuía com 5% de seus rendimentos em favor do prefeito.

Dessa forma, o entendimento foi que, de fato, houve desvio de finalidade, pois não verificou-se nos autos prova em contrário, de maneira que o pagamento de um réu ao outro se deu durante o período em que o cargo de Secretário foi desempenhado por R., e qualquer tenha sido o objetivo dos pagamentos (despesas pessoais ou custeio de campanha política), tem-se que foram absolutamente estranhos ao interesse público.

A moralidade foi desrespeitada no momento em que um Secretário (ou mais) pagou uma quantia mensal para ajudar as despesas particulares do Prefeito. No mais, o réu R. fez parte do sistema montado pelo então Prefeito e, para permanecer no cargo, efetuou os pagamentos.

Ainda que tenham alegado ausência de dolo ou culpa, o fato é que os pagamentos se efetivaram de maneira sucessiva entre o Secretário e o Prefeito, sendo certo que é este quem oferece o referido cargo. Portanto, a improbidade administrativa concretizou-se a partir do momento em que a conduta dos denunciados foi diversa daquilo que se espera dos Administradores Públicos, qual seja, condutas ilibadas e acima de qualquer suspeita.

Assim, em sede de julgamento, concluiu-se que os acusados praticaram a conduta de improbidade administrativa prevista no art. 9º da mesma Lei, sendo condenados às penas de suspensão dos direitos políticos por 8 (oito) anos e pagamento de multa civil (para cada um) no valor de três vezes o valor pago pelo requerido R. a E., bem como à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Os réus apelaram da decisão.

O acórdão negou provimento ao recurso do réu E. e deu parcial provimento ao recurso interposto por R., no sentido de excluir a pena de suspensão dos direitos políticos a ele imposta, bem com reduzir o valor da multa civil.

O acusado R. interpôs recursos especial e extraordinário perante o Supremo Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, respectivamente, todavia, os mesmos foram improvidos.

Por fim, os réus interpuseram recurso especial e extraordinário, os quais restaram inadmitidos.

O trânsito em julgado ocorreu em 09.05.2016.

4.4 – AUTOS N. 0008582-09.2004.8.26.0047

Vara do Ofício da Família e Sucessões.

Cuida-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Estadual em face de N. S. F. D. e I. C. M. B., pois, em síntese, na qualidade de vereadora do Município, I. recebeu, inúmeras vezes, verbas provenientes da Câmara Municipal de Assis para cobrir custos de viagens.

Referidas viagens foram autorizadas pelo então presidente da Câmara Municipal, N., todavia, consta da denúncia que tais viagens não possuíam relação com aquelas das quais o Poder Legislativo pode realizar utilizando-se do dinheiro público, isto é, configurou-se ato de improbidade administrativa. Requereu-se a condenação dos acusados ao pagamento de R\$ 1.810,68 em favor da Câmara Municipal, bem como à quantia de R\$ 10.000,00 a título de dano moral difuso para cada um deles.

A documentação acostada aos autos comprovou que a acusada I. efetuou diversas viagens, das quais não especificou sua motivação. Consta, ainda, que muito embora tenha prestado conta dos valores utilizados, não há nenhum documento que comprove sua participação ou o conteúdo de cursos supostamente realizados, inexistindo, portanto, provas de que as viagens foram efetuadas a fim de atender o interesse público, ou, se fosse o caso, da Câmara Municipal de Assis.

Dentre as jurisprudências mencionadas no julgamento, constou que:

As viagens dos Vereadores deveriam vir acompanhadas de adequada justificação e aparelhadas em procedimentos próprios, de forma que a ausência de tais cautelas mínimas impede o reconhecimento da pertinência e necessidade dos gastos, permitindo concluir que decorreram de impulsos políticos partidários ou determinados por motivos pessoais, descumprindo o próprio desiderato do **art. 9º do 'Ato da Presidência da Câmara Municipal de Assis'**. Improbidade é desvio caracterizado pelo uso indevido ou **injustificado** de verbas públicas, como no

caso 'sub examine', onde consta (1) comprovado os gastos; (2) o reconhecimento de que as viagens não compõe os misteres rotineiros dos vereadores; e (3) a ausência de 'ato' motivado. O trato com a coisa pública exige responsabilidade e transparência. Todo agente público tem a tarefa de justificar o interesse público que impulsiona seus gastos não **ordinários** (g.n) (TJSP - Apelação – ação civil pública – pagamento de viagens feito pela Câmara Municipal para vereador com verba imprópria (AP 433.061.5-9/00, Rel. Des. Venício Salles, d.j. 04/06/208).

