

## **IMPLICAÇÕES JURÍDICAS ANTE OS SUPOSTOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO MUNICÍPIO DE PEDRA BRANCA NO PÓS-PERÍODO ELEITORAL DO ANO DE 2016**

Romariz Pinheiro de Souza Neto<sup>1</sup>

### **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

O sistema jurídico brasileiro confere aos cidadãos o direito de votar e ser votado, sendo que, neste último caso, o indivíduo pode ser eleito para um mandato de quatro anos e administrar um dos entes da Federação, seja Município, Estado, Distrito Federal ou a União. Além disso, é permitido ao eleito a recondução ao cargo, conceituada como reeleição, direito assegurado, inclusive na Constituição Federal da República Federativa do Brasil.

A reeleição pode ser vista como uma espécie de avaliação da forma como o gestor administra a *res* pública, na qual o povo o reelege ou confere o mandato eletivo a um novo indivíduo. Ou seja, se o eleitorado desaprovar o governo do gestor, este poderá sofrer uma derrota nas urnas para que se oportunize a outrem os rumos do ente federativo.

Contudo, não é incomum que se noticiem nos meios de comunicação, principalmente nos canais locais e regionais, que gestores derrotados no pleito eleitoral pratiquem condutas negligentes e imprudentes em face do erário público e, sobretudo, dos administrados, os quais dependem da prestação do serviço público de forma regular nas mais diversas searas, como educação, saúde e segurança.

Tendo em vista o que fora relatado supra, a presente pesquisa tem o fito de trazer à baila um caso concreto para estudo e que aconteceu no município de Pedra Branca/CE, onde a população sofreu intempéries por conta de atos que degradaram o serviço público como um todo, atingindo, sobretudo, os serviços mais básicos, além de acometer em demasia a população que vive em situação de vulnerabilidade e que se socorre ao Poder Público para ter garantido o seu mínimo existencial.

Deste modo, no decorrer da pesquisa se analisará com cautela os atos praticados e suas implicações jurídicas em face do executor das medidas supostamente ímprobos na visão do

---

<sup>1</sup> Advogado. Pós-Graduando em Direito Administrativo e Gestão Pública pela Universidade Regional do Cariri (URCA). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Católica de Quixadá (2019).

Ministério Público Estadual que desencadeou uma investigação e procedeu com a propositura de Ação Civil Pública.

Em suma, no primeiro capítulo da presente pesquisa se abordará a improbidade administrativa ao lume da Lei nº. 8.429/1992 e alterações advindas da reforma oriunda da Lei nº 14.230/2021. Já o segundo capítulo tratará dos atos supostamente ímprobos praticados pelo então gestor do Município de Pedra Branca/CE ao fim de 2016, que fora alvo de investigação do Ministério Público. Por fim, o terceiro capítulo analisará os reflexos que a reforma trazida pela Lei nº 14.230/2021 acarretará ao gestor que praticou os supostos atos de improbidade.

O objetivo geral da presente pesquisa é analisar as consequências jurídicas ante os supostos atos de improbidade cometidos por gestor derrotado em eleições do Município de Pedra Branca no ano de 2016, bem como a situação da *res* pública após investigação do Ministério Público do Estado do Ceará. Além disso, a pesquisa é composta por objetivos específicos juntamente às questões da pesquisa, à hipótese e ao objetivo geral:

1. Fazer uma breve análise acerca das leis que regem improbidade administrativa no Brasil;
2. Abordar quais os atos praticados pelo gestor após o pleito eleitoral e qual a medida que os órgãos competentes tomaram para coibir tais práticas;
3. Adentrar às novas regras trazidas pela reforma oriunda da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa, e seus possíveis reflexos nos atos do gestor supostamente ímprobo.

A pesquisa fora realizada no Município de Pedra Branca/CE com dados observados nos três últimos meses dos anos de 2016. A metodologia utilizada no artigo científico foi realizada através de um estudo descritivo-analítico, desenvolvido através de pesquisa qualitativa, buscando apreciar a realidade do tema no ordenamento jurídico pátrio, e descritiva, posto que buscará descrever, explicar, classificar, esclarecer o problema apresentado.

Por fim, vale destacar que a pesquisa teve por natureza o procedimento predominantemente documental, através de projetos, leis, normas, resoluções, pesquisas on-line, dentre outros que tratam sobre o tema, sempre procurando fazer uso do material que ainda não sofre tratamento analítico, bem como levantamento, através de coleta de dados em junto ao Poder Judiciário e Ministério Público Estadual.

