

I ENCONTRO NACIONAL DE DIREITO DO FUTURO

**DIREITO ADMINISTRATIVO, POLÍTICAS
PÚBLICAS E REGULAÇÃO**

D598

Direito Administrativo, políticas públicas e regulação [Recurso eletrônico on-line]
organização I Encontro Nacional de Direito do Futuro: Escola Superior Dom Helder Câmara –
Belo Horizonte;

Coordenadores Dalton Tria Cusciano, Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira e Edna
Raquel Rodrigues Santos Hogemann – Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara -
ESDHC, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-957-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os desafios do humanismo na era digital.

1. Direito do Futuro. 2. Humanismo. 3. Era digital. I. I Encontro Nacional de Direito do
Futuro (1:2024 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



I ENCONTRO NACIONAL DE DIREITO DO FUTURO

DIREITO ADMINISTRATIVO, POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAÇÃO

Apresentação

O Encontro Nacional de Direito do Futuro, realizado nos dias 20 e 21 de junho de 2024 em formato híbrido, constitui-se, já em sua primeira edição, como um dos maiores eventos científicos de Direito do Brasil. O evento gerou números impressionantes: 374 pesquisas aprovadas, que foram produzidas por 502 pesquisadores. Além do Distrito Federal, 19 estados da federação brasileira estiveram representados, quais sejam, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins.

A condução dos 29 grupos de trabalho do evento, que geraram uma coletânea de igual número de livros que ora são apresentados à comunidade científica nacional, contou com a valiosa colaboração de 69 professoras e professores universitários de todo o país. Esses livros são compostos pelos trabalhos que passaram pelo rigoroso processo double blind peer review (avaliação cega por pares) dentro da plataforma CONPEDI. A coletânea contém o que há de mais recente e relevante em termos de discussão acadêmica sobre as perspectivas dos principais ramos do Direito.

Tamanho sucesso não seria possível sem o apoio institucional de entidades como o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), a Universidade do Estado do Amazonas (UEA), o Mestrado Profissional em Direito e Inovação da Universidade Católica de Pernambuco (PPGDI/UNICAP), o Programa RECAJ-UFGM – Ensino, Pesquisa e Extensão em Acesso à Justiça e Solução de Conflitos da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, a Comissão de Direito e Inteligência Artificial da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Minas Gerais, o Grupo de Pesquisa em Direito, Políticas Públicas e Tecnologia Digital da Faculdade de Direito de Franca e as entidades estudantis da UFGM: o Centro Acadêmico Afonso Pena (CAAP) e o Centro Acadêmico de Ciências do Estado (CACE).

Os painéis temáticos do congresso contaram com a presença de renomados especialistas do Direito nacional. A abertura foi realizada pelo professor Edgar Gastón Jacobs Flores Filho e pela professora Lorena Muniz de Castro e Lage, que discorreram sobre o tema “Educação jurídica do futuro”. O professor Caio Lara conduziu o debate. No segundo e derradeiro dia, no painel “O Judiciário e a Advocacia do futuro”, participaram o juiz Rodrigo Martins Faria,

os servidores do TJMG Priscila Sousa e Guilherme Chiodi, além da advogada e professora Camila Soares. O debate contou com a mediação da professora Helen Cristina de Almeida Silva. Houve, ainda, no encerramento, a emocionante apresentação da pesquisa intitulada “Construindo um ambiente de saúde acessível: abordagens para respeitar os direitos dos pacientes surdos no futuro”, que foi realizada pelo graduando Gabriel Otávio Rocha Benfica em Linguagem Brasileira de Sinais (LIBRAS). Ele foi auxiliado por seus intérpretes Beatriz Diniz e Daniel Nonato.

A coletânea produzida a partir do evento e que agora é tornada pública tem um inegável valor científico. Seu objetivo é contribuir para a ciência jurídica e promover o aprofundamento da relação entre graduação e pós-graduação, seguindo as diretrizes oficiais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Além disso, busca-se formar novos pesquisadores nas mais diversas áreas do Direito, considerando a participação expressiva de estudantes de graduação nas atividades.

