

Improbidade Administrativa

Jussara Maria Pordeus e Silva

(44.^a Promotora de Justiça junto à Vara Especializada da Fazenda Pública Municipal. Prof. de Direito Constitucional e Administrativo)

“A corrupção não é problema dos tempos e nem das instituições e, sim, dos homens” (Seneca).

Sumário: 1 – Introdução. 2 – Da aplicação da Lei n.º 8.429/92 no tempo. 3 – Dos sujeitos ativo e passivo da improbidade. 4 – Da natureza dos atos alcançados pela legislação. 5 – Das modalidades de improbidade administrativa. 5.1 – Dos atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito (art. 9.º da Lei n.º 8.429/92). 5.2 – Dos atos de improbidade que causam lesão ao Erário (art. 10 da Lei n.º 8.429/92). 5.3- Dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11 da Lei n.º 8.429/92). 6 – Das medidas processuais e instrumentais de combate a improbidade administrativa. 6.1 – Da quebra de sigilo bancário. 6.2 – Do bloqueio de bens (seqüestro). 6.3 – Do afastamento liminar do agente público para garantia da instrução processual. 7 – Das sanções. 7.1 – Suspensão dos direitos políticos. 7.2 – Ressarcimento integral do dano e perda dos bens adquiridos ilicitamente. 7.3 – Pagamento de multa civil. 7.4 – A perda da função pública. 7.5 – Proibição de contratar com a administração pública e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. 8 – Da prescrição.

1. Introdução

É sabido que não existe liberdade absoluta, senão imperaria a anarquia, assim como não pode existir poder ilimitado, senão se instalaria a tirania, a ditadura. Daí porque a necessidade de utilização do direito como instrumento de limitação do poder político.

Desde que criada por Montesquieu, a célebre Teoria da Separação dos Poderes, adotada hoje como um dos cânones dos países democráticos, já se idealizou, simultaneamente, um sistema de freios e contrapesos que nada mais é que a limitação do poder pelo próprio poder.

Não é suficiente a política andar junto com a ética e a moral. Os poderes políticos necessitam de limitações claras e inequívocas, para se ajustarem aos ditames constitucionais, assim como os projetos governamentais necessitam se adequar aos comandos jurídicos. Por isso, existem mecanismos de defesa de normas constitucionais contra o próprio poder político.

Assim é que o direito constitucional estabeleceu, dentre tantas outras, vedação expressa à improbidade administrativa, conforme se infere do § 4.º do art. 37 da Constituição Federal, estabelecendo, desde então sanções, regulamentadas mais tarde pela Lei n.º 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, objeto deste trabalho.

A defesa do patrimônio público e a exigência de probidade como qualidade primordial do homem público, remontam à Antiguidade, posto ser fator de legitimação do próprio poder político o qual, pelo seu caráter representativo e mandatário da vontade popular, tem como obrigação prestar contas à coletividade.

Na Idade Média, o mundo passou por um período de absolutismo, onde os governantes tinham poder de vida e de morte sobre as pessoas, onde os bens do Estado se confundiam com o do soberano.

Após a Revolução Francesa, onde se consagrou o povo como detentor da soberania e o monarca como mero depositário da coroa, entendeu-se o dever dos governantes de prestar contas, não apenas no sentido econômico e contábil, o que passou a ser atribuição fiscalizadora do parlamento, mas de suas ações de governo e seus resultados.

Criaram-se assim, desde então, mecanismos de combate às práticas nocivas ao patrimônio público, provado que ficou ser fator de desestabilização da economia pública e de mercado.

Ao mesmo tempo, a politização da população e o crescente desenvolvimento do sentimento de cidadania também passaram a exigir transparência e fiscalização rigorosa da ação dos agentes públicos, uma vez que lidam com dinheiro, valores e bens da coletividade.

Tem-se, hoje, que a própria sobrevivência do Estado Democrático de Direito passa, necessariamente, por um combate duro e sistemático aos casos de corrupção e improbidade administrativa.

No Brasil, a Constituição de 1988 abordou o tema da corrupção administrativa – improbidade administrativa – como nenhuma outra ousou pois, quando muito, tratavam da modalidade mais visível, que é o enriquecimento ilícito.

Com a edição da Lei n.º 8.429/92, então, instrumentalizou-se outro tipo de ação contra o desvirtuamento da Administração Pública e afronta aos seus princípios norteadores, já que a Ação Popular existente se restringia à configuração de “lesividade” do patrimônio e não tinha como legitimadas as pessoas jurídicas de direito público lesadas, nem, tampouco, o Ministério Público como instituição, já que exclusiva ao cidadão.

Até porque, várias decisões judiciais impugnavam a utilização da Ação Civil Pública como meio de defesa do patrimônio público, apesar do Código do Consumidor, alterando seu alcance, o haver inserido como bem tutelado por aquela via processual.

As Constituições brasileiras anteriores a de 1988 não ousaram abordar o tema da improbidade administrativa, cingindo-se a contemplar superficialmente a sua modalidade mais incisiva – o enriquecimento ilícito – entretanto, a de mais difícil demonstração.

O § 4.º do art. 37 da Constituição Federal atual previu que 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.

Do mesmo modo que probó é sinônimo de honestidade, “improbidade” vem de *improbus*, que significa desonestidade. Mas a improbidade da forma como foi abordada pelo legislador na Lei n.º 8.429/92 pode se caracterizar, também, por incompetência, negligência ou descumprimento de normas e princípios.

