



DIREITO E MORAL: UMA ANÁLISE DAS DECISÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA JURISPRUDÊNCIA DO TJRN

Lucas Gabriel Duarte Neris¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo estudar a relação entre o direito e a moral, com ênfase na análise de decisões de improbidade administrativa julgadas pelo TJRN nos anos de 2010 e 2018. Inicialmente, fez-se uma exposição crítica da positivação dos valores morais no contexto político-jurídico brasileiro. Em seguida, abordou-se os impactos da Lei de Improbidade e a sua aplicação no ordenamento jurídico. Posteriormente, descreveu-se o método de análise e coleta dos dados obtidos à luz da jurisprudência. Por fim, desenvolveu-se uma análise comparativa dos dados obtidos das decisões de improbidade administrativa proferidas pelo TJRN dos anos de 2010 e 2018.

Palavras-chave: TJRN. Jurisprudência. Direito e moral. Lei 8.429/92. Improbidade administrativa.

“A moral não passa de uma interpretação - ou mais exatamente de uma falsa interpretação - de certos fenômenos”.

(Friedrich Nietzsche)

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido, estagiário da Advocacia-Geral da União, membro do projeto de pesquisa "Observatório de práticas jurídicas: uma análise do campo profissional" e monitor da disciplina de Metodologia da Pesquisa Jurídica.

1 INTRODUÇÃO

O direito, a ética e a moral estão estritamente ligadas entre si, são elementos que devem fazer parte permanentemente da vida dos agentes públicos, em especial, os gestores da Administração Pública. Estes devem ter a moralidade administrativa como alicerce basilar de todas suas atitudes, não só porque a moral é indissociável à coexistência humana, mas também porque é dever moral e jurídico, o zelo à coisa pública.

Entre outros, o assunto é tratado pela Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa, que deu viabilidade ao artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal de 1988, também pela Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda pela Lei nº 10.028, de 19 de Outubro de 2000, que estabeleceu as penalidades para os crimes de responsabilidade fiscal. Na verdade, essas leis surgiram como uma medida de combate à onda de desmandos e corrupções que se arvoravam pela Administração Pública.

Nesse sentido, a análise abordada neste artigo permitirá perceber os posicionamentos jurídicos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) nas decisões das ações de improbidade administrativa, sobretudo, contrastando as sentenças dos anos de 2010 e 2018. Assim, será possível perceber como o TJRN se comporta ao longo dos anos sob pressões e influências externas e como isto coloca em risco as bases da segurança jurídica vigente.

Ademais, por este meio, empreendeu-se uma eficiente coleta de dados que contemplasse a complexidade de procedimentos suficientes à revelação de conhecimentos novos, em si, condição de possibilidade para a concretização da pesquisa apta a identificar entraves e propor contribuições.

2 A POSITIVAÇÃO DOS VALORES ÉTICOS E MORAIS NO CONTEXTO POLÍTICO-JURÍDICO BRASILEIRO

É um tanto comum o uso da expressão “ética” com o mesmo sentido da expressão “moral”. Nessa perspectiva, o termo “ética”, de origem grega *ethiké*, foi traduzido para o latim

como “moral” (*mores, morale*); dessa maneira, na origem, ambos os termos possuíam idêntico sentido.

Entretanto, percebe-se na visão de Gomes (2002, p. 240-241) que a ética e a moral podem ser vistas com campos e objetos próprios:

A Ética é a ciência que tem a Moral como objeto de conhecimento. Refere-se, pois, ao sistema teórico que descreve o comportamento humano, analisando o que entende, numa sociedade, por justo e injusto, por bem e mal, por certo e errado. Ela discute os problemas suscitados pela Moral e suas proposições descrevem o dever ser da ação humana, os sentimentos, as intenções e as reações das pessoas em certas situações, apontam os atos ou os comportamentos aceitos (corretos) ou condenáveis (incorretos), descreve a virtude e a finalidade do agir, etc. Já a Moral ocupa-se com a ação em si mesma no mundo fenomênico, com a concretização das normas existentes numa dada sociedade.

Em linhas gerais, Chauí (2000, p. 339-340) corrobora o pensamento de Gomes (2002) na medida em que afirma que cada cultura e sociedade possuem um sistema de normas éticas e morais, com valores próprios. Vejamos:

Toda cultura e cada sociedade institui uma moral, isto é, valores concernentes ao bem e ao mal, ao permitido e ao proibido, e à conduta correta, válidos para todos os seus membros. Culturas e sociedades fortemente hierarquizadas e com diferenças de castas ou de classes muito profundas podem até mesmo possuir várias morais, cada uma delas referidas aos valores de uma casta ou de uma classe social. No entanto, a simples existência da moral não significa a presença explícita de uma ética, entendida como filosofia moral, isto é, uma reflexão que discuta, problematize e interprete o significado dos valores morais [...].

Perceba que o sistema ético-moral do ocidente é profundamente marcado pelo domínio de elementos da cultura greco-romano-cristã, que cultivou na sociedade valores tais como agir honestamente, não enriquecer ilicitamente, não mentir, não causar dano a outrem, etc. No entanto, é perceptível que a positivação desses valores no contexto político-jurídico brasileiro se deu, inicialmente, de forma acanhada, ganhando “massa” de maneira gradativa.