## **1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

A legislação brasileira, sobretudo no texto da Carta Magna de 1988, conferiu um título especialmente destinado à Administração Pública, tendo em vista a sua importância como mecanismo de efetivação de direitos e garantias prevista na própria Constituição Federal.

Dentro do Título acima citado, o Poder Constituinte Originário, bem como o Derivado, atribuiu cinco princípios basilares à Administração Pública, a saber, o da legalidade, da impessoalidade, o da moralidade, o da publicidade e o da eficiência, este último acrescido com o advento da Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

Contudo, voltando o foco da presente pesquisa, que é o estudo da improbidade administrativa, vale destacar a semelhança existente entre os conceitos da moralidade e da probidade administrativa.

Em relação ao princípio da moralidade, FILHO (2011, p. 13) aduz:

[...] a moralidade administrativa nada mais é do que o respeito aos preceitos básicos de ética e honestidade a serem observados no trato com a coisa pública. Não é difícil, portanto, demonstrar a relação que existe entre a prática de um ato improprio e a lesão ou desrespeito à moralidade administrativa.

Já em relação ao conceito de probidade administrativa, RODRIGUES (2013, p. 32) explica:

A probidade administrativa é a junção entre meios e fins, isto é, tanto deve ser observada toda a orientação legislativa-jurisprudencial para a feitura do ato bem como este deve atingir exatamente o fim buscado. Dessa forma, alcançar-se-á uma unidade de sentido. A improbidade cuida justamente do contrário, podendo surgir a partir da utilização de rito jurídico alheio ao que exige a norma ou da desconsideração do fim almejado, rompendo a relação administrativa fundamental entre meio e fim.

Acerca dos conceitos de moralidade e probidade, OLIVEIRA (2013, p. 75) reverbera:

Utilizando os dois termos, a Constituição anuncia que são condutas e institutos diversos. A moralidade é mais abrangente, mais genérica, detém alcance largo o suficiente para determinar que todos os poderes do Estado atuem “conforme o padrão jurídico da moral, da boa-fé, da lealdade, da honestidade”. A probidade, por sua vez, seria uma “moralidade administrativa qualificada” (logo a afirmação voltará à tona) e vincular-se-ia especificamente ao aspecto da conduta ilícita do administrador. A probidade seria, por isso, o aspecto “pessoal-funcional” da moralidade administrativa.

Assim, conforme exposto pelos autores supramencionados, percebe-se que os conceitos são correlatos chegando a se confundir. Outrossim, de forma contrária, a

improbidade é tida como um comportamento aquém do esperado pelo homem médio e do que exige a ética em relação aos gestores, mormente a ética administrativa, haja vista que, ao atuar de forma ímproba, o gestor causa danos à coletividade, sendo esta a principal dependente do serviço público para o regular convívio social.

De forma a efetivar o interesse da Lei Maior da República do Brasil, o legislador trouxe a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, cuja finalidade é definir os atos de improbidade, os sujeitos ativos e passivos, estes resguardados pela norma, e a punição dos sujeitos ímprobos a depender de quais atos sejam praticados. Vale destacar que estes três pontos são centrais para o estudo da improbidade administrativa, constituindo, portanto, os alicerces da referida norma.

Oportuno frisar que, apesar da aprovação da Lei de Improbidade Administrativa ter ocorrido no ano de 1992, esta passou por uma reforma significativa em 25 de outubro de 2021, com a entrada em vigor da Lei nº 14.230, cuja análise será abordada na presente pesquisa em comparação ao imperativo que outrora vigera.

Os sujeitos passivos protegidos pela Lei nº 8.429/92 estavam previstos no art. 1º que assim aduzia (BRASIL, 1992):

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Com o advento da Lei nº 14.230/2021, os sujeitos passivos passaram a figurar no § 5º do art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa, o qual manteve um rol de servidores bastante amplo em que as sanções podem ser direcionadas.

O rigor legal que se percebe da norma não deixou de existir com a reforma, pois é possível notar que o legislador enfatizou que atos de improbidade que atinjam, inclusive, entidades privadas que obtenham qualquer forma de recursos públicos, também estarão passíveis de sanção legal, ou seja, a finalidade precípua da norma é de resguardar o patrimônio público, mesmo este estando direcionado a órgão não detentor de personalidade jurídica de direito público.

