

FACULDADE LABORO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

THALIA ROBERTA PADILHA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: a dicotomia entre a ofensa aos princípios administrativos e a prescritibilidade como garantia da segurança jurídica do gestor público

São Luís - MA
2018

THALIA ROBERTA PADILHA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: a dicotomia entre a ofensa aos princípios administrativos e a prescritibilidade como garantia da segurança jurídica do gestor público

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Especialização em
Gestão Público, da Faculdade Laboro, para
obtenção do título de Especialista
Orientador(a): Profa. Ma. Ana Nery
Rodrigues dos Santos

São Luís - MA
2018

THALIA ROBERTA PADILHA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: a dicotomia entre a ofensa aos princípios administrativos e a prescritibilidade como garantia da segurança jurídica do gestor público

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Público, da Faculdade Laboro, para obtenção do título de Especialista.

Aprovado em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Ma. Ana Nery Rodrigues dos Santos
Faculdade laboro – São Luís - MA

Examinador 1

Examinador 2

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

THALIA ROBERTA PADILHA¹

RESUMO

A relação entre os atos de improbidade administrativa e a prescrição como garantia da segurança jurídica é analisada no presente estudo, considerando a enorme pertinência e repercussão geral que o tema causa. Seu objetivo é demonstrar o quão danoso é o ato de improbidade administrativa, ao mesmo tempo que discorre acerca da forma como é feita, atualmente, sua repreenda, norteando como esta deveria ser, em respeito às garantias individuais. Quanto à metodologia, adotará o método dedutivo de abordagem; assim, a análise do problema será feita de forma que ao final tenha-se uma conclusão lógica, partindo de uma ideia inicial e buscando aplica-la no contexto do tema. Se vale do método procedimental de revisão bibliográfica e jurisprudencial para seu embasamento, sendo esta a sua técnica de pesquisa. Como resultado de sua pesquisa, conclui ser inviável a eterna perseguição estatal a quem lhe cause prejuízo no erário, em que pese o interesse público deva sempre ser enaltecido, a menos que isso infira em mácula aos direitos e garantias individuais.

Palavras-chave: 1. Improbidade Administrativa. 2. Administração Pública. 3. Gestão Pública. 4. Princípios. 5. Prescrição.

ADMINISTRATIVE IMPROBITY

ABSTRACT

The relation between administrative improbity acts and prescription as a guarantee of legal security is analyzed in the present study, considering the huge pertinence and general repercussion the theme causes. Its goal is to demonstrate how harmful the improbity ac tis, while it explains the form it is done, currently, its reprimand, guiding how it should be, in respect to individual guarantees. About the methodology, will be adopted the deductive method of approach; this way, the problem analysis will be done in a way that, in the end, there will be a logical

¹ Especialização em Gestão Pública pela Faculdade Laboro, 2018.

conclusion, from an initial idea and looking for applying it in the theme's context. It relies on the bibliographic and jurisprudential review method for its basement, being this its reserach technique. As a result of its research, it concludes to be unfeasible the eternal governmental persecution to who caused damage to the public money, even though the public interest must always be praised, unless it infers macula to rights and individual guarantees.

Keywords: 1. Administrative Improbability. 2. Public Administration. 3 Public Mangement. 4. Principles. 5. Prescription.

1 INTRODUÇÃO

Desde quando surgiu a figura do Estado, a coletividade passou aos seus representantes o poder de ordenar o interesse coletivo e a busca incessante pelo bem-estar social. Assim sendo, a Administração Pública é detentora e mantenedora dos anseios sociais, fato que lhe acarreta inúmeras responsabilidades.

Nesse contexto, analisaremos a improbidade administrativa na conjuntura dos princípios da Administração Pública, buscando evidenciar o quão danoso tal ato é e como deverá ser combatida dentro da legalidade em nosso ordenamento jurídico.

A justificativa deste estudo repousa na dicotomia entre o repúdio que a improbidade administrativa gera e a garantia de direitos individuais do gestor; tal contenda é tão pertinente que estamos diante de uma vaguidade no entendimento do STF, atrelada às divergências já existentes na doutrina quando se analisa a situação de políticos cujas contas são reprovadas (e a consequente possibilidade de ressarcimento ao erário) e o princípio da segurança jurídica. Intenta-se, neste contexto, encontrar mais firmeza para a gestão pública como um todo, já tão árdua aos seus atuantes.

