
SUCESSÃO POR MORTE NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

Carla Tiemi Kawaziri Diogo¹

Ivo Tauil²

RESUMO

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA)- Lei 8.429/1992, modificada pela Lei 14.230/2021, prescreve, dentre elas os elementos constitutivos, a tipificação dos atos de improbidade e os mecanismos sancionatórios aplicáveis aos agentes. O presente trabalho tem como finalidade analisar como ocorre o ressarcimento ao Erário no caso de morte do polo passivo do processo de Improbidade Administrativa, baseando-se na ampla análise do entendimento doutrinário e jurisprudencial formado em torno do tema. Concluiu-se que nos casos de reestabelecimento do Erário a pretensão é imprescritível, sendo assim, não é afetada pelo óbito do agente, e, portanto, é transferível aos sucessores.

Palavras-chave: improbidade administrativa; imprescritibilidade; ressarcimento ao erário; sucessão processual.

ABSTRACT

The Administrative Improbity Law (LIA) - Law 8.429/1992, modified by Law 14.230/2021, prescribes, among them the constitutive elements, the classification of acts of improbity and the sanctioning mechanisms applicable to agents. The present work aims to analyze how the reimbursement to the Treasury occurs in the case of death of the defendant of the Administrative Improbity process, based on the broad analysis of the doctrinal and jurisprudential understanding formed around the subject. It was concluded that in cases of reestablishment of the Treasury, the claim is imprescriptible, therefore, it is not affected by the death of the agent, and, therefore, it is transferable to the successors.

Keywords: administrative dishonesty; imprescriptibility; reimbursement to the treasury; procedural succession

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. 2.1 Elementos Constitutivos dos Atos de Improbidade. **3 MODALIDADES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** 3.1 Ato de Improbidade Administrativa que Importe Enriquecimento Ilícito. 3.2 Ato de Improbidade Administrativa que Cause Prejuízo ao Erário. 3.3 Ato de Improbidade que Atente Contra os Princípios da Administração Pública. **4 SANÇÕES.** 4.1 Suspensão dos Direitos

¹ Advogada. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Filadélfia (UniFil). Pós-graduanda em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) - e-mail: carlatkdiogo@gmail.com

² Ivo Marcos de Oliveira Tauil, procurador municipal, graduação em direito pela UEL, especialização direito do Estado pela UEL, mestrado em direito pela instituição Toledo de Bauru de ensino.



Políticos. 4.2 Multa Civil. 4.3 Perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio. 4.4 Proibição de Contratar com o Poder Público e Receber Benefícios ou Incentivos Fiscais ou Creditícios. 4.5 Perda da Função Pública. 4.6 Indisponibilidade dos Bens. 4.7 Ressarcimento ao Erário. **5 PRESCRIÇÃO. 6 SUCESSÃO DO POLO PASSIVO CAUSA MORTIS NO CASO DE LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO.** 6.1 Da Habilitação. **7 CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.**

1 INTRODUÇÃO

A improbidade Administrativa é uma matéria que vem sendo amplamente apresentada pela mídia nacional como prática comum dentro do aparelho político e administrativo do país. Tem ganhado cada vez mais a atenção da população, que exerce uma pressão social sobre as ações dos administradores e governantes que tem como dever respeitar os limites legalmente impostos. Sendo assim, a Lei 8.429/1992 tem sido um importante instrumento do Estado como forma de controle da conduta dos agentes públicos.

Este trabalho pretende analisar a legislação concernente a Improbidade Administrativa, principalmente a LIA, no tocante a seus aspectos gerais, como conceito e sanções aplicadas contra os atos praticados pelos agentes públicos. Identificar os elementos constitutivos dos atos de Improbidade Administrativa, dentre eles as tipificações dos atos ímprobos e respectivas sanções aplicáveis; Constatar como se aplica a Lei em casos de falecimento da parte ré da Ação de Improbidade Administrativa em decurso; e Estudar a sucessão causa morte pelo herdeiro na Ação de Improbidade Administrativa nos casos de Ressarcimento ao Erário.

175

2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Pazzaglini Filho (2018) conceitua o ato de improbidade administrativa como sendo “mais que singela atuação desconforme com a fria letra da lei. Em outras palavras, não é sinônimo de mera ilegalidade administrativa, mas de ilegalidade qualificada pela imoralidade, desonestidade, má-fé.”.

O texto constitucional em seu art. 37, parágrafo 4º, especifica de forma expressa “sem prejuízo da ação penal cabível”, deixando claro que a natureza jurídica da improbidade administrativa é cível, assim, caso o ato de improbidade apresentar um ilícito penal, este será apurado em processo próprio, autônomo e distinto.





2.1 Elementos Constitutivos Dos Atos De Improbidade

Di Pietro (2019) faz menção aos elementos constitutivos do ato de Improbidade Administrativa, em que alega que para a aplicação das medidas sancionatórias existe a necessidade da presença dos seguintes elementos: o sujeito passivo; sujeito ativo; ato danoso, constituído pelas espécies de improbidade administrativa, que serão abordados em momento oportuno; e o elemento subjetivo, constituído pelo dolo do agente.

