FACULDADE DE ILHÉUS CESUPI

COLEGIADO DO CURSO DE DIREITO
COORDENAÇÃO DE TCC
ARTIGO CIENTÍFICO

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO ÓRGÃOS DE CONTROLE NO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Ilhéus, Bahia
2022

FACULDADE DE ILHÉUS CESUPI

COLEGIADO DO CURSO DE DIREITO
COORDENAÇÃO DE TCC
ARTIGO CIENTÍFICO

INGRID SANTOS OLIVIERA

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO ÓRGÃOS DE CONTROLE NO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Artigo Científico entregue para acompanhamento como parte integrante das atividades de TCC II do Curso de Direito da Faculdade de Ilhéus.
Orientador: Joilson Leopoldino Vasconcelos Junior.

Ilhéus, Bahia
2022

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO ÓRGÃOS DE CONTROLE NO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

INGRID SANTOS OLIVIERA

Aprovada em: ___/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profº. Joilson Leopoldino Vasconcelos Junior
Faculdade de Ilhéus – CESUPI
(Orientador)

Profº. (Ícaro de Souza Duarte)
Faculdade de Ilhéus – CESUPI
(Examinador I)

Profº. (Leandro de Alves Coelho)
Faculdade de Ilhéus – CESUPI
(Examinador II)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho primeiramente a Deus que sempre esteve comigo, a minha família, que sempre esteve ao meu lado, me dando todo o apoio, aos meus amigos que sempre me motivaram, bem como a todos os que me ajudaram ao longo desta caminhada árdua do Direito.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus primeiramente, pela minha vida, e por me ajudar a ultrapassar todos os obstáculos encontrados ao longo do curso.

Aos meus pais e amigos, que me incentivaram nessa caminhada, mesmo nos momentos difíceis, e compreenderam a minha ausência parcial para dedicação da realização deste trabalho.

Aos meus queridos colegas, que durante o trajeto se tornaram amigos, em especial a colega e amiga Lorrana Oliveira Veloso, que me auxiliou nos últimos momentos de realização da conclusão desse artigo.

E aos professores, pelas correções e ensinamentos que me permitiram apresentar um melhor desempenho no processo de formação profissional, em destaque para o meu orientador, Joilson Leopoldino Vasconcelos, que considero um excelente profissional jurídico, bem como um ótimo professor e orientador.

“Teu dever é lutar pelo Direito, mas se um dia encontrares o Direito em conflito com a Justiça, luta pela Justiça”.

(**Eduardo Juan Couture**)

SUMÁRIO

RESUMO..... 08
1. INTRODUÇÃO..... 09
2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 10
2.1. Definição de improbidade administrativa..... 10
2.2. Diferenças e semelhanças entre corrupção e improbidade administrativa..... 11
3. A LEI Nº 8.429/92: LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA..... 12
3.1. Do surgimento das sanções aplicáveis contra improbidade administrativa à sua atual reforma..... 13
4. A atuação do ministério público e do tribunal de contas da união como órgãos de controle no combate a improbidade administrativa..... 15
4.1. Instrumentos de controle do Ministério Público..... 15
4.2. Instrumentos de controle do Tribunal de Contas da União..... 18
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 20
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 22

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO ÓRGÃOS DE CONTROLE NO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

THE PERFORMANCE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND THE COURT OF AUDITORS OF THE UNION AS CONTROL ORGANS IN THE FIGHT AGAINST ADMINISTRATIVE IMPROBITY

Ingrid Santos Oliveira[1], Joílson Vasconcelos Leopoldino Junior[2].

[1]Discente do curso de Direito da Faculdade de Ilhéus, Centro de Ensino Superior, Ilhéus, Bahia. e-mail: olingrid135@hotmail.com

[2]Docente do curso de Direito da Faculdade de Ilhéus, Centro de Ensino Superior, Ilhéus, Bahia. e-mail: joilsonvasconcelos@hotmail.com

RESUMO

A função de controle compõe o processo administrativo, consistindo na averiguação das atividades realizadas. A probidade na administração é uma qualidade indispensável aos agentes que nela se emprega, e graças a lei n° 8.429/92 esse dever tem sido preservado. O objetivo deste artigo será abordar os meandros da improbidade administrativa, desde seu contexto histórico, até os dias atuais, e discutir sobre a atuação dos principais órgãos de controle administrativo de combate a improbidade, sendo estes o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União, se pautando em um melhor conceito de sua caracterização diante da sociedade contemporânea, e quais seriamos instrumentos jurídicos que podem contribuir para o combate da improbidade administrativa. Utilizando de métodos descritivos, qualitativos e bibliográficos, além de se apontar fatos de meio histórico e jurídico, foram abordados os impactos negativos que a improbidade imprime à sociedade, enfatizando o papel do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, enquanto agente de transformação social, na prevenção das práticas corruptas e ímprobas, mediante articulação de políticas públicas que promovam o fortalecimento dos valores éticos da sociedade, buscando-se compreender os diversos entendimentos sobre o tema, bem como os julgamentos a ele ligados. A organização lógica desta obra tem por objetivo a melhor compreensão da problemática, que são a frequência de atos de improbidade no meio administrativo, sendo objeto do debate para entendimento dos principais motivos da falta de probidade e observar os meios que prejudicam e que favorecem para que seja sanado.