Nesse aspecto, as palavras de Bittencourt (2006, p. 7) evidenciam essa gradual positivação dos valores éticos e morais na sociedade brasileira. Vejamos:

Assim é que o Código Penal, de 1940, estipulou pena privativa de liberdade ao funcionário público que solicite ou receba, 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; o Decreto-lei nº. 3.240, de 1941, previu o sequestro dos bens de pessoas indiciadas por crimes que acarretassem prejuízo ao erário; a Lei nº. 1.079, de 1950, previu os crimes de responsabilidade, aí incluído ato do Presidente da República atentatório contra a probidade na administração; as Leis nº. 3.164, de 1957 (Lei Pitombo Godói Ilha) e nº. 3.502, de 1958 (Lei Bilac Pinto), estabeleceram regras para o sequestro e o perdimento de bens por tráfico de influência, abuso do cargo e/ou enriquecimento ilícito; a Lei nº. 4.717, de 1965, legitimou qualquer cidadão a pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público; o Decreto-lei nº. 201, de 1967, definiu os crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores. No plano constitucional, a Constituição Federal de 1967/69 dispôs que os atos atentatórios à probidade na administração constituiriam crimes de responsabilidade do Presidente da República.

Apesar desse rol histórico elencando por Bittencourt, foi somente com a Constituição Federal de 1988 que os temas relativos à moralidade, à ética e à probidade alcançaram maior robustez.

A nossa Constituição Federal de 1988, em seu artigo 14, além de outros, prevê as hipóteses de inexigibilidade e, em seu parágrafo 9º, dispôs que a Lei complementar estabelecerá outros casos, a fim de proteger a probidade administrativa e a moralidade para exercício de mandato²; em seu artigo 15, prevê a perda ou suspensão dos direitos políticos em casos de improbidade administrativa³; tipifica a improbidade na administração como crime de responsabilidade do Presidente da República (artigo 85, inciso V)⁴, e como corolário, eleva a

² “Art. 14. [...]”

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida progressiva do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.

³ “Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

[...]

V - Improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º”.

⁴ “Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

[...]

V - A probidade na administração”.

moralidade administrativa ao status de princípio da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, conforme o artigo 37, *caput*⁵.

Ainda de acordo com esta ordem de ideias, o artigo 55, parágrafo 1º, estabelece que perca o mandato o Deputado ou Senador cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar, definindo como uma de suas hipóteses a percepção de vantagens indevidas⁶.

Outrossim, a Constituição Federal de 1988 estabelece ainda uma série de dispositivos centrados no artigo 37, parágrafo 4º – que define as sanções aplicáveis em caso de improbidade administrativa – visando tutela da moralidade, da ética e da probidade na jurisdição nacional (COSTA, 2006).

É a partir dessa positivação constitucional que os valores ético-morais ganham maior robustez no ordenamento jurídico brasileiro e concretizam sua base com a edição da Lei nº. 8.429, de 1992, mais conhecida por “Lei da Improbidade Administrativa”.

3 OS IMPACTOS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A SUA APLICAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Nas últimas duas décadas, o Brasil viveu um momento de grande efervescência política e social, em que a população vivenciou a real punição aos agentes públicos e políticos corruptos, com prisões, perda de função pública, decretação de inelegibilidade, entre outros, em situações que, historicamente, há bem pouco tempo, passariam impunes.

Neste sentido, ressalta-se ainda que o combate à corrupção, tão pregado pela sociedade brasileira, tomou contornos diferenciados no país, pois a impunidade, de certa forma, já era vista como inevitável, mas aos poucos deixa de ser regra, com a correta aplicação do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

A Lei de Improbidade Administrativa, 8.429 de 2 de junho de 1992, foi promulgada com a finalidade de regulamentar o referido dispositivo constitucional, representando para o

⁵ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte”.

⁶ “Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

[...]

§ 1º É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas”.

ordenamento jurídico brasileiro um inegável escopo normativo singular, sendo uma referência no combate à corrupção no Brasil.

Portanto, o propósito da Lei de Improbidade Administrativa é punir o administrador desonesto. Nesse sentido, Alexandre de Moraes (2002, p. 2611) refere que a Lei 8429/92, não deve punir:

[...] a mera ilegalidade, mas a conduta ilegal ou imoral do agente público e de todo aquele que o auxilie voltada para a corrupção. O ato de improbidade administrativa exige para a sua consumação um desvio de conduta do agente público que no exercício indevido de suas funções afaste-se dos padrões éticos morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio público mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, como ocorre nas condutas tipificadas no art. 11 da presente lei.

Destaca-se que a Lei de Improbidade Administrativa possui caráter sancionatório, mas não é considerada uma lei penal. Segundo Waldo Fazzio Júnior (2015, p.15), “é uma norma comprometida com a proteção do direito difuso a probidade administrativa [...] ancorada ao resguardo da integridade moral e material da Administração Pública, em todos os níveis e segmentos”.

É importar frisar que a lei em questão classifica os atos de improbidade administrativa em três espécies, quais sejam: os que importam enriquecimento ilícito (artigo 9º); os que causam prejuízo ao erário (artigo 10), e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11)⁷.