Em alguns casos, sancionados mais rigorosamente, exige-se conduta dolosa dos agentes públicos para configuração da improbidade, gerando, em regra, prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito para si ou ter-

ceiro. Noutras hipóteses, entretanto, basta uma ação culposa, uma omissão, podendo ser fruto de despreparo e incompetência administrativos e não tendo, necessariamente, importado em prejuízo ou enriquecimento ilícito.

Por isso é que se classificam os atos de improbidade em várias espécies e em diversos graus, acarretando, conforme o caso, sanções de natureza distinta.

Entretanto, tudo isso só é possível com um Ministério Público e um Poder Judiciário independentes e dotados de garantias constitucionais, já que vão atuar justamente no setor político onde era tradição a impunidade.

Vejamos agora alguns dos aspectos mais palpitantes desta matéria.

2. Da aplicação da Lei n.º 8.429/92 no tempo

Um aspecto importante a elucidar, sem dúvida, é a aplicabilidade da Lei n.º 8.429/92 e qual instrumento pode ser utilizado em tais casos quando ocorridos anteriormente à edição da mencionada norma.

Ademais houve um período de transição entre a previsão da improbidade pelo § 4.º do art. 37 da CF e a promulgação da Lei n.º 8.429/92, na qual se considerou recepcionada a legislação ordinária que passaremos a explicar, uma vez que suas disposições não podiam retroagir para alcançar fatos pretéritos à sua vigência.

Anteriormente à Lei em comento, o legislador brasileiro havia elaborado duas leis federais: a Lei n.º 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha), completada pela Lei n.º 3.502/58 (Lei Bilac Pinto), recepcionadas pela CF/88, como dito, mas revogadas pela Lei n.º 8.429/92 – que tratava apenas de uma das espécies do gênero improbidade administrativa, a saber, do enriquecimento ilícito –, leis essas que permaneceram aplicáveis, todavia, a fatos ocorridos antes da vigência da Lei n.º 8.429/92, ainda não alcançados pela prescrição.

A Lei Federal n.º 3.164/57 (Pitombo-Godói Ilha) sujeitava a seqüestro os bens de servidor público, adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica – no juízo

cível – (art. 1.º), sem prejuízo da responsabilidade criminal em que aquele tenha ocorrido (art. 1.º, *caput*), contemplando, de forma genérica, somente uma das espécies de enriquecimento ilícito, sancionada com o desapossamento do amealhado mediante o exercício indevido da função pública.

Essa lei já conferia ao Ministério Público a iniciativa da ação civil, assim como instituiu o registro público obrigatório dos valores e bens pertencentes ao patrimônio privado de quantos exercessem cargos ou funções públicas da União e entidades autárquicas, eletivas ou não, que correspondia a atual exigência legal da entrega da declaração de bens dos agentes públicos.

Tal diploma, contudo, não evidenciava o alcance da expressão “influência ou abuso” de cargo, função ou emprego público como, de igual modo, só conhecia a descentralização autárquica uma vez que, apenas em 1967, o Decreto-Lei n.º 200 integrou as empresas públicas e sociedades de economia mista ao sistema jurídico-normativo.

No ano seguinte, 1958, foram alargadas as hipóteses de enriquecimento ilícito pela Lei Federal n.º 3.502/58 (Bilac Pinto), que previu o seqüestro e o perdimento de bens de servidor público da administração direta e indireta, nos casos de enriquecimento ilícito por influência ou abuso de cargo ou função, complementando, deste modo, a comentada Lei Pitombo-Godói.

Foram tipificadas como situações caracterizadoras de enriquecimento ilícito então: 1) a incorporação ao patrimônio privado, sem as formalidades legais, regulamentares, estatutárias ou normativas e sem a indenização correspondente, de bens ou valores do patrimônio público; 2) a doação de valores ou bens do patrimônio público a indivíduos ou instituições privadas, ainda que de fins assistenciais ou educativos, desde que feita sem publicidade e sem autorização prévia do órgão que tenha competência expressa para deliberar a esse respeito; 3) o recebimento de dinheiro, de bem móvel ou imóvel, ou de qualquer outra vantagem econômica, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente; 4) a percepção de vantagem econômica por meio de alienação de bem móvel ou imóvel, por valor sensivelmente superior ao corrente no merca-

do ou a seu valor real; 5) a obtenção de vantagem econômica por meio da aquisição de bem móvel ou imóvel por preço sensivelmente inferior ao corrente no mercado ou a seu valor real; 6) a utilização em obras ou serviços de natureza privada de veículos, máquinas e materiais de qualquer natureza, de propriedade pública e, bem assim, dos serviços de agentes públicos; 7) o enriquecimento resultante de tolerância ou autorização ou ordem verbal, escrita ou tácita, para exploração de jogos de azar ou de lenocínio; 8) o enriquecimento resultante de declaração falsa em medição de serviços e obras públicas, e bem assim, sobre quantidade, peso, qualidade ou características de mercadorias ou bens.

A norma exigia, porém, para a hipótese (2 – doação) prova de que o doador tivesse interesse político ou de outra natureza que direta ou indiretamente, pudesse ser ou houvesse sido beneficiado por seu ato e nas situações (2 – doação), (4 – alienação) e (5 – aquisição), a prova de que os doadores, alienantes ou adquirentes tivessem interesse que pudesse ser atingido ou amparado por ato beneficiário.