Assim sendo, a problematização é bastante clara: é correto manter a possibilidade de punir gestores públicos ímprobos de forma imprescritível? Seria o interesse público soberano ao ponto de invadir a esfera de garantias individuais do gestor?

De todo o modo, objetiva-se demonstrar a incidência dos atos ímprobos e o prejuízo que a Administração Pública obtém; ao mesmo passo, imprescindível será a análise crítica ao caráter perpétuo da pretensão estatal em

reaver o dano causado, buscando ponderar o binômio Interesse Público e Garantias Individuais.

Para cumprir tal desígnio, o presente trabalho se presta, inicialmente, a conceituar a improbidade administrativa e, em seguida, como sua presença é uma ofensa aos princípios da Administração Pública. Cumprida esta etapa, será apresentada a segurança jurídica como uma importante garantia do cidadão e que precisará ser enaltecida em todo caso, até mesmo quando a vítima for os cofres públicos.

2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: a dicotomia entre a ofensa aos princípios administrativos e a prescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário como garantia da segurança jurídica do gestor público.

No contexto da Gestão Pública, um dos maiores temores de seus participantes é a atuação incoerente com os ditames legais, marcada pela atuação que macule as normas administrativas, sob várias perspectivas.

No âmbito civil, uma conduta que lesar o patrimônio do Estado é passível de punição para a reparação do dano; na possibilidade de tipificação da conduta, cabível será a instauração de Ação Penal por meio de Denúncia do Ministério Público; ademais, existindo infração funcional, poderá ser iniciado um processo administrativo e gerar as consequentes sanções previstas na Lei 9.784/1999 (MAZZA, 2014).

Todavia, a famigerada improbidade administrativa, sem dúvidas, se apresenta como o principal expoente de uma má gestão; prevista na Lei 8.429/1992, possui independência em relação às esferas cível, penal e administrativa, possuindo processo judicial autônomo.

Nesse contexto, importante será não somente a demonstração da mácula que a improbidade administrativa causa, mas também mostrar até onde pode ir o Estado na busca pelo seu ressarcimento sem ferir garantias individuais.

2.1 CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Partindo dos ensinamentos doutrinários:

Etimologicamente, o vocábulo “probidade”, do latim *probitate*, significa aquilo que é bom, relacionando-se diretamente à honradez, à honestidade e à integridade. A improbidade, ao contrário, deriva do latim *improbitate*, que significa imoralidade, desonestidade. A probidade administrativa, na lição de Cármen Lúcia Antunes Rocha, “conta com um fundamento não apenas moral genérico, mas com a base de moral jurídica, vale dizer, planta-se ela nos princípios gerais de direito”. O respeito à moral é uma característica básica que deve ser observada por todos aqueles que se relacionam com o Estado, especialmente os agentes públicos que possuem o dever jurídico de atuar com probidade. Trata-se de uma decorrência lógica da própria exigência de boa-fé no âmbito da Administração Pública, uma vez que, no ensinamento clássico de Ruy Cirne Lima, “o Estado não é uma entidade amoral, nem utiliza para seu governo uma moral distinta da dos indivíduos”. Existe uma íntima ligação entre a moral e o “bom administrador”, que é aquele que conhece as fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto. A respeito do tema, Diogo de Figueiredo Moreira Neto lembra que “enquanto a moral comum é orientada por uma distinção puramente ética, entre o bem e o mal, distintamente, a moral administrativa é orientada por uma diferença prática entre a boa e a má administração”. (NEVES, 2014, p. 18-19)

Deste modo, a improbidade administrativa vem a ser toda e qualquer conduta que macule a Administração Pública, marcada pela corrupção administrativa por meio de ação ou omissão em torno de função pública.

Fazendo uma análise num macro universo, máculas ao bom funcionamento do Estado correspondem ao pior dos predicados de uma nação. A partir do momento em que ocorre desvio de dinheiro público, diversos serviços indispensáveis aos cidadãos ficam prejudicados, como a saúde ou a educação.

Não é por outro motivo que um dos principais medidores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de um país é o seu nível de corrupção; quanto mais probos forem os seus gestores, mais saudável e eficaz será a Administração Pública.