Palavras-chave: Controle. Improbidade Administrativa. Ministério Público. Tribunal de Contas da União.

ABSTRACT

The control function is part of the administrative process, consisting in the investigation of the activities performed. Probity in administration is an indispensable quality for the agents who are employed therein, and thanks to law n° 8.429/92 this duty has been preserved. The objective

of this article is to approach the meanderings of administrative improbity, from its historical context to the present day, and discuss the action of the main administrative control bodies to combat improbity, which are the Public Prosecutor's Office and the Federal Audit Court, based on a better concept of its characterization in the face of contemporary society, and which legal instruments can contribute to combating administrative improbity. Using descriptive, qualitative and bibliographic methods, and pointing out historical and legal facts, the negative impacts that improbity has on society were discussed, emphasizing the role of the Public Prosecutor's Office and the Federal Audit Court, as agents of social transformation, in the prevention of corrupt and dishonest practices, through the articulation of public policies that promote the strengthening of society's ethical values, seeking to understand the various understandings of the theme, as well as the judgments connected to it. The logical organization of this work aims at a better understanding of the problem, which is the frequency of acts of improbity in the administrative environment, being the object of debate to understand the main reasons for the lack of probity and observe the means that hinder and that favor it to be cured.

Keywords: Control. Administrative dishonesty. Public ministry. Court Union accounts.

1. INTRODUÇÃO

O seguinte artigo possui como tema A Atuação do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União como Órgãos de Controle no Combate a Improbidade Administrativa, sendo que a Improbidade são os atos irregulares e ilícitos praticados por agentes públicos, qualificados pela imoralidade e pelo desmazelo do dever de proceder com idoneidade no exercício da função pública, e é normatizado pela Constituição Federal de 1988, no entanto sem minuciosa previsão, sendo tratado posteriormente na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429 de 1992), ganhando aplicação prática.

A improbidade administrativa é comumente associada com o termo “corrupção”, sendo que, corrupção é usado para qualificar qualquer ato que produza prejuízos à Administração Pública, mas cada um tem seu conceito de forma diversa. Isso ocorre porque uma mesma pessoa pode ser punida nos termos da lei penal, incidindo também sanções disciplinares e perante a justiça cível.

> Tomando como exemplo, um caso de condenação de um servidor público por fraude em licitação, ele responderá administrativamente, em um processo interno do órgão a que pertence; na esfera criminal, por crime contra a administração pública; e também por improbidade administrativa, na esfera cível. (FÓRUM, 2022)

Ao analisar sobre o ato de improbidade, pensa-se em questões como a escassez de recursos para educação e saúde, no aumento da violência, entre outros dos problemas que assolam a sociedade. No entanto, a questão vai além, ou seja, pode configurar a própria ruína do governo, sendo que este, instituído com o objetivo de garantir boas condições de vida para uma população, passa a admitir incompetência para desenvolver o seu papel.

> A Lei nº 8.429/92 assegura a participação obrigatória do Ministério Público nas Ações de Improbidade, seja como parte, seja como custos legis. Tal obrigação decorre da função institucional atribuída ao Parquet pela Constituição Federal de 1988, consubstanciada em seu artigo 129, III, qual seja, a promoção do Inquérito Civil e da Ação Civil Pública, para a proteção do Patrimônio Público e Social (VASCONCELOS, R. J., 2007)

Sendo assim, diante o exposto, o presente projeto visa estabelecer as premissas iniciais mencionadas acima, tendo como principal objetivo observar quais as atuações dos dois principais órgãos da Administração Pública, o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União, para combater à improbidade administrativa, sendo que os atos de improbidade veem trazendo tantos problemas, na qual podemos perceber com análise histórica e jurídica, como por exemplo, o desfalque do patrimônio público, enriquecimento ilícito, descrédito dos ocupantes de funções públicas, ampliação de desigualdades sociais, etc. Esses pontos devem ser analisados para que possa ser entendido o porquê da falta de probidade e tentar achar meios para saná-la, de forma mais consciente e eficiente, e com isso pode melhorar o desempenho das reais funções no meio administrativo, realizados por seus agentes públicos.

Dessa forma, é necessário que se possa discorrer sobre a definição de ato de improbidade administrativa e quais são suas semelhanças com o ato de corrupção, dispondo também sobre como surgiram as sanções e como elas se aplicam atualmente para proteger a probidade no meio administrativo, além de abordar como o Ministério Púbico e o Tribunal de Contas da União atuam para combater a improbidade, e quais os instrumentos utilizados por eles para que isso seja possível.