Por fim, os acusados restaram condenados ao ressarcimento integral do dano causado, qual seja a quantia de R\$ 1.810,68, devendo ambos pagá-las solidariamente em favor da Câmara Municipal de Assis. Quanto ao dano moral difuso, a pretensão ministerial não restou acolhida.

O Ministério Público apelou da decisão objetivando o integral acolhimento do pedido, cujo provimento restou negado pelo Tribunal de Justiça.

A decisão transitou em julgado em 25.08.2009.

4.5 – AUTOS N. 0001744-83.2006.4.03.6116

1ª Vara Federal – Justiça Federal de Assis/SP.

Trata-se de ação civil pública, proposta pelo Ministério Público Federal em face de S. da P., M. A. C., Município de Florínea, A. E. de M – ME, M. A. S. - ME, R. L.C.– ME, Com. De H. C. Ltda – ME, L. M. do N.o F. – ME, M. S. I. de P. Ltda – ME e MJM Com. de P. A. Ltda – ME.

Consta na inicial que:

a) S. da P., Prefeito de Florínea à época, e M. A. C., na condição de Diretora do Departamento de Administração daquele Município, no exercício de 2004, promoveram a aplicação dos recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, à conta do programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, da ordem de R\$ 16.891,20, na aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar;

b) nas aquisições dos gêneros alimentícios, destinados à merenda escolar, foram feitas de forma direta, sob a asserção de “dispensa por limite (valor)”, sem a realização do procedimento licitatório necessário para a contratação de fornecedores, inclusive

deixando de formalizar os respectivos procedimentos administrativos de dispensa de licitação, bem como de realizar e registrar a respectiva cotação de preços;

c) que, apesar do repasse da verba ter sido realizado com periodicidade mensal, já no início do exercício de 2004 havia a previsão dos recursos federais que seriam transferidos à Municipalidade;

d) que tais condutas, inclusive das pessoas jurídicas concorrentes e beneficiárias deste ato, caracterizam-se atos de improbidade administrativa, com afetação ao Erário Federal, que deve ser ressarcido do dano causado. Pediu-se o processamento e a procedência da ação civil pública.

As provas contidas nos autos demonstraram a prática de atos ímprobos por parte dos réus S. da P. e M. A. C., tendo em vista suas qualidades de agentes públicos e o uso indevido dos recursos federais repassados pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, uma vez permitiram a aquisição de alimentos com dispensa indevida da licitação competente mediante a inobservância dos procedimentos legais.

Após regular trâmite processual, em sede de julgamento, restou comprovado que os princípios da legalidade e da moralidade administrativa foram ofendidos, de maneira que as condutas dos acusados se amoldam precisamente ao inciso I, do artigo 11, da Lei 8.429/92, haja vista terem sido executadas com o objetivo único de atingir fim vedado por lei, isto é, a aquisição de produtos com indevida dispensa, bem como deixaram de proceder a licitação ou prévio processo de dispensa dessa.

No tocante à responsabilidade dos terceiros contratados cuja denúncia foi oferecida, a ação quedou-se improcedente, uma vez que não restou vislumbrado dolo na conduta destes, haja vista a não comprovação de seu conhecimento acerca da procedência dos fundos do contrato advindos do programa Federal de transferência de recursos, bem como não sabiam da irregularidade da dispensa de licitação.