Trazendo a análise para o nosso país, a triste realidade de corrupção intrínseca em toda a sociedade (em especial, nos representantes eleitos pelo voto) acarreta num verdadeiro descrédito em relação às gestões públicas em todas as esferas, desde o vereador do município recém emancipado até o Presidente da República.

Deste modo, com aclamação nacional, surgiu a Lei 8.429/1992, popularmente conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, visando combater o enriquecimento ilícito por parte de agentes públicos no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública, atingindo também os particulares que se beneficiarem de tais atos.

O combate à corrupção e à improbidade já estavam previstos na Constituição Federal, que trata em seu art. 37, § 4º acerca da suspensão dos direitos políticos, da perda da função pública, da indisponibilidade dos bens e do ressarcimento ao erário diante de atos incongruentes com os princípios da Administração Pública.

De acordo com a doutrina, tal dispositivo constitucional nada mais é do que uma norma de eficácia limitada, passando a ter alcance prático apenas 4 anos depois, com a criação da Lei de Improbidade Administrativa (MAZZA, 2014).

Sob outro enfoque, os manuais de Direito Administrativo consagram duas espécies de combate aos atos de improbidade.

O primeiro deles, o controle preventivo, é uma espécie prevista em diversos dispositivos do ordenamento jurídico, como a Lei 8.112/1990, que disciplina a atuação dos agentes públicos e prevê sanções administrativas; no mesmo sentido, os Códigos de Ética fixam padrões de conduta para as profissões, como médicos, contadores e advogados (NEVES, 2014).

Complementando a função preventiva, órgãos com funções públicas assaz imprescindíveis também atuam no controle à improbidade, com destaque para o Ministério Público (fiscal da aplicação das leis e arauto dos interesses sociais indisponíveis) e para o Tribunal de Contas, responsável pela fiscalização dos administradores de bens e valores públicos (NEVES, 2014).

A seu turno, o controle repressivo, por óbvio, apura e sanciona os praticantes de atos de improbidade administrativa, com investigações que podem ser capitaneadas pelo Poder Executivo (por processo administrativo disciplinar), pelo Poder Legislativo (sancionando, por exemplo, o Presidente da República), ou mesmo pelo Poder Judiciário, no julgamento de atos previstos na Lei 8.429/1992 (NEVES, 2014).

Noutro giro, a própria LIA discorre sobre os atos que atentem contra a Administração Pública, pormenorizando um rol que a doutrina entende ser exemplificativo. A primeira espécie, mais grave e merecedora de maior repreensão, é aquela geradora de enriquecimento ilícito ao gestor, nos moldes do art. 9º da Lei 8.429/1992, especialmente quando se refere às condutas que auferem vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo público.

Corroborando com o tema, são pertinentes as seguintes lições:

Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade que importa enriquecimento ilícito sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato (art. 12, I, da LIA):

- a) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;
- b) ressarcimento integral do dano, quando houver;
- c) perda da função pública;
- d) suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos;
- e) pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial; e
- f) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos (MAZZA, 2014, p. 543-544).

O dispositivo seguinte aborda situações que causem lesão ao erário como consequência de ação ou omissão, revestida de dolo ou culpa e que cause perda do patrimônio público. Neste contexto, fundamental a lembrança à inovação que a Lei Complementar 156/2016, que trouxe a modalidade de mácula ao erário diante de atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário. Para ambos os casos, a LIA também prevê sanções.

Por fim, de acordo com o art. 11 da Lei 8.429/1992, atos de improbidade que atentem, dolosamente, aos princípios administrativos são passíveis de sanções, em que pese a própria Lei os considerar mais brandos se comparados aos supracitados.

Entretanto, importante mencionar que o legislador, na inteligência do supracitado artigo, intencionou apenas dar menor reprovabilidade aos atos de improbidade que não gerassem enriquecimento ilícito ou lesionassem o erário, tendo em vista que os atos previstos nos artigos anteriores, necessariamente, também atentam contra a Administração Pública, como passaremos a discorrer.

2.2 A MÁCULA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Por ser o representante da coletividade, o Estado possui diversas prerrogativas e prioridades em sua atuação; justamente por isso, necessita sempre estar em harmonia com princípios norteadores para funcionar com eficiência e probidade.

