

A responsabilização dos agentes públicos por fraudes nas aquisições públicas durante a pandemia (Covid-19)

The liability of public agents for fraud in public acquisitions during the pandemic (Covid-19)

Ana Gabriela da Silva Almeida

Acadêmica de Direito da Faculdade São Lucas

Jardel de Souza Pereira

Acadêmico de Direito da Faculdade São Lucas

Ihgor Jean Rego

Advogado licenciado, mestre em direito, professor universitário, coordenador estadual do PROCON/RO

DOI: 10.47573/aya.5379.2.82.9

RESUMO

Trata-se de produção científica cuja temática é a responsabilização dos agentes públicos por fraudes nas aquisições públicas durante a pandemia (COVID-19). A Lei de Improbidade Administrativa vem se destacando em diversos aspectos do ordenamento jurídico e evoluindo quanto a tutela legal e vigente, dando concretude à demanda constitucional do art. 37, § 4.º, da Constituição Federal, de forma a proteger eficazmente a moralidade administrativa, prezando pela honestidade no trato da coisa pública. Para isso tem-se sancionado penalidades quando existe desrespeito à probidade. Este trabalho dedicou-se a uma pesquisa que apresentasse as consequências jurídicas das sanções por atos de improbidade administrativa, fazendo uma análise dos conceitos trazidos pelos doutrinadores e caracterizando a conduta ímproba, com base nos princípios da Constituição Federal de 1988 e especialmente em observância à Lei nº 8.429/92, que apresenta as espécies de atos de improbidade administrativa e suas sanções. A metodologia utilizada foi a de revisão de literatura de caráter descritivo e exploratório.

Palavras-chave: estado. funcionário público. improbidade administrativa. licitação. pandemia.

ABSTRACT

It is a scientific production whose theme is the accountability of public agents for fraud in public procurement during the pandemic (COVID-19). The Administrative Improbity Law has been standing out in several aspects of the legal system and evolving in terms of legal and current protection, giving concreteness to the constitutional demand of art. 37, § 4, Federal Constitution, in order to effectively protect administrative morality, valuing honesty in dealing with public affairs. For this, penalties have been sanctioned when there is disrespect for probity. This work was dedicated to a research that presented the legal consequences of sanctions for acts of administrative improbity, analyzing the concepts brought by the scholars and characterizing the improbable conduct, based on the principles of the Federal Constitution of 1988 and especially in compliance with the Law 8,429/92, which presents the types of acts of administrative improbity and their sanctions. The methodology used was a descriptive and exploratory literature review.

Keywords: state. public agent. administrative dishonesty. bidding. pandemic.

INTRODUÇÃO

As aquisições e contratações em tempos de calamidade pública exigem do poder público um grande esforço e planejamento no remanejamento de recursos, não apenas financeiros, mas de materiais e serviços para que não gere tanto impacto no orçamento fiscal do governo.

Tendo em vista a relevância e urgência das aquisições públicas em épocas de calamidade pública, tem se tornado comum as ações denegatórias e desvios de conduta que levam alguns agentes públicos a cometerem ilícitos contra a Administração Pública.

A responsabilidade administrativa dos agentes públicos tem sido cada vez mais fiscalizada, seja no aspecto interno e externo do controle dos atos administrativos. Internamente, o papel dos controles internos é essencial nas ações preliminares no combate a fraudes nas con-

tratações públicas, tendo nas controladorias a apuração de ilegalidades decorrentes dos atos do poder executivo. No controle externo, os tribunais de contas apuram a responsabilidade de todos agentes públicos envolvidos em desvios de conduta e de ilícitos que impactam diretamente os recursos públicos.

A presente produção tem por objetivo indicar a responsabilização dos agentes públicos por fraudes nas aquisições durante o período pandêmico da COVID-19

A metodologia utilizada foi a de revisão de literatura, de caráter descritivo e exploratório. Foram elencadas e analisadas as publicações acerca do tema, a fim de compreender a responsabilidade dos agentes públicos por fraudes durante a pandemia da Covid-19.