2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

2.1. Definição de improbidade administrativa

Para que seja possível chegar ao resultado deste projeto, será necessário fazer um panorama a respeito da improbidade administrativa, conceituando o termo, analisando o seu surgimento e realizando sua diferenciação com a corrupção.

De acordo com o dicionário Aurélio, o termo improbidade significa a falta de probidade, falta de moralidade, desonestidade ou imoralidade, mau caráter, sem honestidade, e segundo Pessôa (2006) em seu dicionário jurídico, improbidade é ainda apontada como falta de retidão ou honradez.

Ao se tratar da probidade no meio administrativo, deve ser colocado o olhar além da legalidade formal da atuação. Deve ser analisada sobre a questão dos princípios éticos, da boa-fé, legalidade, e outras regras que venham assegurar a administração de forma boa e disciplinada internamente (DI PIETRO, 2008).

Nessa linha de pensamento:

> [...] a improbidade administrativa configurar-se-ia como ação ou omissão dolosa do agente público ou de quem de qualquer forma concorresse para a realização da conduta com a nota imprescindível da deslealdade ou ausência de caráter, que viesse a acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao patrimônio das pessoas jurídicas mencionadas no art.1º da LIA, ou ainda, que violasse os princípios da Administração, nos termos previstos nos arts. 9, 10 e 11 da citada Lei (NEIVA, 2006, p.13).

Figueiredo (1999, p. 48) ainda define a improbidade administrativa como sendo "... um estado que deflagra toda uma série de consequências jurídicas cujo resultado é a sanção, a cominação da imoralidade nas funções estatais".

Pode-se definir a improbidade administrativa como sendo uma patologia associada ao mau exercício das funções públicas, decorrente de omissões ou ações do agente público. Trata-se do desempenho das condutas por parte de agentes públicos, em desacordo com a normativa, constitucional, infraconstitucional e, eventualmente, também administrativa stricto sensu, que preside os seus atos.

Feito esse breve conceito sobre a improbidade administrativa, passemos para a análise das distinções e semelhanças entre a improbidade e a corrupção, para melhor esclarecimento dos termos.

2.2. Diferenças e semelhanças entre corrupção e improbidade administrativa

No sentido amplo, "corrupção" é sinônimo de decomposição, deterioração de algo, é a modificação das características originais de algo. É também o ato ou efeito de subornar uma ou mais pessoas em causa própria ou alheia, com oferecimento de algo em troca, como o suborno, que de forma mais comum é com o uso de dinheiro. Consiste no emprego, por parte de um grupo de pessoas de serviço público e/ou particular, de meios ilegais para, em benefício próprio, apropriar-se de informações privilegiadas, acarretando no crime de lesa-pátria. Com isso, a corrupção não está apenas relacionada a atos envolvendo o Estado, admitindo-se também a corrupção no setor privado. Atualmente, já se discute sobre a necessidade de ampliação do conceito de corrupção de forma a abranger também sobre condutas em que o Estado não esteja diretamente envolvido.

A corrupção se encontra descrita no Código Penal em três tipos, sendo apenas um deles crime contra a administração pública, sendo eles: corrupção ativa, corrupção passiva e corrupção de menores. Enquanto a corrupção ativa é quando o agente público solicita uma vantagem, fazendo uso indevido de seu cargo e poder, a corrupção passiva é quando o agente público recebe uma proposta, uma oferta de vantagem para dar algum benefício a um grupo de pessoas ou a determinada pessoa.

Na corrupção ativa as condutas consistem em retardar ou omitir ato de ofício em razão da vantagem oferecida ou prometida por terceiros, como visto no artigo 333, parágrafo único do Código Penal, e também caracterizam a violação dos deveres e princípios da Administração Pública, subsumida ao verbo prevaricar, contemplada no inciso I do artigo 11 da Lei de Improbidade. Já se a omissão ou o retardamento resulta em prejuízo ao erário, será incidido o artigo 10 da referida Lei 8.429/92.

Na corrupção passiva, tem-se a modalidade de receber para si ou para outrem vantagem indevida, e com isso, o agente público também realiza a figura do artigo 9º da LIA, ou seja, um ato de improbidade que importa enriquecimento ilícito. Também é assim, o terceiro beneficiário do acréscimo ilícito, mas quando este somente aceita a simples promessa de ter vantagem, não se completa o enriquecimento ilícito, já que a vantagem não se concretiza, sendo inserindo na quebra da moralidade administrativa e dos deveres funcionais comandados pelo artigo 11 da LIA.