O primeiro e mais importante deles é, sem dúvidas, a supremacia do interesse público sobre o privado, justamente por ser o Estado o representante do interesse da coletividade, fato que sempre lhe põe em posição privilegiada quando relacionado com interesses particulares (CARVALHO, 2017).

Tal condição oferece diversas prerrogativas à Administração Pública, como a possibilidade de autotutela (revogar seus próprios atos quando entendidos como inoportunos ou inócuos), o que também pode ser visto na discricionariedade sobre contratos administrativos, sendo possível até mesmo a revogação unilateral quando for contrário ao interesse público (CARVALHO, 2017).

No mesmo sentido, poderíamos citar os prazos processuais especiais que a Fazenda Pública sempre possui, garantindo a melhor defesa das verbas públicas nas lides trazidas à análise do Poder Judiciário.

Sobre tal princípio, nas palavras da doutrina:

Considera-se a supremacia do interesse público uma pedra fundamental na noção de Estado organizado, sendo relevante para a formação de qualquer estrutura organizacional de poder público, como condição de convívio social no bojo da sociedade organizada. Não se trata de princípio expresso, ou seja, não está escrito no texto constitucional, embora existam inúmeras regras que impliquem em suas manifestações de forma concreta; para isso podemos nos referir a institutos correlatos dispostos na Constituição da República, como a possibilidade de desapropriação (5º, XXIV), a requisição administrativa (5º, XXV) entre outras prerrogativas que submetem os direitos do cidadão às restrições impostas pelo Estado (CARVALHO, 2017, p.62)

Do exposto, podemos perceber a fundamental importância do princípio em tela, assim como chegar à conclusão que, diante dos demais princípios, a supremacia do interesse público sobre o privado atua como seu principal expoente, servindo como parâmetro para a aplicação de todo o conteúdo principiológico, além de ser este o corolário daquela.

Ao lado deste princípio, está a indisponibilidade do interesse público, que limita a atuação administrativa e impossibilita ao gestor abrir mão do interesse público. Desta forma, conclui-se ser o gestor público um mero administrador dos bens do Estado, jamais podendo se valer destes para atender anseios pessoais (CARVALHO, 2017).

Desta forma, o gestor público jamais poderia deixar de pensar na saúde dos cofres públicos para beneficiar interesses seus ou de outrem. A título de exemplo: o chefe do Executivo, ao assumir o cargo, toma ciência de débitos em atraso de sua mãe com a Fazenda Pública. Independentemente de seus apegos emotivos, em hipótese alguma poderia interferir no sentido de impedir ou atrapalhar o processo fiscal, pois o tesouro público é detentor de maior interesse coletivo do que as contas de um particular.

Assim sendo, não é trabalhoso perceber a transgressão feita pela improbidade administrativa a tais princípios; o gestor público que não é probo, de certo, não atua com pensamento no interesse público. Além do mais, a ofensa à indisponibilidade do interesse público é notória, pois este é posto à margem da atuação da Administração Pública na figura de seu gestor ímprobo.

2.2.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONALMENTE PREVISTOS

Por ser a fonte maior de onde emana toda a força legal em nosso ordenamento jurídico, a Constituição Federal discorre sobre todo o bom funcionamento deste; assim sendo, precisaria, necessariamente, tratar da Administração Pública com bastante zelo e precisão. Justamente por isso, em seu art. 37, dispõe sobre os princípios pelos quais toda a atuação estatal irá se basear.

E o primeiro e mais importante deles é o princípio da legalidade, que impõe à Administração Pública a obrigação de sempre atuar conforme os ditames legais. Deste modo, o Estado é o responsável tanto por criar a legislação como por se submeter a ela.

Também conhecido como princípio da subordinação à lei (tendo em vista ser a lei aqui vista de forma ampla), a legalidade impõe ao agente público a necessidade de somente agir com base na previsão legal, evitando atos feitos com base na mera discricionariedade do gestor público e garantindo, principalmente, o interesse público.

Assim sendo, a legalidade funciona como sustentáculo de toda a atuação dos entes públicos, especialmente pelo fato de ser a lei o reflexo do interesse social e, ao mesmo tempo, o limitador dos avanços estatais. Desta forma, percebe-se também a íntima relação com o princípio da indisponibilidade

do interesse público, pois este é indisponível justamente por previsão legal (CARVALHO, 2017).