Outorgou, no mais, a legislação supracitada, legitimação à entidade prejudicada para, no prazo de 90 dias da apuração do fato, postular o seqüestro ou perdimento de bens, findo o qual, qualquer cidadão poderia fazê-lo, promovendo a citação da pessoa jurídica interessada para integrar a lide como litisconsorte.

Uma novidade trazida foi a possibilidade de pedido cumulativo de ressarcimento integral de perdas e danos sofridos pela pessoa jurídica autora ou litisconsorte.

E, em conta de haver a lei Bilac Pinto apenas complementado e não revogado a Lei Pitombo-Godói, a legitimidade do Ministério Público para propor a ação permaneceu fundamentada.

Contudo, no período da vigência das leis mencionadas, houve uma grande onda de corrupção e impunidade no Brasil, face as suas incertezas e lacunas, pois não contemplaram o enriquecimento sem causa, apenas espécies de enriquecimento ilícito de difícil comprovação.

Outro aspecto ao qual cumpre ressaltar, quanto a aplicabilidade da Lei n.º 8.429/92 no tempo é que, em grande monta, a Lei n.º 8.429/92 compõe-se de “normas em branco”, cujo preceito é completado por ou-

tras normas jurídicas de igual ou inferior hierarquia, variando o conteúdo daquela ao passo que modificadas sejam as lei que, descumpridas, ensejem improbidade (Ex.: Lei de licitações, relativas a concessões de benefícios fiscais ou creditícios, de aprovações de despesas que, alteradas, modificam o suporte da improbidade).

3. Dos sujeitos ativo e passivo da improbidade

Para responsabilização por ato de improbidade administrativa, considera-se *sujeito ativo* o agente público, servidor ou não, que exerce, embora transitoriamente, com ou sem remuneração, seja pela via eletiva, por nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura, vínculo ou mandato, cargo, emprego ou função em qualquer dos níveis da Administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, Territórios ou Municípios, ou, ainda, em empresa incorporada ao patrimônio público ou em entidade para cuja criação haja concorrido capital público com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual (arts. 1.º e 2.º da Lei n.º 8.429/92).

Importante registrar que o agente comissionado mesmo após deixar o cargo responde por improbidade administrativa, assim como o agente estável, mesmo após a aposentadoria ou estando em disponibilidade, pode ser réu em ação de improbidade administrativa.

Também respondem por ato de improbidade administrativa aqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, tenham concorrido ou induzido, de qualquer modo, à prática da improbidade, ou dela se beneficiado, direta ou indiretamente.

Limita, todavia, a legislação analisada, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição aos cofres públicos aquelas entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de que cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Controvérsia surge quanto ao ajuizamento da Ação de Improbidade Administrativa contra militar, dentre eles o policial militar que, pelo art. 42 da CF, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 18/98, se desvinculou os militares do conceito de “servidor” e passou a submeter aos ditames do art. 142 da CF, sendo tal alteração posterior ao § 3.º do art. 14 da Lei n.º 8.429/92, que deixava claro a aplicação da LIA contra “servidor” militar.

O tema vem sendo discutido nacionalmente, considerando, sobretudo, que o militar tem processo especial de perda de cargo – Ação de Indignidade ou Incompatibilidade com o Oficialato – para perda do posto e da patente.

A matéria tem gerado dúvidas e discussões, sendo para uns possível a utilização de tal instrumento contra atos praticados por policial militar, entretanto, sendo cabível a aplicação de todas as sanções previstas na lei, menos a de perda de cargo. Para outros, aquelas ações especiais previstas no art. 142 da Constituição Federal são cabíveis apenas quando consequência de condenação criminal e administrativa, portanto, outras esferas de responsabilidade que não a civil como *sói ser in casu*.

No que concerne ao sujeito passivo da improbidade, qualifica a lei, como sendo a pessoa jurídica de direito público interno (União, Estado, Município, Autarquia) ou a pessoa jurídica de direito privado (empresa pública, sociedade de economia mista, empresa com envolvimento de capitais públicos), ou seja, qualquer entidade pública ou particular que tenha participação de dinheiro público em seu patrimônio ou receita anual. Estes são, juntamente com o Ministério Público, legitimados para propor a Ação de Improbidade.

4. Da natureza dos atos alcançados pela legislação

Problema bastante discutido pelos doutrinadores se refere ao alcance objetivo e subjetivo da legislação.

Alguns sustentam, a exemplo da manifestação de Cláudio Ari Mello na Revista n.º 36 do Ministério Público do Estado do Rio Grande

do Sul, que a lei atinge apenas os atos de natureza administrativa, pelo que estão sob sua incidência os atos legislativos e jurisdicionais típicos. Assim, o parlamentar que recebe propina para votar desta ou daquela forma e o juiz que, subornado, profere sentença em favor da parte com quem negociou não praticam atos de improbidade administrativa, conquanto possam sofrer sanções penais, civis, políticas (no caso do parlamentar) e administrativa (no caso do magistrado).

Outros defendem, como Fábio Medina Osório (In: *Improbidade Administrativa, Observações sobre a Lei n.º 8.429/92*, Porto Alegre: Ed. Síntese, 1997), que a lei não cuida apenas da improbidade administrativa ligada ao administrador público, pois atos administrativos podem ser praticados sob a forma de leis ou decretos legislativos e, nem por isso, quando ostentarem efeitos concretos deixarão de se submeter aos ditames da Lei n.º 8.429/92. Além disso, pode ocorrer a desonestidade na prática de atos formalmente jurisdicionais e legislativos e, nesse caso, tampouco haverá impossibilidade formal de incidência das sanções decorrentes da improbidade administrativa.