A Lei 14.230/2021 adicionou ao texto o conceito de dolo, como sendo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 na LIA, não bastando a voluntariedade do agente. Em que o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. Portanto, agora, todo e qualquer ato de improbidade deve ser doloso. Não há mais a possibilidade de um ato de improbidade ser praticado culposamente.

A lei 8.429/92 apresenta o rol de sujeitos passivos como sendo aqueles que sofrem a improbidade administrativa já em seu primeiro artigo, parágrafo 5º;

Os atos de improbidade violam a probidade na **organização do Estado** e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos **Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário**, bem como da administração **direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** (Grifo nosso).

Assim como, “praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais”. (§ 6º). Desse modo é possível observar que o legislador quis especificar que o importante não é a natureza jurídica da entidade, mas sim se há o emprego de dinheiro público e se suas atividades são geridas pelo poder estatal.

Com relação aos sujeitos ativos de atos de improbidade administrativa, a LIA define o agente público (art. 2º), o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente. (§ único). Sendo que no caso do particular, não se admite seu sancionamento caso não tiver induzido ou concorrido para a prática de improbidade pelo agente público.

Neves e Oliveira (2018) acreditam que se o ato ímprobo atingir tão somente os recursos



privados das mencionadas entidades, o tema será tratado pelo direito privado, sem repercussão no campo da improbidade administrativa. Garcia (2017) sustenta que a conduta somente será caracterizada como improbidade administrativa “quando sua prática se der em detrimento do patrimônio das entidades ali referidas, o que exige a ocorrência do dano”.

Desse modo é possível observar que o legislador quis especificar que o importante não é a natureza jurídica da entidade, mas sim se há o emprego de dinheiro público e se suas atividades são geridas pelo poder estatal.

3 MODALIDADES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A lei estabelece três modalidades de atos de improbidade de forma taxativa e não mais exemplificativa. Portanto, para que um ato seja considerado ímprobo deve, obrigatoriamente, estar listado nestes dispositivos: os que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º), os que causam lesão ao patrimônio público (art. 10) e os que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11). A Lei 14.230/2021 introduziu o inc. XXII, cuja redação é equivalente àquela contemplada no antigo art. 10-A, anteriormente presente na LIA.

178

3.1 Ato de Improbidade Administrativa que Importe Enriquecimento Ilícito

É aquela em que o agente público obtém dolosamente vantagem patrimonial ilícita, para si ou para outrem, em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade na administração pública da Federação ou poderes do Estado.

Para configurar o enriquecimento ilícito são necessários que quatro requisitos sejam contemplados, dentre eles: a vantagem patrimonial, acarretando, ou não, dano ao erário, aquele em que o agente deve ter um proveito necessariamente econômico, porém não é imperioso que o erário seja lesionado, pois o bem jurídico protegido neste artigo é a probidade na administração; a ciência do agente da ilicitude (dolo) pretendida e obtida; e por fim, o nexo causal entre o exercício funcional abusivo do agente e a indevida vantagem econômica recebida. (PAZZAGLINI FILHO, 2018).

Essa modalidade está sujeita às sanções previstas no art. 12, I, da LIA, a saber: 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.

3.2 Ato de Improbidade Administrativa que Cause Prejuízo ao Erário

Por sua vez, a segunda modalidade está tipificada no art. 10 da LIA, o qual almeja coibir a má gestão do patrimônio público. Sendo qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas da administração pública. Houve modificações pela Lei 14.230/2021 para eliminar o sancionamento fundado em negligência no desempenho da função pública, passando a exigir-se somente a presença do dolo.

É exigido que a conduta do agente público decorra de uma violação ao direito, de má-fé, de desonestidade, de falta de probidade no desempenho da função pública, caso o agente aja de acordo com a lei não cabe dizer que houve improbidade administrativa. (PAZZAGLINI FILHO, 2018). Há a necessidade do nexos de causalidade e do resultado, ou seja, repercussão patrimonial ou financeira. Caso não aja, não pode se falar nesse tipo de espécie de improbidade administrativa, podendo constituir, conforme o caso, em enriquecimento ilícito ou agressão aos princípios da administração pública.

179

3.3 Ato de Improbidade que Atente Contra os Princípios da Administração Pública

Versa sobre comportamento omissivo ou comissivo funcional do agente público que viole os princípios da administração pública, bem como o desrespeito aos deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade às instituições. É uma modalidade de caráter residual se comparada às outras espécies de improbidade, pois praticando o ato que importe enriquecimento ilícito, ou que cause lesão ao Erário, o agente sempre acaba transgredindo algum princípio administrativo, portanto, a transgressão aos princípios constitucionais fica contida dentro das demais espécies de improbidade administrativa.