Para elaboração do presente estudo foi realizada consulta às indicações formuladas pelo Ministério da Economia, Ministério da Justiça, livros e artigos científicos e busca direcionada pelos descritores “Administração Pública. Desvios de verbas. Improbidade administrativa. Pandemia Corona vírus e penalidades ao agente público” que apontaram ocorrências na Scientific Electronic Library Online (SCIELO), Google Acadêmico, repositórios universitários, teses e dissertações.

A RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS POR FRAUDES NAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS DURANTE A PANDEMIA (COVID-19)

A Administração Pública é o conjunto de órgãos, funções e agentes públicos que atuam para o funcionamento de todo o Estado, em termos federal, estadual e municipal. A estrutura da administração é formada pelos órgãos públicos, enquanto que, as funções são os deveres e responsabilidades que são atribuídos a pessoas físicas que prestam serviço para o Estado, sendo denominados como agentes públicos, que podem ser políticos, honoríficos, administrativos, credenciados e delegados.

A pandemia evidenciou nossas mazelas sociais, nossa incapacidade de lidar com questões sanitárias básicas necessárias para frear a propagação do vírus, a falta de perspectiva de mobilidade social, a ausência de investimentos e políticas públicas para valorização da educação, além da importância de um sistema único de saúde eficiente. Problemas graves que poderiam ser evitados com investimentos sérios que garantem a efetivação de direitos humanos.

Pandemia x recursos públicos

É dever do Estado garantir a todos uma qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana, assegurando a educação, os serviços de saúde, a alimentação, a habitação, o transporte, o saneamento básico, o suprimento energético, a drenagem, o trabalho remunerado, o lazer, as atividades econômicas e a acessibilidade, devendo as dotações orçamentárias contemplar preferencialmente tais atividades, segundo planos e programas de governo (BRASIL, 1988)

Dentre as medidas do governo federal para minimizar os efeitos do avanço do coronavírus no Brasil está a oferta de um auxílio emergencial no importe de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais destinado ao trabalhador que cumpra os requisitos estipulados pelo Governo Federal.

Especificamente em tempos de pandemia a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O direito humano à alimentação adequada está contemplado no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. O direito humano à alimentação adequada está contemplado no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Nesse contexto, é fundamental destacar que o auxílio emergencial não pode ser visto como caridade do Estado para com o cidadão. Pelo contrário, o referido auxílio é a contrapartida do Estado em relação aos impostos pagos por todos aqueles que invariavelmente contribuem com o Estado através de impostos. Portanto, a instituição de uma ajuda financeira é o amparo legal do Estado para com aqueles que em momento de pandemia (como é o caso) precisam do Estado como arrimo para as suas necessidades mais latentes: moradia e alimentação (LA BRADBURY, 2020).

Em situações adversas como essas, há maior probabilidade de que recursos públicos sejam desviados e funcionários acometam atos administrativos capazes de lesar o dinheiro e o interesse público (AMÉRICO, 2021).

Administração pública

O principal e primordial objetivo da Administração Pública é a satisfação do interesse público, em atendimento às necessidades da sociedade, em âmbito municipal, estadual ou federal. Essas necessidades abrangem diversas áreas, como segurança, saúde, cultura, assistência social, lazer, educação, entre outros (BONAVIDES, 2006).

A Administração Pública também é denominada como máquina pública, no encargo de entidades e gestores públicos, que possuem o dever de administrar negócios e atividades públicos de forma correta, consciente e responsável. Estabelece-se então, os deveres e obrigações dessas entidades e agentes (ROCHA, 1994).

Quando os gestores públicos assumem a responsabilidade da administração dos serviços públicos, a sua atuação deve ser responsável, honesta, digna, íntegra, honrada, entre diversos outros atributos que devem ser atrelados as ações dos agentes. Espera-se da administração atitudes probas, com prerrogativas eficazes para o desenvolvimento de uma atuação eficiente (SOBRANE, 2010).

