

ANÁLISE EMPÍRICA DA CONCRETIZAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PELO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5.ª REGIÃO

Thaisi Leal Mesquita de Lima^{1*}, Mariana de Siqueira²

1. Estudante de IC do Curso de Direito da UFRN

2. Professora Doutora do Curso de Direito da UFRN/Orientadora

Resumo:

Diante dos inúmeros casos de desvio de dinheiro público, é imperativo avaliar o grau de contribuição que o Poder Judiciário tem a apresentar à sociedade brasileira, após mais de duas décadas da vigência da Lei de Improbidade Administrativa. Nesse sentido, objetiva-se analisar as decisões do Tribunal Regional Federal 5ª Região que versam sobre o dolo na improbidade administrativa, especialmente nos casos de dano ao erário. Além disso, pretende-se diagnosticar o tamanho do prejuízo causado aos cofres públicos. Para tanto, efetuou-se análise de dados das decisões do referido tribunal, o que proporcionou o levantamento dos valores envolvidos nas ações estudadas, permitindo o dimensionamento do dano causado ao erário e das possíveis benfeitorias públicas nas quais o montante desviado poderia ter sido empregado. Pode-se depreender que em grande parte das decisões não há sanção, permitindo que o agente público sequer tenha que restituir o suposto valor desviado dos cofres públicos.

Autorização legal: Esta pesquisa não demanda autorização legal de nenhum órgão ou instituição, ao passo que os dados trabalhados aqui são de domínio público.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; Dolo; Lesão ao Erário.

Apoio financeiro: Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRN.

Trabalho selecionado para a JNIC pela instituição: UFRN.

Introdução:

A improbidade administrativa é um tema cada vez mais discutido pela sociedade brasileira, em razão dos inúmeros casos de atos ímprobos que o país tem vivenciado. Diante disso, é premente avaliar o grau de contribuição que o Poder Judiciário tem a apresentar à sociedade brasileira, após mais de duas décadas da vigência da Lei de

Improbidade Administrativa e frente aos incontáveis casos de corrupção com que o povo brasileiro tem se deparado.

Neste sentido, a predileção pelo artigo 10 da referida normativa se deu em razão dos inúmeros casos de dano ao erário que não são solucionados. Todos os dias é possível se deparar com escolas públicas inacabadas, hospitais públicos interminados e falta de merenda escolar, tudo isso ocasionado pelo desvio de verba pública.

Desta feita, avaliar os julgamentos das ações de improbidade administrativa é de demasiada relevância, já que a sociedade clama por uma resposta adequada para as infundáveis situações de desvio de dinheiro.

Prosseguindo, é fundamental explicar a motivação da adoção das decisões do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF 5ª) como objeto de estudo, o que se justifica pelo fato de a região Nordeste ser uma das que mais recebe repasse de recursos federais e, simultaneamente, ser uma das que concentra a maior parcela de casos de improbidade.

Assim, possuindo jurisdição para julgar os recursos contra as decisões de magistrados federais de primeira instância dos estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe, o TRF 5ª Região, em matéria de improbidade administrativa, revela sua importância para esta pesquisa.

No que se refere aos objetivos deste estudo, tem-se como objetivo geral analisar as decisões do TRF 5ª Região, compreendidas entre janeiro de 2011 a junho de 2016, que versam sobre o dolo na improbidade administrativa, especialmente nos casos de dano ao erário, ou seja, dano ao dinheiro público.

Quanto aos objetivos específicos, tem-se: a) esmiuçar o caput do artigo 10 da Lei em questão, analisando o termo “dolo”; c) estudar as decisões filtradas, observando como, e se, o TRF 5ª Região conceitua o dolo; d) contabilizar as decisões que conceituam dolo e quantas entendem haver dolo; e) dimensionar o valor desviado nas ações analisadas, constatar se as punições conferidas aos agentes ímprobos são adequadas, bem como

se há a determinação de restituição do valor desviado; e f) diagnosticar o impacto e prejuízo causados pelos desvios de dinheiro público nas ações estudadas.

Metodologia:

Este trabalho consiste em pesquisa quantitativa e qualitativa, que utilizou de método empírico e teórico, ao passo que foi feita a análise de 54 (cinquenta e quatro) decisões, correspondentes ao filtro “dolo; improbidade administrativa; prejuízo ao erário; artigo 10”, as quais tratam especificamente das ações civis sobre improbidade administrativa em que ocorre dano ao erário.