Quanto aos sujeitos ativos, por abordar-se na presente pesquisa os atos praticados por agente político, especificamente atos de prefeito do Município de Pedra Branca/CE em

exercício no ano de 2016, a análise dos sujeitos ativos será melhor realizada com este ponto ao final do capítulo, passando-se, neste momento, ao estudo dos atos de improbidade.

Os atos de improbidade estão descritos nos artigos 9º, 10 e 11, da Lei nº 8.429/92 e podem ser, respectivamente, atos que importem enriquecimento ilícito, que causem prejuízo ao erário e que atentem contra os princípios da Administração Pública. Ademais, importa destacar que o rol estabelecido na norma é apenas exemplificativo, podendo o sujeito ativo causador do ato ser punido por conduta além das descritas nos artigos acima destacados.

Significativa alteração trazida pela reforma se deu no *caput* do art. 10, haja vista que o legislador retirou a possibilidade de um gestor improbo ser punido a título de culpa, ou seja, apenas a título de dolo, oportunidade em que aproveitou a reforma legislativa para conceituar o dolo no art. 1º, § 2º, da Lei de Improbidade Administrativa, aduzindo: “Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente”.

As sanções, previstas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, aplicáveis aos agentes ímprobos, são, em suas essências, de natureza cível, permitindo ainda a punição na esfera penal e administrativa. Tendo em vista o cerne da pesquisa, entende-se imprescindível a análise de tais penas, as quais são (BRASIL, 1992):

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

É perceptível o rigor cujas penas aplicáveis a gestores ímprobos possuem, contudo, a suspensão dos direitos políticos é um adas mais severas, tendo em vista que tolhe o direito do indivíduo de exercer a sua cidadania em todas as dimensões, como votar e ser votado, impossibilitando de participar do sistema democrático e seus benefícios (CARVALHO, 2009).

Quanto aos sujeitos ativos dos atos de improbidade a Lei nº 8.429/92 assim aduz (BRASIL, 1992):

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Notório é a amplitude que a norma traz acerca dos agentes passíveis de punição ao cometer ato de improbidade. De todos supra listados, merece destaque os agentes políticos, cuja redação anterior mencionava apenas a forma de investidura, para estes, como “eleição” e “mandato”, sendo, portanto, “agente político” conceito amplo e que engloba servidores do mais alto escalão da Administração Pública, que na presente pesquisa direciona-se ao chefe do Poder Executivo Municipal.

Outrossim, imperioso frisar que no caso de prefeito municipal existe a possibilidade de que seus atos se amoldem à norma que não seja a Lei em comento. Trata-se tanto do Decreto nº 201/67, que traz rol de crimes aplicáveis aos gestores, quanto à Lei Orgânica do Município, que tipifica os crimes de responsabilidades ao qual estão sujeitos os chefes do Poder Executivo, neste último caso trazendo punição como a perda do cargo, conhecido como *impeachment*. Neste sentido, conclui OLIVEIRA (2009, p. 44):

[...] todas as sanções previstas no § 4º, art. 37, CF, podem ser aplicadas aos agentes políticos em sede de ação de improbidade, somente se reconhecendo a inviabilidade da perda de mandato e da suspensão de direitos políticos, haja vista a existência de previsão constitucional específica quanto à competência para a aplicação dessas sanções.

Diante desta breve análise da Lei de Improbidade Administrativa e de alguns pontos de alteração oriundos da reforma realizada pela Lei nº 14.230/21, que servem de baliza para o estudo do caso concreto, a presente pesquisa, a partir do capítulo seguinte, adentrará aos atos praticados ao final da gestão de 2016 do Município de Pedra Branca/CE, que possivelmente importa ou importarão em ato de improbidade administrativa, tudo isso levando em

consideração investigação preliminar realizada por órgão do Ministério Público do Estado do Ceará.

## **2 SUPOSTOS ATOS DE IMPORBIDADE PRATICADOS AO FIM DA GESTÃO DE 2016 NO MUNICÍPIO DE PEDRA BRANCA/CE APÓS INVESTIGAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ**

O cerne da presente pesquisa desemboca no período pós pleito eleitoral de 2016, no Município de Pedra Branca/CE, no qual o Ministério Público Estadual recebera diversas “denúncias” de supostos atos de desmanche da Administração Pública, isso após a derrota do então gestor Pedro Paraibano, que recebera 36,88% dos votos válidos, em face do candidato vencedor, Gois, que recebera 63,12% dos votos válidos<sup>2</sup>.