Aquele que atua sob a promessa de vantagem indevida irá desvirtuar e consequentemente desmoralizar a função pública, deixando de lado o interesse público, e substituindo pelo interesse particular. Por outro lado, na modalidade solicitar para si ou para o outro a vantagem indevida, a conduta do agente público se enquadra no mesmo artigo 11 da LIA, que trata sobre a violação dos princípios e deveres administrativos, sendo nítida a incompatibilidade de seus atos com as diretrizes que regem a Administração Pública, valendo assim, para quem não solicita, mas aceita e está negociando suas próprias funções e alterando os fins administrativos. Com isso, se a solicitação é atendida e a vantagem indevida é obtida, então, retorna ao enriquecimento ilícito.

Apesar de a corrupção e a improbidade administrativa serem objetos judiciais diferentes, estas podem se encontrar presentes em uma mesma ação, sendo tomado por um agente público. Ou seja, o agente público pode ser processado tanto na esfera cível quanto na penal, dependendo da complexidade dos seus atos no meio administrativo.

3. A LEI Nº 8.429/92: LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Após a breve consideração entre os termos da corrupção e da improbidade, podemos então partir para a parte histórica das leis e sanções que foram surgindo no decorrer dos anos no Brasil, dando ênfase a Lei nº 8.429/92.

3.1. Do surgimento das sanções aplicáveis contra improbidade administrativa à sua atual reforma

No primeiro momento da história, as sanções eram aplicáveis sobre questões de corrupção, já que inicialmente, não era analisado com muito requinte os atos praticados por pessoas do governo e administração pública. A primeira norma jurídica a tratar de sanção para o sujeito que enriquecesse ilicitamente foi o Decreto-Lei nº 3.240, de 8 de novembro de 1941, editado pelo Presidente Getúlio Vargas nos seguintes termos:

> Art.1º Ficam sujeitos a sequestro os bens de pessoa indiciada por crime de que resulta prejuízo para a fazenda pública, ou por crime definido no Livro II, Títulos V, VI e VII da Consolidação das Leis Penais desde que dele resulte locupletamento ilícito para o indiciado. (Decreto-Lei nº 3.240)

Na esfera cível, surgiu a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65), que possibilitou o ajuizamento por qualquer cidadão, de uma ação visando anulação dos atos lesivos ao patrimônio público.

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA), nasceu do Projeto de Lei 1.446/91, realizado pelo presidente Fernando Collor de Mello, com o objetivo de erradicar a corrupção que estava assolando o país. Portanto, a referida lei foi criada e integrada ao ordenamento jurídico com a finalidade de combater atos que venham afetar a moralidade e causar dissipação da coisa pública, sendo regulamentado na Constituição Federal, artigo 37, § 4º, trazendo como novidade o já conceituado termo “improbidade administrativa” e prevendo sanções para quem agissem de modo ímprobo, conforme o disposto: “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” (BRASIL, 1988).

A Lei 8.429/92 veio para versar especificamente sobre a improbidade, trazendo conceitos e definições sobre o termo tratado, e ainda trazer sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Esse estigma que assola o meio administrativo no Brasil, é obstáculo para o desenvolvimento humano e material, sendo causador de vários malefícios para a sociedade, à medida que dificulta a melhoria de condições estabelecidas

socialmente, sendo dessa forma, um fenômeno que ocorre devido a ato ilegal ou contrário aos princípios da Administração Pública (princípios esses, conhecidos como LIMPE, situados no art. 37, caput da CF/88), realizado por agente público no exercício de suas funções ou em razão do seu cargo.

> Ressalte-se, ainda, a existência de outras normas constitucionais relevantes no tratamento da improbidade administrativa, tais como:
> a) art. 14, § 9º: remete à lei complementar a prerrogativa para fixar "outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta";
> b) art. 15, V: admite a perda ou a suspensão de direitos políticos no caso de improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º;
> c) art. 37, *caput*: enumera os princípios expressos que são aplicáveis à Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência);
> d) art. 85, V: define como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade na Administração. (OLIVEIRA, 2018, p. 900).

Na realização do ato de improbidade há a existência dos sujeitos, fazendo parte os agentes públicos e outros envolvidos da administração pública, e entre esses sujeitos há diferenças. Devemos lembrar que o agente público é toda pessoa que presta um serviço à administração pública, sendo funcionário público ou não, remunerado ou não, sendo o serviço temporário ou não. Com isso, a os sujeitos que fazem parte da composição prática do ato de improbidade, temos os chamados sujeitos ativos e sujeitos passivos.

Os sujeitos ativos são aqueles que praticam o ato de improbidade administrativa e concorrem para a prática, ou que obtém alguma vantagem indevida em razão do ato, podendo também existir dentro destes os sujeitos ativos próprios, sendo esses sujeitos, pessoas que exercem, ainda que de modo transitório, a função de agente público. Desse modo, o art. 1º e parágrafo único da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, elencam quais são as pessoas jurídicas que podem ser sujeitos ativos do ato de improbidade (BRASIL, 1992). Os políticos também são agentes públicos e estão sujeitos às regras citadas acima, sendo exceções: o Presidente da República ou Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República, que responderão por crime de responsabilidade, conforme a Lei 1.079, de10 de abril de 1950 (BRASIL, 1950), sendo que esses crimes de responsabilidade buscam punir as autoridades máximas do Estado quando seus atos não são compatíveis com os sérios compromissos que possuem com a nação, sendo que não é por acaso que, ao ser condenado por um crime de responsabilidade, o autor seja removido imediatamente das suas funções através de um processo bastante conhecido do brasileiro: o impeachment.