Por meio do referido filtro obteve-se 66 (sessenta e seis) julgados, dentre os quais 4 (quatro) possuem natureza criminal, 1 (um) está repetido e outros 7 (sete) tratam de dispositivos diversos do artigo 10 da Lei em questão, o que não é de interesse deste estudo.

Para tanto, o recorte temporal adotado foi o que compreende janeiro de 2011 a junho de 2016. Além disso, dada à extensão da legislação em comento, foi escolhido o caput do artigo 10, no que tange especificamente a ação dolosa. A partir desse extrato foi possível analisar o conceito de dolo na legislação, na doutrina e na jurisprudência filtrada do TRF 5ª região.

Ademais, esta pesquisa fez uso de método teórico, tendo em vista que se embasou em monografias, artigos científicos, sítios institucionais, a exemplo do sítio do Conselho Nacional de Justiça e do sítio do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assim como em livros de doutrinadores renomados nas áreas de interesse desta pesquisa.

Por último, fez-se uso de recursos gráficos para melhor ilustrar os resultados obtidos. Neste momento, todo o trabalho de análise de dados veio à tona, ao passo que todas as informações e números pertinentes obtidos foram transformados em recursos visuais.

Resultados e Discussão:

No que diz respeito ao TRF 5ª Região e as ações de improbidade que envolvem os danos aos cofres públicos, procedeu-se a uma análise detalhada dos dados apresentados em suas decisões.

Assim, concluiu-se que das 54 (cinquenta e quatro) decisões analisadas, 43 (quarenta e três) foram prolatadas em Apelações Cíveis, 6 (seis) em Apelações em Reexames Necessários, 3 (três) em Embargos de Declaração em Apelações Cíveis, 1 (uma) em Embargos Infringente em Ação Rescisória

e 1 (uma) em Agravo de Instrumento.

Do total das decisões analisadas, 3 (três) foram prolatadas em ações oriundas da Seção Judiciária de Alagoas, 15 (quinze) da Seção Judiciária do Ceará, 14 (catorze) da Seção Judiciária da Paraíba, 9 (nove) da Seção Judiciária de Pernambuco, 6 (seis) da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte e 7 (sete) da Seção Judiciária de Sergipe.

No que tange a existência de dolo nas condutas praticadas pelos agentes públicos, tem-se que, dentre as 54 (cinquenta e quatro) decisões estudadas, em 36 (trinta e seis) os magistrados entendem não haver dolo e, em apenas 18 (dezoito) decisões, os desembargadores julgaram pela caracterização do dolo.

Destaque-se que, dentre as decisões analisadas, apenas 7 (sete) conceituam “dolo”, enquanto em 47 (quarenta e sete) julgados existe apenas a preocupação em caracterizar ou não dolo na conduta do agente, sem sequer explicar no que consiste este conceito.

Da totalidade das decisões analisadas, tem-se que em 24 (vinte e quatro) destas não foram aplicadas sanções aos agentes públicos. Em 10 (dez) julgados os desembargadores optaram por aplicar a sanção máxima ao agente, qual seja, a aplicação de multa cumulada com o ressarcimento ao erário, suspensão dos direitos políticos e proibição de contratação com o Poder Público. Em 5 (cinco) decisões o TRF 5ª Região aplicou ao agente improbo a multa, ressarcimento ao erário e suspensão dos direitos políticos. Ademais, destaca-se que a sanção de proibição de contratação com o Poder Público aparece em mais 5 (cinco) decisões, dentre as quais 2 (duas) são cumuladas com multa; 1 (uma) acrescida de multa e suspensão dos direitos políticos; 1 (uma) somada à multa e ressarcimento; e 1 (uma) cumulada apenas com ressarcimento. Além disso, em 2 (dois) julgados aplicou-se apenas a multa; em 1 (um) foi imposta sanção de multa cumulada de ressarcimento; em 1 (um) o agente foi condenado ao pagamento de multa cumulada com a suspensão dos direitos políticos; em 1 (um) apenas houve a condenação de ressarcimento ao erário; e em 1 (um) o agente perdeu os seus direitos políticos. Por fim, ressalta-se a impossibilidade de análise das sanções impostas em 4 (quatro) decisões, em decorrência da carência de dados.