Para que um ato se enquadre no art. 11 é indispensável a figuração da má-fé do administrador público, atos ilegais por si só não configuram ato de improbidade administrativa, estes atos só terão caráter ímprobo quando a conduta antijurídica ferir os princípios da



administração juntamente com a falta de boa-fé e da desonestidade do agente. (PAZZAGLINI, 2018; NEVES; OLIVEIRA, 2018).

4 SANÇÕES

Constituição Federal, seu art. 37 parágrafo 4º, ordena que a prática do ato resultará na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei.

Já a Lei 8.429 de 1992, adiciona sanções como: multa civil, perda de bens ou valores acrescidos de forma ilícita ao patrimônio e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

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:

- a) no enriquecimento ilícito: 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;
- b) na improbidade administrativa que causa lesão ao erário: 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;
- c) na improbidade administrativa contra os princípios da administração pública: 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

180



seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos. Foi eliminada a previsão das sanções de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos pela Lei 14.230/2021.

4.1 Suspensão dos Direitos Políticos

É sanção de natureza política. Os direitos políticos compreendem o conjunto de regras constitucionais e infraconstitucionais que regulam e permitem o exercício da soberania popular “pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos” (art. 14 da CF). Portanto, impossibilita a participação do cidadão no processo político, tanto na capacidade eleitoral passiva, no direito de ser votado, quanto na capacidade eleitoral ativa, no direito de votar. (DI PIETRO, 2019).

Era prevista a suspensão dos direitos políticos por prazo entre oito e dez anos. A Lei 14.230/2021 determinou que a referida sanção passará a ter limite de até catorze anos. Isso significa admissão de prazo inferior a oito anos, cabendo dimensionar o sancionamento em vista da gravidade da conduta praticada. Bem como de acordo com o art. 20 da LIA, “a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória”. Portanto e enquanto não ocorrer o trânsito em julgado, não ocorrerá a suspensão dos direitos políticos.

Portanto, é possível avaliar que a privação aos direitos políticos é uma sanção de natureza grave, tendo em vista que incide sobre a vida política do agente, de forma a não poder ultrapassar o prazo de dez anos de suspensão dos direitos políticos.

4.2 Multa Civil

Trata-se de sanção civil pecuniária, de caráter punitivo que será paga pelo agente público condenado na fase de execução da sentença, seu valor é atribuído à entidade pública vítima do ato de improbidade administrativa por ele praticado. (PAZZAGLINI FILHO, 2018; DI PIETRO, 2109). Na redação anterior, admitia-se a fixação de multa civil de até vezes o valor do acréscimo patrimonial. A Lei 14.230/2021 estabeleceu que o limite da multa civil é o valor do referido acréscimo patrimonial.

Pazzaglini Filho (2018) ainda afirma: “a multa civil, perante a sua índole genuinamente



corretiva, sem cunho indenizatório, não se estende aos sucessores do agente público condenado por improbidade administrativa.”. Contrário à afirmação Carvalho Filho (2019):

Mas as de devolução de bem adquirido indevidamente ou a de multa civil **são passíveis de ser transferidas ao herdeiro**; em relação a este, portanto, tendo decorrido dois anos do prazo, remanescerá o período de três anos para consumir-se a prescrição, sendo, assim, aproveitado o período inicial que correu a favor do de cujus. (Grifo nosso).

A LIA em seu art. 12 comina em seus três incisos, respectivamente, as multas aplicáveis de forma correlata à natureza do ato ímprobo praticado. Caso haja enriquecimento ilícito é cominada a multa equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e pode ser aumentada até o dobro, nos casos em que o juiz perceber que é ineficaz para reprovação e prevenção do ato; no prejuízo ao erário será aplicada a multa equivalente ao valor do dano e pode ser aumentada até o dobro nos casos em que o juiz perceber que é ineficaz para reprovação e prevenção do ato; e por fim, a violação aos princípios da administração, o pagamento de multa de até 24 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente.

182

4.3 Perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio

O perdimento de bens está previsto no artigo 5º, XLV, b, da CF, como penalidade e implica na transferência dos bens perdidos para o patrimônio público, encontra também embasamento na LIA em seu artigo 12, I e II. Sua função é cautelar, para preservar a existência de bens aptos e suficientes para garantir a integral reparação do dano, para, assim a Administração Pública volte ao seu *status quo*.

A perda alcançará os bens e valores, bem como seus frutos e produtos. No caso de bens fungíveis já consumidos ou deteriorados, a sanção incidirá sobre o valor equivalente do patrimônio do agente, nos bens infungíveis restituir-se-á o valor equivalente. Caso estes bens não sejam mais encontrados no patrimônio do ímprobo é cabível medida cautelar para alcançar outros bens, mesmo estes não tendo sido adquiridos de forma ilícita ou que tenham relação com a atividade pública. (NEVES; OLIVEIRA, 2018).

