

Improbidade administrativa e um estudo acerca da amplitude e subjetividade do art. 11 da Lei nº 8.429/1992: análise de um recorte jurisprudencial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina

Denise Pinheiro

Doutora em Direito (Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – PPGD/UFSC, com estágio de doutoramento pela Université de Strasbourg). Mestre e bacharela em Direito/UFSC. Professora adjunta de Direito Constitucional e Direito Administrativo do curso de administração pública da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC/ESAG. Membro do SAPIENTIA – Grupo de Estudos das Transformações Sociais e Organizacionais. Linha de Pesquisa: Estado, Democracia e Sustentabilidade – UDESC/ESAG. *E-mail:* denise.pinheiro@udesc.br.

Verônica Pereira de Souza

Bacharela em Design pela UDESC/CEART (com habilitação em Design Industrial). Bacharela em administração pública pela UDESC/ESAG. Membro do SAPIENTIA – Grupo de Estudos das Transformações Sociais e Organizacionais. Linha de Pesquisa: Estado, Democracia e Sustentabilidade – UDESC/ESAG. *E-mail:* veronicapereiradesouza@gmail.com.

Resumo: Os temas corrupção e improbidade administrativa, prevenção e combate são objetos constantes de estudos concernentes à administração pública, considerando o impacto negativo sobre a ordem democrática e os interesses públicos. Embora a Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA) – não tenha um conceito para os atos de improbidade administrativa, ela estabeleceu uma tipologia, dividindo-os em: atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); que causam prejuízo ao Erário (art. 10); que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11). O presente estudo é um recorte analítico dos dados revelados pelo projeto de pesquisa “Prevenção e combate à corrupção: a contribuição da sistematização dos dados relativos aos atos de improbidade administrativa da jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (2015-2017)” (ESAG/UDESC). Identificou-se qual a incidência dos referidos artigos, na fundamentação da petição inicial de ações de improbidade administrativa, tendo o resultado obtido mostrado consonância com as inovações trazidas pela Lei nº 14.230/21, que operou modificações profundas no regime jurídico dos atos de improbidade administrativa. A relevância da pesquisa justifica-se também por corresponder a período que antecedeu à Lei nº 13.655/18, que versa sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Palavras-chave: Corrupção. Improbidade administrativa. Administração pública.

Sumário: 1 Introdução – 2 Corrupção e improbidade administrativa – 3 Improbidade administrativa: CRFB e Lei nº 8.429/92 (com alterações da Lei n 14.230/2021) – 4 Análise dos dados – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A corrupção e a improbidade administrativa são assuntos recorrentes no cenário nacional e internacional. É inegável que a corrupção causa diversos prejuízos ao processo democrático, à implementação de políticas públicas, à administração pública e, conseqüentemente, à Sociedade. São práticas e ações danosas que devem ser prevenidas, mitigadas e combatidas.

O art. 37, §4º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) fez previsão das sanções aplicáveis, sem excluir a responsabilização penal, aos atos de improbidade administrativa, na forma e gradação previstas em lei. Esse papel coube justamente à Lei nº 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa (LIA), que sofreu modificações importantes pela Lei nº 14.230/21.

Não se identifica na legislação um conceito para os atos de improbidade administrativa, mas a LIA apresenta uma tipologia para que se possa identificar sua configuração, dividindo-os em: atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); que causam prejuízo ao Erário (art. 10); que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11). Ademais, importante salientar que o ato de improbidade administrativa pode ser praticado por agente público ou por terceiro contra entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos.

O presente estudo está relacionado à pesquisa desenvolvida pelo projeto de pesquisa “Prevenção e combate à corrupção: a contribuição da sistematização dos dados relativos aos atos de improbidade administrativa da jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (2015-2017)”, coordenado pela professora Denise Pinheiro e desenvolvido no âmbito do SAPIENTIA – Grupo de Estudos das Transformações Sociais e Organizacionais (ESAG/UEDESC), que buscou contribuir para a compreensão de parte do fenômeno da corrupção, sua prevenção e combate, mediante estudos teóricos relativos à improbidade administrativa e a sistematização de dados pertinentes. Nesse projeto, foram analisados 261 acórdãos do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), dos quais 235 se enquadraram como casos de ações de improbidade administrativa, cujas decisões colegiadas de segunda instância foram proferidas diante da interposição de recurso de apelação cível. Para a seleção dos acórdãos, optou-se por examinar todos que resultaram da pesquisa com a utilização da palavra-chave “improbidade administrativa”, no campo de busca da jurisprudência do sítio do TJSC, filtro recurso “Apelação Cível”, no período do triênio 2015-2017. Foram preparadas diversas planilhas para a análise dos mais diversos dados.