Após as diversas notícias de irregularidades na prestação do serviço público, o Órgão do Ministério Público Estadual de Pedra Branca/CE instaurou diversos procedimentos, que culminaram em uma ação civil pública, que resultou um processo judicial que tramita na vara Única da Comarca de Pedra Branca/CE sob o número 0007435-15.2018.8.06.0143.

O ordenamento jurídico, por meio da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, confere alguns legitimados a propor a ação civil, sendo um deles o Ministério Público. Sobre esta conduta não ações que envolvem improbidade administrativa, VASCONCELOS (2007, p. 37) conclui:

[...] a legitimação do Ministério Público para promover a ação civil para julgar atos de Improbidade Administrativa e defesa do patrimônio público decorre principalmente da Lei da ação civil pública, e dos incisos III e IX do artigo 129 da atual Carta Magna, que ampliaram consideravelmente a atuação do Ministério Público. Contudo, tal legitimação não é exclusiva do Parquet, sendo concorrente com a entidade pública e com qualquer cidadão, pois o patrimônio público pertence a todos. Não se pode esquecer também a legitimidade para que qualquer cidadão, por meio da Ação Popular, requeira a apuração de ato de improbidade administrativa, uma vez que é justamente dele o controle social sobre os atos da Administração Pública.

Quanto à ação civil pública, esta traduz-se em instrumento de defesa da coletividade no qual o Ministério Público se valeu no caso em estudo. Sobre o referido instrumento de defesa coletiva, assevera SILVA (2008, p. 68):

O instrumento processual da ação civil pública representa uma das melhores conquistas obtidas pela Ciência do Direito nos últimos anos no Brasil. Antes mesmo

---

<sup>2</sup> <https://g1.globo.com/ce/ceara/eleicoes/2016/apuracao/pedra-branca-ce.html>, acessado em 01/05/2022

da CF/88, ela proporcionou aos cidadãos a possibilidade de defesa além do esperado, através, principalmente de iniciativas do Ministério Público.

No processo objeto da presente pesquisa, o órgão do Ministério Público encontrou diversas irregularidades, dividindo-os em dois grupos: “Da interrupção de Serviços Públicos Essenciais” e “Transferência/Exoneração de Servidores”.

Dentre as irregularidades estava a suspensão do abastecimento e o desmonte de caixas de abastecimento de água, haja vista a retirada em massa de caixas em diversos pontos de abastecimento do município de Pedra Branca (BRASIL, 2018, p. 04).

A interrupção de transporte, sendo ônibus escolar e ambulâncias, que deixou diversos alunos aquém do serviço de locomoção, além do relato de diversos servidores da saúde e pacientes que necessitavam do transporte por meio de ambulâncias para serem atendidos em casa de apoio (BRASIL, 2018, p. 05).

Quantos à desídia do gestor em relação aos mantimentos de merenda escolar, o Ministério Público (2018, p. 07) destacou a irregularidade:

É notório que há um grande número de crianças carentes que frequentam os bancos escolares de O número escolares do ensino fundamental das redes municipal e estadual e manifesto que crianças com problemas de alimentação tem afetada a capacidade de aprendizagem.  
Consta dos autos (fls. 43 - CD/DVD-ROM) denúncia sobre a insuficiência da merenda escolar para os alunos. Como ali se verifica, não existe qualquer tipo de controle no que diz respeito a bens de consumo e gêneros alimentícios.

Apesar de tantos atos já citados, o gestor, não satisfeito, ainda dificultou a realização das atribuições do Conselho Tutelar Municipal, retirando o veículo no qual os servidores utilizavam para se locomover (BRASIL, 2018, p. 07) e desrespeitou regras da ANVISA sobre acondicionamento de lixo hospitalar, ao acumular lixo desta natureza nas dependências do Hospital Municipal de Pedra Branca/CE (BRASIL, 2018, p. 08).

Por fim, quanto aos atos de improbidade identificados pelo Ministério Público Estadual, em relação à suspensão de serviços, encontra-se, ainda, um ato de extrema seriedade, haja vista que se relaciona a suspensão de serviços na área da saúde, conforme destacou o órgão ministerial (2018, p. 09):

Há notícia nos de autos de falta de água potável no Hospital, realização de cirurgias eletivas e medicamentos básicos na Farmácia Pública, além fechamento da Casa de Apoio em Fortaleza, segundo declarações da Sra. Aline Lima Brigido, Janaina Alves Moraes e outros (fls.43 CD/DVD-ROM).