Os bens podem ser tanto aqueles desviados do patrimônio público e indevidamente incorporados pelo agente como também bens licitamente adquiridos com dinheiro desviado do Erário, caso esses mesmos bens tenham sido licitamente transferidos para terceiros deverão ser



restituídos.

4.4 Proibição de Contratar com o Poder Público e Receber Benefícios ou Incentivos Fiscais ou Creditícios

Está fortemente ligada ao princípio da moralidade administrativa, tendo em vista que, aquele que foi condenado em ação de improbidade não pode se beneficiar através de contratos realizados com a Administração Pública. o prazo previsto na redação anterior era de três anos, a nova lei fixou limite máximo de quatro. (DI PIETRO, 2019),

4.5 Perda da Função Pública

Consiste na quebra ou cessação compulsória do vínculo jurídico do agente público com o órgão ou entidade pública, é decorrente de sentença condenatória em ação civil de improbidade administrativa que a decretou. Essa sanção está ligada a incompatibilidade entre a ação ímproba do agente e a gestão da coisa pública, foi eliminada a previsão dessas sanções no ato de improbidade prevista no art. 11. (GARCIA, 2017).

O § 1º do art. 12 determina que a referida sanção alcançará apenas o vínculo que o sujeito detinha à época em que a infração foi cometida. Portanto e se tiver ocorrido investidura do infrator em outra função ou mandato, a condenação por improbidade não poderá contemplar a sua perda. Mas o dispositivo admite que, quando a condenação se fundar no enriquecimento ilícito do agente (art. 9º), será facultado ao magistrado decretar a perda de outras funções públicas.

4.6 Indisponibilidade dos Bens

Afeta direito de propriedade e a livre disposição do bem, possui caráter preventivo, tendo em vista que tem por objetivo resguardar os interesses do Erário durante a apuração dos fatos, evitando a dilapidação, a transferência ou ocultação dos bens do acusado (*periculum in mora*) para tornar possível o ressarcimento do dano.

Cabe ao Ministério Público decidir sobre a formulação do pedido de indisponibilidade de bens, independentemente da existência de representação do interessado (art. 7º).



4.7 Ressarcimento ao Erário

É uma sanção obrigatória no ato lesivo ao Erário, tem caráter indenizatório, pois, é condicionada a efetiva comprovação de prejuízo patrimonial. Nos termos do art. 18 da LIA todo valor obtido para o ressarcimento do dano gerado ao patrimônio público deve

Garcia (2017) ainda esclarece que esta medida sancionadora tem o papel de recompor o *status quo* da Administração Pública, além de ser aplicada de forma equivalente ao dano, observando-se critérios da proporcionalidade.

5 PRESCRICAO

A prescrição é a perda do prazo que o indivíduo tem para exigir a prestação de um direito, é a inércia do titular do direito durante um prazo especificado em lei. É uma segurança jurídica que tem como premissa a não perpetuação infinita da obrigação com relação ao seu credor e tem como objetivo trazer estabilidade nas relações jurídicas. (WALD, 2015).

A prescrição da ação de improbidade está disciplinada no artigo 23 da LIA, “A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.”

O curso do prazo prescricional é suspenso caso haja a instauração do inquérito, mas apenas pelo tempo de cento e oitenta dias. Se o inquérito for encerrado antes disso, o prazo prescricional voltara a correr imediatamente. (§1º). O limite para a conclusão do inquérito é de trezentos e sessenta e cinco dias, que poderá ser prorrogado uma única vez (§2º), encerrando este período, caberá ou o seu arquivamento ou o exercício do direito de ação em trinta dias. (§3º)

No curso do procedimento de apuração da conduta ímproba, será possível o reconhecimento da prescrição pela inércia no deslinde da apuração a partir de marcos interruptivos preestabelecidos pelo legislador (§4º) que são:

I - **pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa**; II - pela **publicação** da sentença condenatória; III - pela **publicação** de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; IV - pela **publicação** de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que



confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; V - pela **publicação de decisão ou acórdão** do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

Também cabe ressaltar que, após o ajuizamento da ação, o prazo prescricional começa a ser contado pela metade, ou seja, do ajuizamento à publicação da sentença condenatória o prazo prescricional cai de 8 para 4 anos (§5º).

§ 8º O juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, caso, entre os marcos interruptivos referidos no § 4º, transcorra o prazo previsto no § 5º deste artigo

Portanto, há a advertência de que a prescrição intercorrente deverá ser reconhecida de ofício ou por força de manifestação da parte.

Carvalho Filho (2019) pormenoriza:

Não é incomum que um prazo prescricional flua em relação a uma pessoa e que esta, por algum fato superveniente, venha a ser sucedida por outra. Nesse caso, o Código Civil enuncia que a prescrição iniciada contra uma pessoa continua a correr contra seu sucessor. É a denominada *accessio temporis*.