Este artigo é, então, um recorte do referido projeto, e objetiva desenvolver uma pesquisa bibliográfica e uma análise, quantitativa e qualitativa, mediante a identificação, por meio da leitura dos acórdãos, da incidência dos artigos da LIA, dentre os artigos, 9º, 10 e 11, utilizados como fundamentação para a petição

inicial de ações de improbidade administrativa, com o intuito de verificar quais deles se mostraram mais frequentes. Em continuidade, foram contabilizados os incisos do artigo com a maior repetição.

Como resultado, verificou-se que o art. 11 da LIA, referente à violação dos princípios da administração pública, apresentou-se em maior número. Os dispositivos citados, aliás, apontados como sendo aspectos sensíveis e desafiadores da LIA, em virtude de sua subjetividade e indeterminação, são alvo, inclusive, das inovações trazidas pela Lei nº 14.230/21, que operou modificações profundas no regime jurídico dos atos de improbidade administrativa. A relevância da pesquisa justifica-se também por corresponder a um período que antecedeu à Lei nº 13.655/18, que incluiu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória, aplicando-se o método indutivo, de abordagem quantitativa e qualitativa, por meio de pesquisa bibliográfica, legal e jurisprudencial, com análise dos dados de acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (2015-2017).

2 Corrupção e improbidade administrativa

Há uma dificuldade em se estabelecer uma definição para a palavra “corrupção”, bem como em se compreender toda a extensão do seu significado.

Aloísio Zimmer Júnior salienta a relação da palavra “corrupção” com “a ideia de deterioração, isto é, com a modificação das características originais de determinada substância”.¹

De acordo com o Banco Mundial, o fenômeno corrupção corresponde ao “abuso do cargo público em benefício privado”,² ou seja, o abuso da função pública para obtenção de ganhos ou benefícios privados.

Segundo Irene Patrícia Nohara,³ o passado colonial e imperial foi marcado pela indistinção entre as noções de público e privado, sendo o nepotismo e a corrupção associados com tal estrutura socioeconômica. Nesse sistema, o patrimônio público era confundido com um patrimônio privado do Estado, que era então entendido como propriedade do rei, o que caracterizava uma administração predominantemente patrimonialista.

Conforme Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira, existe uma preocupação crescente com o combate à corrupção, sendo

¹ ZIMMER JÚNIOR, 2018. p. 21.

² No original: “The abuse of public office for private gain” (THE WORLD BANK, 2020).

³ NOHARA, 2012, p. 27.

integrante da “agenda dos países que buscam implementar instrumentos de governança capazes de garantirem o denominado ‘direito à boa administração’”.⁴

Pode-se afirmar que, seja em um contexto internacional, seja nacional, foi sendo estruturado um sistema jurídico de prevenção e combate à corrupção.

No Brasil, o Código Penal, em seu art. 317, tipificou o crime de corrupção passiva, o qual é praticado por agente público, caracterizando-o como o ato de “solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”. E o art. 333 da mesma lei estabelece o crime de corrupção ativa, que é perpetrado pelo particular que “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”.

Todavia, a temática não se resume a tais dispositivos do Código Penal, tampouco limita-se à esfera criminal. Ao se abordar a corrupção, em um sentido amplo, há outras normas que também são instrumentos de combate a tais práticas, destacando-se, por exemplo, a lei que trata sobre os crimes de responsabilidade (Lei nº 1.079/1950); a Lei Ficha Limpa (LC nº 135/2010, que alterou a LC nº 64/1990, aumentando as hipóteses de inelegibilidade); a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992, com significativas alterações pela Lei nº 14.230/2021) e a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

A presente análise é delimitada pelo estudo da improbidade administrativa e sua previsão na Constituição da República Federativa do Brasil, pela Lei nº 8.429/92, bem como pelas modificações sofridas mediante a Lei nº 14.230/2021.

3 Improbidade Administrativa: CRFB e Lei nº 8.429/92 (com alterações da Lei n 14.230/2021)

A CRFB, em seu art. 37, *caput*, estabeleceu a moralidade como um dos princípios expressos da administração pública. E no §4º do mesmo artigo, foi firmado que “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”.

Como pontua Aloísio Zimmer Júnior, há consenso ao tratar a moralidade administrativa como gênero, e a probidade administrativa, como espécie, não obstante haja dificuldade em se definir a exata relação entre os referidos conceitos.⁵

⁴ NEVES; OLIVEIRA, 2022. p. 18.