A Escola Superior Dom Helder Câmara, promotora desse evento que entra definitivamente no calendário científico nacional, é ligada à Rede Internacional de Educação dos Jesuítas, da Companhia de Jesus – Ordem Religiosa da Igreja Católica, fundada por Santo Inácio de Loyola em 1540. Atualmente, tal rede tem aproximadamente três milhões de estudantes, com 2.700 escolas, 850 colégios e 209 universidades presentes em todos os continentes. Mantida pela Fundação Movimento Direito e Cidadania e criada em 1998, a Dom Helder dá continuidade a uma prática ético-social, por meio de atividades de promoção humana, da defesa dos direitos fundamentais, da construção feliz e esperançosa de uma cultura da paz e da justiça.

A Dom Helder mantém um consolidado Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Sustentabilidade, que é referência no país, com entradas nos níveis de mestrado, doutorado e pós-doutorado. Mantém revistas científicas, como a Veredas do Direito (Qualis A1), focada em Direito Ambiental, e a Dom Helder Revista de Direito, que recentemente recebeu o conceito Qualis A3.

Expressamos nossos agradecimentos a todos os pesquisadores por sua inestimável contribuição e desejamos a todos uma leitura excelente e proveitosa!

Belo Horizonte-MG, 29 de julho de 2024.

Prof. Dr. Paulo Umberto Stumpf – Reitor da ESDHC

Prof. Dr. Franclim Jorge Sobral de Brito – Vice-Reitor e Pró-Reitor de Graduação da ESDHC

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – Pró-Reitor de Pesquisa da ESDHC

DESNECESSIDADE DE DANO AO ERÁRIO EM CASOS DE VIOLAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

NO NEED FOR DAMAGE TO THE TREASURE IN CASES OF VIOLATION OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY DUE TO VIOLATION OF THE PRINCIPLE OF IMPERSONALITY

**Simone Alvarez Lima
Tatiana Melo Freitas**

Resumo

Na Administração Pública, o Administrador não pode se autopromover ou violar o art 37, §1º da Constituição Federal. Para se concretizar improbidade administrativa não é essencial o dano ao erário, conforme decidido em ação civil pública promovida contra a ex-prefeita, Rosalba Gomes, a qual foi condenada. Essa pesquisa visa tornar o leitor atento às condutas dos administradores públicos que podem abusar da autopromoção para garantir votos. Foi utilizado o método dedutivo, por trazer aspectos gerais sobre o princípio da impessoalidade e o específico que é como o Poder Judiciário decidiu o caso da prefeita Rosalba.

Palavras-chave: Princípio da impessoalidade, Administração pública, Dano ao erário, Improbidade administrativa

Abstract/Resumen/Résumé

In Public Administration, the Administrator cannot promote himself or he will violate art 37, §1 of the Federal Constitution. For administrative improbity to materialize, it is not essential damage to the treasury, as decided in a public civil action brought against the former mayor, Rosalba Gomes, who was convicted. This research aims to make the reader aware of the conduct of public administrators who may abuse self-promotion to secure votes. The deductive method was used, as it brings general aspects about the principle of impersonality and the specific aspect of how the Judiciary decided the case of Mayor Rosalba.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Principle of impersonality, Public administration, Damage to the treasury, Administrative dishonesty

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No Brasil, a Administração Pública precisa cumprir princípios constitucionais implícitos e explícitos, dentre os quais o princípio da impessoalidade, mencionado no art. 37, caput da Constituição Federal brasileira, por meio do qual a Administração Pública deve visar o interesse público e não o privado, oferecer tratamento igualitário a todos os administrados que se encontram na mesma situação jurídica e coibir atos de autopromoção dos administradores públicos, entretanto, essa última faceta não é muito explanada, a ponto de alguns chefes do Poder Executivo estadual e municipal incorrerem em improbidade administrativa por violação ao princípio da impessoalidade.

O presente artigo científico tem como objetivo analisar o princípio da impessoalidade administrativa com base em ato de uma chefe do Poder Executivo municipal (Rosalba Gomes) que foi processada por improbidade administrativa pelo fato de que sua conduta demonstrou o desejo de autopromoção.

A primeira seção do desenvolvimento se dedica a explicar as vertentes do princípio da impessoalidade, relacionando com o fato de que o O art. 37, §1º da Constituição Federal vigente proíbe que conste nome, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas de órgãos públicos, justamente para evitar o uso da Administração Pública daquele que está exercendo o cargo para autopromoção, o que acabaria impactando em futuras eleições.