Este último, conforme acima destacado, traz uma severidade na conduta, haja vista tratar de cessação de serviços públicos essenciais, desrespeitando, assim, o princípio da continuidade do serviço público. Acerca desta temática, COELHO (2017, p. 25) assevera:

Desse modo, princípio da continuidade determina que os serviços públicos, principalmente os essenciais – e que são o foco desse trabalho -, sejam prestados de forma contínua, devido à obrigação da Administração Pública em prover o bem-estar e garantir os direitos fundamentais da população, assegurados pela Constituição Federal.

Por fim, as últimas irregularidades elencadas pelo Ministério Público do Ceará consistiram na exoneração em massa de servidores que exerciam seus cargos de forma temporária, incluindo-se aqui profissionais de diversos setores, do dentista ao agente de endemias que atuava diretamente em casos de combate à dengue (BRASIL, 2018, p. 09).

Percebe-se da ação civil pública proposta pelo Ministério Público que a conduta do chefe do Poder Executivo do Município de Pedra Branca/CE foi extremamente agressiva em face dos administrados, isso após todo o apurado pelo órgão ministerial. Por conta de tais condutas o órgão do Ministério Público entendeu que as condutas do então Prefeito incorreram no dispositivo do art. 12, inciso III, da Lei Nº 8.429 de 1992, que assim aduzia:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

[...]

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Destas sanções que a norma previa, o Ministério Público requereu a condenação do Prefeito autor dos atos apurados em suspensão dos direitos políticos por cinco anos, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios fiscais por três anos e multa civil em cem vezes o valor da remuneração, além de, ainda, indenização por danos morais difusos no montante não inferior a cinquenta salários mínimos.

Vale destacar que o dano moral é direcionado à coletividade, haja vista que direitos difusos são aqueles que atingem sujeitos indeterminados e indetermináveis, não atingindo, portanto, somente uma pessoa, e por pessoa se engloba tanto as físicas ou jurídicas e de

direito público ou privado. Ademais direitos difusos não podem ser divididos entre os membros da coletividade. (NEVES, 2017 p. 397).

Exposto, portanto, as condutas praticadas pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Pedra Branca/CE e que o Ministério Público lhe atribuiu os indícios mínimos atos de improbidades destacados por força de investigação realizada pelo mesmo órgão, o próximo capítulo da presente pesquisa analisará as consequências que a reforma advinda da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, poderá ensejar sobre o gestor, destacando-se, ainda, que o processo no qual o ex-prefeito figura como réu ainda não chegou a uma conclusão em primeira instância.

### **3 REFLEXO DAS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI Nº 14.230, DE 25 DE OUTUBRO DE 2021, NAS POSSÍVEIS SANÇÕES APLICÁVEIS AO GESTOR DO MUNICÍPIO DE PEDRA BRANCA/CE EM CASO DE CONDENAÇÃO**

Na presente pesquisa constatou-se tanto as antigas quanto as novas sanções aplicáveis aos sujeitos praticantes de atos de improbidade, sendo que, no último caso, observou-se que a reforma conferiu penas civis mais brandas, além de outras vantagens que o ordenamento jurídico e as regras principiológicas puseram em favor dos sujeitos que respondam a processos de improbidade administrativa.

Antes de adentrar às mudanças conferidas pela reforma da Lei de Improbidade Administrativa, sobretudo no que se refere às sanções aplicáveis ao gestor supostamente ímprobo em estudo, é imperioso volver a atenção ao que dispõe o § 4º da Lei nº 8.429/92, acrescentado pela referida reforma, ao qual aduz que “Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”<sup>3</sup>.

Em relação ao direito administrativo sancionador, GONÇALVES e GRILO (2021, p. 468) afirmam que “é a expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado”.

Tem-se, portanto, que a punição aplicada pelas normas de direito administrativo sancionador, apesar de não possuir expressamente natureza penal, merecem observar regras constitucionais que garantem direitos aos indivíduos face às sanções que o Estado os impõe. Nesse sentido, GONÇALVES e GRILO (2021, p. 478) concluem:

---

<sup>3</sup> Art. 1º, § 4º, da Lei nº 8.429, de 1992, incluído pela Lei nº 14.230, de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em: 09/05/2022.