Conceito de agente público

Os órgãos de Administração Pública possuem três elementos importantes, a competência ou atribuição, que consiste na tarefa a ser cumprida; a repartição que representa o conjunto de meios, materiais voltados ao cumprimento da tarefa; e o agente, que consiste no indivíduo que atua no órgão, sendo este o objeto presente na elucidação do presente capítulo (FERNANDES, 2012).

Como assevera Figueiredo (2011), o conceito de agente público é bem mais amplo que o de funcionário público, pois nele estão incluídos, além dos funcionários públicos, os agentes

políticos e os particulares que atuam em colaboração com a Administração Pública, inclusive os contratados temporariamente.

Observa-se na doutrina que, agente público é um gênero que comporta várias espécies, dentre as espécies adotadas pela doutrina, como se percebe da lição de Di Pietro (2017), são espécies de agentes públicos: os agentes políticos, os servidores públicos, os militares e os particulares em colaboração com o poder público.

Meirelles (2016) afirma que os cargos “são apenas os lugares criados no órgão para serem providos por agentes que exercerão suas funções na forma legal”, e arremata com precisão ao afirmar que “órgão, função e cargo são criações abstratas da lei; agente é a pessoa humana, real, que infunde vida, vontade e ação a essas abstrações legais”.

A Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/02, tem um conceito abrangente de agente público e define como autores dos atos de improbidade o agente público e terceiros, a saber:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, 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 mencionadas no artigo anterior. Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou conorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (BRASIL, 2002).

Os agentes políticos ocupam cargos eletivos ou vitalícios, e integram os três poderes. Podem ser também considerados agentes políticos, os membros do Tribunal de Contas, do Ministério Público e os Magistrados, estes ocupando cargos vitalícios. São agentes políticos porque têm a possibilidade jurídica de ingressar na esfera jurídica de outros entes, impondo-lhes deveres ou criando-lhes direitos (OLIVEIRA, 2018).

Agentes honoríficos são cidadãos convocados, designados ou nomeados para a prestação transitória e, normalmente, sem remuneração, de serviços públicos relevantes, sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário e geralmente sem remuneração. Os agentes honoríficos não são servidores públicos, mas exercem momentaneamente uma função pública, sujeitando-se à hierarquia e à disciplina do órgão a que estão servindo (MEIRELLES, 2016).

Ainda afirma Meirelles, que:

Os agentes públicos não são servidores públicos, mas momentaneamente exercem uma função pública e, enquanto a desempenham, sujeitam-se a hierarquia e disciplina do órgão a que estão servindo, podendo perceber um pro labore e contar o período de trabalho como de serviço público. Somente para fins penais é que esses agentes são equiparados a funcionários públicos quanto aos crimes relacionados com o exercício da função, nos expressos termos do art. 327 do CP (MEIRELLES, 2016, p. 82).

Na lição de Meirelles (2016), agentes delegados são particulares, pessoas físicas ou jurídicas, e que recebem a incumbência da execução de determinadas atividades, “obras ou serviços públicos e o realizam em seu próprio nome, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob permanente fiscalização do delegante”.

São exemplos de agentes delegados os concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, os serventuários de ofícios ou cartórios não estatizados, os leiloeiros, os tradutores e intérpretes públicos, bem como as demais pessoas que recebem delegação para a

prática de alguma atividade estatal ou serviço de interesse público (MAZZA, 2019).

Outra espécie que vale a menção consiste nos agentes administrativos. São todos aqueles que se vinculam ao Estado por relações profissionais, sujeitos a hierarquia funcional e ao regime jurídico determinado pela entidade estatal a que servem. Não possuem poder político, desempenhando suas funções no plano administrativo, com maior ou menor autonomia, mas sempre sujeitos ao controle hierárquico (MEIRELLES, 2016).

São modalidades de agentes administrativos admitidos no art. 37 da CRFB/88: servidores públicos concursados (II); servidores públicos que exercem cargos ou empregos públicos em comissão (V); e servidores que foram contratados temporariamente para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX).