A próxima seção versa a respeito da improbidade administrativa e explica que não é essencial que haja dano ao erário para que seja configurada e, por fim, a última seção versa sobre o caso da ex-Prefeita Rosalba Gomes que foi condenada por improbidade administrativa por violação ao princípio da impessoalidade.

Trata-se de um tema relevante porque a improbidade administrativa é um tema essencial para a sociedade, que precisa ser protegida pela administração pública e se não for protegida por essa, por meio do poder judicial a fim de anular.

Trata-se de uma pesquisa realizada sob o método dedutivo, em virtude de parte de aspectos gerais sobre a o princípio da impessoalidade para tratar especificamente condenações e absolvições relacionada a improbidade administrativa com base a violação ao princípio da impessoalidade. Os dados foram obtidos por meio de pesquisa bibliográfica porque envolveu livros e artigos científicos e pesquisa documental em virtude da utilização de jurisprudências sobre o tema.

Destaca-se que tais dados foram analisados qualitativamente por que foi enfatizada a interpretação desses ao invés de uma abordagem numérica típica de pesquisa qualitativa.

2 A IMPORTANCIA DO RESPEITO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

O princípio da impessoalidade veda o agente público da autopromoção, sendo expressa na Lei Maior, em seu artigo 37, § 1º, segundo o qual a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos devem possuir caráter educativo e, por esse motivo, não é possível constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de alguma autoridade ou de servidor público específico.

Oliveira (2021, p. 33) leciona que o tratamento administrativo deve ser isonômico e impessoal dentre os particulares, “com objetivo de atender a finalidade pública, sendo vedada a discriminação odiosa ou desproporcional.” Logo, o princípio da impessoalidade determina que seja evitada a concessão de benefícios sem justificativa plausível a pessoas na mesma situação jurídica.

Sendo assim, o princípio da impessoalidade veda a autopromoção, ou seja, a promoção pessoas do agente público. Aqui muitos agentes têm respondido, juridicamente, por improbidade administrativa em virtude de não obedecer ao que consta na lei, devidamente pontuado e explicado, porém a autopromoção, por alguns acaba sendo motivo de sanções, já que a lei não foi obedecida.

Di Pietro traz algumas explicações a respeito do princípio da impessoalidade in fine:

Este princípio, que aparece, pela primeira vez, com essa denominação, no art. 37 da Constituição de 1988, está dando margem a diferentes interpretações, pois, ao contrário dos demais, não tem sido objeto de cogitação pelos doutrinadores brasileiros. Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. (PIETRO, 2023, p. 111)

Sendo assim, os agentes públicos, exemplo o prefeito, são impedidos, de colocar seu nome em praça, rua, bosque, exceto se a pessoa for falecida, justamente para que não haja a promoção pessoal, ou seja inibindo a autopromoção, já que esse tipo de atividade pode gerar sanções ao agente público.

Há para a pessoa a necessidade de ser cautelosa quando estiver em um cargo público, pois os parâmetros já foram expostos e o agente público é impedido de usar o cargo para auto promoção, restando ser mais criterioso com a publicidade, principalmente quando está no cargo público de prefeito de um município e tiver permitido a execução de obras públicas, financiada com dinheiro público, ou seja, é permitido de apenas informar aos cidadãos da cidade a benfeitoria ou evento que a prefeitura está disponibilizando para seus cidadãos, enfim é permitido informação de forma educativa, para orientar e conduzir a população sobre melhorias para cidade.

Rizzardo aborda a publicidade com um objetivo educativo visando a educação e formação da comunidade, dando como exemplo, panfletos confeccionados pela prefeitura a respeito de vacinação, higiene, exercício do direito ao voto.

a finalidade informativa se traz notícias ao povo sobre serviços oferecidos, sobre campanhas sociais, sobre eventos e festas, ou perigos de epidemias, ou programas e eventos sociais. Dirige-se a proporcionar orientação social sempre que fornece elementos esclarecedores sobre certos fatos, sugerindo condutas e proporcionando o bem-estar, como os pontos de perigo em certas zonas, os locais onde o trânsito é mais perigoso, a forma de economizar e combustível. (RIZZARDO, 2014, p. 356)

Destaca-se que a boa governança já foi fruto de debate no âmbito da Organização das Nações Unidas, sendo aprovadas as Resoluções nº 68/2005 e a Resolução nº 7/2011 referente ao papel da boa governança na proteção e promoção dos direitos humanos. Ramos (2019, p. 911) conceitua como boa governança “a exigência de um agir governamental baseado na transparência, responsabilização do governante, igualdade, legalidade, não discriminação e participação.”