Doutrinadores otimistas entendem não se poder extrair do sistema – seja através de uma visão teleológica, seja pela literalidade legal – a conclusão que somente os atos administrativos seriam passíveis de enquadramento na Lei n.º 8.429/92, posto em nenhum momento tal restrição foi efetuada na legislação, a qual simplesmente referiu que o ato poderia ser praticado contra a administração de qualquer dos Poderes da União, Distrito Federal ou Municípios, sem especificar a natureza do ato, se administrativo, jurisdicional ou parlamentar.

Na prática, se aparelhar uma Ação de Improbidade contra uma sentença judicial ou porque um parlamentar está legislando em causa própria (corrupção cinza ao ver de Fábio Medina), sabe-se extremamente difícil em tais hipóteses a comprovação de enriquecimento ilícito, benefício a terceiros ou a si mesmo.

5. Das modalidades de improbidade administrativa

5.1. Dos atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito (art. 9.º da lei n.º 8.429/92)

Dispõe o art. 9.º da Lei n.º 8.429/92 que, constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir (obter, tirar perceber – nossos grifos) qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, mandato ou função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1.º desta Lei, e notadamente:

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

Para configuração basta a percepção da vantagem pelo agente público, ou sua entrega a outrem, em virtude da ação ou omissão ilícita. A lei não exige que o interesse daquele que “compra” se concretize.

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

Nesse caso, o agente público percebe vantagem econômica para abrir caminho, não criar dificuldades no processo. Se a Administração adquire bem, loca bem ou contrata serviços a preços incompatíveis com os praticados no mercado, superfaturamento, há fraude no procedimento licitatório. Daí, considerar-se impossível a ocorrência isolada desta hipótese (vide art. 10, VIII).

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

Aqui, trata-se do subfaturamento do que vende, troca ou fornece bem ou serviço público, ou seja, beneficiamento de terceiro em detrimento da entidade pela alienação, permuta, locação de bem ou prestação de serviços públicos por valores inferiores aos cobrados por outrem. Também sugere fraude no procedimento licitatório, quase sempre envolvendo mais de um agente, como, por exemplo o perito avaliador.

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

Na hipótese, condenou-se a prática de aproveitamento ilícito de veículos oficiais e do trabalho de subalternos funcionais em atividades que não guardam nenhuma relação com o serviço público para o qual foram investidos ou contratados. A utilização de máquinas, veículos ou equipamentos caracteriza também, crime de responsabilidade de prefeitos e vereadores (Decreto-lei n.º 201/67).

A aceitação ou consentimento do agente utilizado não afasta a tipificação, assim como os bens utilizados não precisam ser integrantes do patrimônio públicos, bastando estar à sua disposição.

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

Essa situação é dirigida ao agente público que tem o dever jurídico de reprimir as atividades ilícitas aqui elencadas, todas caracterizadoras do crime organizado. Exemplo comum é o de policiais que fecham os olhos ao jogo do bicho ou o Delegado de Polícia que se recusa a autuar em flagrante o autor de contravenção, desde que comprovado o recebimento, ainda que indireto de promessa ou vantagem econômica.

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

A lei vislumbra nessa modalidade outra prática que pressupõe qualificação técnica do agente público. A título de exemplo pode-se citar peritos avaliadores, engenheiros responsáveis pelo atestado de conclusão de obra e cumprimento de cronogramas fixados para liberação de pagamento. A declaração falsa aqui não se refere apenas a valor.

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

Tem-se a descrição do enriquecimento sem causa, ou seja o agente que ostenta riqueza material incompatível com a sua renda.

Alguns autores sustentam que, aqui, há de ser investigada a origem daquele patrimônio, pois a lei não se refere a “sinais exteriores de riqueza” que na esfera tributária permite a atuação eficiente do fisco, competindo ao Ministério Público ou à entidade autora na ação civil pertinente, comprovar o nexo de “abuso do exercício funcional” com “enriquecimento”.

Outros, entretanto, defendem que não, sobretudo, porque o projeto chegou a prever a inversão do ônus da prova, bastando para tanto provar que o aumento patrimonial do réu é incompatível com as receitas que auferiu e que o réu é ou foi agente público ao tempo da evolução patrimonial indevida, servindo de base a declaração de bens feita na sua posse.

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

Nesta espécie o interesse, deve apenas ser suscetível de ser atingido, basta que haja a paga de comissão ou de assessoramento informal.

IX – perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza.

É o caso do agente público que intercede ao encarregado pelo empenho, no sentido de dar preferência no pagamento a determinada obra ou serviço público, em desconformidade com a finalidade da destinação da verba pública. Nada mais é do que a “corretagem” de verbas públicas junto ao responsável pelo empenho.

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

Este dispositivo contempla a hipótese da venda do “não agir” do agente público, o recebimento de vantagem para deixar de agir, para se omitir ou silenciar, em ato, providência ou declaração que, em razão de ofício, estivesse obrigado.

XI – incorporar, por qualquer forma, a seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1.º desta Lei;

Prevê essa espécie de improbidade o peculato consistente na apropriação indevida de bem ou valor público, invertendo ilegalmente a titularidade da posse.

XII – usar, em proveito próprio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1.º desta Lei.