⁵ ZIMMER JÚNIOR, 2018, p. 140.

De qualquer modo, prossegue o autor, “a improbidade exige outros elementos além da imoralidade”.⁶

Conforme citado, o art. 37, §4º da CRFB fez previsão da necessidade de lei para tratar acerca dos atos de improbidade administrativa e respectivas sanções. Essa lei é justamente a Lei nº 8.429/92, cuja ementa, em sua redação original, previa: “(...) 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.” Como já destacado, em 2021, por meio da Lei nº 14.230/2021, foram realizadas alterações no regime jurídico da prática de atos de improbidade administrativa, passando a ementa a ter a seguinte redação: “(...) dispõe sobre as sanções aplicáveis, de que trata o §4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.”

Consoante se deduz do texto constitucional, a ação de improbidade administrativa não afasta o sancionamento da esfera penal, já que não se confunde com as medidas e ações penais potencialmente cabíveis.

Já no regime anterior às mudanças promovidas pela Lei nº 14.230/21, Zimmer dispunha que a ação de improbidade administrativa era dotada de rito especial, mediante processo de natureza civil, sendo “ação especial de reparação de danos ao Erário e de aplicação de sanções civis, administrativo-funcionais e políticas”.⁷

A Lei nº 14.230/2021 incluiu o art. 17-D, estabelecendo que se trata de ação repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal, não se constituindo em ação civil, explicitando, com isso, a impropriedade do seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Certamente, essa alteração não significa que se deixou de tutelar relevantes direitos, mas, sim que a ação de improbidade, pelas suas consequências gravosas, não é a via para o controle de legalidade; nesse caso, existem outras medidas judiciais, como a própria ação civil pública, no regime da Lei nº 7.347/85.

Neves e Oliveira afirmam que o vocábulo “probidade”, do latim *probitate*, significa aquilo que é bom, e pode ser relacionado à honradez, à honestidade e à integridade.⁸

De acordo com Carvalho Filho⁹ esse significado espelha a ideia de retidão ou integridade de caráter que leva à observância estrita dos deveres do homem,

⁶ ZIMMER JÚNIOR, 2018, p. 141.

⁷ ZIMMER JÚNIOR, 2018, p. 157-158.

⁸ NEVES; OLIVEIRA, 2022, p. 21.

⁹ CARVALHO FILHO, 2019, p. 95.

quer públicos, quer privados. A improbidade, podendo ser entendida como o seu oposto, deriva do latim *improbitate*, que significa imoralidade, desonestidade.

No conhecimento geral, segundo Rodrigo Valgas dos Santos,¹⁰ qualquer pessoa a que se pergunte o que seja improbidade responderá que se trata de desonestidade. Isso significa que o administrador honesto, que descumpra a lei por falta de conhecimento ou capacidade, ou venha causar algum dano no exercício das suas funções, acaba sendo equiparado ao desonesto. Logo, segundo o autor, o conceito de improbidade importa em violação da probidade, “desta simples premissa se pode concluir não existir a possibilidade de improbidade acidental, por descuido ou simples inobservância de norma legal”.¹¹

Ainda para Rodrigo Valgas dos Santos,¹² o conceito de ineficiência não pode ser confundido com o de improbidade. Nesse sentido, os atos relacionados à disfunção da burocracia poderiam ser considerados improbidade administrativa, e o seu agente estaria sujeito à aplicação de sanções. E conclui que essa interpretação ampla de improbidade pode ser considerada, inclusive, quando o que ocorre é uma má gestão, levando ao medo de responsabilização do agente público, devido à alta probabilidade de ser responsabilizado pelo exercício de função pública, num sistema de controle desfuncionalizado.¹³

Não se identifica na legislação um conceito para os atos de improbidade administrativa, mas a LIA apresenta uma tipologia para que se possa identificar sua configuração, dividindo-os em: atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); que causam prejuízo ao Erário (art. 10); que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11).

Tais dispositivos também passaram por grandes modificações pela Lei nº 14.230/2021.

Entretanto, na redação anterior à Lei nº 14.230/2021, incidente sobre os potenciais atos de improbidade em exame nos acórdãos analisados, para exemplificar os atos de improbidade, que podem ser praticados por agente público ou por terceiro particular, contra entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos, destacavam-se, dentre os que importam enriquecimento ilícito, e que exigem dolo (ou seja, intenção) para se configurar, a percepção de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades públicas ou que recebam recursos públicos, protegidas pela lei, com o propósito de beneficiar o particular corruptor, seja por meio da percepção de comissão, gratificação ou até mesmo presente. Ainda, a utilização de bens públicos para fins particulares; a percepção de vantagem para

¹⁰ SANTOS, 2020, p. 90.