Desta forma, a sentença julgou parcialmente procedentes os pedidos iniciais a fim de condenar os réus S. da P. e M. A. C. pela prática de atos de improbidade administrativa consubstanciados em “praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência” e “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício”, e o faça com espeque nos artigos 11, I e II da Lei nº 8.429/92, às seguintes penas:

a) Suspensão dos direitos políticos, aí incluída a assunção de função pública, pelo prazo de 4 (quatro) anos a contar da data da sentença ou pela confirmação dela por órgão colegiado do tribunal regional federal da 3ª região, caso haja recurso;

b) Pagamento individual de multa no importe de 20 (vinte) vezes o valor da remuneração que percebiam à época dos fatos, a qual deverá ser acrescida de juros moratórios e correção monetária, nos termos da resolução nº 134/2010, a contar da data constante na respectiva nota fiscal de cada uma das despesas que somaram R\$ 13.219,20 (treze mil, duzentos e dezenove reais e vinte centavos);

c) Proibição de contratar com o poder público e de receber incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de 3 (três) anos, contados do trânsito em julgado.

Os réus apelaram da sentença, todavia, a decisão de primeiro grau restou mantida, ocorrendo seu trânsito em julgado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um país onde a ideia de moralidade foi banalizada diante dos inúmeros casos de improbidade vistos no cenário político, não é provável que se afirme que a Lei de Improbidade Administrativa cumpra essencialmente sua função, isto é, seja eficaz no sentido prático.

Nota-se, após os estudos aqui apresentados que, em regra, a Ação Civil Pública é de fato ajuizada com objetivo punir os casos passíveis de sanção por improbidade. Todavia, ainda que haja o aforamento das referidas ações com a culminação da procedência em seus julgamentos, os atos ímprobos são reiteradamente praticados. A questão, então, paira no porquê das repetições dessas condutas.

A meu ver, isso só ocorre porque os governantes, administradores, agentes públicos no geral, ao se eximirem do cumprimento da lei, não vêem limites para seus atos, seja por terem consciência que a morosidade do Judiciário do nosso País fará com que os processos perdurem por anos, seja pela ausência de sanções mais severas.

Independentemente da época, os problemas aqui expostos encontram respaldo, em regra, num fenômeno social advindo de desvios comportamentais, uma vez que os valores morais e éticos perderam a vez e a voz. Trata-se de uma troca de vantagens pessoais infundáveis que degradaram o padrão ético-jurídico que, em tese, deveria ser a base de todo o comportamento humano, seja na esfera pessoal, política ou profissional.

A reiteração das condutas ímprobos dos agentes públicos, além de não serem evitáveis, tornaram-se toleráveis, pois, de certa forma, a corrupção em seu significado mais amplo está presente na consciência humana desde os primórdios, de maneira que nos dias atuais passou a ser institucionalizada, isso porque trata-se de uma conduta constante cujas punições em nenhum momento impediram sua execução.

Não há como falar em sanção para atos desonestos num país onde sua prática encontra amparo em todas as classes sociais, sendo evidente sua existência em todos os âmbitos da sociedade.

Politicamente falando, a corrupção e os atos ímprobos, em geral, são apartidários, isto é, não foram institucionalizados por um ou outro partido político, mas sim por aqueles que se

elegeram para representar o povo e não o fazem, por aqueles que deveriam ser éticos, morais e honestos e não o são.

Um paralelo deve ser traçado entre esses atos e a Democracia como forma de governo, haja vista ser ela quem permite a ascensão do povo ao poder, isto é, possibilita a renovação dos governantes e, conseqüentemente, a propagação da corrupção.

Isso ocorre porque não há em nosso país mecanismos suficientes aptos a manter os agentes políticos (ou públicos, no geral) adstritos à legalidade em seus atos, quiçá ao real atendimento do interesse público. A situação vista hoje é reflexo de um contexto passado que se introduziu na cultura nacional e passou a ser reiterada ano após ano.

Frise-se, ainda, que a ideia da perpetuação no poder, isto é, governantes que tendem a permanecer no governo após seus mandatos através daqueles que os substituem, por exemplo, distorce a ideia da Democracia e da renovação.