E, finalmente, o uso do bem para auferir vantagem, que configura-se ainda que a entidade leve também proveito, a exemplo do diretor financeiro de empresa estatal que elege determinada instituição bancária não credenciada, particular para o recolhimento de vultosa receita diária para, assim, obter em troca elevado limite de crédito em sua conta pessoal.

Vistas as doze hipóteses de atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito, cabe, ainda, observar que não se trata de rol taxativo ou exaustivo, na medida em que o próprio legislador emprega o advérbio “notadamente” no catalogar as espécies exemplificativas de improbidade.

5.2. Dos atos de improbidade que causam lesão ao Erário (art. 10 da lei n.º 8.429/92)

Estabelece o art. 9.º da Lei n.º 8.429/92 que constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje dano patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1.º desta Lei, e notadamente:

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1.º desta Lei.

II – permitir ou concorrer para que a pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1.º desta Lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie.

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despesornalizado, ainda que de fins educativos ou assistenciais, bens, rendas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1.º desta Lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie.

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1.º desta Lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado.

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado.

VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea.

VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie.

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente.

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento.

X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito a conservação do patrimônio público.

XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para sua aplicação irregular.

XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente.

XIII – permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1.º desta Lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

Preocupou-se a lei, aqui, com a conduta ilegal, dolosa ou culposa, comissiva ou omissiva, que cause dano ao erário.

Nessa modalidade de improbidade administrativa, o legislador utiliza nos incisos I, II, IV, V, XII e XIII os verbos permitir, concorrer ou facilitar. *Permitir* é deixar acontecer, deixar passar, não cuidar, não examinar. *Concorrer* é auxiliar, cooperar, contribuir de alguma forma. *Facilitar* é tornar fácil, abrir os caminhos. Portanto, prevê condutas omissivas e comissivas, culposas e dolosas a corroborar vantagem a ser auferida por terceiro.

No caso de doação, embora instituto do direito privado, aqui segue regras de direito público por se tratar de bem público. Na medida em que o agente público não observa tais regras, incide nesta espécie de improbidade.

Quanto à realização de operações financeiras sem observância das normas legais, a Súmula 207 do TCU estabelece ser vedado aos órgãos da Administração Federal direta, às autarquias, às empresas, às sociedades de economia mista e às entidades supervisionadas pela União, a aplicação, em títulos de renda fixa ou em depósitos bancários a prazo, de disponibilidades financeiras, – salvo quando resultantes de receitas próprias – a aplicação em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil ou na forma que este estabelecer e sem prejuízo das respectivas atividades operacionais.

No que infere a aceitação de garantias insuficientes ou inidôneas, apenas as instituições financeiras podem ser lesadas por esse tipo de improbidade, a exemplo da Caixa Econômica Federal.

Na proibição de concessão de benefício administrativo ou fiscal, o agente público deve apenas verificar se os requisitos para concessão desse

ou daquele benefício legal estão presentes. Essa discricionariedade possibilita, quando inadequadamente aplicada, converter-se em arbítrio ou dá margem a expediente que a lei procura evitar ou punir.

No que concerne a frustração de procedimento licitatório, trata-se de fonte inesgotável de atos de improbidade administrativa, gerando prejuízos à Administração Pública. Os casos mais comuns de fraude citados por Marino Pazzaglini Filho e outros autores (In: Improbidade Administrativa, Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público, editado pela Atlas) são:

- 1) aquisição antecipada por valor superestimado e posterior “realização” da licitação, com base em cartas-convites arranjadas;
- 2) fracionamento de empenha de despesa, na mesma verba ou em verbas diversas, levando à dispensa indevida de licitação;
- 3) a troca de envelopes contendo propostas;
- 4) edital lacunoso, deficiente, falta de publicação e duplicidade de editais;
- 5) omissão do objeto da licitação;
- 6) especificação exagerada do objeto da licitação de forma a afastar a competição;
- 7) exigência de capital social superior ao objeto da licitação;
- 8) ausência no edital de cláusulas que deverão reger o contrato;
- 9) inserção de cláusulas subjetivas suscetíveis de manipulação;
- 10) exigência de características do licitante, alheias ao objeto da licitação;
- 11) exigências indevidas quanto à capacitação técnica e atividades anteriores;
- 12) abertura de licitação por valor irrisório e posterior revisão contratual;
- 13) acordo de licitantes na licitação por pacote;
- 14) seleção de proponentes com cláusulas pré-combinadas baseadas em seu índice de liquidez;
- 15) ocultação do preço-base e vazamento de informações;
- 16) fornecimento do edital a preço extorsivo.

Faz ressaltar, ainda, a obra mencionada que a dispensa indevida e a inexigibilidade da licitação sob a alegação de notória especialização da contratada constituem a imensa maioria dos contratos de serviços e obras públicas julgados irregulares pelo Tribunal de Contas do Estado.

Releve-se, também, a exemplo do autor referido, outras duas modalidades de fraudes bastante comuns, que são o superfaturamento e a contratação de serviços fantasmas.

O inciso IX considera ato de improbidade administrativa ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento. A despesa pública deve realizar-se em consonância com o princípio da legalidade que impõe *autorização legislativa* para sua efetivação e a fixação legal do *quantum* do dispêndio autorizado. Casos comuns de burla a essa imposição traduz-se nas condutas lembradas por Paulo Sérgio Mascarenhas Rosa (In: *Improbidade Administrativa e Crime de Responsabilidade de Prefeito*, editado pela LED – Editora de Direito Ltda.), de realizar despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; a transposição de recursos de uma dotação orçamentária para outra sem prévia autorização legal; a abertura de crédito especial ou suplementar também sem autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; a concessão de créditos ilimitados (CF, art. 167). Imperioso lembrar, ainda, que apenas a abertura de créditos extraordinários independem de autorização legislativa prévia, ante sua urgência (CF, art. 167, § 3.º).