185

Diante disso, é possível inferir que a morte do agente pode desencadear o início da contagem do prazo prescricional contra seus sucessores, ação esta que poderá ser movida a qualquer tempo. (DI PIETRO, 2019; GARCIA; ALVES, 2014).

[...] **o agente público responsável pelo ato de improbidade vem a falecer** no segundo ano do prazo prescricional, por suposição, de cinco anos. Algumas pretensões específicas, por sua natureza, se extinguem de pleno direito, como é o caso da perda de função pública ou da suspensão de direitos políticos. **A pretensão ressarcitória é imprescritível e, sendo assim, não é afetada pelo óbito.** Mas as de devolução de bem adquirido indevidamente ou a de multa civil são passíveis de ser transferidas ao herdeiro; em relação a este, portanto, tendo decorrido dois anos do prazo, remanescerá o período de três anos para consumir-se a prescrição, sendo, assim, aproveitado o período inicial que correu a favor do de cujus. (CARVALHO FILHO, 2019)

Levando em conta a prescrição estar presente na pretensão originária, o mesmo de aplica na pretensão da execução, que lhe é superveniente:



A pretensão executória prescreve no mesmo prazo que a pretensão originária, ou seja, aquela que se iniciou ao momento da violação do direito. O novo prazo deve ser contado a partir da sentença que resolve a controvérsia com caráter de definitividade, vale dizer, a partir do trânsito em julgado da sentença. Decidido o litígio e autorizado o titular do direito a fazê-lo valer através do processo de execução, começa a fluir o prazo da prescrição para a tutela do direito. (CARVALHO FILHO, 2019)

Sendo assim, a inércia do titular é vedada tanto antes da propositura da ação, quanto após a prolação da sentença final.

Pazzaglini Filho (2018) concebe que a Constituição quando estabelece a prescrição sempre se refere a ela de forma expressa em sua redação, fato que não acontece no artigo 37, parágrafo 5º da CF, e, portanto, sustenta a aplicação do prazo prescricional de dez anos para as ações de ressarcimento ao Erário, na forma do art. 205 do CC;

[...] porque a prescrição atinge todas as ações patrimoniais, inclusive as ajuizadas pela Administração Pública, sendo intolerável que o Estado detenha o “direito eterno”, a qualquer tempo, a juízo de seus procuradores, de ingressar em Juízo para obter a reparação de danos. (PAZZAGLINI FILHO, 2018).

186

A maioria doutrinária e jurisprudencial apresenta como imprescritíveis as ações de ressarcimento por danos causados por agente público, seja ele servidor público ou não, conforme o estabelece o artigo 37, parágrafo 5º da CF, portanto, mesmo que a ação de improbidade esteja prescrita, o mesmo não ocorrerá quanto ao ressarcimento ao Erário, o qual será proposta em ação autônoma, pois, os alegados prescritos não podem mais ser investigados. (DI PIETRO, 2019; GARCIA; ALVES, 2014).

A regra é a prescrição, definida pelo legislador infraconstitucional, tendo em vista o princípio da segurança jurídica, que tem por objetivo a estabilidade das relações sociais. A exceção é a imprescritibilidade admitida apenas nas hipóteses expressamente previstas na Constituição. Desta forma, a intenção do legislador constituinte foi consagrar uma exceção à regra geral ao prever a imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento ao erário. (NEVES; OLIVEIRA, 2018).

Di Pietro (2019) infere que diante deste cenário ocorre um confronto entre os princípios da segurança jurídica e o princípio do interesse público, todavia, este último deve ser preconizado. Segundo a autora, nesta hipótese não há violação dos princípios da segurança e da estabilidade das relações jurídicas;



O argumento de prejuízo ao direito de defesa parece frágil, quando se pensa que a norma constitucional quis proteger o patrimônio público. A previsão da imprescritibilidade constitui um alerta aos responsáveis de que estarão sujeitos a responder a qualquer tempo pelos prejuízos causados ao erário. O mínimo de prudência recomenda a preservação de provas que auxiliem o direito de defesa. **Ainda que a imprescritibilidade possa acarretar algum prejuízo ao princípio da segurança jurídica, o princípio que prevalece, no caso, é o do interesse público na proteção do erário desfalcado por ato de improbidade administrativa.** (DI PIETRO, 2019).

Comparando o posicionamento das doutrinas e a jurisprudência atualmente vigente, no caso de ato lesivo ao erário, preferiu o Constituinte dar prevalência ao princípio da proteção ao erário, tendo em vista, ter lhe dado caráter de imprescritibilidade.

Essa breve explanação a respeito da imprescritibilidade da sanção de ressarcimento ao erário mostra-se importante, pois, esta ligada a sucessão da parte ré, no caso de morte, pelo seu herdeiro nas ações de improbidade administrativa, assunto este que respalda o presente trabalho e que será abordado a frente.