Outro princípio decorrente da legalidade, de certo, é a presunção de legalidade e veracidade dos atos administrativos, tendo em vista que todo e qualquer ato da Administração Pública é, desde a sua origem, tido como verdadeiro. Deste modo, o particular que se sentir prejudicado por uma atuação do Estado precisa, necessariamente, demonstrar a lesão causada (por ser tal presunção relativa, ou seja, cabendo prova em contrário).

Com esteio no abordado, é cristalina a percepção acerca da imensurável mácula que a improbidade administrativa causa: de um lado, fere a legalidade (pois não há hipótese legal que sustente um ato administrativo que vise enriquecimento ilícito ou o dano ao erário); de outro, a improbidade administrativa atinge em cheio a presunção de legitimidade dos atos da Administração Pública, gerando uma insegurança e até mesmo um descrédito da população em torno dos seus governantes eleitos, já que não podem existir em congruência na mesma frase as palavras corrupção e credibilidade do gestor público.

Ainda na análise do art. 37, caput, da Constituição Federal, temos o consagrado princípio da impessoalidade nos atos da Administração Pública, tratando sobre a correta forma de agir do gestor público: em suma, repudia todo e qualquer ato de perseguição ou favorecimento a particulares, legitimando apenas as condutas que visem o interesse coletivo (CARVALHO, 2017).

De acordo com a doutrina:

O princípio da impessoalidade estabelece um dever de imparcialidade na defesa do interesse público, impedindo discriminações (perseguições) e privilégios (favoritismo) indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa. Segundo a excelente conceituação prevista na Lei do Processo Administrativo, trata-se de uma obrigatória “objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades” (art. 2º, parágrafo único, III, da Lei n. 9.784/99) (MAZZA, 2014, p.93).

Desta forma, a Lei Maior impõe à Administração Pública a obrigação de tratar a todos com imparcialidade, independente de posição política, social ou cultural. Infelizmente, este talvez seja o princípio mais ultrajado por gestores públicos (especialmente em cidades pequenas), que usam de seu poder

temporário para perseguir opositores políticos e manter a velha prática dos “currais eleitorais”, garantindo votos por meio de favores e facilitações.

Ademais, cumpre salientar que todo e qualquer ato administrativo não deve ser imputado ao agente, mas sim ao Estado como um todo; desta forma, o gestor público jamais poderia se autopromover por meio de qualquer conduta feita enquanto servidor estatal, fato que também é bastante comum em todas as cidades brasileiras.

Percebe-se, então, que a improbidade administrativa vai de encontro à impessoalidade, pois o gestor público que visa o enriquecimento próprio ou de terceiros, logicamente, não pensa na coletividade; é a perfeita evidenciação da pessoalidade do ato administrativo ao lesionar o erário na intenção de obter vantagens patrimoniais.

Adiante, o princípio da moralidade se apresenta como o mais complexo e subjetivo deles, especialmente pela divergência da doutrina clássica ao analisar a relação entre Moral e Direito.

Para uma corrente, o Direito necessariamente estaria inserido no âmbito da Moral, forçando o legislador e o aplicador das leis a trata-las sempre em congruência com valores éticos. Entretanto, por não possuir uma perfeita linearidade (já que conceitos morais variam de acordo com cada indivíduo), a linha de pensamento acaba não sendo perfeitamente aceita (MAZZA, 2014).

Para uma segunda corrente, o Direito estaria totalmente independente da Moral, sendo dois universos paralelos. Para os críticos, a teoria defendida por KELSEN possui diversas falhas, pois as leis, necessariamente, possuem uma carga moral (MAZZA, 2014).

Assim sendo, uma corrente mais aceita seria a dos “círculos secantes”, que defende uma interdependência entre os campos do Direito e da Moral, sem necessariamente um estar totalmente imerso no outro, tendo em vista a possibilidade de comportamentos lícitos e imorais (matar alguém em estado de legítima defesa) ou ilícitos e morais, como, sob a perspectiva de alguns, seria matar alguém sob forte influência de emoções (MAZZA, 2014).

De todo o modo, a moralidade é intrínseca à correta atuação do gestor público, tendo em vista a necessidade de garantir o interesse público na maior proporção possível e tal horizonte sendo impossível de ser atingido por meio de atos imorais ou amorais.