Di Pietro (2017) afirma que os servidores públicos que se submetem a regime estatutário, quando nomeados, ingressam numa situação jurídica que é estabelecida previamente, sobre a qual são submetidos através do ato da posse; não havendo, portanto, qualquer possibilidade de modificação dessas normas vigentes, ainda que a Administração concorde com tal ato, uma vez que essas normas são de ordem pública cogentes, não derogáveis pelas partes.

Para Meirelles (2016) empregados públicos “são todos os titulares de emprego público (não de cargo público) da Administração Direta e Indireta, sujeitos ao regime jurídico da CLT, daí serem chamados também de celetistas”. Pelo fato de não ocuparem cargos públicos, não podem adquirir a estabilidade prevista na CRFB/88 e, portanto são enquadrados no regime geral da previdência social.

A RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS POR FRAUDES NAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS DURANTE A PANDEMIA (COVID-19)

Improbidade administrativa

A improbidade administrativa instituída no ordenamento jurídico por intermédio da Lei nº 8.429/92, conhecida como Lei da Improbidade Administrativa (ou pela denominação Lei do Colarinho Branco) traz um marco para a conduta do Estado, como figura democrática de Direito perante a sociedade no que diz respeito as suas atitudes para as prestações estatais.

Função do Estado, mediante ações de seus agentes públicos, é velar pelo bom funcionamento da Administração Pública, seja na forma direta ou indireta, pois desconsiderando a personalidade física, o agente público representa o Estado, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Segundo Bonavides (2014), no que diz respeito ao conceito positivado no ordenamento jurídico, um ato ímprobo, ou seja, a improbidade administrativa constitui todo e qualquer ato de agente público, sem distinção, sendo servidor público ou não, que atente contra a administração direta, pertencente aos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, objetivando enriquecimento ilícito, dano aos bens públicos e/ou violação ao que prediz os princípios da Administração Pública.

Di Pietro esclarece melhor informando que

O ato de improbidade pode corresponder a um ato administrativo, a uma omissão, a uma conduta. Esse ato tem que ser praticado no exercício de função pública, considerada a expressão em seu sentido mais amplo, de modo que abranja as três funções do Estado; mesmo quando praticado por terceiro, que não se enquadre no conceito de agente público, o ato tem que ter algum reflexo sobre uma função pública exercida por agente público. Difícil conceber ato de improbidade praticado por terceiro que não esteja em relação de cumplicidade com agente público (DI PIETRO, 2014, p. 833).

O disposto no art. 37 da Carta Magna esclarece de forma límpida para os casos previstos pelo legislador para regradar a improbidade administrativa cometida contra a Administração Pública, informando as sanções que subsequente a esse tipo de atitude (BRASIL, 1988)

Responsabilidade do Estado

O contexto histórico da responsabilidade do Estado é regido pelo disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. (BRASIL, 1988)

E nisso, a maioria dos doutrinadores entendem que a regra da teoria objetiva, baseada na modalidade do risco administrativo. O que significa que pagamento da indenização não se faz necessária a comprovação de culpa ou dolo (ação objetiva) e que há exceções ao dever de indenizar (risco administrativo) (MAZZA, 2019)

Um dos pontos que podem ser destacados dentro da responsabilidade do Estado nas aquisições e contratações públicas, está na concessão de serviços públicos dispostos no art. 2º, III, da Lei n. 8.987/95, que define a delegação dos serviços por consórcios de empresas públicas. Esta norma evidencia que o concessionário de serviço público assume a prestação do serviço público “por sua conta e risco”.

Impactos gerados na população em decorrência de fraudes nas licitações públicas

Processos fraudulentos na escolha de fornecedores são comuns no Brasil, causando grande prejuízo ao erário público e à sociedade. Como evitar fraudes em licitações, portanto, é um desafio de diversos órgãos e empresas governamentais (MANASFI, 2019).

Fraudes em licitações são esquemas ilícitos ou de má fé criados para adulterar ou corromper o processo de competição para obtenção de benefício próprio ou a terceiros – pessoa, empresa ou grupo. Tal conduta lesa o órgão público licitante e a própria sociedade.