Já de acordo com o inciso X, comporta ato de improbidade agir negligentemente na arrecadação de tributos ou renda, assim como na conservação do patrimônio público. Aqui, também se configura crime de ordem tributária e afronta ao art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A repercussão social da negligência ou desídia de arrecadar tributos é imensa, tendo em vista que é a escola que não vai ser construída por falta de recursos, é a criança fora da escola por falta de vagas, etc.

No inciso XI, qualificou-se como ato de improbidade que causa dano ao erário, liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para sua aplicação irregular. A liberação de verba pública, de acordo com Marcelo Figueiredo *in*

Proibidade Administrativa, Comentários à Lei n.º 8.429/92 e legislação complementar editado pela Malheiros, é o ato final de um procedimento jurídico minuciosamente regrado na Constituição Federal e nas leis orçamentárias. Há portanto controle formal do Poder Legislativo ao mesmo tempo em que o procedimento licitatório tenta impedir favorecimentos de qualquer natureza. Doutra banda o Tribunal de Contas está autorizado a verificar irregularidade grave na aplicação de recursos de entidade fiscalizada que caracterize ato de improbidade.

5.3. Dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (Art. 11 da Lei n.º 8.429/92)

A Constituição Federal destaca princípios norteadores da Administração Pública, em seu art. 37 como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de outros previstos em seus parágrafos, a exemplo da punição à improbidade administrativa (§ 4.º) e o ressarcimento ao erário (§ 5.º).

Ademais, o próprio *caput* do art. 11 enquadra como deveres do agente público, os de agir com honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Segundo lição de José Armando da Costa (In: *Contorno Jurídico da Improbidade*, publicado pela editora Brasília Jurídica), a preservação desses princípios impõe-se para sua própria credibilidade pública, além dos aspectos relacionados com a lisura e a dignidade da função pública, a sanção disciplinar desse delitos de improbidade busca também, embora indiretamente, assegurar o ressarcimento dos prejuízos acaso provocados ao erário por tais comportamentos desonrosos.

Dentre as espécies abordadas pelo legislador, pretendeu-se evitar a violação do princípio da legalidade, prática de prevaricação, a quebra do dever de sigilo funcional, a burla do princípio da publicidade, a frustração da licitude de concurso público, a omissão na prestação de contas e revelação, antes de divulgação oficial, de medida política ou econômica.

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência.

O princípio da legalidade, corolário do estado Democrático de Direito, para o administrador público significa fazer apenas o que é previsto em lei, enquanto que ao particular é dado fazer o que a lei não proíbe. A lei contemplou aqui também o princípio da finalidade pública, ao prever que o agente não poderá praticar ato visando fim vedado em lei ou regulamento, ou diverso do pretendido na regra.

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício.

É dever funcional do agente exercer as atribuições de seu cargo, emprego ou função com zelo e dedicação. O retardamento injustificado, ilógico, ausente qualquer motivo plausível e demonstrável (ex.: excesso de serviço), é indício forte de conduta contrária ao Direito, podendo ensejar também responsabilidade penal (vide arts. 317 e 319 do CP).

III – revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo.

A ordem jurídica ampara o segredo funcional. O agente, no exercício regular de suas atribuições, detém informações sigilosas que não podem ser reveladas, sob pena de por em risco o próprio desenvolvimento da atividade administrativa (Ex.: informações que levem a frustrar desapropriação, concurso ou licitação). Mas quando há dever de sigilo? Será necessário norma específica que defina situações que determinem sigilo, do contrário, impossível caracterizar a sua violação. Tal sigilo não é oponível, todavia, perante procedimento judicial.

IV – negar publicidade aos atos oficiais.

A divulgação dos atos estatais serve para dar conhecimento à população do que se passa no âmbito interno dos órgãos públicos, sendo garantia dos administrados para poderem exercer o seu direito de fiscalização.

V – frustrar a licitude de concurso público.

Uma das formas de expressão do princípio da isonomia, um dos cânones da democracia, é justamente a igualdade de oportunidades. Isso se dá com relação ao acesso aos cargos públicos, não podendo haver qualquer modalidade de favorecimento direto ou indireto, e, sim, respeito às regras legais e editalícias. Busca o legislador preservar aqui a legitimidade, legalidade e moralidade.

Esta modalidade de improbidade não se configura apenas com fraude no concurso público para cargo efetivo de carreira, mas caracteriza-se, também, com contratações temporárias por excepcional interesse público que não atendam as hipóteses legais ou ultrapassem os prazos de lei, frustrando assim, de qualquer modo, a possibilidade de realização de certame público por praticamente estabilizar no serviço público pessoas estranhas ao quadro por contratação ilegal e irregular.

VI – deixar de prestar contas quando obrigado a fazê-lo.

A obrigação de prestar contas é exigência que advém desde após a Revolução Francesa quando constatou-se que os bens do Estado pertencem a toda a coletividade. E, em conta disso, é que se atribuiu aos representantes do povo no parlamento a competência para o julgamento das contas públicas.

VII – Revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço da mercadoria, bem ou serviço.