¹¹ SANTOS, 2020, p. 90.

¹² SANTOS, 2020, p. 91.

¹³ SANTOS, 2020, p. 173.

tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico ou para fazer declaração falsa sobre a avaliação de obras públicas; adquirir patrimônio incompatível com a renda do agente público, dentre outros. No que tange aos atos de improbidade que causam prejuízo ao Erário, cuja caracterização podia se dar mediante dolo (intenção) ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia), podia-se ilustrar com a permissão ou concorrência para que pessoas naturais ou jurídicas privadas utilizem bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio público; a doação de patrimônio público sem a observância das formalidades legais; frustrar a licitude de processo licitatório etc. E, por fim, os atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública, para os quais já se exigia a configuração de dolo, e que podem ser exemplificados por intermédio da prática de ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; de ato de agente público que retarde ou não pratique ato a que esteja obrigado, que revele informação sigilosa de que tem ciência em função de suas atribuições; que frustre a licitude de concurso público; que deixe de cumprir as exigências legais de acessibilidade para pessoas com deficiência física.

Inúmeras, portanto, eram as condutas passíveis de caracterizar atos de improbidade administrativa. Mas a subsunção dos fatos às condutas, em algumas das previsões da lei, podia se mostrar de difícil conclusão, já que bastante genérica, podendo ser interpretada de forma ampliada.

Não à toa, grande debate se instaurou, especialmente, nos últimos anos.

Mauro Roberto Gomes Mattos, por exemplo, apresentava uma preocupação com o “assustador caráter aberto do *caput* do art. 11 da LIA”.¹⁴

E, segundo Rodrigo Valgas dos Santos, em edição de sua obra datada de 2020, o “art. 11 é o principal foco de problemas da LIA”.¹⁵ Sem contar que, como afirma o autor, “se o agente público não incidir nos tipos do art. 9º e seus incisos ainda há o art. 10 e incisos (e o novel 10-A), e, se mesmo assim deles escapar, dificilmente poderá fugir do art. 11 da LIA”.¹⁶

Ainda considerando a redação da LIA prévia às alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21, com base no art. 12, sanções (que a lei curiosamente denomina como “penas”, não obstante a sua natureza não penal) diversas eram previstas, sendo aplicadas dependendo do tipo de ato praticado.

Desse modo, na hipótese de conduta geradora de enriquecimento ilícito, deveriam incidir, de forma isolada ou cumulativa, de acordo com a gravidade do fato, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, o

¹⁴ MATTOS, 2010, p. 452.

¹⁵ SANTOS, 2020, p. 177.

¹⁶ SANTOS, 2020, p. 164.

ressarcimento integral do dano, quando houvesse; a perda da função pública; a suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos; o pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou o recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos (art. 12, I).

No caso do dano ao Erário, a previsão era para o ressarcimento integral do dano; a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se ocorrer essa circunstância; a perda da função pública; a suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos; o pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e a proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos (art. 12, II).

E quando se tratasse de violação aos princípios da administração pública, o ressarcimento integral do dano, se existente; a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou o recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos (art. 12, III). Além disso, existente a possibilidade de uma única conduta ofender mais de uma previsão dos arts. 9º, 10 e 11 da LIA.

Outro aspecto, alvo de muitas discussões, era a possibilidade de o ato de improbidade administrativa no caso do art. 10, ou seja, na hipótese de dano ao Erário, ser culposos, o que, conforme, apresentado, poderia ser, inclusive, considerado uma *contraditio in terms*.

Cabe reforçar que os resultados encontrados nos acórdãos foram realizados com base na Lei nº 8.429/92, já que correspondentes ao triênio 2015-2017, portanto, anteriores às modificações promovidas pela Lei nº 14.230/21.

Mas cabível e importante destacar, desde já, que, dentre as inovações feitas pela Lei nº 14.230/2021, a inclusão dos §§1º, 2º e 3º do art. 1º, cujo *caput* passou a ter nova redação, chama atenção a exigência do elemento subjetivo dolo para a conduta poder ser tratada como ímproba.