Percebe-se, também, que a despeito de tal classificação, existe possibilidade de subsunção plúrima em alguns atos de improbidade que importam, por exemplo, enriquecimento ilícito e, analogamente, prejuízo ao erário – mais especificamente nos incisos III, IV, XI e XII do artigo 9º. Vejamos:

⁷ “Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, e notadamente.

[...]

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, mal barateamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente.

[...]

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente”.

Art. 9º [...]

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - Utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei.

No que tange as hipóteses de atentados contra os princípios da Administração Pública (artigo 11) não ensejam essa concorrência, pois devem ser consideradas hipóteses subsidiárias, isto é, para quando a conduta do agente não se enquadrar nas hipóteses anteriores de enriquecimento ilícito (artigo 9º) e prejuízo ao erário (artigo 10). De acordo com as palavras de Rothenburg (2002, p. 477), se não fosse assim, ter-se-ia um despiciendo concurso necessário, na medida em que todo ato de improbidade administrativa configura, sempre, atentado aos princípios da Administração Pública.

Partindo deste entendimento, o dispositivo supracitado em seu artigo 9º, *caput*, configura ato de improbidade administrativa, importando enriquecimento ilícito, “*auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade*” em órgãos ou entidades da Administração Pública. Depreende-se, linhas gerais, do inciso I, do artigo 9º, que a improbidade que importa enriquecimento ilícito caracterizar-se-á pelo

[...][recebimento], para si ou para outrem, de dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público.

A segunda espécie de improbidade administrativa, é a que causa lesão ao erário público, mais especificamente ao patrimônio público, podendo ser definida, consoante o artigo

10 e o inciso II, por “permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie”.

Já a terceira espécie de improbidade administrativa diz respeito aos atos que atentam e violam os princípios da Administração Pública, como se pode perceber: “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”, conforme o artigo 11º, *caput*. Além destes, ainda cabe destacar os princípios da Administração Pública contidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Ainda há outros que defluem da doutrina, tais como supremacia do interesse público sobre o privado, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação, controle judicial dos atos administrativos, responsabilidade do Estado por atos administrativos, presunção de veracidade ou legitimidade, especialidade, controle ou tutela, autotutela, hierarquia, continuidade do serviço público, motivação das decisões, realização de licitação para a contratação de serviços ou aquisição de bens, concurso público, etc. (GOMES, 2002, p. 269-270).

Neste sentido, preciosas são as palavras de Bittencourt (2006, p. 9) ao afirmar que:

O enquadramento do agente público na Lei de Improbidade pressupõe a devida tipicidade legal; contudo, embora a lei defina diferentes hipóteses para cada uma das espécies de atos de improbidade, pode-se entender que aquelas não constituem um rol exaustivo, haja vista a utilização do termo notadamente no *caput* de cada um dos respectivos dispositivos. Na prática, o fator relevante para o enquadramento do agente público na Lei de Improbidade é a ocorrência de dolo ou culpa, e a conduta será ímproba quando conscientemente atentar contra a moralidade.

Corroborando com as palavras de Bittencourt, assinala Di Pietro (2012, p. 675): “o enquadramento na Lei de Improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando o ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto”.

As sanções previstas pela Lei nº. 8.429/92 são a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, ressarcimento integral do dano, perda dos bens obtidos irregularmente, multa civil e proibição de contratar com a Administração Pública, bem como dela receber benefícios.

Cabe ressaltar que, de acordo com o artigo 12 da respectiva lei, tais sanções incidirão independentemente das sanções penais, civis e administrativas cabíveis.

4 UM OLHAR CRÍTICO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO TJRN: METODOLOGIA DE ANÁLISE E COLETA DOS DADOS

A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa é um ambiente ideal para estudar a relação entre o direito e a moral, sobretudo, por ser esse dispositivo a imposição da moral por parte do Estado.

Logo, de natureza doutrinária (teórica e dogmática), o presente artigo busca estudar a relação entre o direito e a moral, analisando jurisprudencialmente as decisões (de 1º grau) de improbidade administrativa julgadas pelo TJRN, dos anos de 2010 e 2018.

O recorte de tempo para fins de análise do corpus propicia um objeto de estudo capaz de retratar a relação entre o direito e a moral num lapso temporal de quase uma década, evidenciando os contornos tomados pela imposição moral da lei em estudo nas ações de improbidade administrativa.

Para isso, foram analisadas 72 decisões de primeiro grau proferidas pelos juízes de direito do respectivo Tribunal de Justiça, sendo 22 julgados do ano de 2010 e 50 julgados do ano de 2018, tendo como fonte de pesquisa o site do referido Tribunal de Justiça.

4.1 Formação do corpus de análise

Para se chegar a esses dados foi preciso realizar uma seleção prévia destas decisões, o que foi feito por meio do acesso ao site oficial do TJRN. Em seguida foi utilizado a barra de opção “operadores do direito”, que se encontra na tela principal ao lado direito, posteriormente foi clicado no item “consultas”, logo após clicou-se no item “consultas processuais e-saj” e, por fim, concluindo este primeiro momento de procuras, foi clicado no item “consultas de jurisprudência”, no canto esquerdo centralizado.