Já os sujeitos que podem ser considerados passivos, sendo contra quem o ato de improbidade administrativa poderá ser praticado, estão incluídas: a administração direta (União, Estados ou Distrito Federal e Municípios), e a administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias).

É válido ressaltar que a Lei de Improbidade Administrativa está em ápice na atualidade, sendo um tema recorrente em debates, tanto no meio jurídico quanto na sociedade em geral e:

> [...] vem merecendo progressiva atenção e ampla operatividade prática, tornando-se, atualmente, um dos mais vigorosos instrumentos de repressão à corrupção generalizada que de há muito vem minando e corroendo as instituições brasileiras (PRADO, 2001, p.8).

No decorrer dos anos, foram verificadas algumas disparidades, de forma que levou o Superior Tribunal de Justiça, em 1999, pelo Recurso Especial 213.994-0/MG, 1ª Turma, relator ministro Garcia Vieira (DOU de 27.09.1999) a fixar o entendimento de que a Lei 8.429/92, "alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado".

A partir desse momento, onde a mais alta Corte em matéria infraconstitucional estabeleceu limites para a irresponsável utilização da ação de improbidade administrativa, e, consciente a fragilidade do texto legal, foi a vez do Poder Executivo de editar a Medida Provisória 2.180-35, de 2001, que trouxe ao corpo o texto da Lei 8.429/92, importantes determinações, com o objetivo de neutralizar o uso abusivo da respectiva ação.

Atualmente, com as alterações trazidas pela Lei 14.230/2021, a prática do ato ímprobo, é classificada com exigência somente do requisito dolo, sendo excluído o quesito culpa (que anteriormente era citado como também requisito para ato contra a probidade administrativa), para que os agentes públicos possam ser responsabilizados pela improbidade administrativa. A ação deve ter comprovação da vontade, livre e consciente, do agente público de ter o resultado ilícito, não bastando somente ser voluntário ou ser meramente um exercício de sua função.

4. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO ÓRGÃOS DE CONTROLE NO COMBATE A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Estabelecidos os parâmetros iniciais, passemos a fazer uma análise da atuação do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União com o intuito de verificar se ambos vêm atuando de maneira correta e dentro dos critérios estabelecidos no meio administrativo para combater a improbidade.

4.1. Instrumentos do Ministério Público

O Ministério Público é considerado o órgão que mais se utiliza da legislação de improbidade administrativa, como uma forma de proteção e de enfrentamento aos atos de improbidade, como também de corrupção.

O Ministério Público, também conhecido como Parquet, é considerada uma instituição essencial para a função jurisdicional do Estado, sendo incumbida de defender a ordem jurídica, os interesses individuais indisponíveis e o regime democrático, como trazido no artigo 129 da Constituição Federal. Com isso, já podemos perceber que é possível o cabimento ao Ministério Público de realizar o ajuizamento de ações de improbidade administrativa, sendo essa capacidade confirmada através da Lei 8.429/92.

Esta legitimidade conferida ao Ministério Público para reprimir a improbidade administrativa, no intuito de proteger o patrimônio público, trata-se de uma legitimidade extraordinária, que representa a sociedade e não propriamente o Estado (NASCIMENTO, 2001, p.365 e 367 apud SCHIMIN, 2008, p.53).

O órgão legitimado exposto na Lei de Improbidade para averiguar as atuações dos agentes públicos que venham a causar atos ímprobos era até então o Ministério Público, agindo este de forma preventiva sobre as questões do patrimônio público.

> O que direciona a atuação ministerial para o viés preventivo é a evitabilidade do resultado lesivo ao patrimônio público e a irreversibilidade, quase constante, dos danos aos direitos patrimoniais e extrapatrimoniais sociais. Na seara do patrimônio público, a atuação do Ministério Público como instrumento de proteção preventiva extra jurisdicional ganha relevo quando são analisadas, logicamente, as consequências nefastas dos danos causados à sociedade pela má gestão ou malversação do conjunto de bens massificados. Diante de todas as previsões constitucionais e infraconstitucionais de controle do patrimônio público, não se pode mais conceber a ideia de inércia das instituições de proteção, nem uma atuação meramente repressiva, sob pena de irreversibilidade danosa ou compensação insuficiente, exigindo-se, pois, da instituição ministerial, o controle extra jurisdicional preventivo, como a mais eficaz modalidade de proteção (WANIS, 2015).