Ademais, a Lei nº 14.230/21 modificou a redação dos artigos 9º, 10, 11, 12, provocando importantes mudanças na tipologia e nas sanções a serem aplicadas. Salientem-se o novo texto para o *caput* do art. 11 e, em especial, a revogação do seu inciso I, que entendia ao considerar improbidade a prática de “ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência”, admitia a configuração da improbidade como mera ilegalidade, o que, como visto antes, era uma grande impropriedade.

Ainda, pode-se afirmar que, em linha similar de raciocínio, foram as previsões da Lei nº 13.655/2018, que incluiu na LINDB, disposições sobre segurança jurídica e eficiência e criação na aplicação do direito público.

4 Análise dos dados

Como apresentado anteriormente, para a análise das informações a seguir, foram utilizados os dados, coletados pelo projeto de pesquisa “Prevenção e combate à corrupção: a contribuição da sistematização dos dados relativos aos atos de improbidade administrativa da jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (2015-2017)”, dos atos de improbidade administrativa examinados nos acórdãos proferidos nos autos dos recursos de apelação cível e julgados no período de 2015-2017.

Conforme também já salientado, o período mostra-se interessante por anteceder a Lei nº 13.655/2018 e ser anterior à Lei nº 14.230/21, que fez profundas alterações na Lei nº 8.429/92.

Em especial, os resultados alcançados comprovam a importância de se reduzirem os subjetivismos que envolvem a caracterização de um ato de improbidade administrativa, na linha das recentes alterações legislativas.

Reforce-se que A LIA apresenta nos seus artigos 9º, 10 e 11, pertencentes ao Capítulo II, quais os atos serão entendidos como improbidade administrativa. A Seção I deste capítulo é formada pelo art. 9º, que informa os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito. A Seção II, composta pelo art. 10, apresenta os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao Erário. Por último, a Seção III, que comporta o art. 11, é a responsável por informar os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.

De acordo com a metodologia já apresentada, buscou-se, então, identificar qual dentre esses três artigos, e conseqüentemente qual o tema do ato de improbidade administrativa, foi o mais utilizado nas petições iniciais dos processos de improbidade no período analisado.¹⁷

Nesse sentido, a Tabela 1 representa a incidência de cada artigo no total de petições iniciais das ações de improbidade, conforme indicação apresentada pelos acórdãos do Tribunal de Justiça. Identificaram-se a quantidade de vezes que foi citado cada artigo individualmente, mas também as possíveis combinações entre eles. Quando se considera apenas um artigo sendo citado, o art. 11 se destaca por apresentar 33% do total, em contraste com apenas 3% do art. 9º

¹⁷ Lembre-se que tais dados foram extraídos dos acórdãos do TJSC.

e 11% do art. 10. Quando utilizados em conjunto, a categoria Art. 10 e Art. 11 apresenta 26%, atrás apenas do art.11, quando mencionado sozinho.

Tabela 1 - Incidência dos artigos 9º, 10 e 11

Incidência dos artigos		
Artigos	Quantidade	%
Apenas o art. 9º	7	3%
Apenas o art. 10	25	11%
Apenas o art. 11	78	33%
Art. 9º e art. 10	8	3%
Art. 9º e art. 11	21	9%
Art. 10 e art. 11	61	26%
Art. 9º, art. 10 e art. 11	20	9%
Sem Indicação Expressa	15	6%
Total	235	100%

Fonte: Elaboração das autoras.

E foi possível constatar, ainda, que o art. 11 é o que apresenta a maior incidência, consoante com o auxílio da Tabela 2. Sendo assim, os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública são os que apresentam uma maior incidência nas petições iniciais no período analisado.

Tabela 2 - Incidência total de cada artigo

Incidência total de cada artigo	
Artigo	Quantidade
Art. 11	180
Art. 10	114
Art. 9º	56
Sem Indicação Expressa	15

Fonte: Elaboração das autoras.

Uma vez identificado qual o ato de improbidade administrativa que se sobressai, buscou-se a identificação de qual inciso desse artigo; no caso, o art. 11 foi mais utilizado nas petições iniciais. Para tanto, foi elaborada a Tabela 3, que apresenta todas as combinações de incisos identificadas.