Percebe-se, claramente, que a Moral jamais seria pactuante da desonestidade, o que evidencia a afronta que condutas de improbidade administrativa geram. Sem dúvidas, o princípio da moralidade é o mais atingido diante da ausência de probidade do gestor público.

Na sequência, temos o princípio da publicidade como um dos pilares da Administração Pública. E não poderia ser diferente.

Durante muito tempo, os governantes (reis absolutistas, em especial) tinham plena autonomia para gerir o patrimônio público. Com o passar dos anos e o desenvolvimento de melhores formas de governo, os gestores começaram a ser impedidos de agir a seu bel-prazer e obrigados a prestar contas de toda e qualquer conduta, especialmente as financeiras.

Exatamente nesse contexto, uma atividade que já existia (mas sem muito enfoque), cresce e ganha fundamental importância: a Contabilidade Pública, como ferramenta essencial da concretização do princípio da publicidade (FELIX, 2013).

Atualmente, não há que se falar em gestão pública alheia à contabilidade, pois esta é o meio pelo qual o Estado se utiliza para demonstrar sua probidade, transparecendo a origem das receitas e o destino dado às despesas. Justamente por isso, o contador possui fundamental importância para a boa gestão, sendo imprescindível no combate às negligências administrativas e garantindo a aprovação por parte dos órgãos fiscais (Tribunal de Contas, em especial) às contas do gestor público.

Do exposto, fica fácil compreender a ofensa à publicidade no contexto da improbidade administrativa. Para elucidar ainda mais, são pertinentes as lições:

A publicidade dos atos administrativos constitui medida voltada ao cumprimento das seguintes finalidades:

- a) exteriorizar a vontade da Administração Pública divulgando seu conteúdo para conhecimento público;
- b) tornar exigível o conteúdo do ato;
- c) desencadear a produção de efeitos do ato administrativo;
- d) permitir o controle de legalidade do comportamento (MAZZA, 2014, p.104).

Deste modo, impossível seria existir transparência e improbidade administrativa num mesmo ato de gestor público. Ao ofender o princípio em

análise, o responsável pelo ato precisaria esconder (ou ao menos ofuscar) a sua conduta, o que se torna incondizente com os objetivos da publicidade na gestão.

Ainda na análise do art. 37, caput, da Constituição Federal, passamos a destrinchar o princípio da eficácia, pilar da boa gestão pública e objetivo essencial do Estado.

Adicionado ao texto legal por meio da Emenda Constitucional nº 18/1998, a busca pela eficácia corresponde à efetivação da boa gestão, atenta aos demais princípios e atingindo o interesse coletivo; desta forma, uma Administração Pública eficaz vem a ser aquela onde há respeito à legalidade e à impessoalidade, transparência e cujos atos estejam respaldados na moralidade, desembocando numa prestação das funções públicas com o máximo de objetividade e o mínimo de tempo possível (CARVALHO FILHO, 2014).

Sintetizando o princípio, o gestor público precisa sempre agir com economicidade, qualidade, rapidez e produtividade, visando a redução de desperdícios e o máximo rendimento funcional (MAZZA, 2014).

Desta forma, a figura do servidor público despreocupado com o desemprego (por conta de sua estabilidade), agindo com desdém e procrastinação diária, torna-se uma afronta aos parâmetros norteadores da boa Administração Pública: em que pese o Estado não ser uma empresa e, conseqüentemente, não visar a obtenção de lucro, possui uma nítida função de prestar serviços públicos de qualidade para garantir o interesse da coletividade, e o gestor público é o principal expoente desta boa e eficaz prestação.

Nos dizeres da doutrina:

Para o servidor público federal, a produtividade constitui, inclusive, um dos fatores avaliados durante o período de estágio probatório. Além disso, o art. 116 da Lei n. 8.112/90 enumera diversos deveres do servidor público relacionados com a eficiência, tais como: atender com presteza o público em geral (inciso V) e zelar pela economia do material (inciso VII). Ao dever estatal de atuação eficiente corresponde o direito dos usuários de serviço público a uma prestação com qualidade e rapidez (MAZZA, 2014, p. 108)

Ainda no mesmo sentido de valorizar a eficácia em todos os liames da Administração Pública, o processo administrativo também é norteado pela celeridade, conforme observamos nas seguintes lições:

Por fim, uma prestação de serviços eficiente deve garantir uma célere solução de controvérsias, razão pela qual, a eficiência está diretamente ligada ao princípio da celeridade nos processos administrativos, inserido na Constituição da República, em seu art. 5º, LXXVIII que dispõe que *"a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação"*. Dessa forma, é possível considerar que a rápida solução das controvérsias enseja uma eficiência na execução das atividades estatais, contribuindo para a satisfação dos interesses da sociedade (CARVALHO, 2017, p. 79).