No que diz respeito às decisões em que não houve sanções, tem-se que somando o valor despendido nas 24 (vinte e quatro) decisões em que não houve nenhuma sanção, chega-se ao número de R\$ 45.272.957,06

(quarenta e cinco milhões, duzentos e setenta e dois mil, novecentos e cinquenta e sete reais e seis centavos).

Conclusões:

No que diz respeito às conclusões deste estudo, pode-se afirmar que não existe um conceito pacífico acerca do que consiste em dolo nos atos de improbidade administrativa. Nesse sentido, além da omissão da legislação administrativista, no que tange esclarecer esse conceito, a doutrina desta área não converge, ao passo que recorre a outros âmbitos, a exemplo do direito civil e do direito penal, para atribuir significado ao referido termo.

Desse modo, quando o Judiciário se depara com ações de improbidade administrativa que envolvem a lesão ao erário, é mais do que necessário inicialmente estabelecer um marco definitivo sobre o que é o dolo, como ele se delinea e quais limites compreende.

Diante do exposto, fica evidente que o TRF 5ª Região carece de um marco conceitual acerca do dolo, ao passo que é necessário fundamentar porque a conduta julgada consiste ou não em ato doloso de improbidade administrativa.

Por fim, observou-se que, em um universo de 54 (cinquenta e quatro) decisões, em 24 (vinte e quatro) não houve sanção. Este número revela a necessidade de repensar a punição mínima do agente público com a restituição do dinheiro desviado, já que, em razão do rombo nos cofres públicos, inúmeras crianças continuam sem ter a oportunidade de estudar, ou pelo menos sem merenda escolar, cidadãos continuam perecendo nas filas dos hospitais e milhões de brasileiros permanecem na miséria, situação que interessa apenas aos que continuam usufruindo do dinheiro público desmedidamente.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Institui a Constituição da República.**

BRASIL. Lei Federal nº 8429, de 02 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.**

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Institui o Código Penal.**

BRASILIA. Márcia Noll Barboza. **Cem Perguntas e Respostas sobre Improbidade Administrativa:** Incidência e aplicação da Lei n. 8.429/1992. Brasília, 2008. 42 p. Disponível em: <<https://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/100 Perguntas e Respostas versão final EBOOK.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

CHOINSKI, Carlos Alberto Hohmann. **Estudo sobre o dolo no direito administrativo.** Busca Legis, Santa Catarina, v. 1, n. 1, p.1-14, jul. 2007.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil: Parte Geral.** 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 398 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** Ed. Saraiva, São Paulo, 2005, p. 687.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Sai novo projeto básico para construção de escolas técnicas.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/209-564834057/13986-sai-novo-projeto-basico-para-construcao-de-escolas-tecnicas>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Quinto presídio de segurança máxima do país será construído no DF.** Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/quinto-presidio-de-seguranca-maxima-do-pais-sera-construido-no-df>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Medidas Contra a Corrupção.** Brasília: MPF, 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Improbidade Administrativa (2010-2016).** Disponível em: <<https://monitora.mpf.mp.br/Combate/>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

MORAES, Alexandre de. **Ministério público e o combate à corrupção:** breves comentários à lei de improbidade administrativa. 2007. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Improbidade_Administrativa/Doutrina_Improbidade/24-artigo.htm>. Acesso em: 20 fev. 2017.

MUÑOZ CONDE, Francisco. **Teoria Geral do Delito.** Ed. Sergio Fabris, 1988. p. 57 .

SANTOS, João Manoel de Carvalho. **Código Civil Brasileiro Interpretado**. 6. Ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1991. 329 p.

SILVA PEREIRA, Caio Mario. **Instituições de direito civil**: Teoria geral das obrigações. 8ª ed. Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1986, p. 223.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL.

Corruption Perceptions Index 2015.

Disponível em:

<<https://www.transparency.org/cpi2015/>>.

Acesso em: 05 mar. 2017.

TOURINHO, Rita. Discricionariedade Administrativa. Ed. Juruá, Curitiba, 2004, p. 173.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Comentários Direito Civil**: Parte Geral. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 2008. 393 p.