Tabela 3 - Incisos art. 11

Incisos art. 11					
Combinações de incisos	Art. 11	Art. 9º e art. 11	Arts. 10 e.11	Arts. 9º, 10 e 11	Total
Apenas "art. 11"	42	12	17	10	81
<i>Caput</i>	11	5	9	2	27
Inciso I	9	1	13	3	26
<i>Caput</i> /inciso I	10	1	6	2	19
Incisos I e IV	0	0	7	0	7
<i>Caput</i> /incisos I e IV	0	0	5	0	5
<i>Caput</i> /incisos I e II	1	0	1	0	2
<i>Caput</i> /inciso V	1	0	1	0	2
Inciso V	1	0	0	1	2
<i>Caput</i> /incisos, II e VI	0	0	0	1	1
<i>Caput</i> /incisos I e V	1	0	0	0	1
<i>Caput</i> /inciso I e VI	0	0	0	1	1
<i>Caput</i> /inciso II	0	0	1	0	1
Incisos I e II	0	1	0	0	1
Incisos II e III	0	1	0	0	1
Inciso II	1	0	0	0	1
Inciso III	1	0	0	0	1
Inciso IV	0	0	1	0	1
Total	78	21	61	20	180

Fonte: Elaboração das autoras.

Para melhor compreensão, assim como ocorreu na análise dos artigos, foi examinada a incidência de cada inciso, ou seja, em quantos processos cada inciso foi mencionado, podendo este estar de maneira isolada ou em conjunto. O resultado é apresentado na Tabela 4.

Tabela 4 - Incidência total cada inciso art. 11

Incidência total cada Inciso art. 11	
Inciso	Quantidade
Menciona apenas “art. 11”	81
Inciso I	64
<i>Caput</i>	40
Inciso IV	13
Inciso II	7
Inciso V	5
Inciso III	2
Inciso VI	2

Fonte: Elaboração das autoras.

Observou-se que o inciso I foi o que apresentou maior destaque, seguido pelo *caput* e, logo após, pelo inciso IV. Para essa observação, desconsiderou-se quando foi mencionado apenas “art. 11” de maneira genérica, pois isso impossibilitou uma análise mais aprofundada.

Quando se trata das áreas, ou temas, mais recorrentes ao art. 11 da LIA, obtiveram-se os dados apresentados pela Tabela 5.¹⁸

Sendo assim, constatou-se que a área mais recorrente, relacionada ao art. 11, é a de processo de contratação pública, que abarca os temas de contratação pública, licitações e contratos, com um total de 67 processos.

Tabela 5 - Áreas art.11

Áreas art.11	
Área	Quantidade
Processo de Contratação Pública	67
Recursos Humanos	45
Uso Privado ou Apropriação de Bens, Recursos e/ou Mão de Obra Públicos	21
Promoção Pessoal	13
Campanha Eleitoral Irregular	10
Propina	7

¹⁸ As áreas foram definidas e dispostas pelo grupo de pesquisa “Prevenção e combate à corrupção: a contribuição da sistematização dos dados relativos aos atos de improbidade administrativa da jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (2015-2017)”.

Áreas art.11	
Área	Quantidade
Fraude	6
Favorecimento de particular	6
Irregularidade em Documento Praticada por Cartório	3
“Rachadinha”	2
PAD	2
Omissão na Cobrança de Crédito Tributário	2
Descumprimento de Decisão Judicial	2
Outros	-

Fonte: Elaboração das autoras.

Em segundo lugar está a área de Recursos Humanos, referente a remuneração, remoção ilegal de servidor, assédio moral, ausência de concurso ou de processo seletivo, jornada de trabalho, usurpação de função pública e acumulação indevida de cargos públicos.

Por fim, cumpre registrar que ao analisar a quantidade de réus, percebe-se que, quando se trata do art. 11, houve um total de 422 agentes públicos, 159 agentes privados e 13 entes federativos/entidades/órgãos públicos, nessa condição.

Diante dos resultados obtidos, interessante observar a relação entre a alta incidência de petições iniciais de ação de improbidade administrativa fundamentadas no art. 11, *caput* e inciso I, e as mudanças legislativas promovidas pela Lei nº 14.230/2021. Viu-se que o segundo colocado, representado pelo *caput*, apresenta mais que o dobro de menções em relação ao inciso IV, colocado seguinte.

Neves e Oliveira afirmam que a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 acarretou significativas alterações no ato de improbidade previsto no art. 11. Para os autores, a nova redação restringe a aplicação do art. 11 da LIA às condutas descritas nos seus incisos, não sendo mais suficiente a violação aos princípios da administração pública para caracterização da improbidade administrativa. Em relação ao *caput*, Neves e Oliveira estabelecem que passou a exigir expressamente a conduta dolosa do agente público. Outro ponto ressaltado pelos autores é que a configuração da improbidade passa a depender da caracterização de uma das condutas descritas nos seus incisos. Na redação originária, o *caput* do art. 11 da LIA utilizava a expressão “notadamente”; com a reforma introduzida pela Lei nº 14.230/2021, a palavra foi substituída por “caracterizada por uma das seguintes condutas”.¹⁹

¹⁹ NEVES; OLIVEIRA, 2021, p. 35-36.