Com todas as reflexões, tem-se que o controle e combate aos atos ímprobos não advirá somente do cumprimento da lei ou das sanções por ela impostas - ainda que esse seja o caminho mais efetivo e correto, mas sim da aquisição de uma nova consciência por aqueles que detêm o poder.

A corrupção está intimamente ligada aos padrões éticos e morais da sociedade, logo, se eles não encontram o amparo necessário, o reflexo dessas atitudes incidirá diretamente sobre a ética do indivíduo que almeja um cargo público, uma vez que nós somos a representação do contexto social em que vivemos.

É necessário observar que a maioria da sociedade mostra-se revoltada com a situação nas estruturas estatais e pugnam por mudanças.

Todavia, deixam de fazê-las no seu dia a dia quando não cumprem com as obrigações do convívio social, seja, por exemplo, por estacionar em locais proibidos, seja por não aguardar a vez na fila.

Situações assim, por óbvio, não geram comoção social, entretanto, esses atos quase imperceptíveis, são passíveis de evolução para infrações mais graves. O mesmo ocorre em um ambiente democrático, pois são nas pequenas violações que surgem as possibilidades de agir desonestamente, tendo em vista que a ineficiência dos mecanismos de controle insistem em estimular a prática de atos de ímprobos, como a corrupção, por exemplo.

Assim, segundo Emerson Garcia (2014), "A corrupção é a via mais rápida de acesso ao poder. No entanto, traz consigo o deletério efeito de promover a instabilidade política, já que as instituições não mais estarão alicerçadas em concepções ideológicas, mas, sim, nas cifras que as custearam".

Nesse sentido, entende-se que a sociedade rotulou a corrupção, isto é, associou-a a um ou outro partido político e esqueceu-se que estes só existem por haver quem os represente. Logo, a ideia de mudança tornou-se uma batalha partidária, quando, na verdade, deveria ser uma luta por ideais e, principalmente, pessoas honestas.

Portanto, é possível concluir que a Lei de Improbidade Administrativa, no âmbito da Comarca de Assis, possui eficácia no sentido de haver concretização de seu objetivo, qual seja, a punição dos agentes públicos no tocante a prática de atos ímprobos. Contudo, eles tendem a ser exercidos reiteradamente enquanto aqueles que ocupam os cargos públicos não tiverem a consciência de que a ética e moral pública advém da ética e moral pessoal, pois são os agentes públicos que representem o povo.

6. REFERÊNCIAS

Acervo Digital:

Consultas processuais disponíveis em:

http://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1BZ0100VN0000&processo.foro=47&uuidCaptcha=sajcaptcha_4890ac8e13c44423ae838826439d9e92

http://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1BZ070HHQ0000&processo.foro=47&uuidCaptcha=sajcaptcha_4890ac8e13c44423ae838826439d9e92

http://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1BZ0B0F9Z0000&processo.foro=47&uuidCaptcha=sajcaptcha_4890ac8e13c44423ae838826439d9e92

http://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1BZ0406ME0000&processo.foro=47&uuidCaptcha=sajcaptcha_4890ac8e13c44423ae838826439d9e92

<http://www.jfsp.jus.br/foruns-federais/>

LIVROS :

ALVES, Emerson Garcia e Rogério Pacheco, **Improbidade Administrativa**, 8ªed., 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu, **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 19ª ed., 1995.

DA SILVA, Luciano Tertuliano, **Manipulação Discursiva e Crise de Estado como obstáculos à Institucionalização dos Direitos Fundamentais no Brasil**, Mestrado em Direito.

DINIZ, Maria Helena, **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito** – Introdução do direito à filosofia do direito, à sociologia do direito e à lógica jurídica. Norma Jurídica e Aplicação do direito, 19ª Ed., 2008.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho, **O Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**, ed. 1992.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Teoria política do direito: A expansão política do direito**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de, **O limite da Improbidade Administrativa**, 5ª Ed., 2010.

REALE, Miguel, **Lições Preliminares do Direito**, 24ª ed., 1999