Mais do que um princípio, a eficácia (e a conseqüente celeridade) devem ser objetivos fundamentais das condutas da Administração Pública, especialmente pelo fato de que todos os seus atos, de uma forma ou de outra, atingirão toda a sociedade, positivamente ou não.

Para ser produtivo e zelar pela economia na gestão pública, obviamente, o servidor público deve ser o mais probo possível, agindo sempre nos moldes legais previstos, fato que torna imiscível a relação entre improbidade administrativa e eficácia na gestão.

Deste modo, o quinteto principiológico supracitado é tido, na doutrina e na jurisprudência, como sendo o arcabouço no qual a Administração Pública firma suas bases, o que faz com que todo e qualquer ato ímprobo seja, necessariamente, danoso ao Estado.

Importante mencionar que outros princípios também são maculados por atos de improbidade administrativa, como o da razoabilidade (uso de moderação nos atos administrativos) e da finalidade (a Administração Pública deve atender aos fins sociais), o que corrobora ainda mais com sua essência malévolá e prejudicial a toda a sociedade.

2.3 A PRESCRIÇÃO DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO COMO COROLÁRIO DA SEGURANÇA JURÍDICA EM RELAÇÃO AO GESTOR PÚBLICO

De outra banda, um princípio também apresenta sua análise pertinente ao contexto da improbidade administrativa. A segurança jurídica, como o principal pilar da boa relação entre os membros de uma sociedade. Todavia, em que pese também possa servir como base para garantias da

Administração Pública, tal princípio surge muito mais forte no sentido de ser uma garantia individual.

Sob uma primeira análise, no que diz respeito à interpretação das leis, pode ser vista em sentido objetivo (*rechtssicherheit*), como sendo a estabilização da ordem jurídica e em sentido subjetivo (*vertrauensschutz*), como sendo a preservação da confiança legítima e evitando comportamentos administrativos contraditórios (MAZZA, 2014).

Entretanto, a segurança jurídica vai além do âmbito administrativo, sendo um princípio geral do ordenamento jurídico como um todo, garantindo a harmonia entre as relações e evitando comportamentos jurídicos que surpreendam ou invadam o que já estava pacificado, como bem explica a boa doutrina:

O princípio da segurança jurídica é um fundamento geral do ordenamento, sendo aplicável a todos os ramos do Direito. Seu conteúdo volta-se à garantia de estabilidade, ordem, paz social e previsibilidade das atuações estatais. Alinha-se à finalidade primeira da ordem jurídica que é propiciar segurança e estabilidade no convívio social, evitando mudanças abruptas, sobressaltos e surpresas decorrentes de ações governamentais. Assim, constitui um elemento conservador inserido na ordem normativa visando a manutenção do status quo, de modo a “evitar que as pessoas sejam surpreendidas por modificações do direito positivo ou na conduta do Estado, mesmo quando manifestadas em atos ilegais” (MAZZA, 2014, p.120).

A seu turno, se faz pertinente a análise acerca da prescrição, fenômeno jurídico imprescindível aos objetivos do Estado Democrático de Direito.

De modo a evitar relações de incertezas perpétuas e, por consequência, instáveis, é consagrado (em todos os ramos do Direito) o instituto da prescrição, como sendo a perda da ação de um direito por inércia de seu possuidor num determinado lapso temporal (IMHOF, 2014).

Desta forma, se tal fenômeno incide até mesmo no âmbito penal (*ultima ratio* do Estado), não há dúvidas sobre sua atuação no âmbito da Administração Pública.

Justamente por visar a previsibilidade das atuações estatais, a segurança jurídica possui forte intimidade com a prescrição, no sentido de evitar o eterno temor por avanços governamentais.