Esta é mais uma modalidade do dever de lealdade funcional que o servidor deve ter para com a Administração. O agente que antecipa medida governamental privilegiada ou sigilosa, que venha a afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço, incide nesta modalidade de improbidade, inobstante a cominação penal (art. 325 do CP).

6. Das medidas processuais e instrumentais de combate à improbidade administrativa

Primeiramente o legislador se utilizou da ação civil pública para o combate à improbidade (arts. 17 e 18 da Lei n.º 8.429/92). Mas, mesmo antes do advento da lei em comento, o Ministério Público já tinha atribuição para instaurar inquérito civil ou promover a ação civil pública para apurar enriquecimento ilícito (qualquer interesse coletivo ou difuso, como a defesa do patrimônio público).

Por outro lado, através do rito ordinário permite-se a ampla instrução com produção de provas, alargando a defesa do réu, ampliada mais ainda com a adoção da DEFESA PRELIMINAR, típica do rito processual penal para funcionários públicos, introduzida pela art. 4.º da Medida Provisória n.º 2.225 de 4 de setembro de 2001, que alterou o teor do art. 17 da Lei n.º 8.429/92, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 17 –

§ 6.º – A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 e 18 do Código de Processo Civil.

§ 7.º – Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificativas, dentro do prazo de quinze dias.

§ 8.º – Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da impropriedade da ação ou da inadequação da via eleita.

§ 9.º – Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação.

§ 10 – Da decisão que recebe a petição inicial caberá agravo de instrumento.

§ 11 – em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento de mérito.

§ 12 – Aplica-se aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos regidos por esta Lei o disposto no art. 221, caput e § 1.º do Código de Processo Penal.

Cumprido destacar, ainda, que, por vezes, há necessidade da cumulação da Ação de Improbidade Administrativa com a Ação Civil Pública comum, uma vez que a primeira tem caráter sancionatório, sendo necessária a utilização da ACP para desconstituir o ato impugnado. O Ministério Público de São Paulo, contudo, vem instrumentalizando a Ação de Improbidade nos dois sentidos.

Vale lembrar, de igual modo, não haver privilégio de foro por prerrogativa de função nesta esfera, respondendo o sujeito passivo, mesmo que Presidente da República, Governador ou Prefeito Municipal na 1.ª instância. Esse assunto tem gerado controvérsias nos Tribunais Superiores, uma vez que no Superior Tribunal de Justiça tal posicionamento venceu apenas por um voto e só após manifestação da Corte Máxima e, atualmente, tenda a modificar seu entendimento conforme deu notícia o Ministro Gilson Langaro Dipp na palestra “O Poder Judiciário: os aspectos da improbidade administrativa no âmbito civil e penal; a jurisprudência sobre a Lei n.º 8.429/92” no dia 21.09 p.p., no encerramento do Seminário “10 anos da Lei de Improbidade Administrativa” na cidade de Curitiba.

6.1. Da quebra de sigilo bancário

O dever de transparência na aquisição de bens e na apresentação do patrimônio às autoridades competentes é obrigação dos agentes públicos.

Doutra banda, o sigilo não foi criado para impedir a apuração ou em proteção desmensurada do interesse individual.

6.2. Do bloqueio de bens (seqüestro)

Desde que tenha ocorrido prejuízo ao erário ou possibilidade de condenação em multa civil pelos réus, faz-se necessária a medida, buscando-se a indisponibilidade patrimonial apenas dos bens suficientes a garantir o ressarcimento. Não se cogita, aqui, se os bens tiveram origem ilícita ou relação com os atos de improbidade. Admite-se tal pedido na própria ação principal, sem necessidade de propositura de ação cautelar de seqüestro.

6.3. Do afastamento liminar do agente público para garantia da instrução processual

Mesmo quando o administrador não teve participação direta nas irregularidades, mas desde que seja o mesmo responsável, esta lei autoriza seu afastamento liminar, sobretudo se houver indícios de que ele, permanecendo em seu cargo, poderia perturbar, de algum modo, a coleta de provas. Não é preciso que o agente tenha ameaçado testemunhas ou alterado documentos, basta pela quantidade de fatos, complexidade da demanda e notória necessidade de dilação probatória, o afastamento compulsório do agente se impõe, sem prejuízo de seus vencimentos. Recomendável, também, o afastamento, quando haja probabilidade do agente, permanecendo no cargo (potencialidade danosa), vir a causar mais prejuízos à entidade pública.

7. Das sanções

A lei prevê no art. 12 três graus sancionatórios, dependendo do tipo de improbidade cometida pelo agente público, se constantes do art. 9.º (os que importam em enriquecimento ilícito do agente) – de 8 a 10 anos, do art. 10 (os que causam prejuízo ao erário) – de 5 a 8 anos e do art. 11 (os que violam os princípios da Administração Pública sem enriquecimento ilícito e sem dano ao erário) – de 3 a 5 anos.

A gradação das conseqüências jurídicas decorrentes dos atos de improbidade cabe à autoridade judicial, devendo levar em conta se houve concurso ou não na prática dos ilícitos, ou seja, ocorreu, por exemplo, nexos lógicos entre as práticas, continuidade, etc.

Tal gradação se aplica, sobretudo, ao tempo de suspensão dos direitos políticos, porque para o tempo de proibição de contratar com a Administração Pública e dela receber incentivos a lei dá prazo fixo como comentaremos mais adiante.