Vale dizer que, no regime da Constituição Federal de 1988 não há distinção qualitativa entre a punição penal e a punição de natureza administrativa. Em ambos os casos, há a manifestação do poder sancionador do Estado, que precisa se fazer acompanhar das garantias fundamentais previstas na Constituição.

Portanto, a aplicação do direito sancionatório administrativo também passa pelo influxo dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, de modo que a imputação de determinada conduta ímproba ou infracional precisa ser antecedida de um exame de: (a) legalidade formal ou tipicidade, (b) legalidade material ou lesividade, (c) antijuridicidade e (d) culpabilidade.

Com as considerações supra, aplicando-se as garantias constitucionais de Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador, princípio basilar que se impõe ao presente caso é o previsto no art. 5º, inciso LX<sup>4</sup>, da Constituição Federal, no qual consagra que “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”.

Outrossim, vale destacar que, além do preceito constitucional acima, o Pacto de São José da Costa Rica (COSTA RICA, 1969), tratado internacional ao qual o Brasil é signatário, também estabelece o princípio da retroatividade da lei mais benéfica:

Artigo 9. Princípio da legalidade e da retroatividade

Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinqüente será por isso beneficiado.

Após estas considerações acerca das sanções e suas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, é perceptível, portanto, que a norma, mesmo não tendo natureza expressamente penal, ao positivar o Direito Administrativo Sancionador, retroagirá para beneficiar o sujeito considerado ímprobo no caso da pena ser considerada mais benéfica.

Volvendo-se a análise ao caso concreto ora estudado, a grande discussão que se perfaz é em relação aos atos praticados pelo gestor supostamente ímprobo, e sujeito ativo dos supostos atos de improbidade da presente pesquisa, o Prefeito do Município de Pedra Branca/CE em 2016. Lhe seriam aplicáveis, em caso de condenação, as penas trazidas pela reforma da Lei de Improbidade Administrativa, que tornou mais brandas as sanções nas quais o Ministério Público requereu a sua condenação?

O primeiro grande reflexo que a reforma da Lei de Improbidade Administrativa conferiu ao gestor supostamente ímprobo foi a redução do valor da multa civil, cujo montante

<sup>4</sup> Art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09/05/2022.

na antiga redação era de até 100 vezes o valor da remuneração percebida pelo sujeito, sendo que com a reforma este valor foi reduzido para o patamar de até 24 vezes a remuneração.

Já o segundo grande reflexo se deu na proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios fiscais, ao qual previa prazo de três anos, e agora, com o advento da reforma o texto legal refere-se a prazo não superior a quatro anos, abrindo margem, portanto, para aplicação de prazo inferior aos três anos anteriormente definidos na lei.

Por fim, o terceiro grande reflexo consistiu na ausência de suspensão dos direitos políticos ao sujeito ímprobo, tendo em vista que a norma anterior à reforma previa uma suspensão de três anos e agora não mais existe suspensão alguma de direitos políticos para os atos tipificados no art. 11 da Lei nº 8.429/92.

A suspensão dos direitos políticos pode ser tida como a mais severa sanção aplicável aos agentes públicos condenados por ato de improbidade administrativa, sobretudo aos que exercem cargo de natureza eletiva/política. A impossibilidade de exercer a capacidade eleitoral ativa e passiva, além de não poder ocupar cargo público atingem ferozmente a imagem e até mesmo o meio de sobrevivência desses agentes, haja vista que, em regra, estes indivíduos constroem carreira na vida pública.

Acerca da suspensão dos direitos políticos, para PONTES (2006, p. 59): “É finalidade crucial da suspensão dos direitos políticos, punitiva da inabilitação moral do sujeito, a supressão por prazo certo dos direitos políticos do agente ímprobo, evitando que este adquira outra ou nova função pública”.

Assim, nota-se que a reforma da Lei de Improbidade Administrativa beneficiará, de fato, o gestor réu do processo nº 0007435-15.2018.8.06.0143, requerido em ação civil pública de autoria do Ministério Público Estadual cearense pelos supostos atos de desmanches praticados ao fim da gestão de 2016 no Município de Pedra Branca/CE.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho objetivou analisar supostas condutas de improbidade administrativa praticadas por chefe do Poder Executivo, com foco no ano de 2016, no Município de Pedra Branca/CE, em período pós-eleitoral, após investigação realizada pelo Ministério Público do Estado do Ceará.