Assim sendo, em que pese toda a merecida repreensão que sociedade e Poder Judiciário dão aos atos de improbidade administrativa, o Supremo

Tribunal Federal, na interpretação da Constituição da República, abarca o tema com a devida repercussão geral que merece.

Ab initio, importante analisar o conteúdo da Lei Maior, em seu art. 37, § 5º, quando fala que a lei irá estabelecer os prazos prescricionais para ilícitos que seus agentes causem e prejudiquem o erário; todavia, a própria Constituição Federal faz uma ressalva para o ressarcimento ao erário.

Desta forma, na inteligência da Lei 8.429/1992, em seu art. 23, foram estipulados os prazos de prescrição para os atos de improbidade administrativa, o que aparentava ser um tema pacífico. Entretanto, diversas entidades e boa parte da doutrina sempre entendeu que a ressalva feita na parte final do §5º do art. 37 da Constituição Federal seria uma conclusão pela imprescritibilidade das ações de reparo aos danos causados ao erário. Assim também era o entendimento da jurisprudência majoritária.

Todavia, o tema obteve ainda mais enfoque na análise do Recurso Extraordinário 669069, em 2016, quando o STF pacificou o entendimento no sentido de serem prescritíveis os danos à Fazenda Pública oriundos de ilícitos cíveis, mas não se manifestou sobre a incidência (ou não) da prescrição nos atos de improbidade administrativa que gerassem danos ao erário.

A seu turno, o STF já deu indícios que irá pacificar o tema em breve, no julgamento do Recurso Extraordinário 852475, especialmente pelo fato de haver divergência entre os ministros e o tema possuir repercussão geral, necessitando de urgente pacificação, tendo em vista que 788 processos tratando sobre o tema estão suspensos em todo o país (JOTA, 2018).

Desta forma, o que vem a ser analisado é a relação antitética entre a repulsa aos atos de improbidade administrativa e a preservação da segurança jurídica por meio da prescrição da ação de ressarcimento ao erário. E tal análise precisa ser feita com bastante frieza e razoabilidade.

Como fora exposto, a improbidade administrativa gera máculas aos princípios basilares da Administração Pública, sendo merecedora de toda a reprimenda possível. Entretanto, não seria prudente admitir uma perpétua pretensão estatal em detrimento de particulares (por pior que tenha sido sua conduta), pois, se assim o fosse, estaríamos novamente dando excessivos poderes ao Estado, fato que sempre acaba por suprimir direitos e garantias individuais.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De certo, restou indubitável a necessidade de a Administração Pública ser manejada por gestores honestos e probos; ao mesmo tempo, na incidência de reprovação de contas por atos de improbidade administrativa, em que pese tal conduta ser nefasta, não pode dar o condão de uma eterna possibilidade de condenação.

O fato de ser prescritível a ação de reparação de danos ao erário geraria, inicialmente, a obrigação por parte do Estado no sentido de ser atento às próprias feridas. Além disso, a prescrição funcionaria como corolário da segurança jurídica, evitando o eterno receio diante de um Estado que foi inerte consigo mesmo.

Em tamanha instabilidade jurisprudencial sobre o tema, cumpre salientar, com máximo respeito ao pensamento oposto (que é majoritário), mas, com base na segurança jurídica, não há outro caminho a não ser o entendimento pela prescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário, preservando o indivíduo (por mais ímprobo e imoral que tenha sido) contra um Estado ineficaz em cuidar de seu próprio patrimônio.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo/ Matheus Carvalho** - 4. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo/ José dos Santos Carvalho Filho**. - 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013.- São Paulo :Atlas, 2014.

FÉLIX, Leonardo Pedro. **Evolução da Contabilidade Pública no Brasil**. 2013. 30f. Trabalho de Conclusão de Curso – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2013.

IMHOF, Cristiano. **Código Civil interpretado: anotado artigo por artigo / Cristiano Imhof**- 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2014.

JOTA. **STF vai definir se há prazo para ressarcimento dos cofres públicos por improbidade**. Disponível em: < <https://jota.info/stf/do-supremo/stf-vai-definir-se-ha-prazo-para-ressarcimento-dos-cofres-publicos-por-improbidade-18032018> >. Acesso em: 8 de julho de 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo / Alexandre Mazza**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de improbidade administrativa / Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira**. – 2.a ed. rev., atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.