Quando um agente público e/ou empresa participante inibe a competição, não obedece ao princípio da igualdade entre os demais participantes, não dá a devida publicidade ao certame ou dispensa a licitação sem o devido amparo legal, estão incorrendo em ato de improbidade administrativa (o funcionário público) e maculando o processo licitatório (DELGADO, 2019)

Toda aquisição de material ou serviço destinada à Administração Pública, que vai de materiais básicos necessários para o funcionamento da Administração Pública, até projetos que visam a melhor infraestrutura dentro do país, deve ser adquirida por meio do processo licitatório.

A Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993, sancionada pelo presidente do Brasil na época,

Itamar Franco, surgiu para exemplificar, legislar sobre as licitações, que foi implantada pela Carta magna de 1988, que contempla em seu art. 37, XXI. Alguns anos após a Lei nº 8.666/1993, eis que surge uma nova modalidade de licitação, o chamado pregão, esta modalidade foi introduzida em nosso ordenamento jurídico através da Lei nº 10.520 de 17 de Julho de 2002.

Alguns exemplos de fraudes são comumente constatados em licitações de diversos tipos, como:

I) O superfaturamento de produtos e serviços para atender o pagamento da propina exigida pelo agente público e a ganância de fornecedores ou prestadores de serviços, que fizeram dessa prática ilegal uma ação usual e costumeira; II) A contratação de serviços fantasmas para a realização de obras, sequer iniciadas, ou para a prestação de serviços, jamais realizados; III) A combinação prévia de valores que garantam aos licitantes inúmeras vantagens indevidas, possibilitando ao vencedor do certame, além de um ganho absurdamente alto, a possibilidade de distribuir “gratificações” aos demais participantes da licitação, com o dinheiro público, ilegalmente recebido; IV) A “preferência” explícita de alguns agentes públicos que, descumprindo totalmente as normas vigentes e até mesmo o edital ao qual acha-se vinculado, beneficia determinada empresa, declarando-a vencedora, independentemente dos evidentes prejuízos causados ao erário público e à toda comunidade; V) As absurdas exigências registradas no edital que, indiscutivelmente, direcionam a licitação para uma determinada empresa, considerando-se algumas peculiaridades que só uma licitante tem condições de atender; VI) As ameaças físicas de algumas licitantes que, de forma costumeira e inconsequente, impedem que outras empresas idôneas participem de determinados processos licitatórios, garantindo um fornecimento de produtos e serviços permanentes, sem concorrência, em toda a região onde costumam atuar (DELGADO, 2019, p. 45).

Portanto, o Estado responde objetivamente pelos danos causados por seus agentes, que no exercício de suas funções, provocam danos a terceiros. E para a responsabilidade configurar-se como objetiva, necessário estar calcada no estabelecido no art. 37, § 6º da Constituição Federal de 1988, configurando dessa maneira, que o Estado tem obrigações perante seus administrados (BRASIL, 1988).

Mecanismos legais de responsabilização dos agentes públicos: Lei 8429/92

A proteção da moralidade administrativa ergue-se como um relevante tema a ser estudado quando abordamos a temática da gestão pública. A imposição jurídica da atuação proba por parte dos agentes públicos alicerça a própria ideia de Estado Democrático de Direito, onde o interesse público se sobrepõem aos interesses privados e se privilegia a atuação escorreita em detrimento a práticas inidôneas.

Nesse sentido, a análise da Lei 8.429/1992 constitui o objeto de pesquisa do nosso trabalho, sobretudo por ser o diploma legal que tutela a moralidade administrativa no Brasil, disciplinando as disposições constitucionais, tipificando condutas e cominando sanções.

A abordagem que leva à responsabilização dos agentes públicos na Lei de Improbidade Administrativa – LIA –, 8.429/92, destacando os seus pontos controvertidos e aspectos jurisprudenciais por meio de uma acepção eminentemente jurídica do tema; em uma segunda análise abordaremos os impactos dos atos de corrupção na prestação dos serviços públicos no Brasil e o comprometimento da eficiência pública.

A LIA traz aspectos cíveis de responsabilização do servidor, que serão analisados ao longo desse trabalho, contudo alguns aspectos propedêuticos merecem ser considerados.