Para Marçal Justen Filho, a palavra “notadamente” indicava a ausência de cunho exaustivo das condutas referidas. Com a alteração, “uma conduta que não se submeta às hipóteses dos incisos é destituída de tipicidade”.²⁰

E, com destaque, cumpre atestar que o inciso I, que teve um maior número de menções, foi revogado pela Lei nº 14.320/21.

De acordo com Neves e Oliveira, a revogação do inciso I do art.11 tem como objetivo descaracterizar a improbidade por violação genérica ao princípio da legalidade.²¹

Esse pensamento é reforçado por Marçal Justen Filho quando este afirma que “a revogação do dispositivo foi orientada pela preocupação de evitar a banalização da improbidade administrativa”.²²

Rodrigo Valgas dos Santos salienta que o novo regime da LIA seguirá provocando inúmeras reflexões, embora, dentre outros avanços, a Lei nº 14.320/21 limitou a configuração dos atos de improbidade a hipóteses taxativas dos incisos do art. 11, sem que possam vir a acarretar perda da função pública e suspensão dos direitos políticos.²³

Por fim, salientamos, novamente, que o presente artigo apresenta um recorte de um projeto de pesquisa de objeto mais amplo, no qual foram obtidos outros dados e informações que seguem com o propósito de oferecer elementos para a compreensão do tema complexo e desafiador que é a improbidade administrativa. De qualquer modo, acredita-se ser relevante a demonstração da alta incidência do art. 11 da LIA, ou seja, de atos avaliados como ímprobos em decorrência da suposta violação de princípios, para fundamentar as petições iniciais das ações de improbidade administrativa e o possível impacto, diante de tamanha amplitude e subjetividade, na atuação do gestor público.

Considerações finais

A luta contra a corrupção é intrínseca aos valores democráticos e republicanos. São incontestáveis os malefícios causados, por ela, aos interesses públicos e à sociedade. As consequências e prejuízos são inúmeros, afetando as áreas econômica e financeira, com grandes custos aos cofres públicos; sociais, com a apropriação de recursos públicos que poderiam ser destinados para a implementação de políticas públicas e para a melhoria na qualidade de vida dos cidadãos; e políticos, os quais vão além do dinheiro gasto em propinas e subornos,

²⁰ JUSTEN FILHO, 2022, p. 118.

²¹ NEVES; OLIVEIRA, 2021, p. 36.

²² JUSTEN FILHO, 2022, p. 119.

²³ SANTOS, 2022, p. 170-171.

uma vez que a corrupção prejudica a legitimidade política e o bom desempenho da democracia.

No Brasil, parte da corrupção é decorrência de um passado histórico paternalista e patrimonialista, que apresenta como característica a dificuldade em distinguir o que é público e o que é privado. Uma prática antiga, mas que continua, de alguma maneira, presente na sociedade até os dias atuais.

E é inegável a necessidade de um sistema jurídico, internacional e nacional, para prevenir, mitigar e combater práticas corruptas.

Em um sentido amplo, para a corrupção, os atos de improbidade administrativa podem ser caracterizados como tais. E, do mesmo modo, um arcabouço normativo é necessário para sancionar condutas ímprobas que afetem à administração pública, destacando-se a Lei nº 8.429/92, que sofreu importantes alterações pela Lei nº 14.230/21.

No presente estudo, buscou-se, dentre a tipologia de atos de improbidade administrativa prevista pela Lei nº 8.429/92 – qual seja, atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); que causam prejuízo ao Erário (art. 10); que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11) –, a identificação de qual artigo foi o mais utilizado para fundamentar as petições iniciais das ações de improbidade administrativa, verificado nos acórdãos dos recursos de apelação cível do TJSC, no período de 2015 a 2017. Como resultado, observou-se que o art. 11 da LIA, referente à violação dos princípios da administração pública, e apontado como ponto problemático da Lei de Improbidade Administrativa, foi o que apresentou maior incidência, tendo sido mencionado 180 vezes nos 235 acórdãos examinados. Além disso, os incisos mais utilizados foram revogados ou alterados com a nova lei, reforçando a ideia de que esse artigo, de fato, apresentava problemas.