Dessa forma, resta evidente que quando um administrador usa a máquina para se promover e não pensando no bem comum dos administrados não está oferecendo uma boa governança e seu cargo estará em risco, tal como ocorreu no caso da ex-prefeita Rosalba Gomes, o que é objeto da próxima e última seção da presente pesquisa.

3 DESNECESSIDADE DE PREJUÍZO AO ERÁRIO PARA CONFIGURAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM CASOS DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

A improbidade administrativa é abordada na Lei nº 8.429 de 1992, a qual tem como objetivo resguardar a integridade e a probidade da administração pública, assim sendo, o intuito do cargo público é permitir que a sociedade possa ser assistida de maneira coletiva, por aquele que ocupa o cargo.

O prejuízo ao erário é considerado uma conduta grave de improbidade administrativa, já que é conceituado quando o agente público utiliza o seu cargo e suas atribuições para obter vantagens econômicas em provento próprio ou para outra pessoa de forma indevida, tal como disposto no art. 9º da Lei de improbidade administrativa que aponta que o enriquecimento ilícito ocorre quando alguém recebe uma vantagem patrimonial indevida devida ao exercício do cargo, mandado, função ou emprego público;

Segundo Betti (2023, p. 15), “a Lei de Improbidade Administrativa se preocupou em preservar aquele que se enriquece lícitamente. A este não há qualquer ato de improbidade. O que a lei proíbe é o enriquecimento ilícito, isto é, aquele que ofende a moralidade e a probidade administrativa.” Ou seja, o agir corretamente é o que se esperar na ocupação de um cargo público.

Já o prejuízo ao erário é aquele que causa perda de recurso financeiro do poder público, conforme mencionado no artigo 10 da mencionada lei, ou seja, ato de improbidade administrativa que cause lesão ao erário, qualquer ação ou omissão dolosa que enseje de forma efetiva e comprovado, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades do poder público.

a perda patrimonial consiste em qualquer lesão que afete o patrimônio, este em seu sentido amplo. Desvio indica direcionamento indevido de bens ou haveres: apropriação é a transferência indevida da propriedade; malbaratamento significa desperdiçar, dissipar, vender com prejuízo; e dilapidação equivale a destruição, estrago. Na verdade, estas quatro últimas ações são exemplo que conduzem à perda patrimonial; esta é o gênero, do qual aquelas são espécie. (CARVALHO FILHO, 2021, p. 1.128)

Em outras palavras, a perda patrimonial se refere a danos gerado a administração pública, sem que o agente tenha enriquecido com essa atividade. Conforme Betti (2023, p. 17), “o que o artigo 10º pretende proteger é o patrimônio público”

Nestes casos, entram as ações que violam os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade, ou seja, seria ter lealdade as instituições públicas, as condutas que atentam contra os princípios da administração pública estão prevista no artigo 11, para saber se é enquadrado neste artigo, deve-se observar se a conduta pode ser considerada ilícita ou prejuízo ao erário, senão for, nem uma coisa, nem outra, defendesse que constitui um ato de improbidade

administrativa que atenta contra os princípios, sendo que é residual, só aquilo que não for enriquecimento ilícito e nem prejuízo ao erário é que pode ser considerado ato que atenta contra o princípio, porém é preciso que haja um dano relevante, para que possibilite uma sanção contra o agente público.

Assim, os tribunais de justiça têm recebido ações que versam sobre a violação ao princípio à impessoalidade que levam ao ato de improbidade administrativa. Logo, no último item a seguir, é estudado o posicionamento jurisprudencial quando o Poder Judiciário se vê diante de processos sobre a autopromoção de políticos e servidores públicos.