A Lei de Improbidade quanto da sua elaboração apresentou um vício no processo le-

gislativo, por esse motivo sua constitucionalidade foi questionada perante o Supremo Tribunal Federal na ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2182), isso porque, durante a tramitação o projeto de lei foi emendado no Senado Federal, casa revisora, com isso o projeto deveria voltar à Câmara dos Deputados, casa iniciadora, para deliberar sobre o novo texto, todavia a Câmara aprovou um terceiro texto diferente do remetido pelo Senado.

Analisando toda essa conjuntura, o STF alinhou-se a tese da constitucionalidade da lei por entender que a nova versão abrangia o texto aprovado no Senado.

Para os atos que violem princípios da administração a LIA traz as seguintes punições: ressarcimento integral do dano; perda da função; suspensão dos direitos políticos por 3 a 5 anos, multa de até cem vezes a remuneração mensal, proibição de receber benefícios fiscais e creditícios por 3 anos. Merece destaque a posição de Rafael Carvalho, na seguinte linha de pensamento:

Restará configurada a improbidade administrativa na hipótese de violação a todo e qualquer princípio, expresso ou implícito, aplicável à Administração Pública. Trata-se do reconhecimento do princípio da juridicidade, que impõe a obediência, por parte do administrador público, não apenas das regras formais (legalidade), mas, também, de todos os princípios reconhecidos pela comunidade jurídica.

DAS FRAUDES APURADAS NA COMPRA E CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

Foi apresentado no Senado o PL 2846/2020, projeto de lei, de autoria do senador Zequinha Marinho (PSC-PA), que visa a tipificar os crimes de peculato qualificado e de hipótese qualificada do crime de fraude em licitação ou contrato administrativo, quando a conduta recair sobre bens, valores ou mercadorias destinadas ao combate de epidemias, bem como tornar as referidas condutas crimes hediondos.

Caso 1

Em quase um ano e meio de pandemia, não foram poucos os casos de corrupção na área da saúde. Em geral, são desvios de dinheiro que deveriam ser destinados ao combate à Covid-19. Ou seja, não foi só o coronavírus que matou nesse período (UOL, 2020).

A operação “Placebo”, no Rio de Janeiro, foi uma das primeiras a investigar um esquema de corrupção durante a pandemia no Brasil, já em maio de 2020, e é até hoje a maior. Prova disso é que ela derrubou o agora ex-governador Wilson Witzel, que sofreu um impeachment por causa das denúncias (UOL, 2020).

O esquema envolve o Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde, uma organização social contratada para a instalação de hospitais de campanha, e sua relação com servidores da cúpula da gestão do sistema de saúde do estado do Rio de Janeiro.

Entre as irregularidades estão orçamentos fraudados para serviços de montagem e desmontagem de tendas, instalação de caixas d’água, geradores de energia e piso para os hospitais de campanha.

Caso 2

Outro caso que gerou muita repercussão foi a operação “SOS”, que investigou contratos de R\$ 500 milhões no Pará e no interior de São Paulo. Ao todo, mais de 64 pessoas foram presas (TERRA, 2021)

O esquema envolvia mais uma vez hospitais de campanha. Entre os crimes cometidos estão fraudes em licitações, falsidade ideológica, peculato, corrupção passiva e ativa, lavagem de dinheiro e organização criminosa.

Nesse caso, o grupo envolvido nas denúncias já atuava antes mesmo da pandemia. Segundo a Polícia Federal, eles já eram investigados desde agosto de 2019.

Caso 3

A operação “Entre Amigos” foi centrada em uma organização social responsável pela gestão de um hospital de campanha em Divinópolis, em Minas Gerais. Os desvios em contratos também chegam à casa dos R\$ 100 milhões (GAZETA DO POVO, 2021).

Segundo a Controladoria Geral da União, havia indícios de superfaturamento, além de suspeita de favorecimento da Secretaria Municipal no processo de qualificação da organização responsável. Quatro pessoas foram presas temporariamente.