187

6 SUCESSÃO DO POLO PASSIVO CAUSA MORTIS NO CASO DE LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Embora a morte importe na perda da personalidade jurídica da pessoa natural e em consequência leve à extinção da capacidade processual, para que haja a proteção à regra da *Perpetuatio litigationis*, ocorre a substituição na titularidade de uma pessoa por outra. O art. 110 do CPC discorre que, “ocorrendo a morte de qualquer das partes, dar-se-á a sucessão pelo seu espólio ou pelos seus sucessores”, o artigo 8º da Lei 8.429/92 prevê que “o sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança”. Neves e Oliveira (2018) destacam que o referido dispositivo demanda interpretação, dentre elas, a legitimidade e a responsabilidade patrimonial do sucessor. Na legitimidade os sucessores *de cuius* passam a participar do polo passivo do processo de ato de improbidade, os herdeiros são alcançados apenas pela responsabilidade de reparar o dano, desde que comprovada à efetiva lesão ao erário e o nexo de causalidade entre esta e a conduta do agente. A responsabilidade não patrimonial pelo descumprimento do dever de bem gerir a coisa pública é privativa de quem praticou o ato.

Carvalho Filho (2019) exemplifica:



É a situação em que o agente público responsável pelo ato de improbidade vem a falecer no segundo ano do prazo prescricional, por suposição, de cinco anos. Algumas pretensões específicas, por sua natureza, se extinguem de pleno direito, como é o caso da perda de função pública ou da suspensão de direitos políticos. **A pretensão ressarcitória é imprescritível e, sendo assim, não é afetada pelo óbito.** Mas as de devolução de bem adquirido indevidamente ou a de multa civil são passíveis de ser transferidas ao herdeiro; em relação a este, portanto, tendo decorrido dois anos do prazo, remanescerá o período de três anos para consumir-se a prescrição, sendo, assim, aproveitado o período inicial que correu a favor do de cujus. (Grifo nosso).

No caso da responsabilidade patrimonial, não podem titularizar as contas e nem podem ser constrangidos a cumprir as sanções aplicadas ao agente ímprobo em vida. Aos herdeiros estendem-se, única e exclusivamente, a responsabilidade pela reparação do dano na medida do patrimônio recebido. (NEVES; OLIVEIRA, 2018). Portanto, a reparação do dano é feita com o patrimônio do seu causador e não com o patrimônio pessoal dos herdeiros, quem responde é o espólio e não os bens particulares dos sucessores.

Isso limita o espectro da transmissibilidade aos atos de improbidade previstos nos arts. 9º e 10º da LIA. As penas aplicadas por prática de ato de improbidade que atentem contra os princípios da administração pública (art. 11) não se transferem aos herdeiros do agente ímprobo.

188

Em síntese, antes da partilha os credores têm a faculdade de requerer ao juízo do inventário o pagamento das dívidas vencidas, e nesse caso o espólio é quem responderá no polo passivo da ação de improbidade, como um todo unitário regulado pelas normas de condomínio, cuja intimação deve dar-se na pessoa do inventariante. Caso o credor não opte pela cobrança do pagamento no momento da partilha os herdeiros é que irão responder, mas, na proporção da parte que lhes couber na herança.

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE HABILITAÇÃO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. ÓBITO DO RÉU NO CURSO DA DEMANDA JUDICIAL, NA FASE DE APELAÇÃO. **ILEGITIMIDADE PASSIVA DOS REQUERIDOS (SUCESSORES) ANTES DE EFETUADA A PARTILHA DOS BENS.**

POSSIBILIDADE DE INTIMAÇÃO DO ESPÓLIO PARA INTEGRAR O POLO PASSIVO MEDIANTE SIMPLES REQUERIMENTO NOS AUTOS DA **AÇÃO DE IMPROBIDADE. DESNECESSIDADE DE HABILITAÇÃO DO ESPÓLIO** NOS TERMOS DOS ARTS. 1.055 E SEGUINTE DO CPC. HABILITAÇÃO DOS HERDEIROS: IMPOSSIBILIDADE SI ET IN QUANTUM. AÇÃO DE HABILITAÇÃO EXTINTA SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO POR ILEGITIMIDADE PASSIVA DOS REQUERIDOS