Com isso podemos ver que a atuação preventiva do Ministério Público estaria sujeita a prever o que é lesivo ao patrimônio público, sendo dever deste de apuração dos atos ímprobos que tipifica um ilícito administrativo, sendo assim uma regra para defesa do patrimônio:

> A ação preventiva deve ser a regra, e não a exceção, na atuação do Ministério Público em defesa do patrimônio público. Afinal, o trabalho de mediação e negociação social do Ministério Público constituir-se-á, gradativamente, em uma referência pedagógica, evitando a prática de novas condutas que venham a macular a probidade e a eficiência na Administração Pública brasileira (FILHO, 2015, p. 124).

No combate aos atos de improbidade administrativa, o Ministério Público se utilizava de meios, ou seja, usa tipos de ações, como a Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), a Ação de Improbidade (Lei nº 8.429/92) e a Ação Popular (Lei nº 4.717/65). Cada um desses meios possui natureza distinta, e são utilizados para o controle no meio administrativo, sendo que as duas ações mais usadas são a Ação Civil Pública e a Ação de Improbidade.

Na Ação Civil Pública, a natureza é estritamente civil, cujos resultados não implicam perda de cargos ou direitos políticos. Já a Ação de Improbidade tem natureza de repercussão penal, que visa a demonstração da lesão ao patrimônio público, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou terceiro beneficiário, dos bens ou valores acrescidos ao patrimônio.

Após anos se discutindo a improbidade administrativa, com embasamento na Lei 8.429, publicada desde de junho de 1992, ocorreu que, em 25 de outubro de 2021 houve a publicação da Lei 14.230, trazendo alterações na legislação, principalmente para o Ministério Público, onde pode ser observadas novas atuações para o combate da improbidade, bem como, para o combate da corrupção.

Foi incumbido a este órgão a legitimidade ativa de forma exclusiva, para ajuizar as ações de improbidade, de acordo com o art. 17 da Lei 14.230/21, tendo perdido essa legitimidade a pessoa jurídica interessada, que permanece apenas com a possibilidade de representar ao Ministério Público, como disposto na Lei 14.230/21, no seu artigo 7º. Com isso, passou a ser o único titular possível para as ações de improbidade, sendo que pela regra anterior, qualquer pessoa jurídica poderia fazê-lo. E além disso, com a sanção da nova lei, essa instituição passou a ter o prazo de 1 (um) ano para manifestar o interesse em assumir os processos já abertos, e aqueles que não forem reivindicados serão arquivados

Essa alteração legislativa tem sido objeto de questionamentos diante do Supremo Tribunal Federal, tendo a criação de ações diretas de inconstitucionalidade (a ADI 7.042 e a ADI 7.043, sendo ambas sob a relatoria do ministro Alexandre de Moraes). Nessas referidas ações, tanto a Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape), quanto a Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe), sustentam a existência de inconstitucionalidades formais e materiais na norma, ao conferir a legitimidade apenas ao ente do Ministério Público para ajuizamento da ação de improbidade, fazendo com que fossem transformados “os entes públicos personalizados em meros coadjuvantes no combate à improbidade administrativa" (BRASIL. STF. ADI nº 7.043).

Outra alteração que chamou bastante a atenção, trazida pela nova legislação, foi que os danos causados por imprudência, imperícia ou negligência não são mais considerados como

atos de improbidade, sendo somente exigido, de forma expressa na legislação, a existência de dolo para que o agente seja responsabilizado por agir com improbidade.

Ocorreu também a criação de uma função sancionatória, bem como a colocação da não constituição da Ação Civil, onde pode ser visto que foge do disposto no ordenamento jurídico pátrio, além de trazer outras dificuldades para o Ministério Público, como as seguintes restrições: das investigações, dos Acordos de Não Persecução Cível, das Cautelares, dos processos e das sanções.

Através dessas alterações trazidas para a Lei 8.429/92, ainda se encontra em fase de amadurecimento, devendo-se ter cuidado com a questão de interpretação, para que realmente possa ser realizada de forma efetiva, as medidas necessárias e cabíveis ao Ministério Público para combater a improbidade no meio administrativo.

4.2. Instrumentos do Tribunal de Contas da União

Enquanto o Ministério Público é o grande personagem na persecução da improbidade, detendo a legitimação institucional e processual de provocar o Poder Judiciário, de instaurar um procedimento administrativo ou um inquérito civil, e, ainda, responsável por requisitar à polícia judiciária a instauração de inquérito policial, é cabível também aos tribunais e conselhos de contas o papel de extrema relevância na tutela da probidade e da moralidade na Administração Pública.

Sobre o Tribunal de Contas da União, Silva (1985, p. 249) define que o controle externo é, pois, basicamente, controle de caráter político, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas, que, assim, se apresenta como órgão técnico e sendo suas decisões administrativas, não judiciais.

Pode-se perceber que com as apurações trazidas pelo cargo deste Tribunal, as possibilidades de identificar condutas irregulares, mas tipificadas como atos de improbidade são diversas. A própria Constituição Federal traz as devidas atribuições do Tribunal de Contas da União, no seu artigo 71, sendo as sanções que são possíveis de serem aplicadas por este órgão.