Na aba de pesquisas, em “ementa”, a partir da palavra-chave “improbidade administrativa”, foram encontradas 1581 decisões de segundo grau. Priorizou-se os julgados de primeira instância referentes aos anos de 2010 e 2018, de forma que, todas as decisões de segundo grau localizadas foram acessadas com a finalidade de conseguir os números referentes

à identificação dos processos de primeiro grau dos respectivos recursos encontrados, de forma que a presente pesquisa voltou-se somente para a análise dos julgados de 1º grau.

Após esta etapa, voltou-se à página “consultas processuais e-saj” e, no canto superior esquerdo, clicou-se no item “consultas de processos de 1º grau”. Os julgados foram selecionados a partir do critério do ano em que foi proferida a sentença, sendo escolhidos os anos de 2010 e 2018, consistindo tanto em sentenças julgadas procedentes, improcedentes e parcialmente procedentes, descartando os processos que foram extintos sem resolução de mérito.

É necessário ressaltar que o recorte dos anos de 2010 e 2018 foram escolhidos por dois motivos principais: primeiro, buscou-se um ano “fechado” mais próximo da realização da presente pesquisa, desenvolvido no 2º semestre de 2019. Inicialmente, pensou-se num recorte de tempo de 10 anos, entretanto, o ano de 2010 apresentou mais julgados de 1º grau do que os anos de 2008 e 2009, razão pela qual se deu preferência aos anos de 2010 e 2018.

A partir dessa seleção de decisões do TJRN, partiu-se para sua análise comparativa. Da leitura das decisões, foram extraídos alguns temas relevantes para o estudo do objeto de pesquisa, os quais pautaram as análises qualitativa e quantitativa das ações de improbidade administrativa, nos anos de 2010 e 2018. Assim, ao longo do próximo tópico, a análise será apresentada sobre temas e mostrará estudo de ambos os anos de maneira integral. Junto da análise qualitativa dos casos, eventualmente também serão indicadas análises numéricas dos respectivos julgados.

Neste sentido, no que se refere ao método utilizado para abordar o presente tema, ora utilizou-se o método qualitativo, quanto à análise dos casos concretos, ora quantitativo, por meio da pesquisa exploratória e descritiva das percepções ante aos julgados analisados.

4.2 Tipologia normativa: a divisão entre tipos abertos e tipos fechados

Inicialmente projetaram-se análises numéricas quanto aos casos julgados procedentes e improcedentes, além da quantificação quanto a esfera de Poder, se legislativo, executivo ou judiciário. Posteriormente, qualificaram-se os julgados que foram sentenciados com base em normas de tipologia aberta ou fechada. Para tanto, recorreu-se à doutrina, mais especificamente a Nucci, para definir normas de tipologia aberta ou fechada.

Segundo Nucci, o tipo aberto é aquele que depende da interpretação do juiz para ser integralmente compreendido e aplicado, enquanto o tipo fechado é o que não depende da

interpretação judicial, que pode ser compreendido e aplicado sem esta atividade. Logo, o tipo fechado (NUCCI, 2008, p.184):

É constituído somente de elementos descritivos, que não dependem do trabalho de complementação do intérprete para que sejam compreendidos (ex: art. 121 - *matar alguém* os dois elementos são puramente descrições, sem qualquer valoração a exigir do intérprete conceitos que vão além do vernáculo).

Da mesma forma, os tipos abertos também são conceituados a partir de seus elementos constitutivos, “que contém elementos normativos ou subjetivos, de modo que dependem da interpretação de quem os conhece, para que adquiram um e tenham aplicação (ex. artigo 134 – *expor ou abandonar recém-nascido, para ocultar desonra própria*)” (NUCCI, 2008, p. 184, grifo do autor).

4.3 Critérios de classificação dos dados analisados

Além disso, buscou-se agrupar as ações de improbidade administrativa de traços semelhantes, de forma que, os processos foram divididos em subgrupos, de acordo com o ano analisado, quais sejam: contratação sem prévia licitação ou sem prévio concurso público; processo licitatório ou concurso público fraudulento ou irregular; utilização de recursos com finalidade diferente da prevista; apropriação de verbas públicas; e outros, que engloba a não prestação de contas, atrasos no pagamento de salários, etc.

Em seguida, foi proposta a análise dos casos semelhantes quanto ao enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92, verificando, sobretudo, a imputação quanto aos artigos 9, 10 e 11 da referida Lei, se o ato ímprobo do agente importou, respectivamente, em enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos princípios da Administração Pública.

Posteriormente, foi proposta análise quanto às sanções impostas aos agentes enquadrados em um dos artigos da Lei de Improbidade Administrativa referidos alhures. Observou-se, sobretudo, a imposição de sanções quanto: ao ressarcimento integral do dano; suspensão dos direitos políticos; pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Por fim, foi proposta análise final, quantitativamente e qualitativamente, de forma comparativa, das ações julgadas em 2010 e em 2018, de forma que, buscou-se compreender o posicionamento do TJRN quanto às ações de improbidade administrativa em subgrupos semelhantes, a partir de um lapso temporal de 8 anos, interpretando as possibilidades que o TJRN poderia “percorrer” e, se de fato, houve mudança no entendimento do referido Tribunal de Justiça ou se o mesmo segue uma certa linearidade quanto aos julgados.