(SUCESSORES). 1. O disposto no art. 8º da Lei 8.429/92 não pode ser interpretado isoladamente, mas em conjunto com as normas do CC/2002 e do CPC, designadamente o art. 597 do CPC e o art. 1997 do CC/2002. 2. Logo, numa interpretação sistemática, infere-se que os sucessores do de cujus podem integrar o polo passivo da ação de improbidade, conforme previsão no art. 8º da LIA, **mas apenas após a homologação da partilha, pois antes desta não há sequer definição de quais bens lhes tocarão na divisão da herança. Enquanto não há homologação da partilha, o espólio (representado pelo inventariante) responde pelas dívidas do falecido, devendo compor o polo passivo da ação de improbidade até a data o trânsito em julgado da decisão homologatória da partilha dos bens.** 3. **De feito, não tendo havido partilha, os herdeiros não podem ser citados em nome próprio para integrar o polo passivo da ação de improbidade,** uma vez que não respondem com patrimônio próprio pelas obrigações do de cujus, senão pelos bens adquiridos em sucessão mortis causa e nos limites das forças da herança (intra vires hereditatis) e da porção desta que lhes coube, nos termos do art. 597 do CPC e dos arts. 1792 e 1997 do CC/2002, falecendo-lhes, si et in quantum, legitimidade passiva ad causam. 4. Antes da partilha, a legitimidade passiva ad causam pertence exclusivamente ao espólio, cuja intimação deve dar-se na pessoa do inventariante. Precedentes do STJ. 5. "1) Antes de se efetuar a partilha, é viável o pedido de redirecionamento do processo executivo fiscal para o espólio, que será representado pelo administrador provisório, caso não iniciado o inventário, ou pelo inventariante, caso contrário; 2) efetuada a partilha, por força do disposto no art. 4º, VI, da Lei 6.830/80 (" a execução fiscal poderá ser promovida contra sucessores a qualquer título "), é possível redirecionar a execução para o herdeiro, que responde nos limites da herança (art. 1.792 do CC/2002),"cada qual em proporção da parte que na herança lhe coube"(art. 1.997 do CC/2002). 5. Assim, como bem ressaltou o Tribunal a quo, inexistindo inventário, mostra-se inviável, desde logo, incluir os herdeiros no pólo passivo do processo executivo fiscal.³

O herdeiro, portanto, não pode ser citado em nome próprio para integrar o polo passivo da ação de improbidade até que ocorra a homologação da partilha dos bens, pois, caso o for, a sanção recairá sobre seu patrimônio próprio, o que é vedado pelo ordenamento.

6.1 Da Habilitação

Com a morte do polo passivo da ação de improbidade administrativa, o processo será suspenso até a devida habilitação dos herdeiros (art. 687, CPC). A habilitação pode ser requerida pela parte, em relação aos sucessores do falecido, bem como pelos sucessores do

³ STJ – RE: 1.495.278 PR (2014/0290122-1) Relator: Min. MAURO CAMPBELL MARQUES. Data de Julgamento: , Data de Publicação: 26/11/2014.



falecido, em relação à parte (Art. 688, CPC). Os artigos 689 e 691 do CPC discernem duas modalidades de habilitação: a que é realizada dentro dos autos e a em apartado, esta última decorre da necessidade de produção de provas diversas das documentais para sua instrução, e quando transitada em julgado, a sentença será juntada ao respectivo auto de improbidade. Ambas serão realizadas na instância em que se encontrar a fase processual da improbidade administrativa.

AGRAVO DE INSTRUMENTO AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA INDISPONIBILIDADE DE BENS OU VALORES
Decisão que decretou a indisponibilidade de bens do herdeiro de réu em ação civil pública por ato de Improbidade administrativa com dano ao erário
Cabível a habilitação de herdeiros de réu falecido em ação de improbidade administrativa com pedido de ressarcimento ao erário, pois o sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público está sujeito às cominações desta Lei até o limite do valor da herança - As consequências patrimoniais atingem o patrimônio dos herdeiros, nos termos do art. 8º da Lei de Improbidade Administrativa Bem doado a herdeiro antes do falecimento Adiantamento da legítima - Natureza jurídica de doação - Artigo 544 do Código Civil Entendimento jurisprudencial pacífico Decisão agravada mantida Recurso não provido.⁴ (Grifo nosso).

190

Caso nenhuma das partes ajuíze a ação de habilitação, o juiz, quando tomar conhecimento do falecimento do réu, expedirá intimação a parte autora para que esta promova a citação do espólio, sucessor ou herdeiro em prazo que assim designar. Destaca-se que durante a habilitação não serão discutidas questões sobre o litígio sucessório (inventário, investigação de paternidade ou existência de união estável, por exemplo), mas, somente a sucessão processual relativa à morte da parte passiva do processo. (BUENO, 2018).

Gonçalves (2018) explana que:

Não há substituição processual, que consiste na possibilidade de alguém ir a juízo em nome próprio para postular ou defender direito alheio. O que ocorre é a transmissão dos direitos e obrigações ao espólio ou aos herdeiros, de forma que eles vão a juízo não para defender o direito alheio, mas o adquirido por sucessão. Trata-se de verdadeira sucessão processual. O espólio ou os herdeiros sucedem o de cujus em todos os direitos e obrigações por ele deixados, e nas posições processuais que ocupava, nos processos em andamento.