Na redação original da lei de improbidade administrativa, os Tribunais de Contas eram objeto de poucas menções, mas posteriormente, diversas alterações ampliaram o espaço comum de atuação entre os órgãos de controle e a verificação dos atos de improbidade, com a recente Lei 14.230/2021.

No art. 21 da Lei de Improbidade, é estipulado que a aplicação das sanções previstas seria independente da aprovação ou rejeição das contas do responsável pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas, consagrando assim o princípio da independência das instâncias, significando que a decisão do órgão de controle não se vincula com a decisão do Judiciário, ou vice-versa.

Com o advento da nova legislação, foram acrescentados parágrafos, de modo a se estipular sobre as provas produzidas perante os órgãos de controle e as correspondentes decisões, que agora deverão ser consideradas na formação da convicção do juiz, sem prejuízo de análise acerca do dolo na conduta do agente, bem como que os atos do órgão de controle interno ou externo serão considerados pelo juiz quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público.

Foi promovida também, uma relativização na caracterização da omissão na prestação de contas como ato de improbidade administrativa, que vai de encontro com os princípios da administração pública, sendo que na redação original do inciso VI do art. 11 da Lei 14.230/2021, falasse que "deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo" era ato suficiente para que fosse caracterizado a improbidade, sendo adicionadas duas condicionantes: "desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades".

A nova lei também trouxe uma flexibilidade com relação a negligência na prestação de contas. Anteriormente, haveria improbidade ao "agir negligentemente" na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas, sendo com a alteração trazida, passou a ser a atitude de "agir para a configuração de ilícito na celebração etc.", ou seja, acabou se tornando uma atuação omissiva ou, de qualquer modo, negligente, deixando de ser considerada ímproba, e sendo agora exigido que o agente atue para a configuração do ilícito. Outra inovação da Lei 14.230/2021, foi a, infelizmente, supressão do inciso IX do art. 11 que considerava como improbidade "deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação".

Ainda no que concerne aos Tribunais de Contas, é necessário o destaque da possibilidade de o Ministério Público, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, sendo uma das condições do referido acordo, o integral ressarcimento do dano, para cuja apuração deverá ser realizada pela oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, dentro do prazo de 90 (noventa) dias.

Por fim, através da Lei 14.230/2021, foi acrescentado o parágrafo 8 ao artigo 2º da LIA, sendo expresso a não configuração de improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência

interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário. Nesse ponto, é importante o reconhecimento do que é visto nas jurisprudências dos Tribunais de Contas, sendo, contudo, lamentável que esses ainda não disponham de mecanismos de uniformização de entendimentos como ocorre no Judiciário.

Há uma atuação do Ministerio Público juntamente com o Tribunal de Contas da União (MPTCU) tendo como missão guardar a lei e fiscalizar a sua execução. Dentre suas competências, destacam-se: a defesa da ordem jurídica; comparecimento às sessões do Tribunal para dizer de direito, sendo obrigatória a audiência nos processos de tomada ou prestação de contas e nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões; interposição dos recursos permitidos em lei; encaminhamento das seguintes medidas: autorização da cobrança judicial da dívida e as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito.

Aos membros do MPTCU aplicam-se, subsidiariamente, no que couber, as disposições da Lei orgânica do Ministério Público da União, pertinentes a direitos, garantias, prerrogativas, vedações, regime disciplinar e forma de investidura no cargo inicial da carreira. Contudo, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, “o ministério público junto ao TCU possui fisionomia institucional própria, que não se confunde com a do Ministério Público comum, sejam os dos Estados, seja o da União”, (MS 27.339, rel min. Menezes Direito, julgamento em 2-2-2009, Plenário, DJE de 6-3-2009).

Em síntese, pode-se afirmar que a nova Lei de Improbidade Administrativa, embora esteja mais “complacente” na caracterização dos atos de improbidade administrativa, fez com que fosse ampliado os espaços de interação dos tribunais de contas com o Poder Judiciário.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o presente estudo realizado neste trabalho, pode ser notado que tal discussão acerca da improbidade administrativa não é recente. Entretanto, o tema encontra-se mais atual do que nunca, em face da importância dada pela sociedade e pelo Estado no combate à improbidade administrativa.

A Lei de Improbidade Administrativa foi criada para melhor monitorar as ações dos agentes públicos no meio administrativo, fazendo com que estes tenham zelo para com a Administração Pública, de forma que se orientem no princípio da moralidade e da probidade administrativa.

Podemos perceber que a corrupção e a improbidade possuem semelhanças, porém são distintas e podem estar inseridas em uma mesma ação, de acordo com os atos realizados pelo agente público.