Tamánhas subjetividade e amplitude, seja para condenar, seja para, antecipadamente, impor a alguém a posição de réu em uma ação de improbidade administrativa, não se justificam, não são razoáveis, tampouco republicanas, que é o valor primeiro quando se pauta o tema de combate à corrupção. Os danos que podem ser causados aos acusados podem ser muitos, destacando-se perturbações morais, patrimoniais, políticas, financeiras e até mesmo de saúde. Por mais que a CRFB/88 assegure que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado”, uma vez que o agente público se torna réu em um processo de improbidade administrativa, o fato é que ele passa a ter sua índole questionada pela sociedade, que desconhece a motivação para a propositura da ação, que, como visto, pode ter se pautada em indeterminações semânticas arriscadas e perigosas.

É necessário realizar uma análise crítica a respeito dos instrumentos legais de controle, para que seja possível dar maior concretude, materialidade,

reduzindo, ao máximo possível, a subjetividade, a incerteza e a insegurança. A Lei nº 8.429/92, em especial o seu art. 11, prejudicava a atuação do administrados públicos e proporcionava uma responsabilização inapropriada e inadequada, causada por potenciais divergências interpretativas, pensamento que pode ser observado através da alteração efetuada por meio da Lei nº 14.230/21.

O combate à corrupção não pode ser fruto apenas de produção normativa; se faz necessária uma maior participação popular, para que seja possível a aquisição de uma consciência democrática e um controle efetivo por parte dos cidadãos. O que é defendido com esse posicionamento não é a possibilidade de que o administrador público ímprobo não responda pelos atos que cometeu, mas sim que o que age de boa-fé, com integridade, não sinta receio de realizar o seu trabalho de maneira eficiente.

Misconduct in public office and a study about the range and subjectivity of art. 11 of Law n. 8.429/1992: an analysis of a jurisprudential clipping of The Court of Justice of Santa Catarina

Abstract: Corruption and misconduct in public office, prevention and combat are constant objects of studies about Public Administration, considering the negative impact on the democratic order, public interests and public policies. There is not exactly a legal concept for acts of administrative improbity, but Law No. 8.429/92 – The Administrative Improbity Act – known as LIA, presents a typology so that its configuration can be identified, dividing them into: acts that imply illicit enrichment (art. 9); acts that cause damage to the Treasury (art. 10); and acts that violate the principles of Public Administration (art. 11). The present study is related to the research developed by the research project “Prevention and fight against corruption: the contribution of the systematization of data related to acts of administrative improbity in the jurisprudence of the Court of Justice of Santa Catarina (2015-2017)”, developed by SAPIENTIA – Research Group for the Study of Social and Organizational Transformations. The incidence of the LIA articles was identified, used as grounds for the initial petition of actions of misconduct in public office, with the objective of identifying which of them were more frequent, being the target including the innovations brought by Law No. 14.230/21, which made profound changes to the legal regime for acts of administrative improbity. The relevance of the research is justified by the fact that it corresponds to a period that preceded the Law No. 13.655/18, which included provisions on legal certainty and efficiency in the creation and application of public law in the Introduction to the Norms of Brazilian Act.

Keywords: Corruption. Administrative improbity. Public Administration.

Referências

BRASIL. Lei 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. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1992.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade administrativa*: prescrição e outros prazos extintivos. São Paulo: Atlas, 2019. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597021950/>. Acesso em: 25 ago. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada*: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O Limite da Improbidade Administrativa – comentários à Lei nº 8429/92*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense: Grupo GEN, 2010. *E-book*. ISBN: 978-85-309-5610-3. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5610-3/>. Acesso em: 24 out. 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Forense: Grupo GEN, 2021. *E-book*. ISBN: 9786559642960. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642960/>. Acesso em: 25 ago. 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa – direito material e processual*. 9 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense: Grupo GEN, 2022. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645367/>. Acesso em: 6 maio 2023.

NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia*: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

THE WORLD BANK. *Anticorruption Fact Sheet*, Febr. 19, 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet#:~:text=Corruption%E2%80%94the%20abuse%20of%20public,to%20theft%20of%20public%20funds>. Acesso em: 6 maio 2023.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *Corrupção e improbidade administrativa – cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PINHEIRO, Denise; SOUZA, Verônica Pereira de. Improbidade administrativa e um estudo acerca da amplitude e subjetividade do art. 11 da Lei nº 8.429/1992: análise de um recorte jurisprudencial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 63-79, maio/out. 2023. DOI: 10.52028/tce-sc.v01.i01.ART03.SC.