Quanto aos anos escolhidos (2010 e 2018), é importante frisar que não foi aleatório. Escolheu-se o ano “fechado” mais próximo ao ano de desenvolvimento deste artigo, de forma que pudesse ser analisados todos os casos do ano, sem lacunas. Por outro lado, os processos de improbidade administrativa no TJRN, começaram a ser sentenciados em 2007, de maneira que 2010 se caracterizou como o ano com o maior número de sentenças em relação aos anos mais próximo as primeiras sentenças do TJRN, sobre o respectivo tema.

5 UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DAS DECISÕES DAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROFERIDAS PELO TJRN AO LONGO DOS ANOS DE 2010 E 2018

O presente tópico visará apresentar e discutir os dados quantitativos e qualitativos da pesquisa jurisprudencial junto ao TJRN, bem como, primeiramente, analisar alguns aspectos introdutórios da pesquisa. Com isso, será possibilitado ao leitor um panorama teórico amplo e solidificado para oferecer melhor compreensão dos dados quantitativos e qualitativos que serão trazidos logo em seguida.

Após a realização da pesquisa jurisprudencial junto ao Tribunal e a composição das planilhas, foram obtidas um total de 72 decisões. Considerando os anos base para o desenvolvimento da pesquisa, foi encontrado 22 decisões do ano de 2010 e 50 decisões do ano de 2018. Percebeu-se que, em números proporcionais, houve uma maior quantidade de decisões julgadas procedentes em 2018 do que em 2010, visto que, enquanto em 2010 as decisões procedentes (aquelas que condenaram os agentes em ato ímprobo) somaram um total de 40,91% do total absoluto, em 2018 as decisões procedentes chegaram a 50% do total absoluto, vejamos:

Tabela 1 – Número absoluto e percentual (entre parênteses) das decisões procedentes, improcedentes e parcialmente procedentes.

ANO	2010	2018
JULGADOS PROCEDENTES	9 (40,91%)	25 (50%)
JULGADOS IMPROCEDENTES	5 (22,73%)	19 (38%)
JULGADOS PARCIALMENTE PROCEDENTES	8 (36,36%)	6 (12%)
TOTAL	22	50

Fonte: Elaborada pelo autor com base na jurisprudência do TJRN.

Esta tabela reflete os primeiros julgados das ações de improbidade administrativa, de sorte que, é perceptível o aumento exorbitante do número de decisões do ano de 2018 comparado 2010, sendo este último, somente o terceiro ano ao do início em que o TJRN começou a proferir as decisões das ações de improbidade administrativa.

Em relação aos três poderes, comparou-se quantitativamente a incidência da improbidade administrativa em sua estrutura organizacional, de forma que, das decisões proferidas em 2010, somente incidiu a improbidade administrativa sobre os agentes públicos do poder executivo. De outro giro, das decisões proferidas em 2018, 48 sentenças envolvem agentes públicos do poder executivo, 1 sentença envolve agente público do poder legislativo e 1 sentença envolve agente público do poder judiciário. Vejamos:

Tabela 2 – Número absoluto e percentual (entre parênteses) quanto ao eixo de Poder do polo passivo.

ANO	2010	2018
PODER EXECUTIVO	22 (100%)	48 (96%)
PODER LEGISLATIVO	- (0%)	1 (2%)
PODER JUDICIÁRIO	- (0%)	1 (2%)
TOTAL	22	50

Fonte: Elaborada pelo autor com base na jurisprudência do TJRN.

Logo, percebe-se que o grande número dos casos de improbidade administrativa gira em torno do poder executivo, incidindo, sobretudo, nos gestores municipais, sejam prefeitos ou ex-prefeitos e seus respectivos vices.

Além disso, foi possível observar as decisões de acordo com os casos em que o agente público foi enquadrado. Os gráficos abaixo referem-se de forma exata a porcentagem do número das decisões de acordo com os casos semelhantes:

Tabela 3 – Número absoluto e percentual (entre parênteses) dos casos de improbidade administrativa mais recorrentes no TJRN.

ANO	2010	2018
CONTRATAÇÃO SEM PRÉVIA LICITAÇÃO OU CONCURSO PÚBLICO	6 (27,27%)	14 (28%)
PROCESSO LICITATÓRIO OU CONCURSO PÚBLICO FRAUDULENTO OU IRREGULAR	5 (22,73%)	8 (16%)
UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS COM FINALIDADE DIFERENTE DA PREVISTA	3 (13,64%)	2 (4%)
APROPRIAÇÃO INDEVIDA DE VERBA PÚBLICA	3 (13,64%)	4 (8%)
NÃO PRESTAÇÃO DE CONTAS	- (0%)	10 (20%)
OUTROS	5 (22,73%)	12 (24%)
TOTAL	22	50

Fonte: Elaborada pelo autor com base na jurisprudência do TJRN.

Aqui, tem-se os casos de contratações sem prévia licitação ou concurso público e processos licitatórios ou concursos públicos fraudulentos ou irregulares em quase a metade das decisões de improbidade administrativas dos anos de 2010 e 2018 somados. Além disso, outro elemento que chama atenção é o fato de a prestação de contas não ser objeto de nenhuma decisão de improbidade administrativa do ano de 2010, sendo verificada somente nos casos de improbidade administrativa do ano de 2018.