A eficiência do Estado na aplicação das sanções aos agentes da improbidade depende da sua instrumentalização, que não é dada apenas por meio direito, mas, também da capacitação dos que atuam no meio jurídico, pressupondo sua obediência incondicional à principiologia inserta na CF, para que seja mantida a ordem pública e suas instituições (OSÓRIO, 2010).

Consequências jurídicas quando da confirmação do ato de improbidade

Vale lembrar que a sanção é o corolário do descumprimento da norma jurídica, e é prevista como reação à prática que agressora o bem jurídico tutelado, e pode ser imposta como consequência jurídica à desobediência (por omissão ou comissão) ao ordenamento jurídico, sendo que sua imposição vai exigir precedência que deverá ser articulada contra a prática de ato de improbidade administrativa (OSÓRIO, 2010).

Martins Junior (2017), ao se referir às sanções civis, político-administrativas ou penais perante a improbidade administrativa, esclarece que a atribuição é da União em caráter privativo, de acordo com o que está disposto no art. 22, I, da Constituição de 1988.

Aqui vale lembrar que a Lei 8.429/92 (BRASIL, 1992) dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública na administração pública direta, indireta ou fundacional, regulamentando o art. 37, § 4º, da CF, e disciplinando os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Os sujeitos da Improbidade Administrativa, já que ao caracterizar seus atos, poderão ser definidos seus agentes e ativos ou passivos, considerando ser característica o potencial lesivo, haja vista sua reverberação sobre a vida da sociedade, devido ao mau exemplo e ao descrédito que insinua sobre a classe agredindo os princípios basilares da ordem jurídica-constitucional.

De acordo com a Constituição Federal em seu art. 37, 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).

Seja por má gestão pública ou por desonestidade, o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, estão articulados em consonância com a Lei 8.429/92 (BRASIL, 1992) e com o art. 37, da CF (BRASIL, 1988) destacando as proibições e sanções, dirigidas aos que cometem atos de improbidade administrativa, considerando sempre a relação entre as normativas e o Código Geral de Conduta dos agentes públicos brasileiros.

A perda ou suspensão dos direitos políticos é uma sanção política, e é imposta como consequência grave, que a CF permite apenas em situações muito específicas.

A perda da função pública é outra penalidade. Essa sanção tem natureza político-administrativa, e está prevista na lei de Improbidade, e consiste na ruptura ou cessação obrigatória do vínculo jurídico do agente público envolvido com o órgão ou entidade pública ao qual estava ligado. Tal sanção será aplicada pelo juízo cível e, assim como nos casos de suspensão, passará a vigorar depois de da decisão judicial ter transitado em julgado, de acordo com a Lei.

A Multa Civil tem natureza punitiva e não indenizatória, e será imposta dentro dos limites da Lei, com o objetivo de abater a prática dos atos de improbidade administrativa, por meio de forte repressão sobre o patrimônio do agente infrator (CARVALHO, 2017).

A Multa Civil deverá ser ajustada de acordo com a situação patrimonial do apenado e poderá ser cominada para as três modalidades de ato ímprobo, com diferentes graduações, representando dois aspectos diferenciados quanto à sua aplicação, a saber: a inflexibilidade quanto ao seu limite e a proporcionalidade entre a sanção e a conduta, com devida justificação para o valor fixado (CARVALHO, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Improbidade Administrativa é uma evolução em direção à tutela dos interesses públicos que devem ser e estar representados pela Administração Pública e veio para inserir valorosos conceitos para essa proteção e tem contribuído para a manutenção da probidade pública, representando importante instrumento para proteção e defesa do patrimônio público, destacando-se em decisões dos tribunais.

Dentre os instrumentos de proteção do interesse público, a lei de improbidade tem se destacado justamente por seu viés administrativo, no processamento e julgamento dos agentes públicos, sendo capaz de tutelar o ordenamento jurídico brasileiro no que tange ao posicionamento de defesa do bem público, aplicando sanções cabíveis para os atos de improbidade administrativa, que para além da penalização amplia a responsabilização do agente exigindo-lhe a reparação do dano causado, sujeitando, inclusive os particulares a ele associados.