7.1. Suspensão dos direitos políticos

A Constituição de 1988 consagrou expressamente a improbidade administrativa como uma das causas de suspensão dos direitos políticos (§ 4.º do art. 37 e inciso V do art. 15 da CF). O tempo de suspensão vai depender da gradação comentada no tópico acima.

7.2. Ressarcimento integral do dano e perda dos bens adquiridos ilicitamente

Esta sanção se aplica nos casos de enriquecimento ilícito e dano ao erário. Os bens passíveis de sujeição a esses efeitos são, inclusive, os adquiridos em período anterior à prática da improbidade administrativa e, até mesmo, aqueles integrados ao patrimônio do agente antes da edição da

lei, independentemente de origem ilícita ou incomprovada. O objetivo é assegurar uma dívida perante o Estado.

Quanto à perda dos bens acrescidos ao patrimônio ilicitamente, faz-se necessário, aí, comprovação do nexó lógico e da origem ilícita, ligando com o exercício indevido da função.

A obrigação do ressarcimento se transmite aos sucessores do agente ímprobo nos limites da herança (art. 8.º). Agora, se colaboraram de algum modo ocultando lucro, recebendo transferência de bens ilicitamente para seus nomes ou concorrendo de algum modo para a prática da improbidade, estão de igual modo sujeitos às sanções aqui analisadas.

7.3. Pagamento de multa civil

Esta sanção é prevista como obrigatória para qualquer espécie de improbidade. Apenas na ausência de bens ou de patrimônio passível de execução, ficará o réu da ação de improbidade liberado da mesma. E, considerando o caráter autônomo e independente das sanções impostas pela Lei n.º 8.429/92, não é possível sua conversão em outra.

No caso do art. 9.º em até *três* vezes o valor do acréscimo patrimonial, na hipótese do art. 10, em até *duas* vezes o valor do dano e, na situação do art. 11, em até *cem* vezes o valor da remuneração recebida pelo agente.

7.4. A perda da função pública

Inobstante seja esta uma imposição abstrata e genérica para todos os níveis de improbidade, a autoridade judiciária deve aplicá-la sempre em consonância com o princípio da proporcionalidade. As circunstâncias em que foi praticada a improbidade, as conseqüências que gerou a improbidade são fatores que o julgador vai levar em conta, até porque a perda função atingirá também a família e sua sobrevivência.

No que se refere ao presidente da República, nem esta e nem a suspensão de direitos políticos pode ser adotada ante aos arts. 85 e 86 da CF e Lei n.º 1.079/50.

Atinente ao *parlamentar*, já é pacífico que, inobstante não ser cabível a aplicação da sanção de perda do cargo em face do art. 55 da CF, é possível a condenação à sanção de suspensão de direitos políticos, o que resulta praticamente no mesmo, uma vez que o art. 55, IV da CF contempla a perda do mandato do parlamentar que tiver suspensos seus direitos políticos. Assim, por via oblíqua, a perda da função pública poderá ocorrer. Outros como Maria Sylvia Zanella Di Pietro defendem que a vacância do cargo há de ser declarada pelo Parlamento após recebimento da sentença condenatória transitada em julgado na Ação de Improbidade.

Com relação a *membros da Magistratura e do Ministério Público*, que são vitalícios e, de igual modo, têm processo especial de perda de cargo, doutrinadores se manifestam no sentido de que, condenados na Ação de Improbidade a sanção de perda de cargo, ainda teriam que responder à Ação Civil de Perda de Cargo o que, na prática, demandaria um longo tempo, mas poderia ter sua finalidade satisfeita já que alcança o servidor ainda que aposentado. O tema também ainda está em discussão. Tema esse já abordado no item 2 deste artigo.

Com relação aos *militares*, remeto aos comentários elaborados neste trabalho acerca da controvérsia na aplicação da LIA e da sanção de perda da função pública para os policiais militares no item 2 deste artigo.

7.5. Proibição de contratar com a Administração Pública e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios

Também sanção de caráter genérico aplicável a qualquer modalidade de improbidade.

Diferentemente da multa e suspensão de direitos políticos que podem ser estipulados dentro de quantidades distintas, essa não tem prazo variável. Nas hipóteses do art. 9.º, por 10 (dez) anos, do art. 10, por 5 (cinco) anos e no do art. 11 por 3 (três) anos.

8. Da prescrição

O art. 23 da Lei n.º 8.429/92 prevê o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para aplicação das sanções (MULTA, PERDA DA FUNÇÃO, SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS, PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO E DELE RECEBER INCENTIVOS).

Entretanto, quanto ao RESSARCIMENTO DO ERÁRIO, aplica-se o § 5.º do art. 37 da Constituição Federal, ou seja, é imprescritível.

Para os agentes comissionados, o termo inicial da prescrição se conta a partir do término do exercício, enquanto que, para aqueles que exercem cargo efetivo ou emprego, mesmo que em disponibilidade ou aposentado, o prazo se conta da data em que o agente consumou a prática do ato de improbidade administrativa.

E, para finalizar este comentário acerca da Lei de Improbidade Administrativa, triste é constatar que esta legislação – que ora completa nove anos de existência – ainda vem sendo pouco utilizada, assim como raras ações ajuizadas já tiveram seu trânsito em julgado, por isso ainda reinar entre nós a sensação de impunidade dos maus políticos mas, quando as já promovidas tiverem seu termo e expurgarem, pelo menos por um período, da vida pública aqueles que fazem do patrimônio público uma extensão do seu próprio e lidam com as finanças públicas com o intuito de enriquecer ilícitamente, ela terá alcançado sua finalidade.