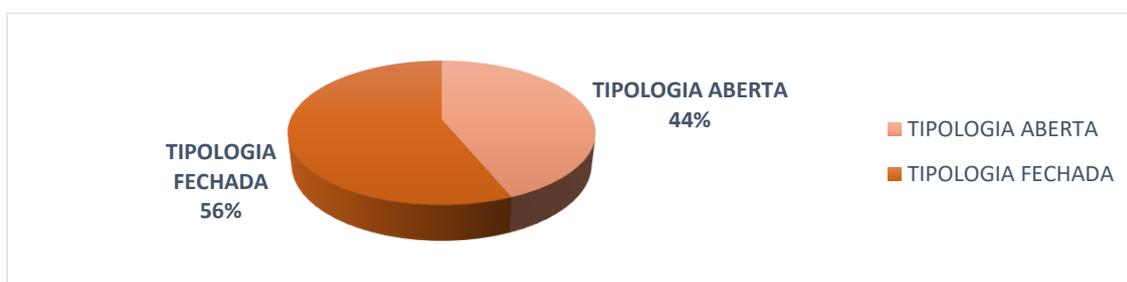
Portanto, percebe-se que há, sim, uma forte demanda de ações de improbidade administrativa. Da mesma forma, pelos números expostos acima, depreende-se que, dentre os vários atos de improbidade administrativa, os mais recorrentes no TJRN são: contratação sem prévia licitação ou concurso público; processo licitatório ou concurso público fraudulento ou irregular; utilização de recursos públicos com finalidade diferente da prevista; apropriação

indevida de verba pública; não prestação de contas; e outros que englobam atrasos de salários, promoção pessoal do agente público, irregularidades em relatórios de execução orçamentária, agente de polícia atuando de forma indevida em razão da função; acumulação indevida de cargos públicos, nepotismo, perseguição aos servidores públicos por motivos políticos e ideológicos, utilização de equipamentos públicos em consultas particulares, etc.

Outrossim, deteve-se a análise dos artigos 9º, 10º e 11º da Lei de Improbidade Administrativa, mais especificamente quanto à tipologia dos artigos e seus respectivos incisos. Para tanto, levou-se em consideração que as normas de caráter aberto são aquelas que dependem da interpretação do magistrado, como visto alhures, enquanto as de caráter fechado dispensam tal ponderação, dada a clareza da redação do dispositivo. Dessa forma, entende-se que os *caput* dos referidos artigos têm um caráter aberto, enquanto alguns incisos possuem caráter mais fechado, quais sejam: os incisos I, II, III, IV, V, VI, VIII, IX, X, XI do artigo 9º; os incisos II, III, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XIV e XV do artigo 10; todos os incisos do artigo 11.

Em vista disso, o seguinte gráfico retratará a aplicação dos referidos incisos nas decisões procedentes dos anos de 2010 e 2018 quanto à tipologia, sendo mais aberta ou mais fechada. Vejamos:

Gráfico 1 – Número percentual quanto à estrutura normativa dos tipos de improbidade administrativa das decisões proferidas em 2010.

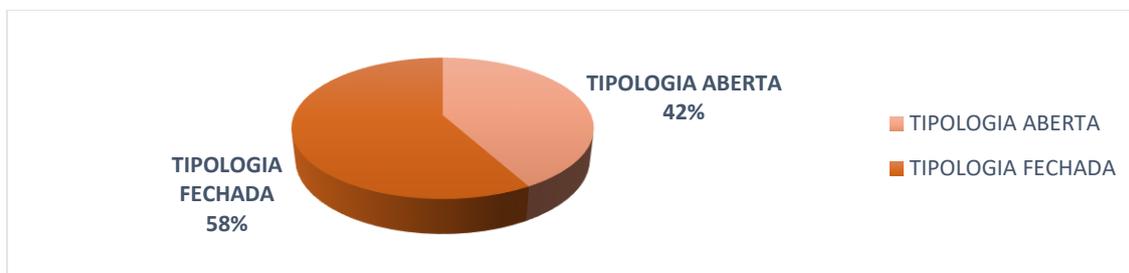


Fonte: Elaborado pelo autor com base na jurisprudência do TJRN.

A estrutura normativa dos tipos de improbidade administrativa das decisões proferidas pelo TJRN no ano de 2010 apresentaram-se aplicadas a uma tipologia mais fechada dos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa, de forma que, enquanto 44% das decisões proferidas em 2010 apresentaram uma tipologia mais aberta, os outros 56% apresentaram tipologia normativa mais fechada.

Já no que se refere à estrutura normativa dos tipos de improbidade administrativa das decisões proferidas em 2018, vejamos o gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Número percentual quanto à estrutura normativa dos tipos de improbidade administrativa das decisões proferidas em 2018.



Fonte: Elaborado pelo autor com base na jurisprudência do TJRN.