Inegável é que condutas foram praticadas e que o órgão responsável em apurar, que é o Ministério Público, não se manteve inerte face às informações de supostos atos de improbidade praticados na cidade. Além de apurar, entendeu que ocorreu os indícios mínimos

de atos de improbidade e propôs a ação civil pública em face do ex-gestor municipal, objetivando a reparação do dano coletivo e a reprimenda legal com o escopo de inibir novas condutas.

Contudo, observou-se que há uma enorme morosidade do Poder Judiciário, tendo em vista que se passaram mais de quatro anos da propositura da supracitada ação, e que tal demora, de certa forma, beneficiou o gestor supostamente ímprobo. Ademais, o legislador brasileiro entendeu por bem flexibilizar as normas que outrora serviram como método de resguardar a Administração Pública de atos atentatórios de servidores maliciosos.

Não que a norma permita a desídia no rigor de rechaçar tais condutas, mas se com todo a severidade que antes existia não fora suficiente para reprimir condutas de servidores ímprobos, como atuarão tais agentes públicos que ingressam já de forma inescrupulosa, e agora sem o temor de uma punição mais ríspida?

Além disso, a norma, como garantia fundamental do indivíduo, retroagirá para beneficiar indivíduos cujos processos ainda estão em curso, o que poderá trazer servidores ímprobos à Administração Pública em menor tempo, seja qual for a natureza do cargo que exerçam.

Ao presente caso, apesar de terem ocorrido atos de desmanche constatados pelo Ministério Público apenas em investigação realizada pelo órgão, não ocorreu a condenação do antigo gestor (por isso a cautela em mencionar que os atos são supostos), necessitando ainda da instrução probatória para que se ultime uma condenação ou, até mesmo, uma absolvição do antigo prefeito, a depender, conseqüentemente, de todo o conjunto probatório.

O que importa ao fim, e que a coletividade espera, é que garantias constitucionais do indivíduo sejam respeitadas e que condutas de improbidade administrativa sejam devidamente apuradas, provadas e julgadas, resguardando, assim, tanto a garantia fundamental do indivíduo como o da coletividade.

## REFERÊNCIAS

BATISTA FILHO, Júlio César Lima. **A Aplicação Da Lei De Improbidade Administrativa Aos Agentes Políticos**. 2011. 72 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

BRASIL. 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#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1). Acesso em: 04/05/2022.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em: 04/05/2022.

BRASIL. Vara Única da Comarca de Pedra Branca/CE. Ação Civil Pública nº 0007435-15.2018.8.06.0143, Requerente: Ministério Público, Requerido: Pedro Vieira Filho, Distribuído em: 25/04/2018.

CARVALHO, Isabel Freitas de. **As medidas cautelares na lei de improbidade administrativa e sua eficácia**. 2009. 132 f. Dissertação (mestrado) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza 2009.

COÊLHO, Rebeca Fontenele. **O princípio da continuidade dos serviços públicos ante a interrupção nos casos de inadimplência do consumidor**. 2017. 80 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

COSTA RICA. Convenção Americana de Direitos Humanos, 22 de novembro de 1969. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 10/05/2022.

G1. **Eleições 2016 – Resultado da Apuração**. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/eleicoes/2016/apuracao/pedra-branca-ce.html>. Acesso em: 01/05/2022.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. **Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988**. Revista Estudos Institucionais, v. 7, nº 2, mai./ago. 2021, p. 468. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>. Acesso em: 09/05/2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais: volume único**. 3. ed. Juspodvm. Salvador, 2017.

OLIVEIRA, Larissa Braga Costa de. **A sujeição dos agentes políticos à lei de improbidade administrativa**. 2009. 58 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009.

OLIVEIRA, Pedro Jucá de. **O princípio constitucional da eficiência e a improbidade administrativa: a ineficiência como imoralidade qualificada pelo resultado**. 2013. 120 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

PONTES, Vlândia Maria Oliveira de. **Da suspensão de direitos políticos em decorrência de ato de improbidade administrativa**. 2006. 60 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

RODRIGUES, Carleane Bezerra. **A Ação De Improbidade Administrativa E O Combate À Corrupção**. 2013. 73 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

Revista Jurídica: Direito e Cidadania na Sociedade Contemporânea, v. 6, n. 6, p. 152-166, 2022.

SILVA, Daniel de Meneses e. **O controle da administração pelo ministério público.** 2008. 82 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.

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.