Pode-se concluir que houve um avanço na punição da imoralidade administrativa com a regulamentação do previsto na Constituição Federal, pois, prevê sanções de natureza administrativa, política e civil, ao par da responsabilidade penal. Sendo que ao aplicá-las, tem como

consequência assegurar da melhor forma possível a proteção integral do interesse público, independentemente do interesse do Estado, sendo que em uma ação de improbidade, pode-se aplicar sanções políticas e administrativas, obtendo ainda a reparação civil, em prol de todo coletivo e não apenas da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

AMÉRICO, João Almeida de. CGU estima prejuízo de R\$ 126 milhões em desvios de verbas da pandemia. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/cgu-estima-prejuizo-de-r-126-milhoes-em-desvios-de-verbas-da-pandemia/>> Acesso em 27 de mar. 2022.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 19ª Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 de fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Lei Federal nº 8.429, 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. Brasília: DOU de 3.6.1992.

CARVALHO, Paulo Paulwok Maia de. As sanções por Improbidade Administrativa. Jusnavigandi. 07/2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58977/as-sancoes-por-improbidade-administrativa/1>>; Acesso em 09 de abr. 2022.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 30. ed., São Paulo: Saraiva, 2017.

DELGADO, Rafael. A. Fraudes em processos de licitação. Disponível em: <<https://facnopar.com.br/conteudo-arquivos/arquivo-2017-06-14-14974728446976.pdf>> Acesso em 28 de mar. 2022.

FERNANDES, Flávio Sátiro. Improbidade Administrativa. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 34 n. 136 out./dez. 2012. p. 101-108.

GARCIA, Emerson. In: GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LEAL, R. G.; RITT, C. F. A Judicialização da Saúde e as Práticas Corruptivas. Revista Colóquio de Ética, Filosofia Política e Direito. Editora da Universidade de Santa Cruz do Sul, ISSN 2447- 4614. Santa Cruz do Sul: Rio Grande do Sul. 2015.

LA BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. Requisitos para Auxílio Emergencial. Disponível em: <<https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/832648369/requisitos-para-auxilio-emergencial>> 11 de Abr. 2021.

MANASFI, Jamil. Uma análise dos crimes de licitação e de suas penas conforme seção III da Lei Nº 8.666/93. Disponível em: <<https://admjamil.jusbrasil.com.br/artigos/259417931/uma-analise-dos-crimes-de-licitacao-e-de-suas-penas-conforme-secao-iii-da-lei-n-8666-93>> Acesso em 26 de mar. 2022.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Sanções por Ato de Improbidade Administrativa. Enciclopédia Jurídica da PUC/SP. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, Abril de 2017. Disponível

em:< <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/29/edicao-1/sancoes-por-ato-de-improbidade-administrat...>; Acesso em 23 jun. 2019.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 42 ed. atual. por AZEVEDO, Eurico de Andrade *et alii*. São Paulo: Malheiros, 2016.

OLIVEIRA, Cristóvão Eder Maia de. Considerações acerca da classificação legal dos atos de Improbidade Administrativa. Revista Jurídica UNIFACS. Out. 2001. Salvador: 2001. Disponível em: < https://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_outubro2001/corpodiscente/posgraduacao/conside...> Acesso em 12 de abr. 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SOBRANE, Sérgio Turra. Improbidade Administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada. São Paulo: Atlas, 2010.

SOUZA, M. T. *et al.* Revisão integrativa: o que é e como fazer. Revista Einstein. v. 8, p.102-106, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/eins/v8n1/pt_1679-4508-eins-8-1-0102.pdf.> Acesso em: 10 de mar. 2022.

TAVARES, Lígia Arminda. Coronavírus. Auxílio emergencial lei n° 13.982/2020. Disponível em: <http://www.econeteditora.com.br/boletim_trabalhista_previdenciario/trab-20/bol08/08_coronavirus_auxilio_emergencial.php#:~:text=O%20valor%20do%20aux%C3%ADlio%20emergencial,n%C2%B0%2013.982%2F2020.>).> Acesso em 10 de Abr. 2022.