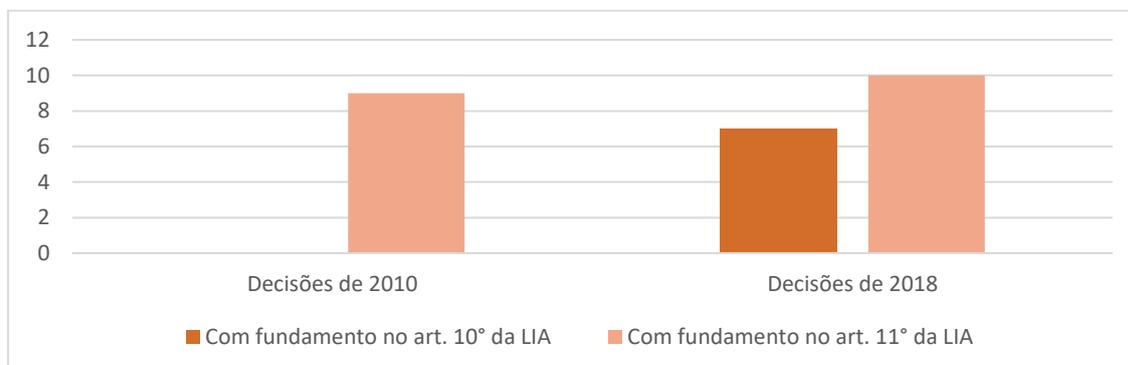
De acordo com os dados acima expostos, a estrutura normativa dos tipos de improbidade administrativa das decisões proferidas em 2018 revelou uma maior aplicação da estrutura tipológica fechada, sendo 58% das sentenças aplicadas com uma estrutura normativa de caráter mais fechado, enquanto a aplicação da estrutura normativa de caráter mais aberto restou aplicada em 42% das sentenças.

Fato é que, fazendo uma análise comparativa dos gráficos acima expostos, não há mudança quanto ao predomínio da estrutura normativa aplicada, sendo prevaiente a aplicação da estrutura normativa de caráter mais fechado nas decisões de improbidade administrativa proferida em ambos os anos.

No entanto, percebe-se que há uma pequena variação de 2% do aumento da aplicação da estrutura normativa de caráter fechado no ano de 2018. Entretanto, sendo comparadas decisões com um lapso temporal de 8 anos, é razoável se afirmar que há uma certa linearidade quanto a aplicação da estrutura normativa da Lei de Improbidade Administrativa nas decisões das ações de improbidade administrativa proferidas pelo TJRN.

Como visto alhures, as decisões em que os agentes públicos contratam sem prévia licitação ou concurso público ou ainda processos licitatórios ou concursos públicos irregulares ou fraudulentos correspondem ao objeto de metade das que foram aqui analisadas. Atentando para esse contencioso de massa, o seguinte gráfico demonstrará, comparativamente, como o TJRN fundamentou as decisões de improbidade administrativa nos respectivos casos. Vejamos:

Gráfico 3 – Número absoluto quanto a fundamentação das decisões proferidas em 2010 e 2018.



Fonte: Elaborado pelo autor com base na jurisprudência do TJRN.

Percebe-se que, das decisões proferidas em 2010, cujo objeto consista na omissão — por parte do agente público — da prévia contratação ou em irregularidades e fraudes nos processos de contratação, todas elas foram fundamentadas com base no artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

Destarte, depreende-se que há uma certa linearidade quanto à aplicação do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa nas decisões proferidas em 2010, que tinham como objeto a contratação sem prévia licitação ou concurso público e, ainda, os casos que envolviam processos licitatórios ou concursos públicos irregulares ou fraudulentos.

Outrossim, no que concerne às decisões proferidas em 2018, houve uma certa variabilidade quanto à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa para os mesmos casos citados acima, de forma que, enquanto 10 das decisões de 2018 foram fundamentadas no artigo 11 do dispositivo supracitado, 7 delas foram fundamentadas no artigo 10.

Logo, extrai-se que, enquanto em 2010 o TJRN seguiu uma certa linearidade quanto à fundamentação das decisões que concernem à não realização prévia de licitação ou concurso público para contratação ou irregularidades e fraudes nos mesmos, não aconteceu algo semelhante em 2018, havendo uma certa variabilidade na fundamentação das decisões dos referidos casos, em que Tribunal de Justiça ora fundamentava com base no artigo 10, ora com base no artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

Seguindo a análise das decisões cujo objeto consistem na omissão, fraudes e irregularidades de processo licitatório ou concurso público para contratação de objetos ou servidores, parte-se agora para a análise das sanções das referidas decisões. Enfatizou-se as

sanções referentes à suspensão dos direitos políticos e o pagamento de multa civil, em razão de maior decorrências destas — nas referidas decisões — em detrimento das demais sanções previstas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa.

No que tange a sanção da suspensão dos direitos políticos, vejamos a seguinte tabela:

Tabela 4 – Número absoluto e percentual (entre parênteses) das decisões procedentes dos casos semelhantes que envolvam contratação sem prévia licitação/concurso público ou processos licitatórios/concursos públicos irregulares ou fraudulentos que houve a suspensão dos direitos políticos do agente público.

SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS	2010	2018
a) Sim	7 (77,78%)	12 (70,59%)
b) Não	2 (22,22%)	5 (29,41%)
TOTAL	9	17

Fonte: Elaborada pelo autor com base na jurisprudência do TJRN.

Nas decisões proferidas em 2010, das ações que envolvem omissão, fraudes e irregularidades de processo licitatório ou concurso público para contratação de objetos ou servidores, percebe-se que, em 77,78% dos casos foram aplicadas a sanção da suspensão dos direitos políticos.

Já nas decisões proferidas em 2018, das ações que envolvem omissão, fraudes e irregularidades de processo licitatório ou concurso público para contratação de objetos ou servidores, houve uma redução em termos percentuais da aplicação da sanção que impõe a suspensão dos direitos políticos, de 77,78% em 2010 para 70,59% em 2018.