O ministro Luís Felipe Salomão vai de acordo com o doutrinador acima citado em sua

⁴ TJ-SP - AI: 21861769720168260000 SP 2186176-97.2016.8.26.0000, Relator: Ponte Neto, Data de Julgamento: 26/04/2017, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 26/04/2017



decisão:

PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - FALECIMENTO DO RÉU (EX-PREFEITO) NO DECORRER DA DEMANDA - HABILITAÇÃO DA VIÚVA MEEIRA E DEMAIS HERDEIROS REQUERIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO - POSSIBILIDADE - ARTS. 1055 E SEQUINTE DO CPC - ART. 535 DO CPC. 1. Não pode o jurisdicionado escolher quais fundamentos devem ser utilizados pelo magistrado, que pauta-se na persuasão racional para "dizer o direito." Não-violação dos arts. 535, 165 e 458, II, do CPC. 2. A questão federal principal consiste em saber se é possível a habilitação dos herdeiros de réu, falecido no curso da ação civil pública, de improbidade movida pelo Ministério Público, exclusivamente para fins de se prosseguir na pretensão de ressarcimento ao erário. 3. **Ao requerer a habilitação, não pretendeu o órgão ministerial imputar aos requerentes crimes de responsabilidade ou atos de improbidade administrativa, porquanto personalíssima é a ação intentada.** 4. **Estão os herdeiros legitimados a figurar no pólo passivo da demanda, exclusivamente para o prosseguimento da pretensão de ressarcimento ao erário** (art. 8º, Lei 8.429/1992). Recurso especial improvido. ⁵Grifo nosso).

Sinteticamente, o julgado descreve que quando os sucessores passam a integrar o polo passivo da demanda de improbidade através do processo de habilitação não há de se configurar imputação de ato de improbidade administrativa aos herdeiros.

191

Assim sendo, a finalidade da Administração Pública é satisfazer o interesse público, que no caso em tela é a proteção permanente do Erário, desta forma o legislador, bem como a doutrina e a jurisprudência observaram a necessidade do prosseguimento da ação de improbidade administrativa mesmo com o falecimento da parte passiva, através do processo de habilitação dos herdeiros.

7 CONCLUSÃO

Em face de todas as considerações realizadas ao longo do presente estudo, incumbe destacar a relevância do tema, seja para contribuir com o debate sobre o cenário de crise política e econômica atual, seja para comentar sobre o entendimento da doutrina e da jurisprudência acerca da improbidade administrativa. Ao se tratar de atos de improbidade administrativa, observou-se que a responsabilidade do agente não se restringe somente ao cumprimento da norma jurídica, incide-lhe também a responsabilidade social, moral e política, tendo suas ações

⁵ STJ - REsp: 732777 MG 2005/0040770-0, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 06/11/2007, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 19.11.2007 p. 218



direcionadas aos deveres de honestidade, imparcialidade e lealdade às instituições, bem como o respeito aos princípios que orientam a Administração Pública.

Notou-se através do estudo uma grande divergência doutrinária diante do tema da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário, tendo em vista, que essa modalidade de sanção se vê em meio a princípios importantes que norteiam o direito de forma geral e os princípios da Administração Pública. Viu-se que o posicionamento predominante é o da imprescritibilidade do ressarcimento ao Erário, bem como, atualmente, ser o entendimento da maior corte do país.

Na investigação, confirmou-se que o sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações da LIA até o limite do valor da herança. Os herdeiros não são representantes do *de cuius*, não sucedem na pessoa do autor da herança, assumem, apenas, a titularidade das relações jurídicas patrimoniais do falecido, tornam-se apenas responsáveis pelo pagamento da dívida. Desta forma o legislador, bem como a doutrina e a jurisprudência entenderam a necessidade do prosseguimento da ação de improbidade administrativa mesmo com o falecimento da parte passiva, através do processo de habilitação dos herdeiros.

192

Por todas as razões expostas, é forçoso concluir que a Administração Pública tem o objetivo de satisfazer o interesse público, sendo a Lei de Improbidade Administrativa um instrumento importante de orientação aos julgadores, pois tipifica os atos de improbidade, engloba mecanismos sancionatórios como forma de controle do Estado perante seus administrados, e da mesma forma cria meios de reparar o patrimônio público desviado. A norma permite o combate à corrupção, através do controle da probidade e a concretização do princípio da moralidade administrativa. Por isso há a necessidade de um exercício constante de vigilância e controle da sociedade, com intuito de exigir que a lei seja cumprida e as condutas desviantes que atingem o patrimônio público sejam punidas.

REFERENCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao.htm. Acesso em: 17 mar. 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. Brasília, DF: Presidência da República.



Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm Acesso em: 17 mar. 2022.

BUENO, C. S. **Manual De Direito Processual Civil**: volume 3. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

Carvalho Filho, José dos Santos. **Improbidade administrativa**: prescrição e outros prazos extintivos. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GARCIA, E.; ALVES, R. P. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014

GARCIA, E. **Improbidade administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA R. C. R. **Manual de improbidade administrativa**: direito material e processual. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

PAZZAGLINI FILHO, M. **Lei de improbidade administrativa comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

WALD, A. **Direito Civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