4 CONDENAÇÃO DA PREFEITA ROSALBA GOMES POR VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

O caso em estudo ocorreu no Município de São João do Bonfim, onde a prefeita Rosalba Gomes da Nóbrega, estava investida no cargo público, porém acabou condenada por improbidade administrativa por violar o princípio da impessoalidade, que foi movida pelo Ministério Público do Estado da Paraíba, através da Ação Civil Pública, já que quando estava empossada no cargo, Rosalba confeccionou 300 exemplares da revista Informativo- Fazendo Acontecer Muito Mais com o intuito de divulgar as ações e obras públicas que foram efetuadas através da sua gestão no Município, porém o Ministério Público entendeu que havia autopromoção, assim requerendo contra a Rosalba as sanções previstas no art. 12, III da Lei nº 8.429/1992, apesar de alegar que os folhetos eram informativos e que foram pagos com recursos privados.

O juiz alegou que a confecção de 300 exemplares de uma revista de 12 páginas, apesar de referir a obras e atividades de sua gestão, não foi visto com folheto de caráter educativo, informativo e que apesar de terem sido pagos com recurso particular, não distancia o caráter de autopromoção, já que continha o brasão do Município de São João do Bonfim e continha a foto da prefeita na capa e em outras páginas. Segue o teor do folheto, mencionado na sentença condenatória da ex-prefeita Rosalba:

A gestão fazendo acontecer muito mais teve início no dia 1º de janeiro de 2013, com um fato que marcou e ficará por toda a história do Município de São José do Bonfim. Rosalba Mota a primeira mulher eleita como prefeita desta abençoada cidade. A seguir irão constatar que seus projetos e metas assumidas para com seus munícipes estão sendo todos cumpridos, pois compromisso é seu lema para com essa gente que a recebeu e a elegeu com maioria suprema, depositando em seu trabalho um presente próspero e feliz. Assim fazendo acontecer muito mais. (BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA (TJPA). 4ª Vara Mista de Patos. **Ação Civil de Improbidade**

Percebe-se, com a leitura do informativo, que o folheto faz menção e usa pronomes que se referem à Rosalba e não à Administração Pública ou Prefeitura de forma impessoal, daí, configurando o ato de improbidade administrativa previsto no caput do art. 11 da Lei nº 8.429/1992, afinal, os agentes públicos devem cumprir com os princípios da administração pública.

Rosalba foi condenada com as seguintes sanções: suspensão de seus direitos políticos por 4 anos; pagamento de multa no valor de 4 vezes a sua remuneração percebida durante a época dos fatos; proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Não houve apelação, logo, a sentença condenatória foi a decisão final neste processo, o qual foi arquivado, definitivamente, em 11 de maio de 2021.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do levantamento dos dados, foi possível concluir que a improbidade administrativa tem aspectos que ultrapassam o prejuízo o erário e o enriquecimento ilícito, pois é possível ocorrer quando o Administrador Público viola o princípio da impessoalidade para se promover às custas do seu cargo, tal como ocorreu com a Prefeita Rosalba, que em ação de improbidade administrativa foi condenada, mesmo sem ter causado prejuízo ao erário.

Apesar de Rosalba ter alegado que custeou os folhetos com o seu dinheiro, o mero fato de ter violado o princípio da impessoalidade lhe fez incorrer em improbidade administrativa.

Destaca-se que existem outros julgados de administradores que acabaram se autopromovendo por ocupar o cargo administrativo, além do caso em tela, se perdendo no papel que ocupam de apenas gestores de cargo público e levando para o pessoal e se auto beneficiando, de forma inadequada, no que a norma não permite, por estes atos ímprobos são levando ao papel de réu, e muitas das vezes sendo julgados, são condenados, tendo que pagar via sanções os atos irregulares. Contudo, também existem julgados de agentes que foram absorvidos da acusação de improbidade administrativa.

Sendo assim, concorda-se com a conduta do poder judiciário em analisar adequadamente o caso concreto de improbidade administrativa, pois nem tudo é autopromoção,

isso deve ser avaliado com cautela, e depois de uma análise criteriosa, o agente ser púnico ou não, conforme análise dos fatos.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BETTI, Bruno. **Lei de improbidade administrativa**. 3º ed. CP iuris Brasília, 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual direito administrativo**. 35. ed. Barueri: Atlas, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9 ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. *E-book*. ISBN 9786559646784. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 11 set. 2023.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

RIZZARDO, Arnaldo. **Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa**. 3º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.