No que se refere à aplicação da sanção que impõe o pagamento de uma multa civil (sem prejuízo das demais sanções) nas decisões que envolvam processos licitatórios em geral e concursos públicos, seja pela falta destes ou por irregularidades ou fraudes nos mesmos, vejamos a tabela a seguir:

Tabela 5 – Número absoluto e percentual (entre parênteses) das decisões procedentes dos casos semelhantes que envolvam contratação sem prévia licitação/concurso público ou processos licitatórios/concursos públicos irregulares ou fraudulentos que houve a imposição de pagamento de multa civil ao agente público.

PAGAMENTO DE MULTA CIVIL	2010	2018
a) Sim	7 (77,78%)	16 (94,12%)
b) Não	2 (22,22%)	1 (5,88%)
TOTAL	9	17

Fonte: Elaborada pelo autor com base na jurisprudência do TJRN.

Conforme exposto acima, percebe-se uma certa variabilidade quanto à aplicação da sanção que impõe o pagamento de uma multa civil no conjunto das decisões citadas alhures. Enquanto no ano de 2010 a aplicação de uma multa civil foi usada em 77,78% das sentenças, em 2018 a referida sanção foi aplicada em quase sua totalidade, chegando a somar 94,12% das decisões proferidas no ano de 2018.

Apesar de, em números absolutos, a variação da não aplicação ocorrer por diferença de 1 ponto, em números proporcionais verificou um aumento de quase 18% na aplicação da sanção aqui tratada e, analisando os números de 2018, apenas em uma decisão não foi aplicada a multa civil, o que demonstra uma maior aplicação da sanção que impõe ao pagamento de multa civil no ano 2018, comparado ao ano de 2010.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto foi dividido em três partes. Numa primeira, observou-se o desenvolvimento da positivação dos valores morais e éticos no Brasil, com ênfase, sobretudo, numa visão voltada ao contexto jurídico-político. Além disso, observou os impactos da Lei de Improbidade Administrativa no ordenamento jurídico brasileiro e em sua aplicação.

Na segunda parte, desenvolveu-se o “passo a passo” da pesquisa, abordando a metodologia utilizada e a sistematização dos dados obtidos. Outrossim, passou-se a análise dos obtidos a partir da pesquisa junto a jurisprudência do TJRN, analisando quantitativamente e qualitativamente decisões de ações de improbidade administrativa de dois anos específicos.

Dessa forma, constatou-se que, as decisões de improbidade administrativa, em sua grande maioria, incidem sobre o poder executivo e, da análise dos anos de 2010 e 2018 - em

termos percentuais - houve em 2018 um maior número de julgados procedentes do que em 2010, de modo que, é possível perceber que o tribunal, sob um contexto político-jurídico de fortes pressões, sobretudo no tema corrupção, vem cada vez mais - em termos proporcionais - condenando os agentes acusados de improbidade administrativa, haja vista o aumento no número de julgados procedentes (condenatórios).

De igual modo, pelos números expostos acima, foi possível perceber que, dentre os vários atos de improbidade administrativa, os mais recorrentes no TJRN são, contratação sem prévia licitação ou prévio concurso público; processo licitatório ou concurso público fraudulento ou irregular, chegando-se a somar quase metade das ações analisadas do ano de 2010 e 2018.

Ademais, comparando as decisões aplicadas no ano de 2010 e 2018, em relação a tipologia normativa dos artigos aplicados na fundamentação das decisões, percebeu-se que houve uma certa linearidade quanto a tipologia normativa dos artigos aplicados, havendo uma maior aplicação das normas de caráter mais “fechado”.

REFERÊNCIAS

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 12. ed. São Paulo: Ática, 2000.

COSTA, Márcia Bittencourt da. **Corrupção, improbidade administrativa e o tribunal de contas da união**. 2006. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; DANTAS, Arsênio José da Costa et al. (Org). Sociedade democrática, direito público e controle externo. (Publicação resultante das obras produzidas pelos participantes do curso de especialização em direito público e controle externo, na Universidade de Brasília (UnB), para analistas do Tribunal de Contas da União), Brasília. p. 111-128. Disponível em: Acesso em: 10 set. 2020.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 3.ed. SP: Atlas, 2015.

GOMES, José Jairo. **Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

NUCCI, Guilherme de Sousa. **Código penal comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Ação por Improbidade Administrativa**. In: José Adércio Leite Sampaio et al., *Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

LAW AND MORAL: AN ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY DECISIONS IN THE JURISPRUDENCE OF THE TJRN

ABSTRACT

This article aims to study the relationship between law and morals, with an emphasis on the analysis of administrative improbity decisions judged by the TJRN in the years 2010 and 2018. Initially, a critical exposition of the incorporation of moral values into the law in the Brazilian political-legal context. Then, the impacts of the Improbability Law and its application in the legal system were addressed. Subsequently, the method of analysis and data collection was tested in the light of jurisprudence. Finally, a comparative analysis of the data obtained from the decisions of administrative improbity issued by the TJRN for the years 2010 and 2018 was released.

Keywords: TJRN. Jurisprudence. Law and moral. Law 8.429/92. Administrative improbity.