Além disso, foi analisado sobre os dois principais órgãos responsáveis pela ordem, fiscalização e análise da Administração Pública, que são o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União. Mesmo com as duas instituições de controle possuindo seus devidos recursos contra a improbidade administrativa, ainda é necessário um olhar mais detalhado e investigativo para o combate da improbidade administrativa.

Pode-se concluir que, sim, é possível que existem maneiras de coibir a improbidade administrativa no meio público, através de transformações para melhor atuação dos mencionados órgãos de controle. Contudo, os administradores, agentes públicos e pessoas que se encontram à frente das decisões administrativas, em virtude de uma cultura de corrupção e de atos de improbidade, permanecem se adaptando para que de alguma forma possam permanecer atuando de maneira imoral e ilícita.

Com isso, o Ministério Público, principalmente, bem como o Tribunal de Contas da União, precisa de uma nova atuação no Patrimônio Público. Isso pode ser possível com uma atuação mais integrada da seara cível e criminal, assim como, com uma melhor integração nas instâncias dos órgãos, com o acionamento de órgãos administrativos de fiscalização, de controle e cobrança de atuação, sendo uma questão de otimização para tratar os casos de improbidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-lei n.º 3.240/41, de 08 de maio de 1941**. Sujeita à seqüestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resulta prejuízo para a fazenda pública, e outros. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3240.htm#:~:text=DECRETA%3A,Art. Acesso: 04 mai. 2022.

_____. **Lei 1.079 de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Publicada no Diário Oficial da União no dia 12 de abril de 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso: 04 mai. 2022.

_____. **Lei 8.429 de 20 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. Publicada no Diário Oficial da União no dia 02 de junho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm#:~:text=L8429&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20san%C3%A7%C3%B5es%20aplic%C3%A1veis,fundacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso: 04 mai. 2022.

_____. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm. Acesso em: 20 mai. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 7.042/DF.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349281151&ext=.pdf. Acesso em: 07 abr. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 7.043/DF.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955. Acesso em: 07 abr. 2022.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

DE MATTOS, Mauro Roberto Gomes. **Os vinte anos da Lei de improbidade administrativa.** Revista Consultor Jurídico. 2012. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2012-dez-06/mauro-mattos-vinte-anos-lei-improbidade-administrativa. Acesso em: 31 mai. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da língua portuguesa.** 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010.

FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle da moralidade na constituição.** São Paulo: Malheiros, 1999. p. 48.

FILHO, Salomão Ismail. **A importância da atuação preventiva do Ministério Público ombudsman em prol da boa administração, no combate à improbidade administrativa.** Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa. Nº 5. Brasília: CNMP, 2015. p. 124.

FÓRUM, Editora. **Qual é a diferença entre improbidade administrativa, crimes contra a administração pública e corrupção?.** Jardim Atlântico - Belo Horizonte/MG, 27 de abril de 2022. Disponível em: https://www.editoraforum.com.br/noticias/qual-e-a-diferenca-entre-improbidade-

administrativa-crimes-contra-a-administracao-publica-e-corrupcao/#:~:text=Por%20exemplo%2C%20em%20uma%20condena%C3%A7%C3%A3o,improbidade%20administrativa%2C%20na%20esfera%20c%C3%ADvel. Acesso em: 01 jun.2022.

MS 27.339, rel min. Menezes Direito, julgamento em 2-2-2009, Plenário, DJE de 6-3-2009.

NEIVA, José Antonio Lisbôa**. Improbidade administrativa: estudo sobre a demanda na ação de conhecimento e cautelar.** Rio de Janeiro: Impetus, 2006. p.13.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo.** 6ª. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018, p. 900.

PESSÔA, Eduardo. **Dicionário Jurídico**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora e Livraria Jurídica do Rio de Janeiro, 2006, p. 169.

PRADO, Francisco Otávio de Almeida. **Improbidade administrativa.** São Paulo: Malheiros, 2001, p. 8.

SCHIMIN, Guilherme Gomes Pedrosa. Autonomia do Ministério Público e Improbidade Administrativa. 2008. 75f. **Monografia (Conclusão do curso de bacharelado em Direito).** Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Brasília, 2008. Disponível em: www.fesmpdft.org.br/arquivos/guilherme.pdf.Acesso em: 12 nov. 2021.

SILVA, José Afonso**. Curso de Direito Constitucional Positivo.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

TRÊS, Celso Antônio. **A atuação do Ministério Público contra a improbidade.** In: José Adércio Leite Sampaio et al., Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

VASCONCELOS, Rafael Jorge. A atuação do Ministério Público nas ações de improbidade administrativa. 2007. 42 f. **Monografia (Graduação em Direito) -** Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33388/1/2007_tcc_rjvasconcelos.pdf. Acesso em: 01 jun. 2022.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **O patrimônio público como direito fundamental difuso e o Ministério Público como instrumento de sua proteção preventiva extrajurisdicional – aspectos teóricos e práticos. Escala de ação progressiva.** Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa. nº 5. Brasília: CNMP, 2015. p. 60.